

## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é refletir sobre os desafios colocados para os bancos de desenvolvimento para que estes consigam viabilizar um desenvolvimento sócio-econômico sustentável, considerando que estas instituições são importante instrumento do governo para minimizar os problemas sociais existentes. O grande desafio para uma gestão integrada do desenvolvimento do país parte do reconhecimento das instituições públicas de que isoladamente não conseguirão solucionar os problemas sociais, há necessidade de efetuar parcerias e mudanças na forma de atuação e gestão destas instituições.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Desenvolvimento sustentável; Gestão pública; Mudança organizacional; Comprometimento político; Parceria; Bancos de desenvolvimento; Organizações da sociedade civil.

## **ABSTRACT**

The objective of this research-project is to reflect about the challenges presented to development banks in order for them to make socioeconomic sustainable development viable, considering that these organizations are an important governmental tool to minimize social problems. The great challenge for an integrated management of the country's development begins with the recognition by public institutions that they will not be able to present solutions to social problems without coordination with other public and civil society organizations.

## **KEY WORDS**

Sustainable development; Public management; Organizational change; Political compromise; Partnership; Development bank; Civil society organizations.

## SUMÁRIO

I.	Introdução .....	4
II.	Justificativa da pesquisa .....	13
III.	Fundamentação teórica .....	15
	1. Teorias de desenvolvimento: evolução histórica .....	15
	2. A questão do desenvolvimento sustentável .....	21
	3. Repensando a ação do Estado .....	33
	4. Estratégias de desenvolvimento e políticas governamentais no Brasil e México: breve evolução histórica .....	43
	4.1. Brasil.....	43
	4.2. México .....	53
	5. Panorama social: Brasil e México.....	58
	5.1. Dados comparativos entre Brasil e México .....	58
	5.2. Indicadores sociais do Brasil .....	69
	6. Necessidade de repensar as instituições públicas de fomento.....	89
	7. Bancos de desenvolvimento: conceito e origem histórica .....	104
	8. A experiência internacional dos bancos de desenvolvimento .....	110
	9. Modelagem institucional dos bancos de desenvolvimento .....	118
IV.	Caracterização das instituições e análise preliminar.....	126
	1. Caracterização do BNDES .....	126

---

1.1. Instituições de fomento: contexto brasileiro.....	126
1.2. Histórico do BNDES .....	131
1.3. Estrutura organizacional .....	134
1.4. Modelo institucional.....	135
1.5. Evolução dos desembolsos do BNDES .....	144
1.6. BNDES e a área social.....	149
2. Caracterização do NAFIN.....	158
2.1. Histórico do NAFIN .....	158
2.2. Estrutura organizacional .....	160
2.3. Modelo institucional.....	161
2.4. Dados gerais sobre os desembolsos .....	172
V. Bibliografia .....	173

# **O PAPEL E ATUAÇÃO DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO FRENTE A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE BRASIL E MÉXICO\***

*Graziella Maria Comini Bouza*

## **I. INTRODUÇÃO**

Até o início da década 90, todo o meio acadêmico que analisava a América Latina referia-se aos anos 80 como sendo “a década perdida” e ressaltava o grande desafio de redução do déficit social na entrada dos anos 90. O quadro geral da região naquela época era: esgotamento da capacidade de investimento do governo, déficit público, diminuição das atividades econômicas, altos índices de inflação, aumento da pobreza, desigualdade social, exclusão social e degradação intensa do meio ambiente; enfim, um momento de crise social, política e econômica e principalmente de muita desesperança.

Passados quase vinte anos, alguns avanços foram observados: a inflação está mais controlada, existe maior entrada de capital, aparecem sinais de dinamismo econômico, início de processos de descentralização e regulamentação da economia, estabelecimento de novas relações entre a esfera pública e privada, maior participação e fortalecimento das instituições democráticas, bem como início de maior conscientização ambiental. No entanto, a questão social - desigualdade social, pobreza, subemprego - ainda está longe de ser resolvida. Infelizmente, na virada do

---

\* O NPP agradece à aluna que participou da pesquisa que originou o presente relatório como auxiliar de pesquisas, Vânia Nelize Ventura.

século o clamor por melhoria no quadro social permanece ainda mais acentuado visto que em vinte anos observou-se uma evolução muito aquém do desejável.

É interessante notar que artigos que abordavam os desafios do desenvolvimento para a década de 90 continuam válidos para a virada do século, já que não houve alteração do quadro social neste período. BUSTELO (1994), pesquisador da UNICEF, por exemplo, faz uma analogia ao personagem Robin Hood, mostrando que as ações propostas pelas políticas governamentais dos países da América Latina, na década 80, podem ser caracterizadas como antítese da ação do personagem, ou seja, confiscaram dos pobres para dar aos ricos e, por isso, são caracterizadas pelo autor como Hood Robin. Se o autor tivesse que atualizar o seu texto teria pouquíssimo trabalho já que sua análise permanece inalterada para a década de 90.

Dados recentes do BID (1998) e da CEPAL (1999) mostram que a América Latina, como um todo, encerra a década de 90 praticamente com o mesmo quadro social que iniciou a década de 80, ou seja, são 20 anos de estagnação social. A magnitude deste quadro pode ser avaliada de acordo com os seguintes dados:

1. 25% da renda nacional na América Latina está nas mãos de 5% da população. 30% da população mais pobre recebe apenas 7,5% da renda nacional, menos que qualquer outra parte do mundo, incluindo a África.
2. Embora o percentual de domicílios abaixo da linha da pobreza tenha se reduzido de 1990 para 1997, passando de 41% para 36%, respectivamente, este valor está no mesmo patamar de 1980 (35%).
3. A distribuição de renda permanece bastante concentrada. Enquanto a média do coeficiente de Gini<sup>1</sup> no mundo é de 0,40, na América Latina é de 0,52, no Brasil

---

<sup>1</sup> O coeficiente de Gini foi formulado pelo italiano C.Gini em 1912 com o objetivo de medir o grau relativo de desigualdade num país, é calculado a partir da curva de Lorenz que mostra a relação entre grupos de população e suas respectivas participações na renda. O coeficiente de Gini pode variar entre zero (igualdade perfeita) e um (desigualdade perfeita). Em países com distribuição de renda altamente desigual, o coeficiente normalmente está

este indicador chega a 0,59, em 1998, representando o maior valor na América Latina.

4. A parcela 20% mais pobre da população sofreu perda desproporcionalmente maior, a parcela 10% mais rica nos países latino-americanos foi a grande vencedora, melhorando em termos relativos e absolutos. O estudo do BID aponta que a grande concentração na região encontra-se nos 10% mais ricos, se calculássemos o coeficiente de Gini com os restantes 90% o índice cairia para uma média de 0,36.
5. Em 14 de 17 países da América Latina, o gasto público na área social aumentou, porém a forma de alocação dos recursos é questionável já que não foi possível observar resultados positivos de sua utilização.
6. As taxas de geração de emprego foram inferiores as taxas de crescimento do produto e da expansão da força de trabalho. De 1990 a 1997 o emprego aumentou a uma taxa média de 2,9% enquanto o PIB foi de 3,2% e a força de trabalho 3,1%.

Esta situação deplorável no âmbito social exige a reorientação das políticas sociais e do desempenho das instituições públicas vocacionadas para o desenvolvimento dos países da América Latina. É consenso nos estudos sobre a América Latina que o estilo de desenvolvimento demonstrou ser socialmente perverso, politicamente injusto e ecologicamente predatório. Esta consciência, porém, ainda não foi suficiente para transformar a atuação dos órgãos de planejamento e execução dos programas de desenvolvimento.

---

entre 0,50 e 0,70, enquanto que para países com distribuição relativamente equitativa ele é da ordem de 0,2 a 0,35. Para maiores detalhes vide TODARO, M., Introdução à Economia - Uma Visão para o Terceiro Mundo, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979, capítulo 10.

O estudo da CEPAL (1999) aponta que os dados da América Latina para o período de 1994 a 1997 reforçam a tese de que a aceleração do crescimento não basta para melhorar a distribuição de renda. Apenas 4 países analisados obtiveram melhoria no nível de concentração (de renda ??) da área urbana, apenas 1 manteve-se igual e 7 pioraram. O estudo da CEPAL enfatiza que na luta contra pobreza, resultados positivos só serão conseguidos

“com crescimento econômico alto e sustentável que gere um aumento considerável de emprego com alta produtividade e renda e se estas rendas são também favorecidas através de uma política de defesa de poder aquisitivo, apoio de importantes programas de transferências públicas bem focalizados e com um controle adequado da inflação” (CEPAL, 1999, p.22)

Até a década de 80 o desenvolvimento era visto como mero crescimento econômico. Atualmente, o que se espera e se deseja é que o crescimento econômico deixe de ser um fim em si mesmo e passe a ser meio. O desenvolvimento será obtido com efetivação da participação dos cidadãos no processo decisório, crescimento econômico e competitividade, igualdade e inclusão social, avanço científico-tecnológico e preocupação com o meio ambiente. Desta forma, haverá condições de obter um desenvolvimento que não comprometa a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades, consolidando-se, assim, o que o Relatório Brundtland da Comissão Mundial do Meio Ambiente<sup>2</sup> definiu como *desenvolvimento sustentável*.

NEDER (1994) mostra que o conceito de desenvolvimento sustentável tem sua origem na teoria de ecodesenvolvimento proposta por Ignacy Sachs no início da

---

<sup>2</sup> O relatório da Comissão Mundial de Meio Ambiente chama-se “Nosso Futuro Comum” mas é mais conhecido como Relatório Brundtland, foi editado em 1987.

década de 80. O referido autor destaca que os quatro princípios básicos desta teoria são:

1. as prioridades do desenvolvimento deverão estar ao alcance de finalidades sociais;
2. o princípio básico de ação é valorizar a autonomia;
3. os sistemas socioeconômicos devem ser orientados para a busca de uma relação de simbiose com a natureza;
4. a eficiência econômica deve superar desperdícios e padrões de consumo opulentos.

A Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro - ECO-92, colocou em evidência o grande desafio para a década de 90: incluir as questões ambientais e sociais nas decisões e critérios que orientam investimentos econômicos dos diferentes agentes privados, governos e organismos multilaterais.

SACHS (1996), discutindo sobre investimentos que visem o desenvolvimento sustentável, mostra que o crescimento deve ser reorientado, dando prioridades a setores da economia que são capazes de absorver mão de obra. O autor indica algumas áreas que possibilitam esta estratégia:

- agricultura, principalmente familiar, objetivando a modernização da gestão;
- agroindústria, em particular pequenas e médias empresas;
- indústria de bens de consumo corrente;
- bioenergia e indústria transformadora de biomassa;



- atividades ligadas à redução do desperdício de energia e de água, à reciclagem de dejetos e reutilização de materiais;
- serviços sociais, cujo custo para o Estado, segundo SACHS, poderia ser diminuído por meio de parcerias com as organizações da sociedade civil e os usuários.

O intenso debate de acadêmicos sobre a viabilização de um desenvolvimento que tenha sustentação no longo prazo evidenciou a impotência do Estado ou entidades não governamentais de resolverem, isoladamente, os problemas atuais de pobreza e desemprego. Desta forma, é imprescindível que sejam implementadas novas formas de parceria e articulação entre os diversos atores sociais.

Como comenta SACHS (1995)

“No plano retórico, a participação ocupa bastante espaço no discurso do desenvolvimento. A realidade manifesta muitas vezes a imposição de estratégias elaboradas no escalão central. A reabilitação da abordagem inversa, que privilegia as iniciativas vindas da base, deve ser providenciada, especialmente no que diz respeito à identificação das necessidades reais da população e à hierarquia das urgências. Para tanto, deverá ser fortalecida a capacidade das populações para responsabilizarem-se por boa parte das decisões que lhes dizem respeito (conceito expresso pelo termo inglês “empowerment” (SACHS, 1995, p. 48)

Estas mudanças profundas do próprio conceito de desenvolvimento e o grande desafio da redução do déficit social e equacionamento da pobreza afetam radicalmente o funcionamento dos bancos de desenvolvimento, forçando o repensar de seu papel e de sua relação com a sociedade. Os atuais parâmetros técnicos utilizados para definir objetivos estratégicos e avaliar a performance organizacional

mostram-se inadequados para o que, no novo conceito, considera-se resultados de desenvolvimento sustentável. A relação distante e autoritária com os agentes produtivos e com os demais atores sociais, que caracterizou os órgãos públicos no seu precário relacionamento com a sociedade civil, deixou de ser aceita pelos cidadãos participativos, e pelos movimentos sociais e entidades voltadas para as ações de desenvolvimento.

Para estas transformações organizacionais se efetivarem elas dependem, em primeiro lugar, da vontade política explícita das autoridades, mas também faz necessário o resgate dos princípios e valores que norteiam as relações entre Estado e Sociedade, já que o desenvolvimento social e econômico nos países da América Latina vem acarretando desequilíbrios demográficos e regionais.

Fica evidente nestes contextos regionais que os órgãos de desenvolvimento necessitam focar concomitantemente dois elementos: recursos humanos e naturais, enquanto buscam consolidar uma infra-estrutura econômica e social adequada ao desenvolvimento dos setores produtivos e agentes sociais; e apoiar a reestruturação da base produtiva para viabilizar as mudanças impostas pelos parâmetros de competitividade do mercado mundial.

O ritmo e a velocidade com que estas transformações devem ocorrer no contexto externo pressionam as mudanças organizacionais exigidas das instituições inseridas nos “sistemas” de desenvolvimento regional. Se permanecerem com os objetivos estratégicos e modelos de gestão criados em seu nascedouro, nos anos 50 e 60, inevitavelmente não sobreviverão. Estarão esvaziadas de conteúdo, na medida em que não aportarão resultados efetivos - mensuráveis e quantificáveis - no incremento da economia regional; no esforço da renovação tecnológica das cadeias produtivas, da geração de oportunidades de trabalho e do aumento da renda. Não serão visíveis seu papel e desempenho em eventuais melhorias das taxas macro-estruturais: como relacionar a queda da taxa de mortalidade em um período de tempo, ou um ligeiro aumento da renda per capita, numa dada região, ao desempenho organizacional de

determinado banco ou agência de desenvolvimento? A inexistência destes indicadores específicos protegeram as instituições do controle social durante décadas, mas tornou-se um dos mais agudos argumentos para os que preconizam o “desmonte” desta estrutura institucional.

Entretanto, todas as formas de mudanças organizacionais, tanto de maior âmbito que transformam as diretrizes estratégicas e a própria *vision* dos bancos de desenvolvimento, quanto as mais tópicas, que visam algum grau de modernização e aperfeiçoamento dos sistemas e instrumentos de gestão, colocam algumas dúvidas preliminares:

- Estariam os bancos de desenvolvimento suficientemente convencidos da precisão e adequação do modelo de desenvolvimento sustentável para a realidade brasileira? Ou encaram como mais um “modismo das vanguardas políticas e intelectuais”?
- Há vontade política no Governo e no interior dos diferentes órgãos de planejamento técnico e fomento ao desenvolvimento social e econômico, para repensar papéis, formas de atuação, distribuição dos recursos, mensuração e avaliação dos resultados? Ou o discurso “politicamente correto” que permeia as polêmicas entre estas instituições representa apenas uma adaptação superficial que as protege das mudanças mais profundas?
- Como modificar, em sua essência, os padrões culturais que durante 30/40 anos vicejaram nestas instituições, tais como: a obediência ao autoritarismo político; o privilégio do técnico sobre o social e o humano; a visão introvertida; e o comportamento isolacionista; que são, hoje, os principais fatores de restrição ao desempenho flexível, voltado para as necessidades e demandas do meio-ambiente e apto a estruturar e manter parcerias?

- Estariam os Bancos de Desenvolvimento preparados para estruturar e gerenciar uma rede de parcerias de forma a conseguir maior foco de suas políticas no âmbito social? E na visão dos Bancos de Desenvolvimento quem são os parceiros?

Este relatório sintetiza a primeira parte de um estudo que tem por objetivo investigar e propor alternativas para estas questões. A comparação entre o Brasil e México será interessante pois poderá indicar para cada um dos países caminhos já trilhados e desafios a serem enfrentados. O referencial teórico é organizado de forma a, primeiramente, contextualizar o debate sobre sustentabilidade através da apresentação da evolução histórica das teorias de desenvolvimento. Em seguida, é efetuado o panorama social de cada um dos países, bem como a análise das estratégias de desenvolvimento utilizadas no Brasil e México desde a década de 40, para que seja possível entender, política e historicamente, a criação dos BD nos respectivos países.

A origem e definição dos bancos desenvolvimento, assim como a necessidade de revisão do papel e atuação destas instituições é o último item do referencial teórico, o qual irá subsidiar a parte empírica do trabalho.

A segunda parte do estudo caracterizar-se-á como sendo um estudo de casos comparativo, cuja coleta de dados será feita através de análise documental, entrevistas e debate estruturado em grupo. Pretende-se analisar os bancos de desenvolvimento federal do Brasil (BNDES) e do México (NAFIN). Dessa forma, é importante ressaltar que este relatório apresenta apenas o referencial teórico bem como uma análise preliminar dos casos, conforme previsto no cronograma da pesquisa.

## II. JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

Como enfatiza JAFFEE (1990), o tema do desenvolvimento econômico-social é realmente uma aventura interdisciplinar. Cada campo das ciências sociais - antropologia, história, ciência política, psicologia, sociologia, economia e administração tem algo a contribuir.

A maioria dos trabalhos encontrados até o presente momento sobre Bancos de Desenvolvimento (BDs) no Brasil e América Latina, privilegiaram a análise de concessão de empréstimos, dando ênfase em aspectos econômico-financeiros.

Os poucos trabalhos encontrados que avaliaram estas instituições através de um enfoque organizacional, se limitaram a avaliar uma determinada área do banco ou um determinado instrumento de gestão, resultando em uma visão parcial de sua problemática.

Não foi encontrado pela autora, até o presente momento, nenhum trabalho que refletisse de forma crítica sobre o papel e atuação dos Bds numa região tão carente de soluções na área social como a América Latina, bem como avaliasse a forma de sua articulação com outras instituições públicas e organizações não governamentais.

A escolha dos países Brasil e México teve como principais razões:

- Os dois países representam juntos 56% do Produto Interno da América Latina.
- Os dois países passam por momentos críticos no âmbito político, econômico e social.
- O desafio de redução do déficit social e equacionamento da pobreza é alto nos dois países.

- Ambos possuem um Banco de Desenvolvimento de cunho federal que teve sua origem na década de 50.

Este estudo procurará cobrir esta lacuna na literatura atual, desejando contribuir não só para os BDs, fornecendo subsídios para o aperfeiçoamento de suas práticas organizacionais, mas também para todos os agentes envolvidos e interessados no debate sobre sustentabilidade, oferecendo uma proposta de arquitetura institucional para gestão integrada do desenvolvimento.

A realização de entrevistas e debate estruturado com gestores de diferentes bancos de desenvolvimento proporcionará a troca de experiências e a discussão de soluções para superação de barreiras. Neste sentido, será possível apontar alguns caminhos para renovação destas instituições.

Sem ter a pretensão de abranger os amplos e complexos temas de desenvolvimento econômico-social e políticas e instituições públicas, este trabalho procurará reforçar a proposta de que os BDs precisam repensar sua relação com a sociedade e outras entidades voltadas para o desenvolvimento; e sua atuação e práticas organizacionais, de forma a se transformarem em agentes indutores para o desenvolvimento sustentável e representarem importante papel na superação dos problemas sociais, econômicos, tecnológicos e ambientais existentes no país.

Os resultados obtidos poderão, ainda, fornecer subsídios interessantes não apenas para trabalhos voltados para políticas e instituições públicas, mas também para estudos interessados na avaliação do papel dos organismos não governamentais no desenvolvimento destes países.

### **III. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

#### **1. TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA**

Antes de abordar as teorias de desenvolvimento, é importante fazer uma breve distinção entre os conceitos de crescimento e desenvolvimento.

Segundo KINDLEBERGER (1976), crescimento econômico significa maior produção, enquanto desenvolvimento econômico significa maior produção e mudanças nas disposições técnicas e institucionais. Fazendo uma analogia com o ser humano, o autor comenta que avaliar o crescimento seria focalizar a altura e o peso do indivíduo, enquanto pensar no desenvolvimento seria dirigir a atenção para a capacidade funcional, coordenação motora ou capacidade de aprender.

Para FURTADO (1969), crescimento é o aumento da produção a nível de um subconjunto econômico especializado e desenvolvimento aconteceria quando este fenômeno fosse observado no conjunto da estrutura complexa de um país.

As modificações na estrutura produtiva acarretam modificações profundas na forma como se distribui e se utiliza a renda. O conjunto destas modificações constitui o processo de desenvolvimento. O autor mostra que o desenvolvimento é ao mesmo tempo um problema de acumulação, progresso técnico e de evolução dos valores de uma sociedade.

Como coloca MEIER (1984), em seminário realizado pelo Banco Mundial com os teóricos pioneiros<sup>3</sup> em estudos sobre desenvolvimento econômico,

“o tema desenvolvimento econômico é sem dúvida um dos mais antigos e mais recentes campos de estudo em Economia.” (MEIER, 1984, p.20)

Desde Adam Smith, no trabalho sobre as “Riquezas das Nações” já havia a preocupação em descobrir as fontes de progresso econômico e analisar as mudanças de longo prazo na economia.

FURTADO (1969) comenta que com a extensão do processo de industrialização dos principais países da Europa, na segunda metade do século passado, o desenvolvimento passou a ser considerado como uma tendência natural da evolução das formas de produção e da transformação da vida econômica e social de um país. Neste sentido, os historiadores econômicos apenas coletavam informações mas estas não ocupavam a atenção dos economistas.

A crise da década de 30 e principalmente a Segunda Guerra Mundial fizeram com que a preocupação com a reconstrução e desenvolvimento passassem a ser o foco das preocupações no plano das políticas, fazendo renascer os estudos que abordavam as causas da riqueza. MEIER (1984) mostra que foi neste período que as teorias de desenvolvimento para o terceiro mundo tomaram corpo.

O autor cita que os três estudos pioneiros em desenvolvimento na década de 40 foram o de Eugene Staley (“World Economic Development”, 1944), Kurt Mandelmaum (“Industrialization of Backward Areas”, 1947) e de Paul Rosetein-Rodan (“Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe”, 1943).

---

<sup>3</sup> Foram convidados para o Seminários os seguintes estudiosos pioneiros: Lord Bauer, Colin Clark, Albert Hischman, Sir Arthur Lewis, Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Paul Rosentein-Rodan, Walt Whitman Rostow e H.W. Singer.



Nos anos 50 e 60, a maioria dos economistas interpretava o desenvolvimento econômico como sinônimo de crescimento na renda per capita, predominando uma abordagem quantitativa através da utilização de variáveis macroeconômicas como capital, trabalho e poupança. Os teóricos representativos deste período, mencionados por KINDLEBERGER (1976), são Rostow e Harrod-Domar.

O modelo de Rostow é denominado de Teoria dos Estágios de Crescimento. O autor destaca que os países desenvolvidos tiveram uma performance no pós-guerra que poderia se repetir nos países em desenvolvimento. Rostow identifica cinco estágios que os países deveriam passar para atingir o desenvolvimento econômico auto-sustentado:

1. *economia tradicional*: as técnicas de produção permanecem estáticas;
2. *pré-requisitos para decolagem (take-off)*: ocorrem mudanças nas atitudes e organização da sociedade, adotando-se lentamente novas funções de produção na agricultura e na indústria;
3. *decolagem*: as resistências ao desenvolvimento são superadas e o crescimento salta de 5% para 10% ao ano;
4. *maturidade*: a mudança tecnológica se estende a todos os setores, o ritmo de crescimento da economia supera o da população e o crescimento regular se torna um hábito;
5. *alto consumo*: elevada demanda por bens de consumo de massa.

O apelo histórico e matemático do modelo foi muito forte na época, inclusive porque houve o “Plano Marshall” para reconstrução dos países destruídos na Segunda Guerra Mundial colocando fluxos de recursos financeiros nestes países,

possibilitando um grande crescimento econômico. No entanto, a passagem de uma etapa para outra é posta em dúvida tanto por historiadores como por economistas.

As idéias de Rostow foram posteriores às de Harrod-Domar porém estão bastante interligadas. KINDLEBERGER (1976) destaca que Harrod-Domar analisava o crescimento como função da propensão marginal a poupar e da razão capital/produto. As fraquezas do modelo, segundo o autor, decorrem do fato de ignorar a possibilidade de mudanças tecnológicas e de considerar proporções fixas de capital e trabalho.

As críticas aos modelos de Rostow e Harrod-Domar sobre a impossibilidade de aplicar modelos de crescimento adequados a países desenvolvidos para a realidade dos países em desenvolvimento fez surgir, na segunda metade dos anos 60, a Teoria Estruturalista.

A ênfase dada pela Teoria Estruturalista está na eliminação da pobreza, desigualdade e desemprego. Milone (1988) divide a Teoria Estruturalista em dois modelos: Neocolonialista, cujos maiores expoentes foram Paul Baran e Sweezy, e Falsos Paradigmas, utilizados pelos órgãos internacionais como Banco Mundial, ONU, FMI.

Segundo Milone, a vertente Neocolonialista da teoria Estruturalista, particularmente através dos estudos de Baran e Sweezy, enfatiza situações de dualismo interno (agricultura x indústria; elite x proletariado, ricos x pobres) e externo (centro x periferia, relações de troca internacionais dos países desenvolvidos x países em desenvolvimento). Já a vertente de Falsos Paradigmas tem uma abordagem mais política para os problemas dos países do terceiro mundo.

Os trabalhos mais importantes da Teoria Estruturalista para América Latina foram desenvolvidos pela Comissão de Estudos para América Latina (CEPAL), principalmente por Raúl Prebisch e Celso Furtado, que enfatizavam a existência de

gargalos estruturais nos países em desenvolvimento. Em termos de estratégia de desenvolvimento, os autores preconizavam o modelo de substituição de importação, argumentando que as relações de troca estavam se tornando prejudiciais para os países em desenvolvimento que tinham calcado seu crescimento na diversificação de exportações agrícolas.

Até os anos 70, prevalecia a idéia de que o desenvolvimento seria decorrente do crescimento econômico, cuja decolagem seria condicionada pelo crescimento do setor industrial, adotando-se o modelo de substituição de importação. No entanto, esta estratégia de desenvolvimento utilizada nos países em desenvolvimento não foi capaz de eliminar os problemas de pobreza, desemprego e desigualdade, permanecendo, assim, o desafio de promover o desenvolvimento permanecia.

Durante os anos 70, foi tornando-se consenso de que o desenvolvimento não era sinônimo de crescimento mas que envolveria três aspectos principais: eficiência econômica, equidade social e liberdade política.

Na final da década de 80, consolida-se o fenômeno da globalização, formação de blocos regionais e liberalização da economia. Como mostra o relatório da Secretaria do Planejamento do Ministério da Fazenda<sup>4</sup>

“a velha noção de vantagens comparativas cede lugar a vantagens competitivas que passam a depender muito mais do conhecimento como fator de produção dos recursos naturais ou do baixo custo da mão de obra. Eficiência global, competitividade sistêmica, qualidade total, inserção dinâmica no contexto mundial é o que passa contar para a riqueza das nações” (SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, 1994, p.28)

---

<sup>4</sup> Ministério do PLANEJAMENTO, Projeto Aridas, - “Nordeste: ums Estratégia de Desenvolvimento Sustentável”, versão preliminar, Brasília, dezembro, 1994.

CORDANI (1995) mostra que, durante os anos 80, as Nações Unidas designou uma comissão internacional presidida por Mrs. Gro Brundtland, Primeira Ministra da Noruega, para efetuar um estudo sobre problemas globais de ambiente e desenvolvimento. A comissão elaborou, em 1987, o relatório Brundtland (“Nosso Futuro Comum”) no qual foi caracterizado o conceito de desenvolvimento sustentável.

A repercussão do relatório foi grande, estimulando a ONU a realizar, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro. Dessa conferência resultou a Agenda 21, que enfatizou a necessidade de todos os países discutirem estratégias que viabilizassem o desenvolvimento sustentável.

CORDANI (1995) comenta que a partir desta Conferência

“a questão ambiental, a sua relação com o desenvolvimento, tornou-se assunto familiar...e não pode mais ser ignorada por qualquer governo, nem por qualquer pessoa envolvida com políticas públicas” (CORDANI, 1995, p. 14)

Para finalizar este item que teve por objetivo mostrar as mudanças na visão de desenvolvimento a partir da década de 40, é interessante apresentar as ponderações feitas por RATTNER, citado por GIORDANO (1995), que sintetizam os aspectos considerados importantes numa proposta de desenvolvimento na virada deste século:

- *mudanças* devem ser efetuadas em *escala global* e portanto há necessidade de serem realizadas pesquisas sobre a dinâmica de investimentos e geração de empregos;

- deve-se ter *uma posição crítica sobre o economicismo* que privilegia variáveis econômicas e quantitativas em sua análise sobre o desenvolvimento;
- é importante pesar a utilização da *estratégia de competitividade, produtividade e inovação* que *podem estimular políticas de recessão*, tendo em geral consequências trágicas para as camadas menos favorecidas;
- fomentar *políticas de desenvolvimento social* e implementação de tecnologias sociais, *fortalecendo formas não governamentais de organização e de ação comunitária*;
- deve-se manter um debate permanente sobre o sentido do desenvolvimento e da democracia como um caminho para emancipação da humanidade e realização pessoal de cada indivíduo.

A próxima subseção aprofundará o significado de desenvolvimento sustentável para em seguida discutir a questão da reconstrução do Estado.

## 2. A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Como foi destacado na subseção anterior, no final da década de 80 e início da década 90, os estudos acadêmicos sobre desenvolvimento passam a se preocupar não só com as questões de eficiência econômica e equidade social mas também com a questão ambiental. Para isso, fêz-se necessário ampliar a definição utilizada para desenvolvimento, passando a destacar sua sustentabilidade ao longo do tempo.

O Relatório de Brundtland define desenvolvimento sustentável como aquele que

“atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (in: GIORDANO, 1995, p.53)

Para que o desenvolvimento sustentável se efetive, o relatório enfatiza a necessidade de:

- *sistema político* que assegure *efetiva participação* dos cidadãos no processo decisório;
- *sistema econômico* capaz de *gerar excedente e know-how* técnico;
- *sistema social* que possa *resolver as tensões* causadas por um desenvolvimento não equilibrado;
- *sistema de produção* que respeite a obrigação de *preservar a base ecológica* do desenvolvimento;
- *sistema internacional* que estimule *padrões sustentáveis de comércio e financiamento*;
- *sistema administrativo flexível* capaz de autocorrigir.

FELDMANN e BERNARDO (1994) escreveram um interessante artigo onde destacam o caráter inovador do conceito de desenvolvimento sustentável, no entanto, criticam o seu uso excessivo e descomprometido em nome de uma “falsa” modernização. Segundo os referidos autores, desenvolvimento sustentável não deve ser visto como um estado permanente de harmonia mas sim como um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras.

“a expressão desenvolvimento sustentável tem servido para significar rumos e interesses diversos, além de se prestar a descrever experiências de proporções sensivelmente diferentes. A procura da chancela do “moderno” ajuda a explicar sua aplicação utilitarista, mas não lhe retira a potencialidade de traduzir a procura de mudança, no rumo de um estilo de desenvolvimento com equidade social e novos critérios no uso do patrimônio natural comum”. (FELDMANN e BERNARDO, 1994, p.143)

O potencial inovador do conceito de desenvolvimento sustentável é destacado pelos referidos autores através dos seguintes pontos:

- retomada de valores universais de solidariedade, contesta as fronteiras e barreiras socio-econômicas, apontando o *continuum* ecológico como elemento socializador de prejuízos e benefícios;
- visão ampliada do desejo de equilíbrio, que só pode ser obtido através de uma sociedade que supera a oposição miséria/exarcebção do consumo e concentração de renda;
- negociação passa a ser a forma privilegiada de exercício do poder. Os autores comentam que “as atuais estruturas institucionais e políticas teriam de ser mudadas para se transformarem mais em fóruns de negociação do que em *locus* de decisão soberana” (FELDMANN e BERNARDO, 1994, p.151);
- participação popular no processo de tomada de decisão passa a ser imperativo;
- crescimento material, como base de desenvolvimento, não pode ser paralisado mas deve ser eliminado seu caráter predatório e consumista;

- os instrumentos de avaliação econômica “refletem as expectativas e o jogo de forças que emergiram das duas guerras mundiais” (FELDMANN e BERNARDO, 1994, p.152), eles devem ser substituídos de forma permitir a avaliação da sustentabilidade, qualidade de vida e no valor dado ao estoque de recursos naturais.

Apesar do potencial inovador do conceito, FELDMANN e BERNARDO(1994), são bastante críticos na avaliação sobre as mudanças efetivas. Os autores comentam que hoje em dia parece haver uma grande preocupação de diferentes agentes em se colocarem como únicos agentes legítimos para viabilizar o desenvolvimento sustentável, não levando em conta a necessidade de ação integrada. Os autores fazem uma analogia a uma corrida, colocando que

“Encontra-se agentes sociais, econômicos e políticos tão diversos na mesma raia, na corrida pela posse do conceito” (FELDMANN e BERNARDO, 1994, p.145)

GIORDANO (1985) também discute a questão da responsabilidade pelo desenvolvimento, mostrando que existem três vertentes teóricas que definem qual é o agente social legítimo:

1. *vertente estatista*: considera que a qualidade ambiental como um bem público que pode ser resguardado através da ação do Estado;
2. *vertente comunitária*: considera que as organizações de base da sociedade (ONG's e grupos comunitários) devem ter papel predominante na transição para um sociedade sustentável;
3. *abordagem de mercado*: este enfoque que tem predominância entre economistas e meio empresarial considera necessária a existência de instrumentos reguladores estatais e a atuação educativa das ONGs.



O trabalho a ser realizado por esta autora utilizará como premissa básica a necessidade da parceria entre os diferentes atores sociais, acreditando que nem o Estado nem as ONG's isoladamente sejam os únicos agentes responsáveis por iniciativas que visem o desenvolvimento sustentável.

A inexistência de parceria e a ação integrada, juntamente com um número elevado de agentes sociais "disputando" a posse do conceito de desenvolvimento sustentável, são algumas das razões apontadas por FELDMANN e BERNARDO (1994) para explicar a utilização diversificada deste conceito:

- como variante de proteção ambiental;
- como parte do processo econômico, social e cultural;
- como sinônimo de modernização de processos tecnológicos e da adoção de metodologias empresariais com ganhos de eficiência e redução de custos;
- como alternativa para mobilização de recursos financeiros e abertura de novas oportunidades no mercado;
- como estratégia mercadológica e de mass mídia;
- discurso político de amplo espectro.

Para que o processo de desenvolvimento sustentável tenha potencialidade efetiva, os referidos autores enfatizam a necessidade de:

- substituição do discurso ambiental preponderantemente denunciatório e preservacionista por um discurso desenvolvimentista

“é preciso sair do âmbito das denúncias e das propostas específicas de caráter ecológico para moldar um arcabouço, mostrar rumos objetivos de organização social-econômica que permitam a criação de instrumentos, a curto prazo, para constituir, ao longo do tempo, um desenvolvimento equilibrado social e ambientalmente” (FELDMANN e BERNARDO, 1994, p.155);

- definição de prioridades de investimento e de alternativas de desenvolvimento para regiões especialmente dotadas de recursos dos quais devem ser destacados os hídricos e os florestais e definição melhor uso para a privilegiada biodiversidade existente no país;
- discutir o Estado e a participação social nas decisões do Estado, procurando o fortalecimento institucional, incremento da cidadania, crescimento econômico e melhoria de distribuição de renda e mudança tecnológica;
- recuperação de capacidade de planejamento do Estado, o ato de planejar deve ser encarado como sinônimo de viabilizar e compatibilizar e para isso devem ser multiplicados fóruns de negociação mais ágeis e capazes de interagir com os poderes públicos;
- quebrar o auto-desconhecimento do país

“a política ambiental isolada e desprestigiada permanece como prova chocante de que a sustentabilidade é, realmente, apenas um discurso, e de que o Estado é incapaz de integrar questões setoriais num universo único de políticas públicas.... Faz parte desta incapacidade o desconhecimento do Estado a respeito de sua própria força, no tocante, a recursos humanos e a experiências de

gestão criativas e promissoras” (FELDMANN e BERNADO, 1994, p.160).

Com o objetivo de avaliar o papel e contribuição dos Bancos de Desenvolvimento para um desenvolvimento sustentável, este trabalho utilizará as quatro dimensões colocadas em documento da Secretaria do Planejamento<sup>5</sup> do Ministério da Fazenda que sintetiza os pontos discutidos pelos diversos autores apresentados anteriormente:

**Dimensão geo-ambiental:** tem por objetivo a conservação da natureza, proteção ao meio ambiente e ordenamento do espaço regional.

**Dimensão econômico-social:** visa o crescimento com competitividade, socialmente inclusivo e equitativamente distributivo através da transformação produtiva e capacitação de recursos humanos.

**Dimensão científico-tecnológica:** tem por finalidade o domínio e a permanente atualização do conhecimento.

**Dimensão político-institucional:** tem por objetivo consolidar o sistema político-representativo, dando consistência e permanência ao processo de desenvolvimento. Para isso, deve-se promover mecanismos institucionais que ampliem a participação da sociedade neste processo.

Este documento chama atenção para o fato de

“Embora a União ainda deva exercer papel de grande relevância no desenvolvimento regional, caberá cada vez

---

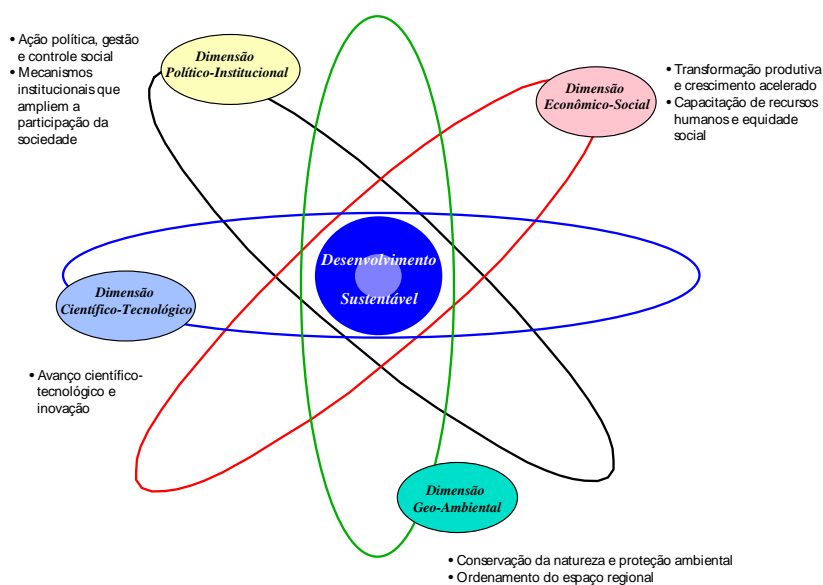
<sup>5</sup> O Ministério do Planejamento, em 1994, elaborou um documento denominado Projeto Áridas a partir de trabalhos realizadas por diversos profissionais da área pública e acadêmica onde procura definir estratégias de desenvolvimento para o Nordeste.

mais aos Estados e Municípios, às iniciativas empresarial e comunitárias liderar o processo de desenvolvimento. Sua gestão, portanto, está a exigir novo arranjo político-institucional, coerente com as tendências de descentralização, privatização, participação.” (Ministério do Planejamento, 1994, p.102)

A figura 1 ajuda a visualizar as dimensões do desenvolvimento sustentável, mostrando a interdependência das quatro dimensões e o caráter dinâmico que está implícito no conceito.

**Figura 1**

### Dimensões do Conceito de Desenvolvimento Sustentável



Em convergência com esta abordagem a ONU, em suas conferências internacionais tem enfatizado, na discussão sobre o desenvolvimento, o combate a três aspectos básicos: pobreza, desemprego e integração social. Neste sentido, políticas de desenvolvimento devem reconhecer a interação de fatores sociais, econômicos e culturais,

“...em um contexto onde os direitos humanos sejam respeitados, as estruturas democráticas fortalecidas e o desenvolvimento equitativo baseado na participação e orientado para as pessoas seja favorecido.” (COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA ONU in: OBSERVATÓRIO, 1998, p.18)

A Conferência Internacional sobre Desenvolvimento Social, realizada em 1995, em Copenhague deu especial ênfase ao emprego, mostrando que com taxas de crescimento mais altas de emprego produtivo seria possível satisfazer as aspirações das pessoas à participação na vida econômica e social, ajudar a erradicar a pobreza, assegurando a equidade, e a preservar a coesão social. Os principais objetivos estabelecidos pela Cúpula Social foram:

- Acesso ao trabalho de modo geral e equitativo para homens e mulheres;
- Integração do setor informal;
- Proteção aos trabalhos migrantes;
- Proibição do trabalho infantil e forçado;
- Participação dos empregadores e trabalhadores nos programas de governo e nas estratégias de geração de empregos e redução do desemprego.

A fim de atingir estes objetivos, a Cúpula Social discutiu a necessidade dos países de melhorar o acesso ao crédito, à terra, à informação e à infra-estrutura, particularmente para as micro/pequenas empresas e grupos menos favorecidos.

Desde 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) publica o Relatório de Desenvolvimento Humano que incorpora uma metodologia que permite avaliar o desenvolvimento não apenas do ponto de vista do crescimento econômico, mas através de outras dimensões como longevidade e nível educacional. O desenvolvimento, neste sentido, é entendido como:

- Desenvolvimento **para** as pessoas, incorporando a dimensão crescimento econômico;
- Desenvolvimento **das** pessoas, que envolve a questão da equidade;
- Desenvolvimento **pelas** pessoas que incorpora a questão da participação;
- Desenvolvimento **contínuo**, que embute a noção de sustentabilidade.

O índice geral é denominado Índice Desenvolvimento Humano (IDH) e tem como objetivo medir a qualidade de vida e progresso humano a nível mundial. IDH leva em conta que as pessoas devem desfrutar uma vida longa e saudável (mensurado através da esperança de vida a nascer), adquirir conhecimento (mensurado pelo nível educacional: taxa de alfabetização de adultos e matrículas no ensino médio e superior) e ter acesso a recursos (mensurado pela renda per capita). O IDH se situa entre os valores 0 (zero) e 1, sendo que valores mais altos indicam níveis superiores de desenvolvimento. A classificação internacional enquadra os países em três categorias:

*Países de baixo desenvolvimento: IDH abaixo de 0,5*

*Países de médio desenvolvimento: IDH entre 0,5 e 0,8*

*Países de alto desenvolvimento: IDH acima de 0,8*

Se em termos de conceito o debate acadêmico apontou uma certa convergência, a polêmica ocorre nas discussões sobre políticas de desenvolvimento, ou seja, de que forma concretizar um modelo de desenvolvimento sustentável.

BRINKERHOFF (1997) argumenta que podem ser identificadas três gerações de análise de políticas públicas. A primeira geração corresponde às políticas baseadas na teoria econômica neo-clássica, com ênfase no desenvolvimento econômico. Inicialmente, as prescrições desta primeira geração recomendavam políticas que visassem crescimento acelerado (*take-off*), posteriormente defendia-se políticas de estabilização econômica e ajuste estrutural as quais predominaram nos anos 80. O foco central dessa geração era aspectos macroeconômicos e busca do ponto de equilíbrio que maximizasse o bem-estar sócio-econômico dentro de um sistema baseado em mercado livre.

A crítica dos pressupostos dessa teoria, ou seja, de que os governos teriam interesse em maximizar o bem-estar da população e que possuiriam capacidade administrativa suficiente para fazê-lo, levou o desenvolvimento da segunda geração de políticas. Essa segunda geração passou a incorporar os aspectos institucionais e políticos nas políticas de desenvolvimento. O Estado exerce um papel importante na agenda de desenvolvimento e portanto a solução para os problemas de desenvolvimento passaria pelo repensar a ação do Estado.

A terceira geração de políticas, de acordo com BRINKERHOFF (1997), incorporou as críticas das gerações anteriores – que concebiam a análise e elaboração de

políticas públicas de maneira estanque – e passou a considerar as **políticas públicas** como um *processo*. Dessa forma, a separação entre elaboração e implementação se torna menos evidente e a política é compreendida como um processo dinâmico, onde os resultados esperados não se apresentam de forma determinista, mas sim como uma aproximação resultante de uma análise ampla do contexto político, social e econômico. Além disso é destacada a **importância de outros atores sociais** que não o governo na elaboração e implementação de políticas públicas. (OSTROM, 1991; FISCHER J., 1998)

No caso dos países em desenvolvimento, NELSON (1991) ressalta que a compreensão dos resultados das políticas de estabilização e ajuste estrutural passa pela análise dos fatores políticos que afetam as escolhas de políticas governamentais. A deficiência na construção da base institucional observada em diversos países da América Latina os quais apresentam uma base social fragmentada, interferência externa e o número elevado de planos (ortodoxos e heterodoxos) que fracassaram no passado, explicam em grande parte, segundo o autor, o fracasso dos programas de ajuste.

Pode-se dizer, portanto, que a maneira como as políticas mudam, a extensão e o conteúdo das mudanças tem sido alvo de grande discussão no meio acadêmico. VRIES (1999) comenta o debate sobre o incrementalismo na temática de políticas de desenvolvimento, ou seja, a extensão das mudanças de conteúdo de novas políticas depende da política precedente. O autor ressalta quatro problemas fundamentais na formulação de políticas de desenvolvimento: adaptação, de expressão, de integração e instrumentais. Nesse sentido, é fundamental que o governo estabeleça indicadores para acompanhamento das mudanças em quatro elementos-chave do processo de elaboração de políticas (VRIES, 1999):

- Formulação de metas e objetivos;
- Instrumentos e políticas usados;



- Papel de grupos de atores sociais no processo de elaboração de políticas;
- Problemas abordados e negligenciados.

A partir das colocações feitas, particularmente sobre políticas de desenvolvimento de terceira geração, as questões que surgem são: será que o Estado está preparado para viabilizar um modelo de desenvolvimento sustentável? Que tipo de Estado e de políticas sociais são necessários para concretizar esse modelo de desenvolvimento?

“O maior problema para as sociedades latino-americanas em relação aos desafios do desenvolvimento atual não é tanto a carência de recursos naturais, econômicos, humanos mas, antes a inadequação e a ineficiência das instituições que condicionam a produtividade desses recursos” (CATALÁ, 1998, p.276)

Compartilhando com as idéias expostas de CATALÁ que o maior **problema** no desenvolvimento é de **cunho político-institucional**, este trabalho apresentará, na próxima subseção, considerações sobre tendências no debate sobre reforma do Estado para em seguida fazer um breve histórico das estratégias de desenvolvimento implementadas no Brasil a partir da década de 40.

### 3. REPENSANDO A AÇÃO DO ESTADO

No debate acadêmico sobre Estado e gestão pública, os anos 80 representaram o momento de profunda análise e reflexão sobre as causas da crise do Estado interventor.

Passado o momento de crítica e perplexidade em relação a situação dramática de paralisia do desenvolvimento social, particularmente nos países da América Latina, passa-se, na atualidade, para um momento de reconstrução, de repensar e refletir

sobre qual é o **tipo de Estado** que pode superar as deficiências e quais deverão ser os **papéis e relações** que deve estabelecer com a sociedade civil para que seja possível viabilizar um desenvolvimento sustentável.

ALMEIDA (1997) constata que hoje não está claro quais serão as novas formas de assegurar as igualdades de oportunidades, porque se vive um momento de profundas mudanças e de experimentação. Utilizando a analogia de “navegar sem bússola”, a autora enfatiza que é imprescindível prestar atenção ao novo, avaliar o que funciona e divulgar as experiências, ao invés de prever a catástrofe social ou insistir em sonhos generosos. Vale dizer, que não existe um modelo pronto para solucionar estes questionamentos, mas é imperativo buscar caminhos, sem permitir que conceitos e preconceitos cerceiem as possibilidades de criar e construir. Deve-se pensar em respostas criativas, porém, o que torna este processo lento e complexo é a dificuldade dos gestores de desaprenderem e desligar-se das idéias velhas (CATALA, 1999), abandonando suas visões e soluções do passado (CARDOSO, 1999).

Uma corrente de opiniões mais radical acredita que o **Estado é ineficiente por natureza** porque a causa da ineficiência é o próprio Estado; portanto, a solução passa por minimizar o tamanho do aparato técnico-administrativo e reduzir, drasticamente, a ação do Estado. Em outra vertente, encontram-se autores que consideram que a ineficiência é resultante da forma como o Estado está organizado e não do próprio Estado em si, portanto, a solução passa pelo **aperfeiçoamento organizacional** e pela elevação dos **padrões de gestão** dos órgãos públicos.

Embora a reforma do Estado esteja na pauta e na agenda internacional hoje em dia, SPINK (1999) mostra que esta reflexão não é algo característico da virada do século, para os países da América Latina. Desde a década de 30 já foi possível mapear ações de reestruturação dos órgãos públicos, porém será a partir da década de 70 que o conceito de reforma administrativa terá uma abordagem integrada de desenvolvimento, enfatizando-se ações de articulação e coordenação. Utilizando três

dimensões: estratégias da reforma, história pública da reforma administrativa e contexto político, social e econômico, SPINK (1999) fez um levantamento em 17 países da América Latina com o objetivo de descrever a reforma do Estado, desde a década de 30. O quadro a seguir sintetiza as principais conclusões do autor.

### **Quadro 1**

#### **Principais Características da Reforma de Estado na América Latina**

*Anos 30:* tentativas de introdução de práticas de administração de pessoal e sistemas de mérito com estabilidade de emprego

*Anos 40:* preocupação com eficiência, observou-se a tendência de estruturar departamentos de Organização e Métodos, subordinados tanto ao sistema judiciário quanto a departamentos de orçamento e finanças ou diretamente ao gabinete presidencial.

*Anos 50:* nessa época, apareceram as abordagens de treinamento administrativo e estruturação das instituições, estimuladas pelo Plano Marshall de 1948-51. É neste período que surgem escolas e centros de treinamento de pessoal administrativo, tal como a Escola Brasileira de Administração Pública em 1952 (EBAP)

*Anos 60:* ênfase no debate sobre eficiência, efetividade, boa gerência e pessoal qualificado. Segundo SPINK (1999), é a partir desse período que se constitui a efetiva construção do “debate da reforma administrativa”. Surgem os consultores em administração pública das Nações Unidas para efetuar diagnósticos e fazer recomendações; a CEPAL enfatizando a necessidade do planejamento do desenvolvimento. Estes fatores acabaram forçando a reorganização do serviço público de forma a implementar o planejamento delineado.

### Quadro 1 (continuação)

#### Principais Características da Reforma de Estado na América Latina

*Anos 70:* preocupação com uma abordagem mais integrada de desenvolvimento, necessitando de coordenação, controle e articulação dos órgãos governamentais. A questão do planejamento, orçamentos, finanças, pessoal e suprimentos eram delineados em diferentes agências porém ligados a uma unidade central.

*Anos 80:* crise financeira e necessidade de ajuste estrutural, visão muito restrita de reforma da administração pública, enfatizando-se questões relacionadas a redução de quadros.

*Anos 90:* reflexão sobre o Estado e a Sociedade, verifica-se tentativas de descentralização do governo central, reflexão sobre a natureza da sociedade civil e novas formas de reorganização social. A revisão dos modelos de gestão também é incorporada na agenda de reforma, procurando-se passar de uma concepção burocrática para uma administração pública gerencial.

Fonte: Adaptado de SPINK(1999).

Na literatura acadêmica sobre reformas do Estado implementadas até a década de 90, existe praticamente um consenso que as fórmulas adotadas foram simplistas (TEIXEIRA, 1999). Além disso, houve uma certa preponderância do “fazer certo” em detrimento de uma discussão de adequação política da reforma (SPINK, 1999) bem como dos arranjos institucionais necessários para implementar.

“É como se o insucesso tivesse levado não a uma reflexão sobre o **motivo** de a mudança não ter sido eficaz, e sim ao argumento de que algo mais precisava ter sido incluído, que era necessário um debate maior, com maiores poderes e amplitude” (SPINK, 1999, p.156)

As discussões atuais sobre reforma do Estado partem da premissa de que não adianta apenas aprimorar as organizações públicas existentes mas sim redefinir as regras do jogo que determinaram as organizações e os atores sociais (CATALA, 1999). Autores como KLIKSBERG (1992) e BARZELAY (1992) discutem quais são os novos paradigmas da gestão pública, mostrando que o Estado tem um papel importante a cumprir, no atendimento das necessidades e demandas da sociedade civil, o qual exclui a solução que erradica, ou reduz a formas mínimas, os órgãos e instituições estatais vocacionados para estes focos de ação.

Embora BARZELAY tenha como realidade empírica de análise o caso americano são bastante adequadas, para este estudo, suas colocações sobre administração burocrática e pós-burocrática. O autor mostra que embora o paradigma burocrático tenha sido válido e importante no início deste século, hoje em dia, suas premissas e crenças estão sendo questionadas, face às mudanças das configurações das demandas sociais. Surgem pressões para reformulação da ação estatal, em vista de sua incapacidade de gerar **os resultados** demandados, passando-se para o paradigma pós-burocrático, o qual procura agregar características que respondam às expectativas da sociedade.

Sintetizando esta comparação no quadro a seguir, verifica-se que, a administração burocrática tem como princípio básico a busca de eficiência através de: controle centralizado; contenção de custos; serviços padronizados; papéis, responsabilidades e regras claras e rígidas. Com estas características a administração burocrática, segundo o autor, tende a apresentar uma performance que atende as **necessidades próprias da máquina estatal**, ao invés de focar-se nas necessidades do **público-alvo dos serviços**. A Administração pós-burocrática, por sua vez, está voltada para **resultados** e para as **necessidades dos cidadãos**; não centraliza sua atenção na contenção de custos, mas na obtenção de **benefícios sociais**, com **utilização ótima dos recursos**. Ou seja, sua modelagem organizacional caracteriza-se pela flexibilidade, criatividade e autonomia.

Segundo BARZELAY, o grande desafio da mudança de paradigma está em alterar **padrões culturais** característicos dos órgãos governamentais, entre eles destacando: focar como as coisas podem ser e não como elas tem sido; apoiar o cliente/cidadão para resolver seus problemas; administrar com eficiência os gastos públicos, direcionar a gestão para o aprimoramento das pessoas e das relações de trabalho.

Embora analisando realidade bastante diferente, KLIKSBERG, discutindo a transformação do Estado na América Latina a partir da crise dos anos 80, aponta caminhos muito parecidos com os de BARZELAY. Mostra que a história latino-americana do pós-guerra, evidencia o crescimento brutal do papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico e social. Para poder viabilizar seu papel, os Estados acabaram criando um número elevado de organismos públicos, tornando sua gestão difícil e bastante complexa. Com a crise dos anos 80, tornam-se mais intensas as demandas no sentido de obter eficiência, otimização e racionalidade dos gastos públicos; o que, segundo, o autor, demanda estratégias que exigem:

“transformações profundas no aparelho público e uma elevação substancial de sua capacidade de gestão (...) sem capacidade de gestão estatal, as políticas e projetos econômicos e sociais mais consistentes esbarrarão no “gargalo” que reduzirá, drasticamente, as possibilidades de cumprimento efetivo de suas metas” (KLIKSBERG, 1992, p.10)

**Quadro 2****Comparação de Modelos de Gestão Estatal**

<i>Paradigma Burocrático</i>	<i>Paradigma Pós-Burocrático</i>
baseado no interesse público	orientado para as necessidades do cidadão
eficiência	qualidade e valor agregado
administração	produção - entrega efetiva de serviços
controle centralizado	aderência às normas
funções específicas, autoridade e estrutura bem definidas	definição de missão, estratégias, serviços, clientes/cidadãos e resultados esperados
ênfase em custos	ênfase na agregação de valor
imposição do respeito e responsabilidade	construção de responsabilidade e ênfase em processos e em relacionamentos
seguir normas e procedimentos	entender e aplicar as normas, identificar e solucionar problemas, aperfeiçoar constantemente processos
gestão dos sistemas administrativos	separar o serviço do controle, dar suporte às normas, fornecer alternativas de escolhas para o cliente/cidadão, estimular ações coletivas, mensurar resultados e enriquecer o <i>feedback</i>

Fonte: BARZELAY (1992), cap. 7, p.118.

PRZEWORSKI (1999) chama a atenção para os dilemas e objetivos da reforma do Estado. O primordial é construir instituições que fortaleçam a capacidade do aparelho estatal de “fazer aquilo que deve fazer e o impeçam de fazer aquilo que não deve-se fazer” (PRZEWORSKI, 1999, p.39). Utilizando a teoria do agente-principal<sup>6</sup>, o autor enfatiza que para o governo ter bom desempenho, a burocracia deve ser supervisionada por políticos que devem, por sua vez, responsabilizar-se perante os cidadãos. Como ressalta o autor,

“Logo, há bons motivos para supor que a qualidade da intervenção do Estado depende da organização interna do Estado – em particular, das relações entre políticos e burocratas – e do desenho das instituições democráticas que determinam se os cidadãos podem ou não controlar os políticos.” (PRZEWORSKI, 1999, p.52)

Com essa colocação PRZEWORSKI, ressalta a importância das questões de governabilidade e governança na discussão de reforma de Estado. Embora estes termos sejam utilizados através de inúmeros sentidos e significados (ADULIS, 1999), a colocação de DINIZ (in: Adulis, 1999) apresenta-se como a mais clara e consistente

“governabilidade caracteriza-se como as condições institucionais e sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como a forma de governo e as características do sistema partidário e eleitoral ...e a governança para lidar com as questões ligadas à capacidade de ação do Estado na implementação das políticas

---

<sup>6</sup> O termo inglês utilizado é agente-principal. A premissa básica da teoria é que os mercados e indivíduos têm acesso a diferentes informações e estabelecem-se entre os atores sociais relações regidas por contratos explícitos ou implícitos. Os agentes são os atores sociais que executam/fornecem um determinado serviço e principal são aqueles que demandam e recebem o serviço. Segundo o autor, a economia é uma rede de relações diferenciadas e multifacetadas entre classes de *agents* e *principals*. As instituições que organizam essas relações podem ser puramente econômicas ou políticas.



públicas e na consecução das metas coletivas” (DINIZ, in: ADULIS, 1999, p.19)

Neste sentido, ADULIS (1999) chama atenção para a necessidade de rompimento de uma visão reducionista de governabilidade, que atribui apenas aos tecnocratas o poder de reformulação e implementação de políticas, sendo necessário colocar em evidência a dimensão política, para que seja possível executar as políticas públicas. Utilizando as considerações de DINIZ, ADULIS (1999) aponta três fatores responsáveis pela incapacidade do Estado em implementar suas metas:

- Carência de instrumentos e condições operacionais satisfatórias, que seriam necessárias para implementar as decisões de forma eficaz.
- Formulação, pelas elites governamentais, de estratégias de implementação que não mobilizam apoios externos e, conseqüentemente, não contam com o comprometimento dos próprios interessados.
- Crescente perda de credibilidade do governo e resistência passiva ao poder estatal por parte da população, que se frustra com os fracassos do governo nas sucessivas tentativas de implementação.

Para superar estas deficiências, torna-se necessário adotar novas formas de gestão que aprimorem as condições operacionais das organizações públicas e alarguem o universo dos atores participantes, mediante a criação de mecanismos e instrumentos que viabilizem a cooperação, a negociação e a busca de consenso (ADULIS, 1999)

KLIKSBERG (1992) também aponta quais são os aspectos neurais para acionar a mudança nas organizações públicas, entre os quais, destacam-se:

- **redesenho da gestão** através de critérios qualitativos, que assegurem que o gasto público é produtivo;

- **articulação substantiva do aparelho estatal**, que obedece a um ordenamento formal mas, na prática, funciona de forma desarticulada;
- resgate da **auto-imagem** e da **imagem pública do funcionário**, através da valorização da competência profissional efetiva e do sentido do trabalho realizado;
- **desenvolvimento dos recursos humanos**, capacitando-os para gerenciar situações de incertezas e estimulando-os à busca contínua de soluções inovadoras;
- estabelecimento de mecanismos efetivos de **avaliação de resultados**;
- busca permanente de formas não tradicionais de **cooperação regional** e/ou **institucional**, que incluem a **articulação com organismos da sociedade civil**.

Pela análise da bibliografia sobre reforma do Estado e instituições públicas, é possível afirmar que não existe discordância quanto à necessidade de **remodelagem** do Estado em suas formas e práticas, porém, como atingir esse objetivo é o grande dilema e desafio na virada do milênio. A literatura acadêmica é vasta sobre análises das razões para mudar e dos problemas atuais presentes nas sociedades decorrentes de um Estado ineficiente, no entanto, existe uma carência de estudos que mostram as soluções implementadas por governos e suas respectivas instituições<sup>7</sup> que efetivamente caracterizam-se em remodelagem de papel e de práticas organizacionais.

As propostas de reformulação da ação estatal, encontradas na literatura, acabam girando em torno de duas abordagens: uma que centraliza suas idéias em aspectos bastante intrínsecos ao funcionamento da máquina, e a segunda que ressalta a

---

<sup>7</sup> No caso brasileiro existem alguns estudos recentes bastante interessante como por exemplo de SPINK e outros(1999); ADULIS (1999); FISCHER (1998) e TEIXEIRA e outros (1999).

importância de haver um Estado mais flexível para adaptar-se às mudanças e apto a realizar alianças estratégicas entre os órgãos governamentais e destes com a sociedade civil, para viabilizar o desempenho de seu papel, que se materializa em resultados efetivos de sua ação.

Para que seja possível uma visão abrangente sobre a reforma do Estado, é fundamental considerar estas abordagens como complementares e não mutuamente exclusivas. Na próxima subseção, serão feitas considerações sobre as estratégias de desenvolvimento adotadas pelo Brasil e México, a partir da década de 40, para que seja possível entender e contextualizar os indicadores sócio-econômicos desses países no final dessa década.

## 4. ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS NO BRASIL E MÉXICO: BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA

### 4.1. Brasil

BAER (1985) faz uma análise dos esforços de industrialização anteriores a Segunda Guerra Mundial. O autor mostra que, devido às características da política mercantilista portuguesa, que colocava obstáculos ao desenvolvimento industrial, até a segunda década do século XIX, a economia do Brasil dependia basicamente da exportação de produtos primários.

Durante a maior parte da monarquia (1822-1889) a política comercial baseou-se no livre-cambismo, sendo que os senhores de terra e os comerciantes do litoral eram a classe dominante.

Na segunda metade do século XIX, ocorrem as maiores tentativas de industrialização, como por exemplo com a construção da primeira estrada de ferro. Neste período, muitas empresas se beneficiaram com a proteção tarifária imposta pelo governo, que necessitava de maiores receitas. Com a abolição dos escravos, em 1888, houve maior impulso devido ao êxodo para cidade de fazendeiros que passaram a se dedicar ao comércio e à indústria. Mas foi com a expansão da cultura cafeeira, no final do século XIX, que criou-se condições para o início da industrialização, beneficiada com a vinda de imigrantes e maior disponibilidade de recursos para financiamento das indústrias emergentes.

BAER (1985) comenta ainda que, com Primeira Guerra Mundial, houve no Brasil maiores oportunidades de desenvolvimento para as indústrias emergentes devido a limitação da concorrência externa.

No entanto, a industrialização neste período não atingiu o setor de indústria pesada o que ocasionou uma forte dependência de importação de máquinas. Além disso, muitas indústrias nascentes não conseguiram superar a concorrência externa devido a problemas de qualidade e custos.

Neste sentido, o autor coloca que embora tenha havido um importante surto da industrialização no país, não ocorreram mudanças profundas na estrutura da economia brasileira.

Com a depressão da década de 30, as exportações brasileiras caíram abruptamente e como o café representava grande parte das exportações, a preocupação do governo foi de defender o setor cafeeiro através da compra de estoques, dando ajuda financeira aos produtores.

Através da limitação sobre a quantidade de bens importados houve maior incentivo a produção visando suprir a demanda interna, inalterada pelo equilíbrio econômico que mantinha estável a renda do setor cafeeiro.

BAER (1985) avalia que com a carência de divisas e elevação dos preços dos produtos importados, a expansão industrial utilizou-se, num primeiro momento, da capacidade ociosa existente. Necessitaria, então, desenvolver a produção de bens de capital indispensáveis à manutenção da capacidade produtiva. No entanto, o autor ressalta que mesmo com esse impulso a estrutura econômica não sofreu grandes transformações.

FURTADO (1962) destaca que até 1930 verifica-se no Brasil a miragem de um desenvolvimento impulsionado por exportações

“Nosso desenvolvimento resultou muito mais de uma imposição histórica do que da tomada de consciência da realidade nacional pelos homens que dirigiam o país”.  
(FURTADO, 1962, p.65)

Com opinião bastante semelhante a FURTADO, BAER (1985) destaca que até a década de 30 não houve interesse em fazer um planejamento do desenvolvimento econômico. Em 1931, foi publicado o estudo de Otto Niemeyer mostrando as fraquezas e vulnerabilidades do país que apoiava-se na exportação de poucos produtos agrícolas. O estudo recomendou maior diversificação da pauta de exportações mas não enfatizou a industrialização.

A segunda tentativa de planejamento aconteceu com a Missão Cooke em 1942/43 cujo objetivo era avaliar a contribuição do Brasil para guerra. A conclusão do trabalho foi a recomendação de que deveria haver um maior esforço de concentração de industrialização no Sul do país.

Após a Segunda Guerra Mundial, a industrialização consolida-se como a estratégia que viabilizaria a modificação da estrutura econômica do Brasil. Pela diminuição da importação, a guerra estimulou a industrialização cujo modelo a ser adotado foi a substituição de importações.

FURTADO (1962) mostra que a década do pós-guerra foi caracterizada pelas contradições da política cambial. Com a queda das importações e aumento das exportações, obteve-se uma elevação de divisas no país. Em 1945, o governo instituiu um regime cambial sem restrições o que levou depois de um ano ao esgotamento das reservas.

“Como consequência indireta tivemos a adoção, a partir de 1948, de uma política cambial que veio favorecer de forma ilimitada o setor industrial sem, contudo, obedecer a diretrizes de uma autêntica política de industrialização... Caminhamos, assim, para uma situação de sobre investimento em inúmeros setores industriais, particularmente em indústrias de menor essencialidade, enquanto os investimentos nos setores básicos se desenvolviam de forma totalmente insuficiente. Esta falta de complementariedade dos investimentos industriais no setor privado veio somar-se à ausência de uma política de investimentos de infra-estrutura de parte do poder público” (FURTADO, 1962, p.66)

Segundo BAER (1985), o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) foi a primeira tentativa de planejamento depois da Segunda Guerra. Tratava-se de um programa quinquenal - 1950-1954 - de gastos públicos, porém sua aplicação não foi além de um ano, principalmente pela dificuldade de financiamento. Os planejadores não levaram em conta as dificuldades de balanço de pagamentos e nem a crescente pressão inflacionária e déficits orçamentários. O plano não estabelecia metas para o setor privado e nem programas para agir sobre ele.

Outro esforço de planejamento foi feito pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o período 1951-1953. Esta comissão fez recomendações a respeito de ensino

técnico, diversificação de exportações e da necessidade de superar as disparidades regionais. Reconheceu-se que a viabilização dos projetos só seria possível com ajuda de recursos estrangeiros advindos de outros países e agências internacionais e de recursos internos coletados através de empréstimo compulsório sob adicional a certos impostos. Um importante resultado da Comissão foi a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE<sup>8</sup>).

FURTADO (1962) sintetiza o período que vai de 1930 a 1953 destacando que o desenvolvimento

“foi simples decorrência da atuação de forças profundas da economia, sem que o acesso aos novos caminhos haja sido facilitado por uma autêntica política de desenvolvimento...É a partir de 1953 que começam a estruturar-se as linhas de uma política de desenvolvimento” (FURTADO, 1962, p.68)

Entre 1953-1955, técnicos do BNDE e CEPAL trabalharam juntos para elaborar um planejamento global e sistemático. Com base no período de 39 a 53 estabeleceram projeções para um período de 7 anos, despertando a atenção das autoridades para variáveis estratégicas (como por exemplo: taxa de poupança e fluxo de capital estrangeiro) que determinariam o ritmo de crescimento do país.

A preocupação com o desenvolvimento e a responsabilidade do governo em influir substancialmente foi a fachada do governo de Juscelino Kubitschek (1955-1961) que criou o Conselho Nacional do Desenvolvimento, que foi responsável pela formulação do Programa de Metas. Neste programa foram fixadas metas de 5 anos para 30 setores básicos da economia. Foram estimulados os setores de siderurgia, alumínio, cimento, celulose, mecânica pesada e química que marcariam o compasso para uma rápida industrialização.

---

<sup>8</sup> Somente em 1982 inclui-se a dimensão social no nome do banco e sua sigla passa a ser BNDES.

VELLOSO (1986) faz uma análise do processo de industrialização dos anos 50 destacando alguns problemas:

- o desestímulo às exportações de produtos agrícolas criou um grande estrangulamento no setor agrícola que se expandia extensivamente com custos marginais crescentes e baixa produtividade;
- inchaço das cidades;
- não houve a criação de uma estrutura de intermediação financeira;
- desenvolvimento de indústrias calcadas em transporte rodoviário dependente de petróleo.

Como consequência destes aspectos, verifica-se neste período forte crise cambial, inflação, instabilidade política, déficit público e exaustão da infra-estrutura.

Segundo o autor, a preocupação dos anos 60 foi reorganizar a estrutura econômica e reestruturar o papel do Estado, que aumentou a sua área de atuação, investindo em energia (hidrelétricas, petróleo), comunicações (principalmente correios e telefonia), siderurgia, exploração mineral, transporte e saneamento básico.

Na área financeira, o Estado passa ter maior intervenção com o Banco Central (BACEN) e Banco Nacional de Habitação (BNH). Neste período são criados diversos bancos de desenvolvimento estaduais.

Com isso, o Brasil conseguiu desenvolver uma estrutura de captação de recursos sem comparação com outros países da América Latina.

De 1967 a 1973, verifica-se no país um grande crescimento econômico fruto de políticas expansionistas do governo, reformas financeiras e ascensão da economia



mundial, principalmente depois da Guerra do Vietnã. O Brasil deixa de ser exportador primário e passa a ser exportador de produtos manufaturados industriais e agrícolas.

No final da década de 70, há o final do “*boom*” econômico resultante da combinação do choque do petróleo e desequilíbrio interno. A inflação começa a se elevar, há um grave problema de poupança do Estado com alta dívida externa e interna, provocando uma ciranda financeira, ou seja, o déficit público gera a necessidade de maior endividamento do setor público, elevando os juros internos, forçando a elevação da inflação, isto por sua vez ocasionava uma queda real das receitas públicas e enfraquecimento das finanças públicas, realimentando o ciclo.

VELLOSO (1986) mostra que no governo Geisel, ao lado de uma visão estratégica para o crescimento, há sérios problemas de financiamento cuja origem é o endividamento externo, déficit interno associado ao comprometimento financeiro das estatais e oferecimento de linhas de crédito subsidiado a taxas reais negativas, favorecendo alguns setores em particular.

Desta forma, chegou-se aos anos 80 com um grande déficit, pressão inflacionária, forte crise econômica e sérios problemas na área social: pobreza, desigualdade na distribuição de renda e exclusão social. As ações do governo resumiram-se a implementação de diversos planos econômicos que representavam tentativas de soluções para contornar o grave problema de endividamento interno e externo e controle inflacionário. A década de 80 foi caracterizada como “*década perdida*”, convivendo-se com o fenômeno de “*estagflação*”, ou seja, recessão com inflação.

O início da década de 90 foi marcado pela tentativa do governo de inserir o Brasil na economia mundial e controlar a inflação no país. No entanto, os problemas sociais continuavam a ser abordados de forma tímida e pouco efetiva.

LOPES (1990) faz um balanço dos efeitos das estratégias de desenvolvimento utilizadas no Brasil, mostrando que o país chega à década de 90 com as seguintes características:

1. *trabalho*: abundância de mão de obra barata mas com carências educacionais e de saúde, levando a baixa produtividade;
2. *atitudes, crenças* propícios ao crescimento material e inovação;
3. *ajustes institucionais* ainda no início acompanhado de um certo grau de maturidade política;
4. *educação e saúde* em situações *deploráveis*;
5. *mecanismos de mercado*: excesso de interferências prejudicando o funcionamento adequado;
6. *relacionamento com o exterior*: começa a haver menos preconceitos contra exportações;
7. *presença do Estado*: incapacidade do setor público de efetuar novos investimentos e início do processo de privatização;
8. *tecnologia*: diretrizes pouco eficientes ainda baseadas em concessão de privilégios.

No que se refere às políticas sociais, COHN (1998) faz uma análise de sua evolução ao longo da década de 90. Segundo a autora, o início da década é marcado pela rearticulação das forças políticas conservadoras em torno de um consenso neoliberal, em uma conjuntura econômica de ajuste estrutural. Neste contexto, houve uma tendência de segmentar as políticas sociais por áreas e por instâncias

burocráticas que ocasionou um quadro de múltiplos programas e políticas sociais caracterizados pela fragmentação, clientelismo, centralização de recursos no nível federal e com baixa capacidade redistributiva.

A partir de 1994, é formulado um conjunto de programas sociais contemplando as áreas de *direitos da mulher e direitos humanos* (Programa Nacional dos Direitos Humanos), *trabalho, emprego e renda* (Programa de qualificação profissional, PROGER, PROEMPREGO, Programa de Crédito Produtivo Popular, Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) *educação* (ênfase no ensino fundamental) e *saúde* (Saúde da Família e Agentes Comunitários de Saúde) sob a nomenclatura de “Brasil em Ação” juntamente com o Programa Comunidade Solidária. Segundo a autora, todas as ações apresentam problemas sérios em sua implementação.

Para a autora, o caminho que as políticas sociais vêm seguindo a partir de meados da década de 90 é de reformas sociais, sobretudo de seguridade social, que desvinculam a inserção no mercado formal de trabalho dos direitos próprios do seguro social, propondo-se um regime de capitalização individual em função da capacidade de poupança de cada cidadão. Como resultado, observa-se uma estratégia do governo de desestatização e desregulamentação com políticas sociais mais seletivas e focalizadas nos setores mais pobres.

A descentralização foi definida como prioridade no caso de implementação das políticas sociais, no entanto, esbarra-se na seguinte questão: a esfera federal tendo que manter seus gastos sob estrito controle, ao promover medidas de descentralização, mantém sob seu controle a quantidade e modalidade do repasse de recursos para as unidades subnacionais que, por sua vez, passam a travar uma guerra fiscal entre si, visando atrair investimentos produtivos. Apesar desta situação, hoje no país, a esfera municipal vem demonstrando uma enorme capacidade inovadora na gestão dos sistemas de serviços sociais, estabelecendo parcerias com organizações da sociedade civil e ampliando a participação da comunidade local.

Segundo COHN (1998), a parceria do ponto de vista do governo central tem sido proposta através das organizações sociais, entidades privadas sem fins lucrativos que passam a prestar serviços para o Estado (ou a geri-los no lugar do Estado) e se submetem ao controle contábil da prestação de contas dos órgãos públicos. Do ponto de vista dos níveis estaduais e municipais, a proposta é também de utilizar organizações sociais ou outras formas de gestão, porém procurando desvincular a prestação de serviços de sua administração e promovendo novas formas de captação de recursos.

No que se refere à participação, privilegiou-se a formação de conselhos que efetivamente tentam garantir a participação dos setores mais organizados da população em políticas setoriais e transversais. Entretanto, esses conselhos tem pouca autonomia do Estado e passam cada vez mais a constituírem-se em espaços burocratizados, que não tem como levar em consideração as diferenças regionais, e acabam espelhando a conjugação de forças políticas com forte traço clientelista, favorecido pelo fato de serem normalmente presididos por titulares dos ministérios e secretarias aos quais estão ligados.

COHN (1998) aponta que uma das maiores falhas existentes na implementação das políticas sociais no Brasil, particularmente na década de 90, é justamente a falta de integração entre os diversos setores e instituições públicas. Os melhores resultados tem sido obtidos com os governos locais onde se percebe uma maior facilidade de constituição de parcerias entre diversos níveis de governo e com a comunidade.

Desta forma, o grande desafio para a virada do século é a articulação de políticas de alívio da pobreza com políticas de superação da pobreza. Para isso, não é suficiente grande quantidade de recursos alocados em programas sociais mas consciência da forma de utilização dos mesmos, procurando integrar e focalizar as múltiplas ações desenvolvidas por diferentes agentes públicos em diferentes níveis governamentais. Neste sentido, será fundamental observar maior agilidade das máquinas

administrativas e sobretudo maior permeabilidade do Estado e dos governos às necessidades e demandas sociais da população.

## 4.2. México

Desde o começo dos anos 80, o México vem implementando um modelo econômico neoliberal baseado em políticas governamentais promovidas por bancos multilaterais de desenvolvimento, particularmente após a crise financeira ocorrida em 1982. Segundo TREVIÑO (1994), essa crise representou um divisor de águas no histórico da economia mexicana, ficando evidente o esgotamento do modelo calcado em substituição de importação, com uma regulamentação excessiva por parte do governo e uso indiscriminado de subsídios. Esta situação acabou gerando desequilíbrios estruturais, forçando a adoção de medidas que procurassem modernizar a economia mexicana. O autor destaca as seguintes mudanças implementadas durante o período de 1983-1988:

*Saneamento das finanças públicas:* com o objetivo de sustentar a estabilidade e fortalecer a confiança dos investidores, foram adotadas medidas que visavam a desestatização de empresas públicas; eliminação de subsídios e uma ampla reforma fiscal. Essas medidas tiveram como resultado um superávit financeiro, em 1992, acima de 0,5% do PIB, garantindo também a redução dos picos inflacionários. Este superávit foi conseguido sem diminuição de despesas prioritárias do setor público (educação, saúde, desenvolvimento urbano e previdência social).

*Abertura comercial:* houve no país uma simplificação administrativa nos trâmites de exportação e importação e procurou-se estabelecer medidas estimuladoras para exportação.

*Renegociação da Dívida Externa:* a renegociação buscava reduzir as transferências líquidas de recursos para o exterior a um nível compatível com o crescimento.

*Privatização de empresas públicas e bancos comerciais:* este processo de desestatização foi considerado a pedra angular da reforma econômica, viabilizando a participação do setor privado em atividades reservadas ao setor público, principalmente no que diz respeito a infraestrutura.

*Modernização do sistema financeiro:* procurou-se a ampliação e diversificação das operações dos intermediários dando-lhes maior autonomia e paralelamente reforçando as funções de supervisão do governo federal.

*Desregulamentação econômica:* tratou-se de modificar as excessivas regulamentações que representavam obstáculos a atividade econômica em geral.

*Modernização jurídica do setor agrícola:* o objetivo foi dar segurança à propriedade da terra e abrir múltiplas possibilidades de associação entre os produtores visando um melhor aproveitamento da terra.

*Reforma da Educação:* consistiu em oferecer maior cobertura e qualidade no sistema educativo do país.

*Modernização da Política Trabalhista:* procurou-se introduzir medidas que garantiam a defesa dos direitos dos trabalhadores, fortalecimento de seus salários, maior capacitação e elevação da produtividade.

*Autonomia do Banco Central:* foram feitas alterações na Constituição com o intuito de possibilitar maior autonomia do Banco Central na determinação e direcionamento dos recursos e regulamentação do crédito, câmbio e prestação de serviços financeiros.

LARA e GARCIA (1990) fazem um balanço deste conjunto de medidas apontando as seguintes conclusões:

- O ajuste foi mais demorado do que esperava e com alto custos sociais e econômicos; Passou-se de um déficit público por excesso de gasto corrente para outro por excesso de pagamento sobre a dívida interna;
- Foram necessárias renegociações cada vez mais profundas da dívida externa;
- O mercado financeiro mexicano tornou-se mais vinculado ao exterior;
- Houve efetivamente controle da inflação.

EDWARDS (1995), complementa a visão de LARA & GARCIA, mostrando que as origens da crise mexicana estão relacionadas com o próprio êxito das reformas estruturais implantadas naquele país. A integração econômica promovida pelo NAFTA corroborou para a perspectiva de um crescimento e desempenho positivo da economia mexicana, promovendo uma situação de mercado favorável à entrada de capital privado em grandes quantidades.

A migração desse capital provocou um aumento significativo do consumo, principalmente de bens duráveis, e da importação de insumos intermediários para a indústria bem como aumento da importação de bens de capital e máquinas para modernização do setor manufatureiro. Esta situação provocou um enorme déficit em conta corrente. Havia, porém, a perspectiva de que o fluxo de capital de curto prazo cobriria o financiamento do aumento de despesas, no entanto, isto não ocorreu. EDWARDS(1995) aponta dois eventos inesperados que impediram a redução gradual do déficit:

- Rebelião do Chiapas: o exército Zapatista de Libertação Nacional, composto por camponeses indígenas, levantou uma rebelião armada em 1994 exigindo mudanças sociais e econômicas na região. Esta rebelião acarretou grande instabilidade política.

- Aumento das taxas de juros nos EUA, tornando o mercado mexicano menos atrativo aos investidores internacionais.

CRUICKSHANK & PURCELL (1998) são mais contundentes nas críticas sobre as estratégias adotadas pelo México. As autoras mostram que o país vem adotando desde o começo dos anos 80 um modelo econômico neoliberal que é ainda mais perverso pois está aliado a um profundo grau de corrupção dos órgãos governamentais.

As autoras mostram que as estatísticas existentes no país desde a década de 80 apontam que o país está mais pobre do que há 15 anos. De 1981 a 1996 o PIB diminuiu em 7,79%. A distribuição de renda vem também se tornando mais desigual, como mostra o coeficiente de GINI que, em 1984 era de 0,473 e em 1992 sobe para 0,533. A região mais pobre encontra-se no sul do país, o estado de Chiapas. A situação de pobreza é mais acentuada nas áreas rurais, onde 60% dos domicílios são considerados extremamente pobres. Nestas áreas, o acesso aos serviços sociais básicos vem se deteriorando com maior rapidez já que a concentração de recursos e investimentos, quando ocorrem, se dá basicamente nas áreas urbanas.

CRUICKSHANK & PURCELL (1998) mostram que em 1997 foi possível observar importantes avanços em termos de equidade política, resultantes de uma combinação de reformas eleitorais e de uma ampla participação dos cidadãos, determinados a acabar com o partido do Estado e com a corrupção que impregnava todas as instâncias políticas. Durante 69 anos, o México foi governado por um único partido – Partido Revolucionário Institucional (PRI). Mesmo com a existência a partir dos anos 80, de partidos de oposição, a estrutura criada impedia seu acesso ao poder, fazendo com que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estivessem sempre nas mãos do governo. Esta situação foi considerada como uma das causas fundamentais do alto grau de centralização administrativa e de corrupção observada em praticamente todas as instâncias políticas.



Em 1996, foi aprovada uma reforma eleitoral que possibilitou alguns avanços, considerados pequenos pelas autoras em vista da enorme estrutura de dominação montada pelo partido do governo, mas significativos no caminho até a plena democracia.

No que se refere às políticas econômicas, as autoras mostram que as políticas implementadas continuam a favorecer o interesse do grande capital, em detrimento daquele dos mexicanos mais desprotegidos. Houve destino de recursos para cobrir devedores e acionistas de bancos privados e resgate de companhias multinacionais. Paralelamente, observou-se redução de recursos governamentais para programas anti-pobreza. No orçamento de 1995 este item diminuiu em 20%, em 1996 caiu mais 10,5% e em 1997 voltou a cair mais 11,7%. Segundo CRUICKSHANK & PURCELL (1998) o orçamento para gastos sociais diretamente às populações mais carentes chega no final da década a somente 60% do que era em 1994.

Atualmente o programa mais importante e pioneiro de combate a pobreza é denominado de PROGRESA (Programa para Educação, Saúde e Nutrição). É um programa compensatório que, segundo as autoras, não aborda os problemas estruturais da pobreza no país, no entanto, representou um avanço no sentido de proporcionar uma abordagem mais integral aos problemas de educação, saúde e nutrição.

No que se refere ao emprego, CRUICKSHANK & PURCELL (1998) mostram que ao longo dos últimos 13 anos somente 3,2 milhões de postos de trabalho foram criados ao passo que a demanda de empregos chegou aos 9,3 milhões de novos postos. Em 1997 teve início a privatização do sistema de seguro social o que terá implicações importantes em termos de equidade. Será eliminado o sistema público e coletivo em favor de um sistema privado e individual de pensões. O novo sistema foi amplamente rechaçado pela população, sendo que praticamente metade da população negou-se registrar-se em uma companhia privada. A porcentagem de trabalhadores registrados que ganham até três vezes o salário mínimo aumentou de

65% para 72% entre os anos de 1994 e 1997, no entanto, a porcentagem dos que ganham mais de três salários mínimos diminuiu de 35% para 28% no mesmo período. O salário mínimo teve uma queda de 69%, nos últimos dez anos.

No que se refere a políticas de crédito, as autoras mostram que a falta de crédito acessível representa um dos problemas mais sérios dos micro, pequenos e médios produtores. Desde a crise de 1994/95, houve mudanças drásticas nas políticas de empréstimos e financiamento dos bancos comerciais mexicanos, que praticamente pararam de emprestar às pequenas empresas, canalizando seu crédito para os grandes produtores e companhias. Paralelamente, o governo busca eliminar gradualmente os bancos de desenvolvimento que perderam dinheiro nos últimos três anos (1995/1997).

A próxima subseção abordará alguns indicadores sociais coletados sobre os dois países, enfatizando-se o caso do Brasil cuja disponibilidade de dados foi maior.

## 5. PANORAMA SOCIAL: BRASIL E MÉXICO

### 5.1. Dados comparativos entre Brasil e México

Nos anos 70 e 80 os países da América Latina passaram de um modelo de substituição de importação para economia aberta. Conforme aponta MOREIRA (1998) os custos deste ajuste foram diferenciados entre os países. Estas diferenças são explicadas através de dois elementos: gasto público em capital humano – Educação e Saúde – e forma como os governos estimularam a criação de emprego e renda, particularmente nos setores de baixa renda.

De acordo com dados da CEPAL (1999), mais de 150 milhões de latino-americanos encontram-se abaixo da linha da pobreza. Analisando especificamente a situação

brasileira e mexicana é possível observar que o México apresentou uma melhora no nível de pobreza no início da década de 90, no entanto, o ganho obtido foi perdido entre os anos 94 e 96, chegando a apresentar uma elevação em 7% dos domicílios abaixo da linha de pobreza. (vide tabela 1). O dinamismo econômico foi declinando passando de uma variação positiva de 4,3% na renda per capita para uma queda de 6,5% no período de 94 a 96. Comparando os dados de 1990 a 1996, o México apresentou uma das mais baixas variações de renda per capita na América Latina – apenas 0,3%. O índice de desemprego aumentou não de forma abrupta, ficando em um patamar relativamente baixo – 5,5%.

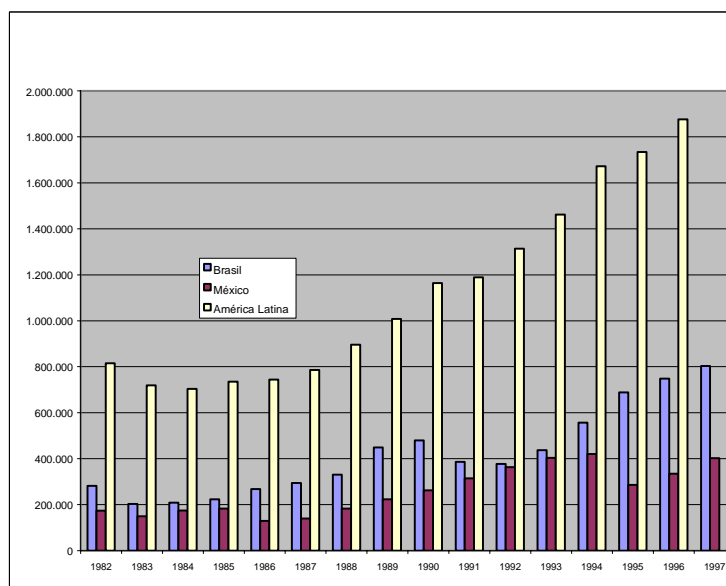
No caso do Brasil, embora tenha sido possível observar uma variação positiva na renda per capita e o nível de pobreza tenha reduzido em aproximadamente 11%, a desigualdade na distribuição de renda continua sendo crítica e encontra-se em patamar apenas observado no continente Africano. O índice de desemprego também encontrava-se no patamar de 5% no final de 97, no entanto, dados do IBGE para outubro/99 apontam para uma taxa de 7,5%.

**Tabela 1**

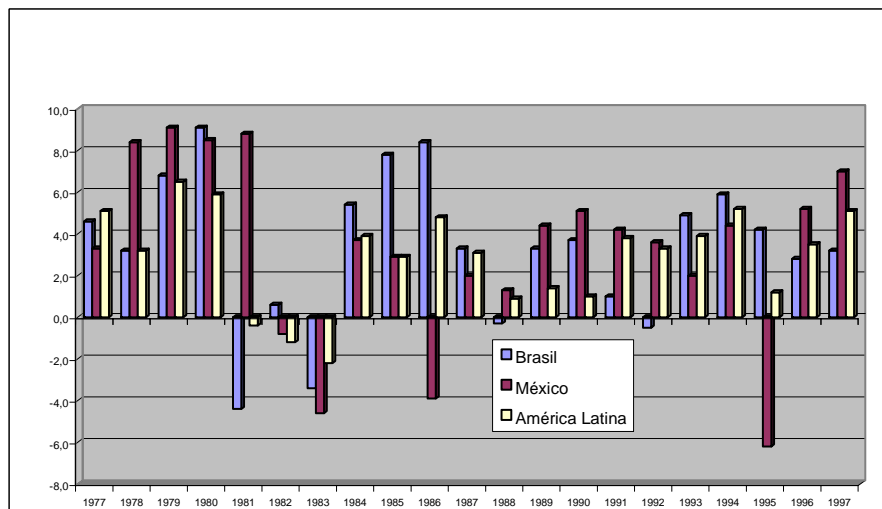
**Pobreza e Indigência por Países, 1990-1997 (porcentagens)**

PAÍS	ANO	FAMÍLIAS ABAIXO DA LINHA DE POBREZA			FAMÍLIAS ABAIXO DA LINHA DE INDIGÊNCIA		
		Total País (%)	Área Urbana (%)	Área Rural (%)	Total País (%)	Área Urbana (%)	Área Rural (%)
<i>Brasil</i>	<i>1990</i>	41	36	64	18	13	38
	<i>1993</i>	37	33	53	15	12	30
	<i>1996</i>	29	25	46	11	8	23
<i>México</i>	<i>1989</i>	39	34	49	14	9	23
	<i>1994</i>	36	29	47	12	6	20
	<i>1997</i>	43	38	53	16	10	25
<i>América Latina</i>	<i>1994</i>	38	32	56	16	11	34
	<i>1997</i>	36	30	54	15	10	31

Fonte: CEPAL, sobre a base de tabulações especiais das pesquisas de famílias dos países respectivos.

**Gráfico 1****PIB por País (em US\$ milhões)**

Fonte: Banco Mundial – “World Development Indicators, 1997 e 1998; e FMI – “International Financial Statistics”, Dezembro/98.

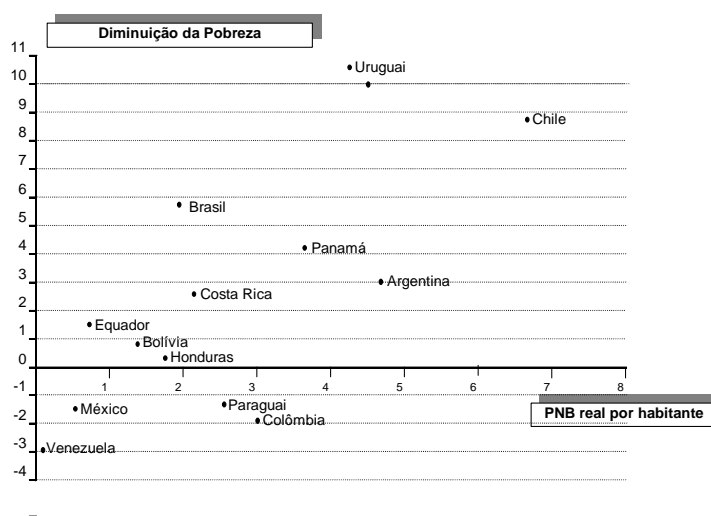
**Gráfico 2****Brasil e México: Crescimento Real do PIB – 1977-97  
(variação percentual sobre o ano anterior)**

Fonte: Banco Mundial – “World Development Indicators”, 1998; e FMI – “World Economic Outlook”, Outubro/98.

Neste sentido, o relatório da CEPAL mostra que nem sempre a relação entre crescimento econômico e diminuição da pobreza é direta e mesmo que ocorra, nada garante que haja uma melhora nos indicadores sociais. (vide gráfico 3).

### Gráfico 3

#### Relação entre Pobreza e Crescimento Econômico, 1990-1997 (taxa média anual de variação, em %)

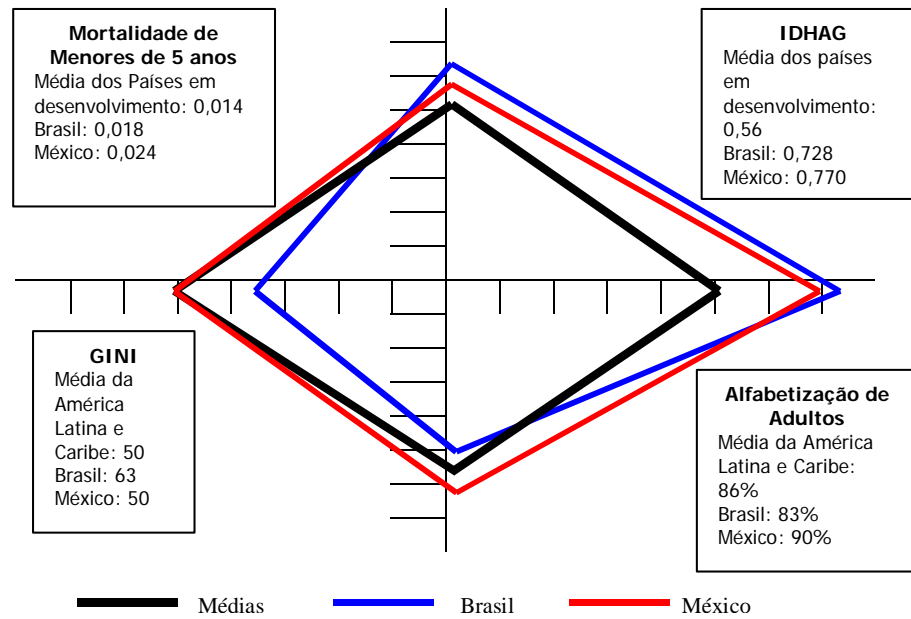


Fonte: CEPAL, sobre a base de informação oficial fornecida pelos países e tabulações especiais das respectivas pesquisas com famílias.

O panorama social dos dois países no final da década é muito parecido: ambos possuem grandes desafios para suas políticas sociais. A figura a seguir ajuda a visualizar a situação dos atuais dos dois países em comparação com a média observada na América Latina. No caso do Brasil, a distribuição de renda é o aspecto mais crítico, estando bem acima da média da América Latina, enquanto para o México destaca-se o alto índice de mortalidade infantil.

Figura 2

## Diamante da Equidade



**Tabela 2****Média de Anos de Educação para a População Maior de 25 Anos por Nível de Renda**

	Decil										Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>Argentina</b>	7,04	7,48	7,74	7,71	8,52	8,82	8,99	9,91	11,13	13,57	9,44
<b>Bolívia</b>	5,96	6,45	7,23	7,67	7,58	8,32	9,15	9,29	10,38	13,12	8,80
<b>Brasil</b>	1,98	2,49	2,97	3,41	3,66	4,40	4,99	5,98	7,43	10,53	5,22
<b>Chile</b>	6,24	6,88	7,09	7,40	7,69	8,16	8,47	9,80	10,88	12,83	8,79
<b>Costa Rica</b>	4,08	4,88	5,39	5,54	5,91	6,31	6,75	7,65	8,62	11,53	6,94
<b>Equador</b>	3,39	4,39	5,07	5,61	5,64	6,85	7,74	8,23	9,19	11,83	7,12
<b>El Salvador</b>	1,63	2,14	2,40	2,75	3,27	3,99	4,73	5,90	7,11	10,27	4,88
<b>Honduras</b>	2,07	2,33	2,47	3,06	3,59	3,90	4,70	5,76	6,86	9,58	4,74
<b>México</b>	2,14	2,95	3,78	4,15	4,78	5,66	6,06	7,24	8,89	12,13	6,23
<b>Nicarágua</b>	2,17	2,05	2,65	3,33	4,11	4,55	4,94	5,46	6,46	8,49	4,74
<b>Panamá</b>	4,31	5,36	6,30	7,07	7,53	8,16	8,78	9,90	10,88	13,57	8,68
<b>Paraguai</b>	3,37	3,67	3,88	4,59	4,81	5,46	5,96	6,62	7,88	10,72	6,06
<b>Perú</b>	3,87	4,17	4,95	5,69	6,60	7,05	7,66	8,28	9,04	10,80	7,20
<b>Uruguai</b>	6,03	6,31	6,54	6,49	6,79	7,34	8,00	8,68	9,74	11,87	8,02
<b>Venezuela</b>	4,66	4,94	5,27	5,72	6,23	6,68	7,20	7,78	8,58	10,81	7,15

Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento – “América Latina Frente à Desigualdade: Progresso Econômico e Social na América Lantina – 1998-1999”.

Os desafios a serem enfrentados nesta virada do século, particularmente pelos países da América Latina, consolidam a temática social na agenda internacional. A crise de um modelo de desenvolvimento centrado exclusivamente no crescimento econômico estimulou a busca de alternativas que contribuíssem mais eficazmente para o fim da pobreza. Neste contexto, o papel das políticas sociais tornou-se o grande foco de discussão no ambiente acadêmico e político.



As conferências organizadas pelas Nações Unidas na década de 90 produziram uma extensa agenda de mudança que constitui uma referência para os países na elaboração de políticas públicas nacionais voltadas para o desenvolvimento social, bem estar e direitos humanos.

Com o intuito de garantir a continuidade e sustentabilidade das políticas governamentais e a participação da sociedade civil à luz dos compromissos firmados nas Conferências sobre Desenvolvimento Social realizadas em Copenhague e Pequim, ambas em 1995, um conjunto de organizações sociais concebeu a idéia de monitorar os esforços públicos nacionais. Esta iniciativa é conhecida internacionalmente como Social Watch sendo que no Brasil foi denominada de Observatório da Cidadania<sup>9</sup>. Anualmente são publicados relatórios comparando as diversas experiências internacionais.

Em levantamento feito em 15 países sobre os planos, programas e iniciativas desenvolvidas a partir destas Conferências, pode-se comparar a realidade brasileira e mexicana. (vide tabela 3). Tanto o Brasil quanto o México são considerados países com uma taxa média de participação governo-sociedade civil (40 a 50%). O Brasil foi agrupado entre os países que mais implementou planos nas direções acordadas – mais de 80% dos planos sobre os quais solicitou-se informações realmente estão sendo implementado. O México apresentou um índice menor – 70 a 80% de implementação.

Se analisarmos o comportamento dos dois países nas diferentes áreas, notaremos que as maiores diferenças estão nas áreas de participação/ equidade e emprego. Na primeira área, o México se destaca em termos de sua taxa de implementação de 83%, embora sem uma expressiva participação das organizações da sociedade civil, o Brasil, por sua vez, foi um dos países com menor número de planos e taxa de implementação. No caso da área de Emprego, a situação é inversa, o Brasil

---

<sup>9</sup> No Brasil, um grupo de referência composto pelo IBASE, CEDEC, FASE, SOS-Corpo e INESC assumiu a coordenação desta iniciativa.

apresentou um taxa expressiva de planos implementados e com uma participação média da sociedade civil. Chama atenção o fato do México não incorporar as organizações da sociedade civil na realização de programas nesta área.

**Tabela 3**

**Painel de Programas e Planos na Área Social – Brasil e México**

	<b>Brasil</b>	<b>México</b>
<b>Participação e equidade (7 planos)</b>		
– Planos relatados		
– % planos em execução	2	6
– % planos começados após 1995	50	83
– % com participação gov/soc.civil	0	33
	0	33
<b>Pobreza e Ajuste (7 planos)</b>		
– Planos relatados		
– % planos em execução	6	7
– % planos começados após 1995	83	57
– % com participação gov/soc.civil	40	40
	60	60
<b>Emprego (6 planos)</b>		
– Planos relatados		
– % planos em execução	5	6
– % planos começados após 1995	80	50
– % com participação gov/soc.civil	25	0
	50	0
<b>Educação (10 planos)</b>		
– Planos relatados		
– % planos em execução	6	10
– % planos começados após 1995	100	90
– % com participação gov/soc.civil	0	0
	40	44
<b>Saúde (10 planos)</b>		
– Planos relatados		
– % planos em execução	8	9
– % planos começados após 1995	88	89
– % com participação gov/soc.civil	0	0
	86	75
<b>Minorias e Grupos Vulneráveis(4 planos)</b>		
– Planos relatados		
– % planos em execução	4	4
– % planos começados após 1995	100	100
– % com participação gov/soc.civil	0	0
	75	50

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados publicados no OBSERVATÓRIO (1998).

Complementando os dados do Observatório e para finalizar o panorama social dos dois países, é interessante comparar os gastos sociais públicos por área. De acordo com dados da CEPAL (1999), o gasto público na área social aumentou nos anos 90. Como pode-se observar pela tabela 4, no início da década de 90, o Brasil apresentou a maior relação gasto social/PIB da América Latina, no entanto no final da década, enquanto os demais países aumentaram esta relação, no Brasil houve uma pequena queda. No que se refere a proporção dos gastos sociais em relação ao total dos gastos públicos, esta situação também ocorre, no anos de 1996 e 1997 o Brasil manteve a proporção em torno de 59% enquanto a maioria dos países da América Latina apresentou um aumento significativo de aproximadamente 10%.

O Brasil está classificado entre os países que possuem maiores gastos sociais per capita (média de US\$ 980,00), enquanto o México encontra-se no bloco dos países com gastos sociais per capita em torno de US\$ 353,00.

**Tabela 4****Gasto Público Social na América Latina**

País	Gasto social per capita		Gasto social/PIB		Gasto social/Gasto Público total	
	1990-1991	1996/1997	1990-1991	1996/1997	1990-1991	1996/1997
Argentina	1.222	1.570	17.7	17.9	62.2	65.1
Uruguai	929	1.371	18.7	22.5	62.3	69.8
Brasil	821	951	19.0	19.8	59.5	59.1
Chile	451	725	13.0	14.1	60.8	65.9
Panamá	494	683	18.6	21.9	40.0	39.9
Costa Rica	445	550	18.2	20.8	64.4	65.1
Colômbia	181	391	8.1	15.3	29.7	38.2
México	283	352	6.5	7.8	41.6	52.9
Venezuela	338	317	9.0	8.4	33.9	39.0
Perú	51	169	2.3	5.8	16.7	40.9
Paraguai	55	148	3.0	7.9	39.9	47.1
El Salvador	87	147	5.4	7.7	21.9	26.5
Bolívia	55	119	6.0	12.0	25.8	44.2
Rep.Dominicana	66	107	4.5	6.0	36.9	39.0
Guatemala	52	71	3.3	4.2	29.8	42.1
Honduras	59	58	7.8	7.2	33.1	31.9
Nicaragua	48	49	10.3	10.7	38.3	35.6
<b>Média A.L.</b>	<b>331</b>	<b>457</b>	<b>10.1</b>	<b>12.4</b>	<b>41.0</b>	<b>47.2</b>

Legenda: azul: países com maiores gastos per capita, vermelho: gastos médios e preto: gastos mais baixos.

Fonte: CEPAL (1999).

Fazendo uma análise das políticas sociais da América Latina nos últimos vinte anos, LONDONO (1997) aponta a lenta transformação destas políticas. As instituições e os padrões de ação herdados dificultaram a adaptação das políticas sociais aos novos requisitos, bloqueando seu fortalecimento e reforma. No geral, as tentativas parciais de transferir o controle dos ativos da infra-estrutura social para agências fora do governo central sem mudar a operação do sistema inteiro, não resolveram os problemas básicos de operação dos setores e acarretaram a fragmentação de instituições básicas para a política social. É interessante o comentário do autor enfatizando que as dificuldades de efetivar estas transferências juntamente com reformas no sistema como um todo acaba gerando uma crescente instabilidade entre

as autoridades sociais. LONDONO (1997) mostra, por exemplo, que a expectativa de permanência no cargo de Ministro de Saúde na América Latina não ultrapassa atualmente os 11 meses e diminui à medida que o tempo passa.

“existe um círculo vicioso de políticas concentradas em áreas particularmente conflituosas, nas quais as tensões burocráticas tolhem as possibilidades do serviço público e a expansão da cobertura às populações mais pobres e necessitadas. E as decisões sempre contingentes e imprevisíveis acabam enfraquecendo ainda mais as instituições sociais”(LONDONO, 1997, p.191)

O autor comenta que esta dinâmica política pode resultar na possibilidade de o continente perder a melhor oportunidade que teve para modernizar os setores sociais e para isso é necessário um formulação institucional abrangente para os setores sociais que tenha uma postura neutra em relação aos múltiplos atores, garanta o **acesso ao financiamento** por parte dos setores mais pobres e propicie incentivos à eficácia e à qualidade dos serviços.

A seguir, será feita uma análise mais detalhada dos indicadores sociais no Brasil.

## 5.2. Indicadores sociais do Brasil

Os dados mais recentes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD de 1998) ressaltam a ampliação da abrangência dos serviços de saneamento básico, eletrificação e telefonia e crescimento no número de moradias dotadas de bens duráveis. Em termos demográficos, o país continua o processo de envelhecimento populacional e da trajetória ascendente do nível de instrução. A dimensão trabalho revela uma situação crítica em termos de estagnação do crescimento de mercado de trabalho porém apresenta um aspecto positivo: pequena redução na concentração no nível de concentração dos rendimentos. A seguir serão detalhados os principais

resultados do PDNAD-98 para as dimensões Demografia, Educação e Trabalho e Rendimento, complementados com indicadores apresentados pelo IBGE através da PME (Pesquisa Mensal de Emprego) e de sua publicação Indicadores Sociais Mínimos<sup>10</sup>.

### **Demografia**

- ✓ A participação das pessoas de menos de 18 anos de idade caiu de 39,8% em 1993 para 36,6 em 1998, refletindo a forte queda da fecundidade na década de 80 e que prosseguiu na década de 90.
- ✓ Em cinco anos, o número de idosos aumentou em 2,2 milhões, sendo que sua participação passasse de 8,0% em 1993 para 8,8% em 1998.
- ✓ Prosseguiu a redução gradual no tamanho da família, o número média de pessoas por família caiu de 3,7 para 3,5.
- ✓ Em 1993, as mulheres eram responsáveis por 22,3% das famílias, esse percentual subiu para 25,9%.
- ✓ Os fluxos migratórios apresentaram uma lenta tendência declinante porém o número de pessoas não-naturais na população continua alto: 39,2% da população não era natural do município em que residia e 15,7 não nasceu no Estado em que morava. O Centro-Oeste foi a região que apresentou o maior percentual de população não-natural (53,8%).
- ✓ Nos anos 60, o Brasil ainda era um país agrícola, com uma taxa de urbanização de apenas 44,7%, em 1996 a taxa de urbanização passa a ser de 78,4%.
- ✓ Entre 1940 e 1996 a esperança de vida ao nascer aumentou de 41,5 para 67,6 anos de idade, ou seja, uma média de 5 anos por década.

---

<sup>10</sup> A Comissão de Estatística das Nações Unidas, em 29/02/97, aprovou a adoção de um conjunto de indicadores sociais para compor uma base de dados nacionais mínima. O objetivo é o acompanhamento estatístico dos programas sociais recomendados pelas diversas conferências internacionais promovidas pela ONU.

- ✓ A esperança de vida de 1997, segundo dados do PNUD(1999), ficou 66,8 anos. Este valor é bastante similar a média mundial (66,7) porém ainda é muito inferior a média dos países industrializados (77,7 anos).

Tabela 5

## Dados Demográficos Gerais - 1996

	Total População	Taxa de Urbanização	Taxa de Crescimento	Esperança de vida	Taxa de Mortalidade Infantil/mil	
<b>Brasil</b>	157.080.053	100%	78,4%	1,4%	67,6	37,5
Norte	11.290.573	7%	62,4%	<b>2,4%</b>	67,4	36,1
Nordeste	44.768.201	29%	65,2%	1,1%	64,5	<b>60,4</b>
Sudeste	67.003.069	43%	<b>89,3%</b>	1,4%	68,8	25,8
Sul	23.516.730	15%	77,2%	1,2%	<b>70,2</b>	22,8
Centro-Oeste	10.501.480	7%	84,4%	2,2%	68,5	25,8

Fonte: IBGE (1999).

## Educação

- ✓ A proporção de crianças de 7 a 14 anos de idade que não estavam na escola baixou de 11,4% em 1993 para 5,3%.
- ✓ A taxa de analfabetismo das crianças de 10 a 14 anos caiu de 11,3% para 6,9%. A disparidade entre as regiões é bastante acentuada, o Nordeste é a região que apresenta o maior percentual (16,8%), Centro-Oeste (2,4%), Sudeste (1,6%) e Sul (1,2%).
- ✓ O percentual de pessoas de 10 anos ou mais idade que tinha pelo menos o 2º grau concluído (11 anos ou mais) elevou-se de 14,4%(1993) para 18,0% (1998). No entanto, chama ainda atenção o fato do país ter 57% da população acima de 10 anos com até 5 anos de estudo. Este percentual é ainda mais gritante nas áreas rurais (83%), vide tabela a seguir.

**Tabela 6****Distribuição da População, segundo Anos de Estudo - 1998**

	Pessoas de 10 anos de idade ou mais		
	Geral	Urbana	Rural
sem instrução e menos de 1 ano	14%	11%	29%
1 ano	4%	3%	7%
2 anos	6%	6%	10%
3 anos	9%	8%	12%
4 anos	15%	15%	17%
5 anos	8%	9%	7%
6 anos	5%	6%	4%
7 anos	5%	6%	3%
8 anos	9%	10%	4%
9 anos	3%	3%	1%
10 anos	3%	3%	1%
11 anos	11%	13%	3%
12 anos	1%	1%	0%
13 anos	1%	1%	0%
14 anos	1%	1%	0%
15 anos ou mais	4%	5%	1%
sem declaração	0%	0%	0%
total	100%	100%	100%

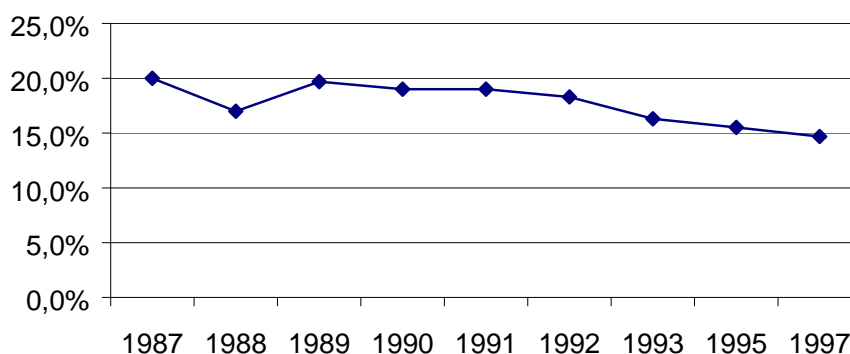
Fonte: A partir de dados de PNAD (1999).

- ✓ Entre 1986 e 1997 a taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais de idade passou de 20% para 14,7%. Essa taxa é próxima do valor dos países da América Latina e Caribe (12,8%), porém é muito elevada quando comparada com a dos países industrializados (1,3%).



### Gráfico 4

#### Evolução da Taxa de Analfabetismo - Brasil



### Trabalho

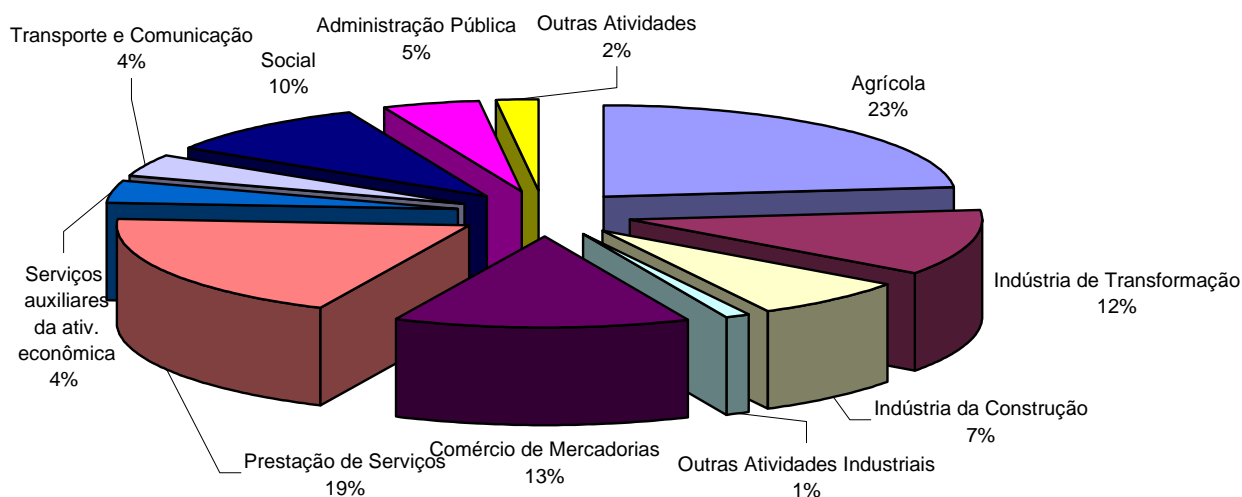
- ✓ Número de crianças de 5 a 14 anos de idade trabalhando continuou em declínio, o percentual no total deste grupo etário diminuiu de 11,5% (1993) para 8,9% (1998).
- ✓ De 1997 a 1998, a população ocupada cresceu apenas 0,9%, na atividade agrícola houve uma queda de 2,6% enquanto em atividade não agrícola o crescimento foi de 2,0%. Os ramos de atividade não agrícola que mais absorveram pessoal foram os da indústria da construção, social e dos serviços auxiliares da atividade econômica. Os ramos que tiveram perda de pessoal foram o da indústria de transformação e o da prestação de serviços.
- ✓ O ramo agrícola representa o setor que ocupa o maior número de pessoas (23%), no entanto, dados do PNAD-98 indicam que esse ramo continua apresentando queda na participação na população ocupada.
- ✓ O setor da indústria (constituído pela indústria de transformação, indústria da

construção e outras atividades industriais) absorveu 20% dos trabalhadores em 1998. De 1997 para 1998, o número de trabalhadores no ramo de transformação teve uma queda 3,2%.

- ✓ O setor dos serviços detém a maior parcela da população ocupada, crescendo 2,2% de 1997 para 1998.
- ✓ Cresceu em 2,1% número de trabalhadores por conta própria. No total da população ocupada, os trabalhadores por conta própria representavam, em 1998, 23,5%. Os dados da Pesquisa Mensal de Emprego de outubro de 1999 confirmam essa distribuição – gráfico 5.

**Gráfico 5**

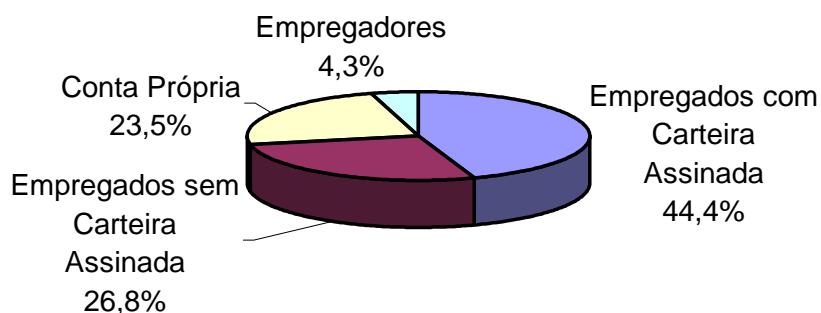
**Distribuição da População Ocupada por Ramo de Atividade – 1998**



Fonte: PNAD (1999).

### Gráfico 6

#### Posição na Ocupação – Outubro/1999



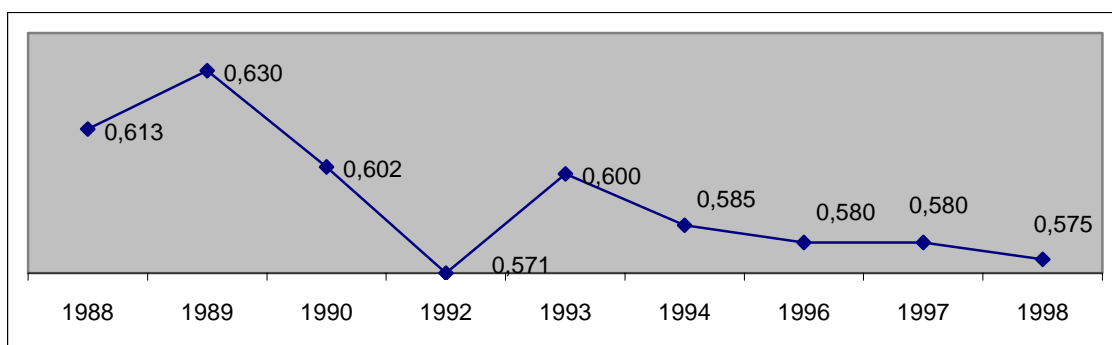
Fonte: PME (1999).

### Rendimento

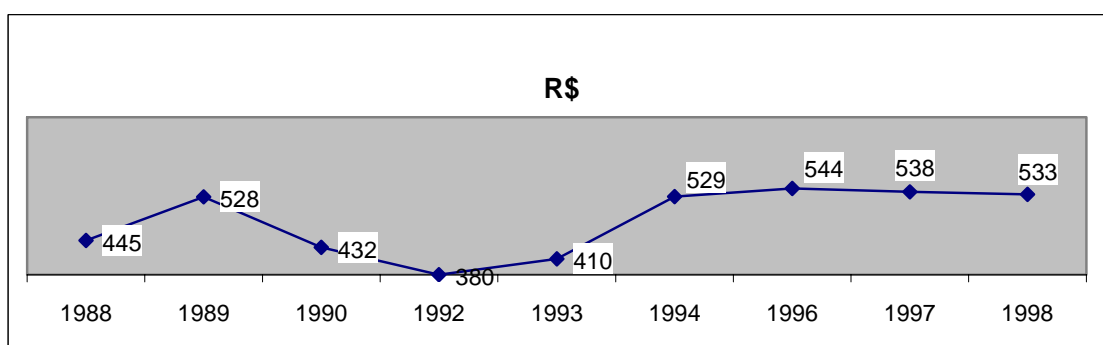
- ✓ O grau de concentração dos rendimentos diminuiu: entre os 10% com as menores remunerações de trabalho o aumento real foi de 7,7% e, no outro extremo, entre os 10% com os maiores rendimentos a perda real foi de 1,3%.
- ✓ O coeficiente de Gini ficou em 0,575 em 1998, inferior ao do ano anterior 0,58. No período de 1988 a 1998, este indicador alcançou seu máximo em 1989 (0,647) - vide gráfico a seguir. Vale a pena destacar que embora positiva a queda, o coeficiente ainda encontra-se em patamar elevado, sendo o maior valor da América Latina.

Gráfico 7

## Evolução do Coeficiente de Gini - Brasil



- ✓ A renda média mensal do trabalhador brasileiro caiu 0,9% em 98, em valores reais (descontada a inflação) em relação a 97 e 2% na comparação com 96. Havia uma tendência de crescimento desde 94, como reflexo do Plano Real. Nesses últimos dois anos, porém, a tendência de crescimento sofreu uma interrupção e foi arrastada para baixo por causa das perdas nos ganhos das classes intermediárias. Documento do IBGE aponta a crise de setembro de 98 na Rússia como um fator explicativo para essa queda, além da diminuição de número de postos na indústria de transformação.

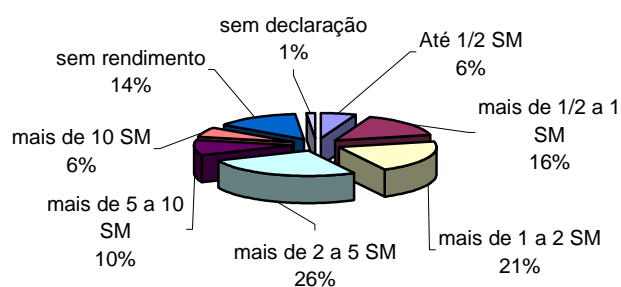
**Gráfico 8****Evolução do Rendimento Médio Mensal - Brasil**

Fonte: PNAD (1999).

- ✓ O rendimento médio mensal ficou no patamar de 4,4 salários mínimos (1998) para os empregados com carteira assinada e 2,2 salários para os empregados não registrados.
- ✓ 6% ganhavam mais de 10 salários mínimos e 37% dos trabalhadores obtiam rendimento médio mensal de até 2 salários mínimos – gráfico 9.

### Gráfico 9

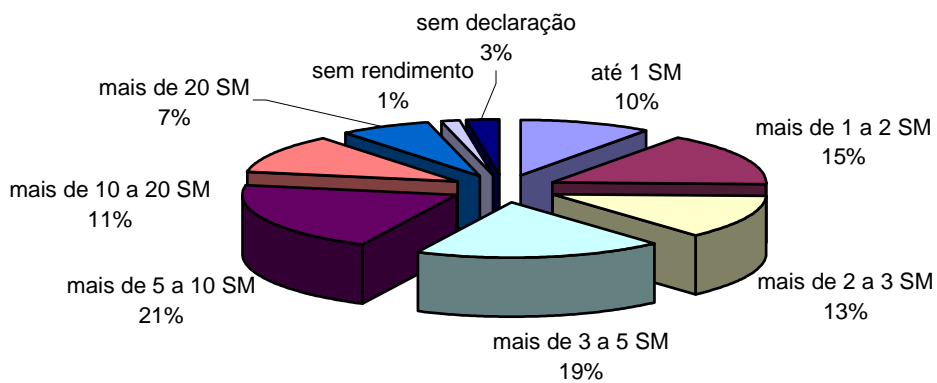
#### Distribuição dos Trabalhadores por Rendimento Médio Mensal - 1998



Fonte: PNAD(1999).

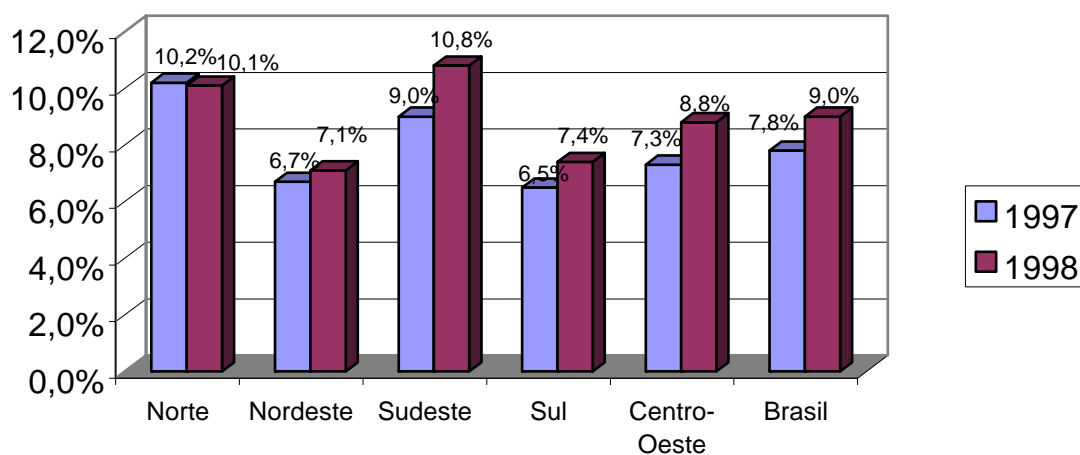
- ✓ 10% das famílias tinham rendimento de até 1 salário mínimo e 6,3% estavam na faixa de mais de 20 salários (vide gráfico 8). No Nordeste a proporção das famílias com rendimento de até 1 salário mínimo é de 21,9%, vindo em seguida o Centro-Oeste (9,0%), Sul(7,7%) e Sudeste (6,6%).
- ✓ No que se refere aos indicadores de emprego, dados do PNAD<sup>11</sup> (1999) apontam o crescimento de 15% na taxa de desemprego brasileira, saltando de 7,8% (1997) para 9,0%(1998). Diversos autores denominam a década de 90 brasileira como sendo a “década do desemprego”. A recessão provocada pelo Plano Collor, seguida da abertura aos produtos importados que resultaram na perda de muitos postos de trabalho e duas crises externas (Ásia e Rússia) são os principais motivos explicativos dessa situação (POCHMANN,1999).

<sup>11</sup> A taxa de desemprego calculada pelo PNAD é a única que tem abrangência nacional, as taxas divulgadas pelo IBGE (através da Pesquisa Mensal de Emprego) e pela Fundação Seade de São Paulo, refletem apenas a situação nas regiões metropolitanas.

**Gráfico 10****Distribuição dos Domicílios por Rendimento Médio Mensal - 1998**

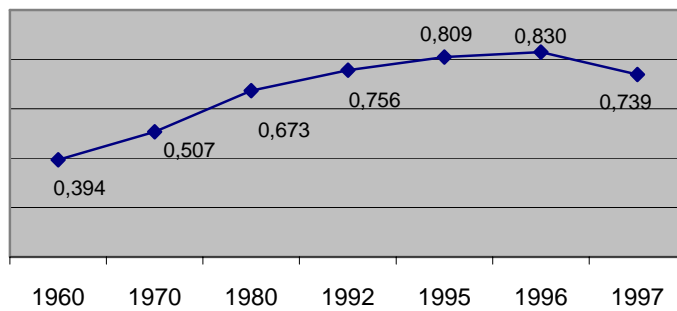
Do ponto de vista regional, o maior crescimento da taxa de desemprego no ano passado aconteceu na região mais industrializada – Sudeste. A taxa de desocupação no Sudeste aumentou 21%, chegando a 10,8% da PEA.

O caso do Nordeste chama a atenção em termos de taxa de desemprego: é atualmente a região com menor taxa.

**Gráfico 11****Taxa de Desemprego - Brasil**

O indicador utilizado internacionalmente pelo PNUD (IDH), aponta uma tendência bastante favorável para o Brasil em termos de desenvolvimento: em 1960 o país estava classificado como baixo desenvolvimento (IDH de 0,394), passando em 1995 para categoria alto desenvolvimento. Essa tendência positiva, foi, no entanto, revertida em 1997. Os dados de PNUD de 1999 apontaram que o IDH do Brasil para o ano de 1997 foi de 0,739, caindo para a categoria de médio desenvolvimento. Comparando o Brasil com os países da América Latina, é possível observar que o país não está numa boa classificação: 16<sup>o</sup>. posição, todos os outros países do Mercosul, com exceção do Paraguai possuem IDH superiores ao do Brasil. (vide tabela 7).



**Gráfico 12****Índice de Desenvolvimento Humano**

---

Países de baixo desenvolvimento: IDH  
< 0,50

Países de médio desenvolvimento:  
 $0,5 < \text{IDH} < 0,8$

Países de alto desenvolvimento:  
 $\text{IDH} > 0,8$

---

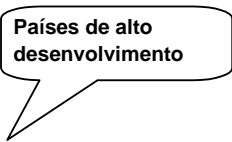
Fonte: dados do PNUD (1998 e 1999),

---

**Tabela 7****Países da América Latina e Caribe - IDH - 1997**

1	Barbados	0,857
2	Bahamas	0,851
3	Chile	0,844
4	Argentina	0,827
5	Uruguai	0,826
6	Costa Rica	0,801
7	Trinidade e Tobago	0,797
8	Venezuela	0,792
9	Panamá	0,791
10	México	0,786
11	Dominica	0,776
12	Colômbia	0,768
13	Cuba	0,765
14	Suriname	0,757
15	Equador	0,747
<b>16</b>	<b>Brasil</b>	<b>0,739</b>
17	Peru	0,739
18	Jamaica	0,734
19	Paraguai	0,730
20	Rep. Dominicana	0,726
21	Guiana	0,701
22	El Salvador	0,674
23	Bolívia	0,652
24	Honduras	0,641
25	Guatemala	0,624
26	Nicaragua	0,616
	<i>América Latina</i>	<i>0,756</i>
	<i>Países industrializados</i>	<i>0,919</i>
	<i>Mundo</i>	<i>0,706</i>

Fonte: PNUD (1999)



Os dados de IDH para os estados brasileiros mostram que a evolução da década de 90 tem sido positiva, particularmente para as regiões Norte e Nordeste, embora em termos absolutos apresentem níveis bem inferiores se comparados ao das outras regiões. Pode-se observar pela tabela 8 que no período de 1980 a 1990, o panorama

geral dos estados apresentou melhora significativa: enquanto em 1980 haviam apenas 4 estados classificados como alto desenvolvimento, em 1996 esse número triplicou (11). A região Sul destaca-se pelos maiores IDH: desde 1991 tem superado a região Sudeste.

A dimensão renda foi a maior responsável pelo aumento do IDH na década de 70; na década seguinte a maior parte do avanço do IDH ocorreu devido a melhoria nas condições educacionais e da longevidade. Entre o período de 1991 a 1996, a principal contribuição foi da educação.

Em 1996, o PNUD em parceria com o IPEA e a Fundação João Pinheiro adaptaram a metodologia do IDH para cálculos de índices no nível municipal. Foram calculados os índices IDHM (índice de desenvolvimento humano municipal) e ICV (índice de condições de vida), utilizando-se os censos de 70,80 e 91<sup>12</sup>. Este último índice incorpora vinte indicadores agrupados em quatro dimensões: Renda; Educação; Infância; Habitação e Longevidade.

A vantagem desses indicadores é que os mesmos permitem o georeferenciamento das carências, dado que o IDH compara as condições de vida média entre países ou regiões e estados, ignorando a desigualdade dentro das grandes regiões/estados de um dado país. Os principais resultados obtidos serão apresentados a seguir:

---

<sup>12</sup> O próximo estudo será realizado a partir do censo do ano 2000.

Tabela 8

## IDH do Brasil e Unidades da Federação

	1970	1980	1991	1995	1996	Var.1996/1980
<b>Brasil</b>	<b>0,494</b>	<b>0,734</b>	<b>0,787</b>	<b>0,814</b>	<b>0,830</b>	<b>13%</b>
<b>Norte</b>	<b>0,425</b>	<b>0,595</b>	<b>0,676</b>	<b>0,720</b>	<b>0,727</b>	<b>22%</b>
Rondônia	0,474	0,611	0,725	0,782	0,820	34%
Acre	0,376	0,506	0,662	0,752	0,754	49%
Amazonas	0,437	0,696	0,761	0,754	0,775	11%
Roraima	0,463	0,619	0,687	0,788	0,818	32%
Pará	0,431	0,587	0,657	0,709	0,703	20%
Amapá	0,509	0,614	0,767	0,797	0,786	28%
Tocantins			0,534	0,578	0,587	
<b>Nordeste</b>	<b>0,299</b>	<b>0,483</b>	<b>0,557</b>	<b>0,596</b>	<b>0,608</b>	<b>26%</b>
Maranhão	0,292	0,408	0,489	0,546	0,574	41%
Piauí	0,288	0,416	0,494	0,529	0,534	28%
Ceará	0,275	0,477	0,537	0,576	0,590	24%
Rio Grande do Norte	0,266	0,501	0,620	0,666	0,668	33%
Paraíba	0,259	0,442	0,504	0,548	0,557	26%
Pernambuco	0,315	0,509	0,590	0,602	0,615	21%
Alagoas	0,263	0,437	0,506	0,538	0,538	23%
Sergipe	0,320	0,493	0,655	0,748	0,731	48%
Bahia	0,338	0,533	0,593	0,632	0,655	23%
<b>Sudeste</b>	<b>0,620</b>	<b>0,795</b>	<b>0,832</b>	<b>0,853</b>	<b>0,857</b>	<b>8%</b>
Minas Gerais	0,460	0,695	0,748	0,780	0,823	18%
Espírito Santo	0,485	0,715	0,782	0,819	0,836	17%
Rio de Janeiro	0,657	0,804	0,824	0,842	0,844	5%
São Paulo	0,710	0,811	0,848	0,867	0,868	7%
<b>Sul</b>	<b>0,553</b>	<b>0,789</b>	<b>0,834</b>	<b>0,855</b>	<b>0,860</b>	<b>9%</b>
Paraná	0,487	0,723	0,811	0,844	0,847	17%
Santa Catarina		0,796	0,827	0,857	0,863	8%
Rio Grande do Sul	0,631	0,808	0,845	0,863	0,869	8%
<b>Centro Oeste</b>	<b>0,469</b>	<b>0,704</b>	<b>0,817</b>	<b>0,839</b>	<b>0,848</b>	<b>20%</b>
Mato Grosso do Sul		0,725	0,784	0,844	0,848	17%
Mato Grosso	0,458	0,600	0,756	0,768	0,767	28%
Goiás	0,431	0,635	0,743	0,765	0,786	24%
Distrito Federal	0,666	0,819	0,847	0,864	0,869	6%

## Legenda

	alto desenvolvimento
	médio desenvolvimento
	baixo desenvolvimento

**IDHM****1970**

- ✓ 91% dos municípios estavam classificados como baixo desenvolvimento (concentravam 62% da população).
- ✓ 9% dos municípios foram considerados como médio desenvolvimento, sendo que concentravam 38% da população.
- ✓ Os Estados que mais destacaram por apresentar um número elevado de pessoas vivendo em municípios de médio desenvolvimento foram: RJ (95%), SP (77%) e RS (60%).

**1980**

- ✓ 46% dos municípios estavam classificados como baixo desenvolvimento (27% da população).
- ✓ 54% como médio desenvolvimento (73% da população).
- ✓ As regiões que mais se destacaram foram Sul e Sudeste com 100% dos municípios com médio desenvolvimento.

**1991**

- ✓ 80 municípios (1,8%) foram considerados como alto desenvolvimento, concentrando 20% da população.
- ✓ 57,8% como médio desenvolvimento (58% da população).
- ✓ 40,4% como baixo desenvolvimento (22% da população).

- ✓ Para as regiões Nordeste e Norte, o número de municípios com baixo desenvolvimento voltou a crescer, contrariando a tendência geral de queda. O NE apresentava 50% da população vivendo em municípios de baixo desenvolvimento, com exceção de Pernambuco.
- ✓ RS é o estado com maior proporção de municípios de alto desenvolvimento, mais de 10% dos municípios e 28% da população.
- ✓ Os estados de MS, RJ, SC destacaram-se por não apresentar municípios de baixo desenvolvimento.

**Tabela 9****IDHM - 1991**

	Municípios			População		
	Baixo	Médio	Alto	Baixo	Médio	Alto
Brasil	40,4%	57,8%	1,8%	21,9%	58,3%	19,8%
Norte	58,1%	41,9%		30,0%	70,0%	
Nordeste	92,9%	7,1%		61,8%	38,2%	
Centro-Oeste	7,4%	92,6%		42,3%	57,7%	
Sudeste	13,7%	84,3%	2,0%	4,0%	60,6%	35,3%
Sul	1,6%	92,6%	5,8%	0,9%	75,3%	23,8%

Fonte: PNUD(1998).

Gráfico 13

## IDHM – 1991 – Distribuição dos Municípios

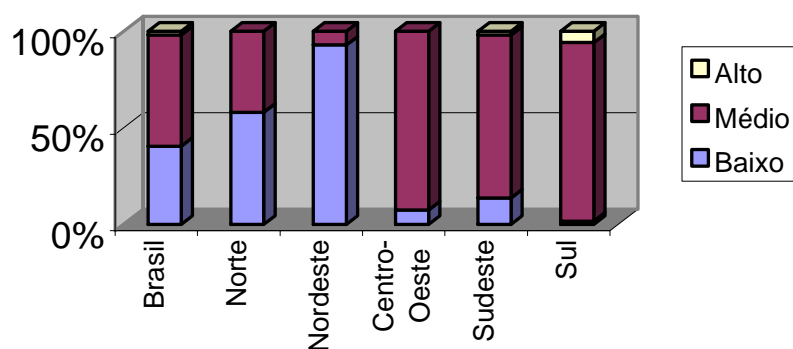
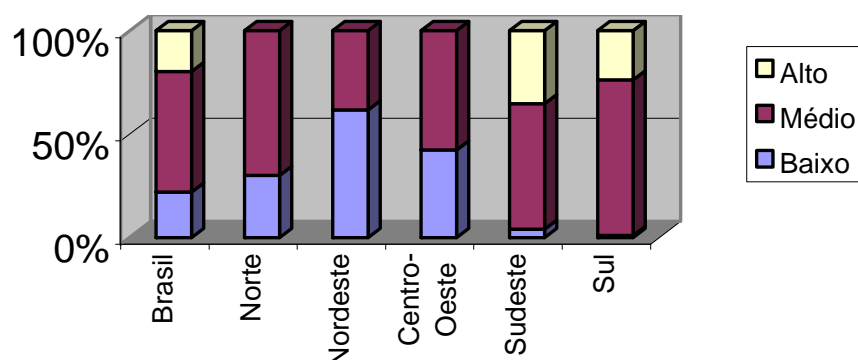


Gráfico 14

## IDHM – 1991 – Proporção da População nos Municípios



No que se refere às condições de vida (ICV)<sup>13</sup>, os resultados obtidos revelam três aspectos de heterogeneidade entre os municípios do país:

**Dualidade:** os municípios do país podem ser classificados em duas categorias: muito carente, apresentando ICV em torno de 0,42, e pouco carente (ICV de 0,65).

<sup>13</sup> Como o IDH e IDHM, o ICV também varia de 0 a 1 e segue a mesma classificação dos outros indicadores: até 0,50 são considerados municípios muito carentes; de 0,50 a 0,80 – pouco carentes e acima de 0,80 não são carentes.

De 1970 a 1991, aumentou a diferença entre os municípios da região Nordeste comparados com as regiões Sul/Sudeste. Não é de estranhar que o grupo de municípios menos carentes encontram-se no Sul e Sudeste.

**Disparidade:** a distribuição dos municípios brasileiros caracteriza-se por um elevado grau de disparidade entre os municípios - entendida como a distância que separa os 25% municípios mais carentes dos 25% menos carentes. Isso ocorre não apenas pela forte dualidade entre a região NE e as regiões SU e SE mas, também, de elevados graus de municípios de uma mesma região. O Nordeste apresenta a menor disparidade entre os seus municípios.

**Desigualdade:** decompondo a desigualdade de renda em intramunicipal e intermunicipal, os dados de 1991 revelam que, além da desigualdade ter aumentado com o tempo (especialmente entre 1980 e 1991), 70% da desigualdade total da renda familiar per capita existente no Brasil em 1991 era intramunicipal (contra 60% em 1970), ou seja, ocorria entre famílias de um mesmo município. Na avaliação das desigualdades intermunicipais, os dados do PNUD (1998) ressaltam que a maior parte (60%) decorria da desigualdade entre os municípios de um mesmo Estado.

Na próxima subseção, é abordado o problema de investigação desse trabalho, enfatizando-se a necessidade de repensar as instituições financeiras de desenvolvimento para que as mesmas possam viabilizar um modelo de desenvolvimento sustentável.



## 6. NECESSIDADE DE REPENSAR AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE FOMENTO

Como foi mostrado nas seções anteriores, a situação deplorável no âmbito social acabou exigindo o repensar da ação do Estado e das instituições públicas. É consenso nos estudos acadêmicos sobre a América Latina que o estilo de desenvolvimento demonstrou ser socialmente perverso, politicamente injusto e ecologicamente.

Em consequência desse fato, o próprio conceito de desenvolvimento de uma região alterou-se no sentido de incorporar não apenas a dimensão econômica (que até então era priorizada) como também as dimensões social, política e ambiental, viabilizando assim o que chamamos na subseção 2, da seção III, de desenvolvimento sustentável.

Estas mudanças profundas no conceito de desenvolvimento e o grande desafio da redução do déficit social e equacionamento da pobreza afetam radicalmente o funcionamento das instituições públicas de fomento, forçando o repensar de seu papel e de sua relação com a sociedade. Os atuais parâmetros técnicos utilizados para definir objetivos estratégicos e avaliar a performance organizacional mostraram-se inadequados para o que, no novo conceito, considera-se resultados de desenvolvimento sustentável. A relação distante e autoritária com os agentes produtivos e com os demais atores sociais, que caracterizou os órgãos públicos no seu precário relacionamento com a sociedade civil, deixou de ser aceita pelos cidadãos participativos, e pelos movimentos sociais e entidades voltadas para as ações de desenvolvimento. Esta mudança de relacionamento torna-se inevitável e essencial com o processo de redemocratização em curso no Brasil e no México.

Como coloca o documento do Ministério do Planejamento (1994),

“a nova institucionalidade necessita de órgão e entidades públicas fortalecidos e competentes para a complexa tarefa de articular o

processo de desenvolvimento sustentável. Este fortalecimento passa pela reformulação de seus papéis, de suas estruturas organizacionais, bem como de sua modernização” (SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, 1994, p.179)

Analisando especificamente os Bancos de Desenvolvimento, TEIXEIRA(1979) chama atenção de algumas contradições e incoerências do funcionamento destas instituições, entre elas destacam-se:

“os bancos de desenvolvimento atuam quase que exclusivamente voltados para “dentro” e utilizam o crédito ou concessão de empréstimos como um fim e não como um meio. Esta situação configura a tendência a apreciar “mecanicamente” os projetos que solicitam apoio financeiro. ...Ademais, a tomada de decisão com base apenas na análise da viabilidade econômica-financeira, por não se fundamentar em indicadores capazes de permitir comparações setoriais e globais (e sim apenas comportamento individual da empresa), revela-se insuficiente para atender à necessidade do próprio banco de desenvolvimento de proceder a uma auto-avaliação de seu desempenho”. (TEIXEIRA, 1979,p.31)

O Autor salienta:

- ✓ a *visão parcial* dos problemas empresariais por parte destas instituições dada a excessiva especialização técnico-funcional;
- ✓ profunda *dependência financeira* da esfera federal;
- ✓ *falta de informações* sobre as reais necessidades de apoio a setores e atividades;

- ✓ inexistência de *escala de prioridades* como critérios de concessão de crédito e de levantamento estatístico dos *efeitos diretos e indiretos* provocados pelos investimentos financiados pelos bancos;
- ✓ inexistência de sistema e critérios de *avaliação permanente* dos custos e benefícios sociais dos empreendimentos financiados;
- ✓ aversão ao risco, que dificulta o acesso ao crédito para as pequenas e médias empresas.

Embora a avaliação de TEIXEIRA (1979) tenha sido feita há vinte anos, ela continua bastante atual no debate sobre o futuro dos bancos de desenvolvimento<sup>14</sup>. Existe consenso entre acadêmicos, políticos e gestores dos bancos quanto a necessidade de mudança, no entanto, a forma como esta aconteceria está longe de se constituir em uma única proposta. As sugestões ficam restritas a modelagem institucional, não havendo discussões profundas e propostas reais para efficientização da gestão organizacional.

FISCHER (1995) em palestra proferida em uma instituição financeira de desenvolvimento na região do Nordeste, chama atenção para a necessidade de revisão e resgate dos princípios e valores que norteiam as relações entre Estado e Sociedade no Brasil, já que o desenvolvimento social e econômico no país acabou acarretando desequilíbrios demográficos e regionais. A autora mostra que os órgãos de desenvolvimento necessitam focar concomitantemente dois elementos:

- Recursos humanos e naturais, enquanto buscam consolidar uma infra-estrutura econômica e social adequada ao desenvolvimento dos setores produtivos e agentes sociais.

---

<sup>14</sup> Diversas entrevistas apresentadas na Revista Rumos de Desenvolvimento publicada pela Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento durante o ano de 1994 e 1999 enfatizam a necessidade de revisão da atuação destas instituições.

- Apoio à reestruturação da base produtiva para viabilizar as mudanças impostas pelos parâmetros de competitividade do mercado mundial.

O ritmo, a velocidade e o tipo de necessidade/demanda com que as transformações devem ocorrer no contexto externo pressionam as mudanças organizacionais exigidas das instituições de fomento. Se elas permanecerem com os objetivos estratégicos e modelos de gestão criados em seu nascedouro, nos anos 50 e 60, inevitavelmente não sobreviverão. Estarão esvaziadas de conteúdo, na medida em que não aportarão resultados efetivos - mensuráveis e quantificáveis - no incremento da economia regional; no esforço da renovação tecnológica das cadeias produtivas, da geração de oportunidades de trabalho e do aumento da renda. Não serão visíveis seu papel e desempenho em eventuais melhorias das taxas macro-estruturais.

A inexistência de indicadores específicos protegeram as instituições de fomento do controle social durante décadas, mas tornou-se um dos mais agudos argumentos para os que preconizam o “desmonte” desta estrutura institucional.

O fato do conceito de desenvolvimento estar sendo objeto de redefinição tanto nos seus alcances como nos seus instrumentos e modalidades de operação, há necessidade dos Bancos de Desenvolvimento estabelecerem metas de responsabilidades (ACEVEDO, 1995). Segundo o autor, é preciso que estas organizações fortaleçam a capitalização de recursos a fim de dispor de maior potencial de apoio financeiro orientado para atividades de setores prioritários. O Autor indica uma série de ações que estão sendo realizadas por diversos bancos de desenvolvimento na América Latina para adequar as funções de promoção e financiamento ao cenário atual:

- revisão dos setores que constituem o objetivo do banco de desenvolvimento;

- orientação predominante no apoio à pequena e média empresas através de crédito de médio e longo prazo voltado para modernização e elevação da capacidade produtiva e competitividade das mesmas;
- maior respaldo às atividades rurais e agro-industriais;
- apoio às atividades orientadas para o financiamento e promoção do comércio externo;
- maior contribuição nos processos de integração econômica e financeira mediante o apoio às diferentes iniciativas de cooperação entre governos e setores empresariais e produtivos;
- apoio ao desenvolvimento tecnológico, através de programas de capacitação conjunta com universidades e outras entidades especializadas;
- atuação preferencialmente em operações de concessão de crédito mediante modalidades de redesconto via banco comercial e outros intermediários financeiros, promovendo o surgimento de cooperativas de crédito;
- fortalecimento da função de investimento dos bancos de desenvolvimento, permitindo identificar, promover e desenvolver projetos e oportunidades de investimento;
- intensificação do apoio na forma de serviços complementares de caráter não-financeiro tais como, acompanhamento e avaliação de projetos, assistência técnica direta ou coordenada, capacitação empresarial;
- prioridade à modernização administrativa.

Redefinir o seu modelo institucional, através da revisão de seu direcionamento estratégico e no posicionamento nas relações com o Estado, com a sociedade civil e o mercado é certamente um dos grandes desafios atuais para os bancos de desenvolvimento nos países em desenvolvimento, no entanto não é suficiente para obter desempenho satisfatório em suas ações. Será necessário enfrentar alguns desafios organizacionais tais como:

- Obter *auto-sustentação* econômica e equilíbrio financeiro - o que implica em ter competência para captar recursos, não dependendo exclusivamente do “dinheiro custo zero” dos fundos constitucionais e subsídios fiscais, nem das habilidades de engenharia financeira próprias dos cenários de alta inflação. E, ao mesmo tempo, desenvolver competência gerencial para uma *gestão de qualidade e produtividade*, capaz de otimizar o uso de todos os recursos organizacionais.
- Desenvolver competências e posturas para que a organização estabeleça *parcerias* voltadas para resultados efetivos, tanto na articulação política e institucional despojada de interesses mesquinhos, quanto na capacidade de manter o diálogo e a transparência junto a sociedade civil.
- Estabelecer um modelo de gestão que promova a *descentralização administrativa*, assegurando maior proximidade com os mercados e os clientes para obter maior eficácia nas ações e decisões e estimulando a participação responsável e consciente dos funcionários na geração dos resultados organizacionais.
- Estimular o contínuo *desenvolvimento organizacional*, sintonizado com as tendências e necessidades de desenvolvimento da região, com as expectativas dos clientes e agentes sociais envolvidos.

- Inserir valores e princípios na *cultura organizacional* que orientem o desempenho dos funcionários e da organização para a *efetividade dos resultados* em desenvolvimento e para a *transparência* dos critérios e avaliações.

As reflexões sobre restritores existentes nos bancos de desenvolvimento indicam que a maior complexidade para remodelar o seu perfil institucional e os parâmetros de seu desempenho não está, como se pensava, em que os atores sociais, políticos e organizacionais se conscientizassem das necessidades de transformar estas organizações.

Este é um primeiro passo, um despertar, mais provocado pela dolorosa percepção do risco de sobrevivência, do que pela busca contínua do aperfeiçoamento. Após o despertar, porém, surge o desafio, para o qual não existem fórmulas mágicas, de estruturar um processo de mudança que incorpore as especificidade deste tipo de instituição, atendendo os requisitos advindos da necessidade de impulsionar um desenvolvimento regional caracterizado pela sustentabilidade.

É, portanto, em *como mudar* que reside o mais complexo e potente conjunto de desafios; tanto aqueles que passam pelos valores da sustentação democrática, quanto os que dizem respeito aos princípios que devem reger a atuação dos órgãos públicos. Valores e princípios estes que devem internalizar-se no tecido organizacional e emergirem sob a forma de práticas que concretizem o desejo de transformação.

Entretanto, todas as formas de mudanças organizacionais, tanto de maior âmbito que transformam as diretrizes estratégicas e a própria “vision” dos bancos de desenvolvimento, quanto as mais tópicas, que visam algum grau de modernização e aperfeiçoamento dos sistemas e instrumentos de gestão, colocam algumas dúvidas preliminares:

- Estariam os bancos de desenvolvimento operando com diretrizes estratégicas coerentes com o conceito de desenvolvimento sustentável? Ou encaram como mais um “modismo das vanguardas políticas e intelectuais”?
- Há vontade política no Governo e no interior dos diferentes órgãos de planejamento técnico e fomento ao desenvolvimento social e econômico, para repensar papéis, formas de atuação, distribuição dos recursos, mensuração e avaliação dos resultados? Ou o discurso “politicamente correto”, que permeia as polêmicas entre estas instituições, representa apenas uma adaptação superficial que as protege das mudanças mais profundas?
- Como modificar, em sua essência, os padrões culturais que durante 30/40 anos vicejaram nestas instituições, tais como: a obediência ao autoritarismo político; o privilégio do técnico sobre o social e o humano; a visão introvertida; e o comportamento isolacionista; que são, hoje, os principais fatores de restrição ao desempenho flexível, voltado para as necessidades e demandas do meio-ambiente e apto a articular e manter parcerias?
- Estariam os Bancos de Desenvolvimento preparados para estruturar e gerenciar uma rede de parcerias de forma a conseguir maior foco em suas políticas de financiamento? E quem são considerados parceiros pelas instituições de fomento?

Este estudo tem como objetivo investigar e propor alternativas de respostas para essas questões. A dificuldade de encontrar bibliografias que discutissem com profundidade o tema de desenvolvimento sustentável e seu impacto nas práticas organizacionais dos bancos de desenvolvimento, estimulou a elaboração desse trabalho.



Fazendo uma análise dos textos e artigos encontrados na literatura acadêmica que tiveram como objetivo discutir ações concretas de desenvolvimento sustentável, pode-se classificá-los em três diferentes abordagens:

**1º) Abordagem macroeconômica**, ou seja, aborda experiências e ações desenvolvidas em um determinado país ou região que indicam claramente a preocupação com o desenvolvimento sustentável. É o caso, por exemplo, de artigos que relatam a experiência da Costa Rica<sup>15</sup>, país considerado pioneiro na introdução de políticas públicas integradas visando o desenvolvimento sustentável. O presidente Figueres introduziu imposto sobre combustíveis orgânicos (carvão) e imposto sobre eletricidade, fazendo com que as organizações internalizassem estes custos sociais. Além disso, cancelou a construção de termelétrica e desenvolve de forma intensiva programas sociais contra analfabetismo e mortalidade infantil. A educação ambiental começa desde a infância. Até meados da década de 80 as queimadas, pesca predatória e desflorestamento comprometeram o potencial de crescimento do país. A estratégia tem sido evitar a formação de áreas verdes intocáveis, permitindo a exploração sustentável das áreas de reserva via ecoturismo e colheita com fins farmacêuticos.

**2º) Abordagem microeconômica**: a grande maioria dos textos encontrados sobre desenvolvimento sustentável adota este tipo de abordagem, ou seja, é o relato de experiências isoladas em uma determinada região. Geralmente são apresentados projetos de cunho ambiental e social desenvolvidos por organizações da sociedade civil com o apoio de governo local ou organismos internacionais. Um exemplo interessante deste tipo de abordagem para o contexto brasileiro pode ser encontrado nos artigos publicados pelo Programa de Pobreza e Meio Ambiente na Amazônia (POEMA). Este programa foi criado em 1992 no Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará com o objetivo de contribuir para geração e implementação de alternativas de desenvolvimento sustentável. Possui experiências

---

<sup>15</sup> Vide por exemplo por TENENBAUM, D. The Greening of Costa Rica. in: *Technology Review*, vol. 98, no.7, outubro, 1995, pp.42-52.

em três diferentes regiões do Pará: Campo de Marajá, Baixo Tocantins e Araguaia Paraense. Em junho de 1994, este Programa realizou em Belém um encontro internacional da Pobreza e Meio Ambiente com o objetivo de discutir experiências de desenvolvimento sustentável do Trópico Úmido na América Latina, África e Ásia. Neste encontro, MISTCHEIN(1984) relatou a experiência do POEMA em uma comunidade do município Ponta de Pedras na ilha de Marajó.

**3º) Abordagem empresarial:** nesta linha encontram-se publicações que tiveram como objetivo discutir formas de viabilizar o desenvolvimento sustentável por parte das empresas, particularmente as indústrias. Este debate é mais intenso nos EUA, especialmente em revistas de gestão empresarial como a *Academy of Management Review* e *Harvard Business Review*. Na maioria dos casos, são abordadas ações desenvolvidas pelas organizações que estejam alinhadas com o princípio de não destruição do meio ambiente. Um texto interessante que tenta discutir outras dimensões do conceito de desenvolvimento sustentável e suas implicações para teoria administrativa pode ser encontrado em GLADWIN(1995).<sup>16</sup>

Não foi encontrado até o presente momento, nenhum artigo ou livro com uma **abordagem de gestão pública**, ou seja, discutindo formas de implementar e viabilizar o desenvolvimento sustentável através da ação das instituições públicas. É interessante notar que na bipolarização dos discursos sobre a gestão pública não existam propostas e defesas para o desenvolvimento sustentável: de um lado temos o enfoque neoliberal, propondo a privatização de órgãos públicos, tendo como justificativa a ineficiência econômico-financeira de sua gestão, e de outro lado, o enfoque de centro-esquerda e social-liberal, que levanta a bandeira da necessidade de repensar a gestão dos órgãos públicos, enfatizando o desalinhamento entre a oferta de serviços e as necessidades da sociedade. Ou seja, nem em uma abordagem mais de esquerda, cujos trabalhos tendem a enfatizar a problemática social, os

---

<sup>16</sup> GLADWIN, T , KENNELLY J. e KRAUSE, T. Shifting Paradigms for Sustainable Development: Implications for Management Theory and Research. in: *Academy of Management Review*, vol. 20, no.04, 1995, pp.874-907.

artigos abordam, com profundidade, a concretização do conceito do desenvolvimento sustentável nas práticas organizacionais de instituições públicas.

Esta debate é particularmente importante no caso dos bancos de desenvolvimento, dado que são instituições de cunho eminentemente público, criadas com a finalidade de *viabilizar o desenvolvimento* de um determinado país/região ou local. A questão que surge é: que tipo de desenvolvimento estas instituições estão perseguindo? Para isso, é fundamental discutir como estas instituições podem agir coerentemente com o conceito de desenvolvimento sustentável. Seria ingenuidade acreditar que os bancos de desenvolvimento podem isoladamente viabilizar o desenvolvimento sustentável de um determinado país. Este tipo de instituição é apenas um dos diversos instrumentos que o governo possui para implementar suas estratégias de desenvolvimento. No entanto, estas organizações podem e, por que não dizer, *devem*, servir de exemplo para todas as demais instituições públicas. Além disso, suas ações tem uma grande abrangência, influenciando ou exigindo mudanças concretas nas práticas de outras organizações sejam elas clientes (empresas privadas, por exemplo) ou parceiras (outras instituições públicas).

É como destaca STUART (1996)

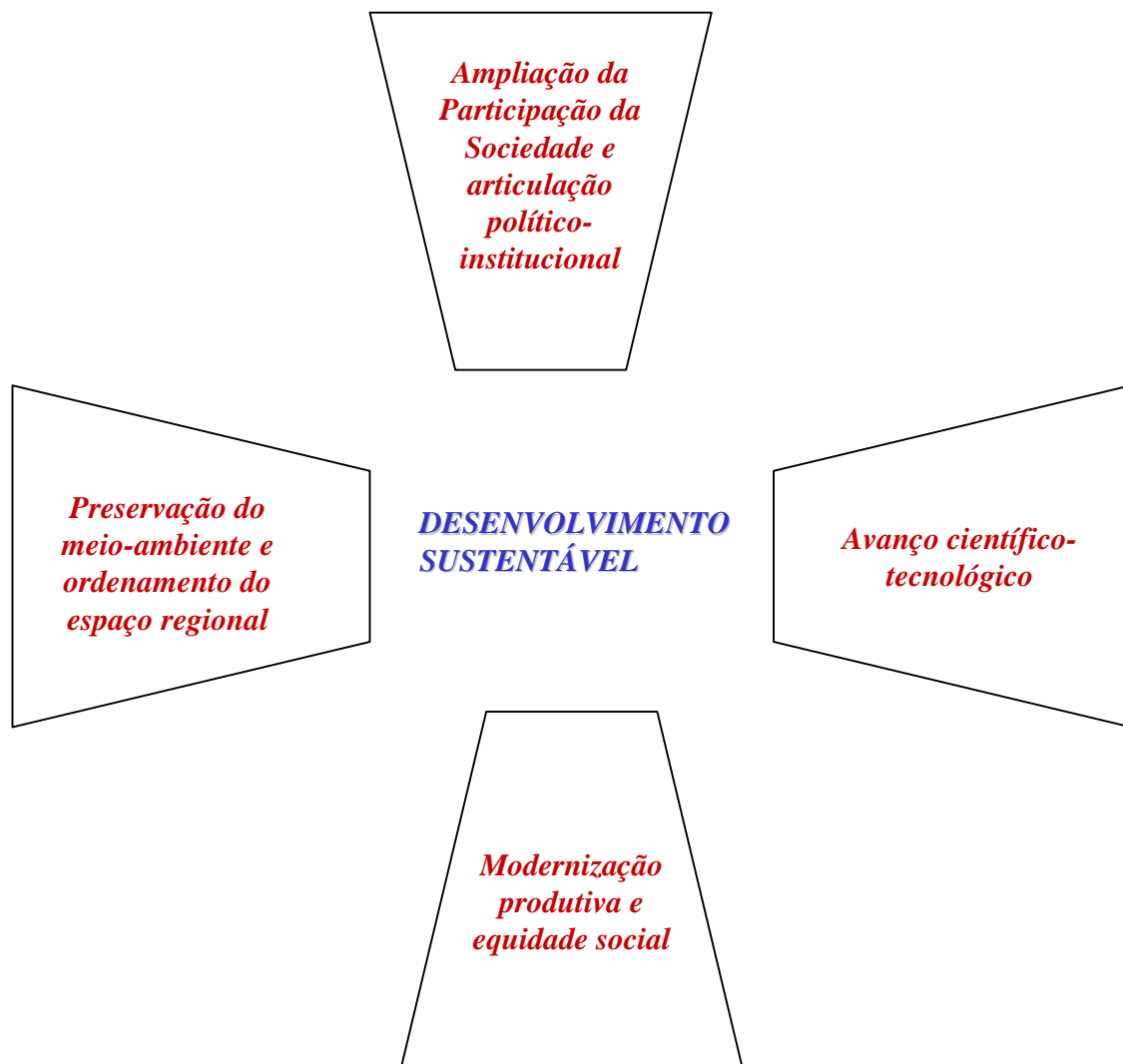
“seu papel NÃO pode ser compreendido como o de simples intermediário de poupadores, outros intermediários financeiros e investidores: as instituições financeiras criam mercados” (STUART, 1996, p.42)

Fazendo uma interface entre os quatro pilares do conceito de desenvolvimento sustentável (vide figura 3) e formas de concretização dos resultados a serem atingidos, pode-se dizer que:

***O Aumento da participação da sociedade e articulação político-institucional*** só será obtido a partir do momento que:

- Banco de Desenvolvimento considerar as organizações da sociedade civil como um dos públicos-alvo da instituição, financiando ou subsidiando projetos, e considerá-las também como parceiros importantes na operacionalização de suas ações;
- Intensificar as parcerias com outras entidades vocacionadas para o desenvolvimento, ou seja, quebrar o isolamento característico da maioria das instituições públicas.

*Modernização produtiva e equidade social:* será obtido quando o Banco não se preocupar apenas com o financiamento de grandes projetos de investimentos que estejam atrelados às estratégias de desenvolvimento do país, mas também com a democratização das oportunidades de crédito, estimulando o desenvolvimento de instituições de micro-crédito (muitas vezes denominadas de bancos do povo ou banco popular) e atenuação dos problemas sociais, através do apoio ao desenvolvimento de programas governamentais nas áreas de geração de emprego e renda, educação, saúde e habitação.

**Figura 3****Dimensões do Conceito de Desenvolvimento Sustentável**

***Preservação do meio ambiente e ordenação do espaço regional:*** será viabilizada através dos bancos de desenvolvimento desde que estas instituições tenham a preocupação de avaliar os projetos a serem financiados do ponto de vista de

externalidades ambientais, beneficiando projetos com a preocupação de preservação do meio ambiente e negando financiamento para projetos que não tenham indicado os impactos geo-ambientais que irão causar. Tanto nesta dimensão como na dimensão de equidade social, é imprescindível que as instituições de desenvolvimento desenvolvam critérios de avaliação e indicadores de acompanhamento do impacto social e ambiental dos projetos financiados. No que se refere ao ordenamento do espaço regional, é fundamental que as instituições de desenvolvimento tenham a preocupação de desconcentrar os investimentos nos grandes centros urbanos da região de sua atuação, dando prioridade para projetos desenvolvidos em regiões mais pobres e carentes.

***Avanço científico-tecnológico:*** poderá ser obtido como resultado de investimentos em modernização produtiva. No entanto, é fundamental que as instituições de desenvolvimento financiem projetos de inovação tecnológica desenvolvidos por Centros de Pesquisa e Universidades, tendo em vista o alto grau de incerteza e risco que normalmente estes projetos possuem.

Utilizando modelo de FISCHER (1996) que analisa a relação entre papel e forma de atuação de uma determinada instituição, pode-se dizer que a operacionalização do conceito de desenvolvimento sustentável passa pela consideração das quatro dimensões como sendo os quatro focos estratégicos a serem perseguidos pelas instituições de desenvolvimento. Será que essa situação é verificada nos bancos de desenvolvimento do Brasil e México?

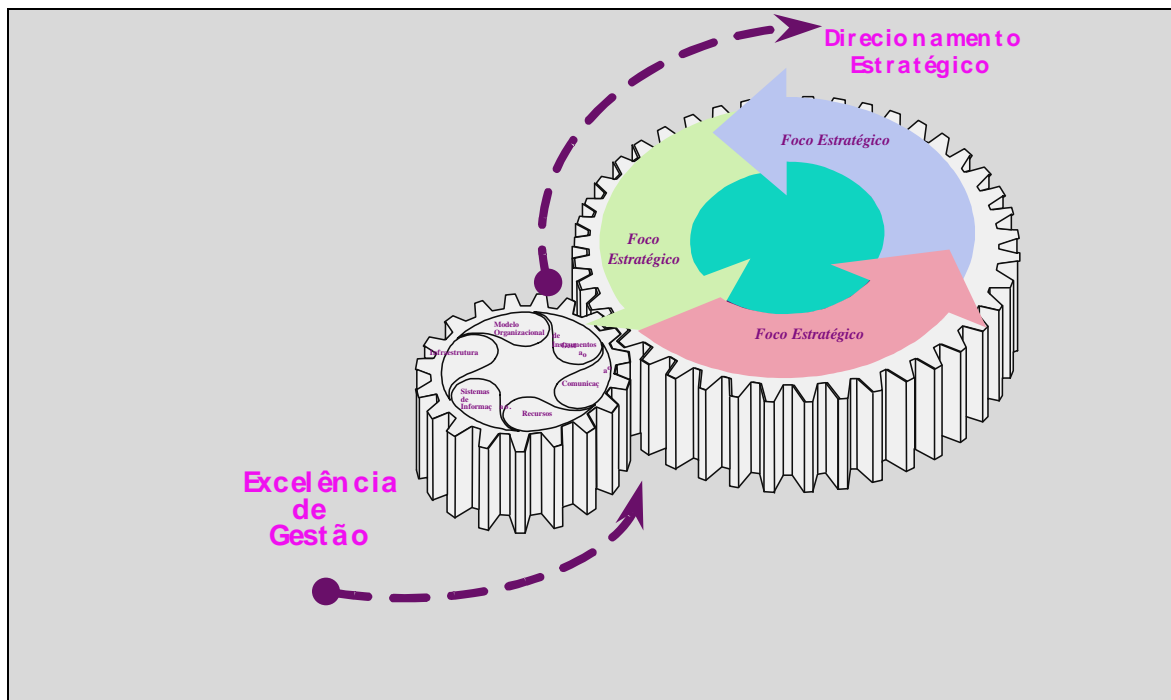
### Quadro 3

#### **Funcionamento das Organizações: Relacionando Direcionamento Estratégico e Gestão Organizacional**

FISCHER (1996) simboliza o funcionamento das organizações a partir de duas engrenagens:

- uma maior, representando o direcionamento estratégico da organização definido por focos estratégicos de ação, ou seja, onde a instituição quer chegar, quais os resultados esperados de suas atividades. O direcionamento estratégico traduz como uma organização quer ser vista pela comunidade interna e externa.
- e outra engrenagem menor, representando a gestão da organização a qual é definida a partir de diversos aspectos: modelo organizacional; instrumentos de gestão; comunicação interna; recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos; sistemas de informação e infra-estrutura.

O aspecto interessante desta figura é que mostra que o movimento da engrenagem maior depende do ritmo e velocidade da engrenagem menor. Desta forma, o direcionamento estratégico de uma organização só será obtido a partir da excelência de sua gestão.

**Quadro 3 (continuação)****Funcionamento das Organizações: Relacionando Direcionamento Estratégico e Gestão Organizacional**

Fonte: Fischer&Dutra S/C.

## 7. BANCOS DE DESENVOLVIMENTO: CONCEITO E ORIGEM HISTÓRICA

Os Bancos de Desenvolvimento são instituições criadas no século XX, cujo marco é a criação do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial) em 1944, a partir da Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas. RENCK (1996) destaca a problemática da definição, mostrando que na Conferência da ONU houve inclusive polêmica para denominar este novo tipo de instituição como sendo *banco*.



“A criação do banco foi um empreendimento totalmente novo. Tão novo que sequer para ele um nome adequado podia ser encontrado. Na medida em que podemos falar de subscrições de capital, empréstimos, garantias e emissões de bônus, a nova instituição financeira pode ter algum direito aparente de denominar-se banco. Porém, o tipo de acionista, a natureza das subscrições do capital, a eliminação de todo tipo de depósitos e empréstimos de curto prazo e sua base sem fins lucrativos, são características completamente alheia à índole do que se aceita de um banco. Sem dúvida, nasceu de forma acidental com tal nome e assim segue chamando-se, principalmente devido a que não se pode encontrar no dicionário nenhum nome satisfatório para esta instituição sem precedentes.” (Conferência da ONU, in: RENCK, p.12)

Embora a formalização dos bancos de desenvolvimento tenha ocorrido após a II Guerra Mundial, pode-se dizer que a origem da função de financiamento de longo prazo remonta ao século passado, no período de industrialização dos países desenvolvidos. (RATTNER,1991)

O *Credit Mobilier*, criado na França em 1852, constituiu-se o primeiro exemplo de instituição financeira de desenvolvimento. As empresas e os bancos eram organizações familiares sendo que a necessidade de novos recursos era suprida com capital próprio. Com a criação do *Credit Mobilier*, houve a introdução de um novo conceito de banco, visto que a instituição passou a ser responsável pelo investimento de longo prazo em infra-estrutura e incentivo à industrialização. Sua atuação era calcada tanto na mobilização de recursos por meio de emissão de obrigações e notas promissórias e como também na participação direta da gestão da empresa. O *Credit Mobilier* acabou servindo de modelo para as instituições financeiras de desenvolvimento no século XX, como por exemplo o *Industrial Bank of Japan*, em 1902; *Reconstruction Finance Corporation*, nos EUA e o *Istituto Mobiliare Italiano*, na década de 30 e o *Industrial and Commercial Finance Corporation* e *Finance Corporation for Industry* no Reino Unido, em 1945. Dos

países em desenvolvimento, o México foi pioneiro, instituindo, em 1934, a *Nacional Financiera* (NAFIN) com o objetivo de promover a venda de títulos públicos, transformando-se em banco de fomento em 1941.

A estruturação e evolução dos bancos de desenvolvimento em cada país está muito atrelado as peculiaridades do contexto histórico do país. Desta forma, os caminhos e formas de atuação destas instituições foram bastante variados (RATTNER, 1991).

No caso da Inglaterra a acumulação necessária à industrialização veio da própria iniciativa privada - comércio e agricultura - não foi preciso criar instituições especiais que financiassem o investimento a longo prazo. Somente no final do século XIX, quando as empresas cresceram, houve a necessidade de mais capital e os bancos se tornaram mais importantes. Os bancos ingleses agiam muito mais como intermediários financeiros, negociando títulos e valores mobiliários.

Observando a evolução das instituições financeiras de desenvolvimento<sup>17</sup> alemãs, pode-se dizer que os bancos estavam vinculados ao setor industrial e assumiram efetivamente o papel de promotores e financiadores de longo prazo, assumindo o riscos do financiamento. Participavam do lucro das empresas e davam assistência técnica e administrativa às empresas controladas.

No caso da Itália, o desenvolvimento industrial ocorre somente a partir de 1894 através da expansão dos setores de bens de produção: energia elétrica, química, engenharia, ferro e aço. Os bancos alemães tiveram papel importante no financiamento da industrialização italiana, atraídos pelo fato dos antigos bancos italianos estarem mais interessados no investimento em habitações urbanas e não na industrialização do país.

---

<sup>17</sup> Este trabalho utilizará o termo instituição financeira de desenvolvimento como sinônimo de banco de desenvolvimento.

Conforme mostra o texto de RATTNER (1991), é inegável o papel destas instituições como provedores de recursos financeiros no início do século XIX, porém qual seria o seu espaço de atuação nas modernas economias capitalistas?

A Associação Brasileira dos Bancos de Desenvolvimento (ABDE) publicou, em 1994, um estudo que discute diversos aspectos a respeito do financiamento do desenvolvimento, entre eles destacam-se a reflexão sobre a natureza da função de fomento.

O fomento tem caráter eminentemente público, competindo ao Estado traçar estratégias de desenvolvimento nacional e regional. Esta situação é verdadeira não apenas para os países em desenvolvimento, pois constata-se que em situações de livre mercado não existem garantias de investimentos produtivos com maturação prolongada. A incapacidade dos mecanismos de mercado equacionarem as demandas por financiamento de longo prazo pode ser exemplificada por situações de externalidades tais como:

- Projetos de indiscutível mérito social, tais como moradia popular, educação e saúde básica que não tem condições de ter seus resultados medidos em termos econômico-financeiros;
- Projetos com resultados econômico-financeiros que não podem ser integralmente apropriáveis pelo investidor, tais como infra-estrutura;
- Projetos com elevada rentabilidade, mas com um elevado grau de incerteza ou risco, tais como inovações tecnológicas.

Neste sentido, pode-se afirmar que as Instituições Financeiras de Desenvolvimento tem como espaço de atuação justamente cobrir os vazios deixados pelo setor financeiro privado e reduzir as imperfeições do mercado financeiro por meio de apoio decisivo às políticas de desenvolvimento.

Em cada país, as instituições financeiras orientarão suas ações de acordo com a especificidade de seu contexto. No caso da Europa, os principais objetivos das instituições financeiras de desenvolvimento (IFD) são:

- Oferecer serviços que os bancos não proporcionam devido às imperfeições de mercado;
- Impedir a formação de oligopólios pelos bancos privados;
- Permitir que as autoridades monetárias influenciem o comportamento dos bancos privados;

Ou seja, a importância das instituições financeiras de desenvolvimento está atrelada ao seu papel de regulamentador da concorrência interbancária.

No caso da Ásia, a prioridade destas instituições têm sido o financiamento de indústrias de alta tecnologia e de setores estratégicos.

RATTNER (1991) mostra que os bancos de desenvolvimento nos países subdesenvolvidos

“tiveram que preencher funções que foram, historicamente, nos países em que o desenvolvimento industrial se deu no século passado, desempenhadas pelos bancos particulares, comerciais ou de investimento...cabendo ao Estado o planejamento do desenvolvimento e aos Bancos de Desenvolvimento um papel particularmente importante.” (RATTNER, 1991, p.34)

O autor faz uma análise do desempenho dessas instituições nos países do Terceiro Mundo destacando que era esperado que estes bancos além de oferecer empréstimos a longo prazo, deveriam promover e induzir um processo sustentado e amplamente

difundido de industrialização, no entanto, as evidências empíricas mostram que os bancos de desenvolvimento nestes países atuaram como instituições financeiras conservadoras, preferindo emprestar a empresas já estabelecidas em vez de promover novos empreendimentos.

O estudo da ABDE (1994) aponta que na América Latina, após um período de prolongada recessão, houve a necessidade de fomentar investimentos que aumentassem a produtividade e a competitividade dos países. Esses países tem dado prioridade à liberalização da economia com reformas que procuram

- Fomentar a poupança interna e o aperfeiçoamento financeiro, ou seja, propiciar a eficiente canalização da poupança financeira para investimentos produtivos;
- Desregulamentar a atividade financeira, aumentando, por um lado, a flexibilidade e por outro a supervisão;
- Impulsionar a modernização das próprias instituições para que possam responder às demandas dos agentes produtivos.

Embora estas reformas sejam importantes, elas acabam sendo secundárias no desafio que as instituições financeiras de desenvolvimento da América Latina possuem de assumir papel ativo na formulação das políticas para financiar o desenvolvimento, o que demanda estreito vínculo com os diversos níveis de governo. Para tanto, precisam adotar uma nova filosofia de exercício da função de fomento e de complementação financeira, desenvolvendo uma multiplicidade de operações que envolvem principalmente programas voltados para a minimização dos sérios problemas sociais.

Documento do Banco Mundial, citado pela ABDE (1994) de 1990 destaca a necessidade das instituições financeiras de desenvolvimento de aumentar o relacionamento com bancos de investimento, oferecer serviços de consultoria e

aconselhamento, assistência técnica para reestruturação industrial, dar apoio ao desenvolvimento do mercado de capitais e principalmente a criação de intermediários financeiros não bancários, onde incluem-se organizações de crédito popular.

## 8. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO

Como mostrado na subseção anterior, a evolução histórica de cada país tem influência direta no papel desempenhado pelos bancos de desenvolvimento ao longo do tempo e por consequência na modelagem destas instituições. No entanto, para discutir a modelagem das instituições financeiras de desenvolvimento é fundamental primeiramente conhecer sua inserção dentro da estrutura do sistema financeiro de cada país.

O estudo da ABDE (1994) relata diferentes modelos praticados na Europa e na Ásia atualmente, entre os quais destacam:

**ALEMANHA:** o sistema financeiro alemão compõe-se de instituições universais e especializadas. Os bancos universais realizam todos os tipos de negócios bancários, incluindo a abertura de conta corrente, fornecimento de crédito, operação de câmbio, mercado de opções a futuro, seguros, *leasing*, commodities, dívida pública ou títulos de empréstimos emitidos pelas corporações ou instituições privadas e administração de portfólios.

O sistema financeiro alemão é composto por:

- *Banco Central Nacional* (Deutsche Bundesbank): engloba os bancos centrais dos estados federados e é operado pelo Conselho dos Bancos Centrais e pelos presidentes dos bancos centrais dos estados federados.

- *Caixas de Poupança*: tem como objetivo oferecer à população local rendimentos razoáveis sobre os depósitos. Dados de 1994 da ABDE, apontam para existência de mais de 700 caixas de poupança.
- *Bancos Cooperativos*: originalmente eram entidades voltadas para o fornecimento de crédito da indústria e das pequenas e médias empresas do setor agrícola. A maioria das antigas caixas cooperativas de artesanatos e industriais e das cooperativas comerciais agrícolas passou à condição de bancos populares. Em 1994, existiam mais de 3.000 bancos cooperativos com 12 milhões de membros individuais.
- *Bancos Privados*: operam aproximadamente 300 entidades de crédito privadas, os grandes bancos são sociedades anônimas e tem posição muito forte na indústria, em razão de suas atividades como fornecedores de crédito e participantes indiretos.
- *Bancos Hipotecários*: foram instituídos para determinadas finalidades, tem uma atuação bem especializada tais como fornecimento de crédito para construção imobiliária.
- *Instituições Públicas de Fomento*: concedem créditos em condições vantajosas para as pequenas e médias empresas, destinados a projetos de melhoria da estrutura econômica ou a investimento relacionado com a proteção do meio ambiente. Suas operações voltam-se para as atividades que o governo considera relevantes e que não encontrariam apoio necessário junto às instituições financeiras comerciais. A mais conhecida instituição é o Instituto de Crédito para Reconstrução (Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW).

ITÁLIA: o traço marcante na Itália é a presença forte do Estado. O sistema financeiro italiano é composto por caixas de poupança; bancos comerciais públicos e institutos de crédito especializados que tem como acionista controlador o Estado.

ESPAÑA: conforme aponta o estudo da ABDE (1994), este país passou por uma reorganização recente de seu sistema bancário público, originando a estruturação de uma holding dos bancos públicos denominada de *Corporación Bancaria de España* (CBE). A CBE é composta por seis bancos públicos: *Banco Exterior de España* (banco comercial dedicado ao financiamento do comércio exterior e ao fornecimento de crédito para exportação); *Caja Postal de Ahorros* (que representa uma instituição de poupança); Bancos de Crédito Agrícola, Industrial, Hipotecário e Local (dedicado exclusivamente ao financiamento para municípios, comunidades autônomas ou governos e regiões).

Segundo o estudo da ABDE(1994), os sistemas financeiros da Europa são muito parecidos, sendo poucos os casos de privatização. A única exceção é a França que privatizou o *Credit Commercial de France* (CCF), *Sociétat Générale*, *Banque Nacional de Paris* (BNP) e o *Crédit Lyonnais*. De aproximadamente 170 bancos públicos europeus, somente 5 haviam sido totalmente privatizados até 1994.

Os Estados Unidos, embora seja uma economia fortemente centrada na liberdade de mercado, conta com uma expressiva participação do sistema público de crédito: ¼ de todos os empréstimos feitos são feitos com garantias do governo ou por intermédio de agências oficiais.

No caso da Ásia, as instituições oficiais de crédito canalizam importantes recursos para os setores prioritários da economia. O exemplo mais expressivo é da Coréia através do Banco de Desenvolvimento da Coréia (KDB).

O KDB é o maior financiador do desenvolvimento, tendo prioridade a indústria de alta tecnologia. O Banco realiza operações de subscrição de títulos públicos, possui participação acionária em empresas de interesse nacional, financia investimentos diretos no exterior e presta consultoria internacional. Os bancos comerciais na Coréia vem reduzindo de forma drástica suas operações de fomento, canalizando esta atividade para o KDB.



No caso da América Latina, o estudo da ABDE (1994) comenta que os países têm se preocupado em reformular os sistemas financeiros com o objetivo de viabilizar maior inserção na economia internacional, aumentando a produtividade e competitividade dos países. Neste sentido, as reformas financeiras têm dado prioridade à liberalização. Os processos de liberalização na região implicaram a modificação das estruturas dos sistemas financeiros nacionais através de processos de redimensionamento, fusão e privatização de instituições financeiras e deram ênfase na reestruturação das instituições financeiras de desenvolvimento (IFDs). O quadro 4 a seguir resume os aspectos priorizados na reestruturação das IFDs em alguns países daquela região.

#### Quadro 4

##### Reestruturação das Instituições Financeiras de Desenvolvimento na América Latina

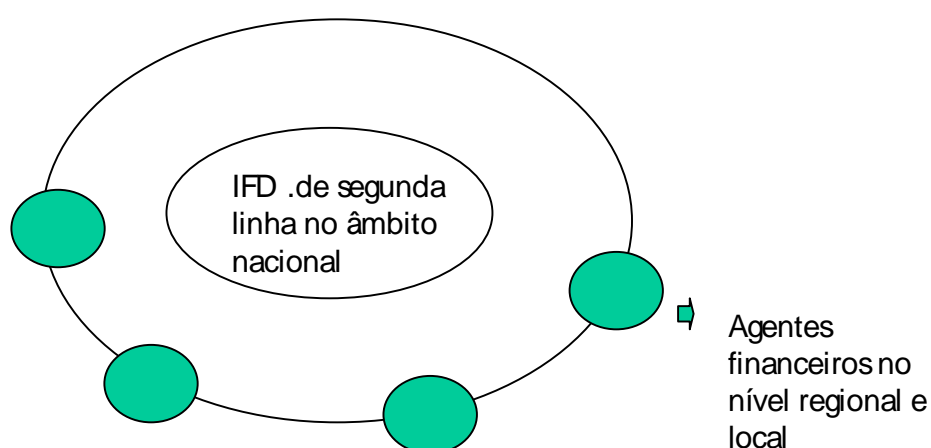
País	Preocupação
Argentina e Peru	Ampliar a fonte de recursos das IFDs
Brasil, República Dominicana e Venezuela	Eficientizar o atendimento por parte das IFDs às demandas dos setores produtivos e sociais
México	Inserir a IFDs como função da política governamental de financiamento da atividade produtiva em consonância com a estratégia de modernização econômica.
Chile	Atração de recursos externos e ação voltada para pequenas e médias empresas modernas.

Fonte: A partir de dados do estudo da ABDE(1994).

Em termos de tendência no processo de reestruturação dos bancos de desenvolvimento, o estudo da ABDE chama atenção para a reflexão sobre a formatação institucional. Analisando as experiências internacionais, pode-se destacar cinco modelos existentes:

**1. MODELO DE CENTRALIZAÇÃO NACIONAL:** Inspirado no modelo mexicano, onde existe uma instituição de desenvolvimento no âmbito nacional (Nacional Financiera – NAFIN) que não realiza operações diretamente, atuando exclusivamente como banco de segunda linha. Sua preocupação central é o financiamento da atividade produtiva. Sua rede de agentes financeiros é constituída de bancos comerciais e/ou de investimentos privados. A fonte de recursos do NAFIN é formada por poupança voluntária e de recursos provenientes de organismos multilaterais. A prioridade dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) não é de financiamento da atividade produtiva e sim de gastos sociais: educação, saneamento, habitação etc. Os agentes financeiros apresentam os projetos e cabe à instituição financeira de desenvolvimento verificar a adequação dos estudos de viabilidade técnico-econômica-financeira e contemplar os projetos de acordo com as prioridades definidas nos planos governamentais de desenvolvimento. (vide figura abaixo).

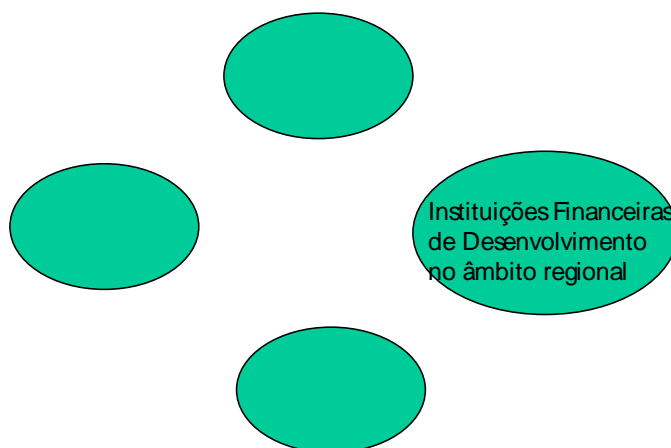
**Figura 4**



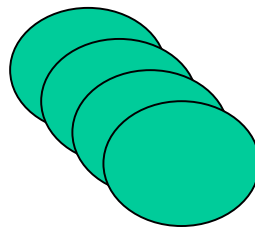
- 2. MODELO DE REGIONALIZAÇÃO E ATUAÇÃO ESPACIAL:** inspirado na experiência americana onde os bancos só podem atuar, nacionalmente, se forem constituídos na forma de *holding companies*, do contrário sua atuação fica circunscrita aos limites geométricos estaduais e/ou locais. As instituições financeiras de desenvolvimento desenvolvem ações de captação e aplicação no âmbito regional.

**Figura 5**

**Modelo de Atuação Espacial**

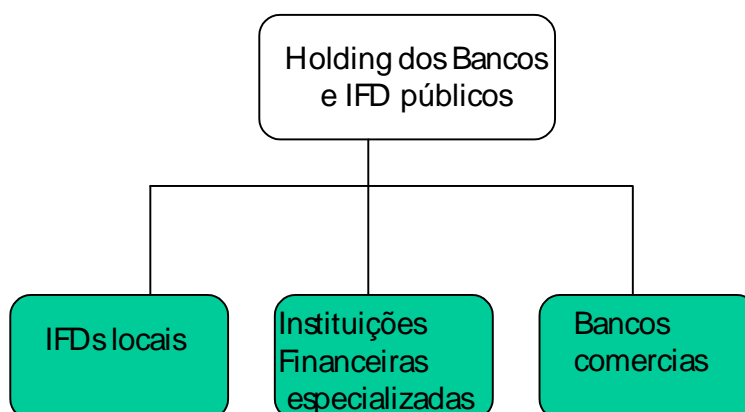


- 3. MODELO DE BANCOS MÚLTIPLOS COM CARTEIRAS DE DESENVOLVIMENTO:** é o caso de países que não possuem uma instituição financeira exclusivamente de desenvolvimento. Os bancos tem uma atuação universal, realizando todos os tipos de negócios bancários, incluindo a abertura de conta corrente, fornecimento de crédito, operação de câmbio, mercado de opções a futuro, seguros, leasing, commodities, dívida pública ou títulos de empréstimos emitidos pelas corporações ou instituições privadas, administração de portfólios.

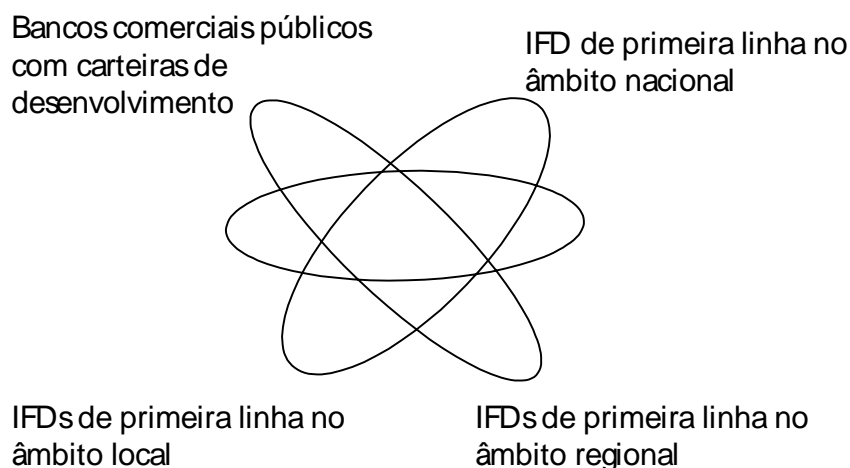
**Figura 6****Modelo de Bancos Múltiplos**

Bancos múltiplos com  
carteiras de desenvolvimento

- 4. MODELO DE HOLDING COM SUBSIDIÁRIAS:** inspirado na experiência espanhola que criou uma holding à qual se vinculam as subsidiárias, com personalidade jurídica e patrimônio próprios. Estas subsidiárias são divididas em instituições dedicadas exclusivamente à ação do fomento, mediante o financiamento de médio e longo prazo e instituições financeiras comerciais.

**Figura 7****Modelo de Holding**

- 5. MODELO DE ATUAÇÃO EM REDE:** inspirado no modelo brasileiro, onde encontram-se diferentes tipos de instituições financeiras em diferentes esferas governamentais, atuando no financiamento de longo prazo: banco de desenvolvimento de âmbito nacional (BNDES); banco de desenvolvimento no âmbito regional (BASA e BNB); bancos de desenvolvimento estaduais; bancos múltiplos com carteiras de desenvolvimento especializadas (Banco do Brasil – crédito rural e Caixa Econômica – crédito imobiliário); instituição especializada no desenvolvimento tecnológico (FINEP).

**Figura 8****Modelo em Rede**

Não há modelos melhores ou piores, as vantagens e desvantagens da adoção de um modelo específico dependerá de três fatores: da forma como está estruturado o sistema financeiro de cada país, da importância dada às instituições financeiras de desenvolvimento e da clareza quanto aos resultados esperados da ação destas instituições. Na subseção seguinte, será feito um detalhamento dos passos para a modelagem institucional dos bancos de desenvolvimento.

## 9. MODELAGEM INSTITUCIONAL DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO

A modelagem institucional dos bancos de desenvolvimento deve ser entendida como o detalhamento da forma de atuação e operacionalização das ações destas instituições. Para isso, é necessário:

1. definição do papel dos bancos no sistema financeiro do país.
2. clareza dos resultados esperados de sua ação.
3. identificação de seu(s) público(s)-alvo.
4. escolha da forma de atuação das instituições.
5. definição de linhas de ação.
6. identificação de parceiros para operacionalização dos serviços.
7. definição dos objetivos da parceria.
8. estabelecimento das fontes de recursos.

O estudo da ABDE (1994) mostra que a maior dificuldade na modelagem das instituições financeiras é a ambivalência de seus papéis de agente do Tesouro e de instituição financeira. A experiência internacional mostra que há dois processos básicos para mobilizar recursos e alocá-los para fins de desenvolvimento: sistema financeiro e sistema fiscal.

Os projetos com retorno social superior ao privado devem ser tratados por meio do sistema fiscal e orçamentário, demandando a intervenção do Estado. Neste caso, as instituições financeiras de desenvolvimento devem atuar como agentes do Tesouro, canalizando os recursos fiscais para estes projetos. Quando o objetivo é explorar uma atividade econômica, seu papel será tipicamente de instituição financeira.

Esta ambivalência é ainda mais acentuada no caso dos países da América Latina que possuem desafios de modernização e aumento de competitividade juntamente com a

necessidade de reverter o quadro crítico no contexto social. Como as instituições financeiras de desenvolvimento devem agir? O que priorizar?

STUDART (1996) chama a atenção para os processos de liberalização econômica na América Latina, enfatizando que nesta região a situação das instituições financeiras de desenvolvimento é preocupante visto que elas estão sendo “dilapidadas em função de uma crença na capacidade dos mercados privados em suplantar seus papéis tradicionais” (STUDART, 1996, p.43)

Os textos e livros, encontrados na literatura até o presente momento, dedicados à reflexão dos bancos de desenvolvimento não fazem um detalhamento operacional do processo de modelagem institucional destas instituições. Na maioria dos casos, a discussão fica limitada em alguns pontos isolados, privilegiando aspectos relacionados a forma de captação de recursos (*funding*) e aplicação dos recursos (tipos de desembolsos efetuados). A abordagem geralmente é exclusivamente econômica, não analisando os bancos de desenvolvimento como organizações complexas que estão inseridas numa rede onde é necessária a interação com diferentes agentes sociais.

Com o objetivo de cobrir esta lacuna, serão apresentadas a seguir as alternativas existentes para os bancos de desenvolvimento em cada etapa do processo de modelagem institucional. As alternativas apresentadas foram sistematizadas pela autora a partir da leitura de diversos artigos e livros dedicados a reflexão dos bancos de desenvolvimento.



**ETAPA 1: DEFINIÇÃO DO(S) PAPEL(IS) DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO DENTRO DO SISTEMA FINANCEIRO DO PAÍS**

- Intermediário Financeiro
- Agente financeiro do Tesouro Nacional
- Agente financeiro de programas de geração de emprego e renda e de desenvolvimento social
- Regulamentador da concorrência interbancária

**ETAPA 2: DEFINIÇÃO DO(S) RESULTADOS ESPERADOS DE SUA AÇÃO**

- Modernização produtiva
- Expansão da infra-estrutura do país
- Atenuação dos problemas sociais
- Aumento da inserção do país no contexto mundial
- Proteção do meio ambiente
- Fomento das atividades da pequena e média empresa
- Modernização e efficientização da gestão pública
- Desenvolvimento científico-tecnológico
- Regulamentação da atividade financeira

- Democratização das oportunidades de crédito

### **ETAPA 3: IDENTIFICAÇÃO DE SEU(S) PÚBLICO-ALVO**

Público-alvo de uma instituição de desenvolvimento representa o seu cliente direto, ou seja, para quem o Banco de Desenvolvimento disponibilizará recursos.

<ul style="list-style-type: none"><li>• Grandes empresas nacionais</li><li>• Grandes empresas multinacionais ou transnacionais</li><li>• Bancos</li><li>• Pequenas e Médias empresas</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Micro empresários</li><li>• Centros de Pesquisa</li><li>• Organizações da Sociedade Civil</li><li>• Instituições governamentais</li></ul>
--	---

### **ETAPA 4: ESCOLHA DA FORMA DE ATUAÇÃO**

- Banco de primeira linha e portanto realizará operações diretamente
- Banco de segunda linha e portanto não realizará operações diretamente

**ETAPA 5: DEFINIÇÃO DAS LINHAS DE AÇÃO:** representa os produtos e serviços oferecidos pelos bancos de desenvolvimento.

#### **Intermediação Financeira**

- Financiamento da infra-estrutura
- Empréstimos para projetos de investimentos privados
- Financiamento do pequeno e médio produtor/empresa
- Financiamento de programas destinados ao desenvolvimento regional

- Intermediação financeira do processo de comercialização agrícola
- Financiamento para exportação de produtos

### **Apoio às políticas sociais**

- Mobilização de recursos internos e externos
- Financiamento de programas destinados à geração de emprego e renda
- Execução de programas governamentais na área de educação, saúde e assistência social

### **Agente Financeiro do Governo**

- Movimentação financeira do Tesouro Nacional
- Administração de haveres da União
- Gestão dos fundos e programas governamentais voltados para política agrícola, desenvolvimento urbano, desenvolvimento social, desenvolvimento regional, comércio exterior
- Gestão do programa de Privatização

### **Consultoria**

- Serviços de assistência técnica para análise de viabilidade econômico-financeira dos projetos
- Serviços de consultoria em negócios internacionais

- Orientação técnica para a estruturação e desenvolvimento de organizações de crédito não bancárias

#### **ETAPA 6: DEFINIÇÃO DOS AGENTES PARCEIROS NA OPERACIONALIZAÇÃO DAS LINHAS DE AÇÃO**

- Bancos comerciais privados
- Bancos comerciais públicos
- Bancos de investimento
- Instituições financeiras de desenvolvimento públicas, com atuação regional e/ou local
- Instituições financeiras públicas especializadas
- Órgãos governamentais de planejamento
- Órgãos da administração direta
- Organizações não bancárias de crédito
- Organizações da sociedade civil
- Organismos internacionais

#### **ETAPA 7: DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS DAS PARCERIAS** ou seja, os motivos e finalidade da concretização de uma determinada parceria

- Intermediação financeira, isto é, meramente repasse de recursos
- Elaboração de estudos conjuntos
- Desenvolvimento de metodologias
- Difusão de experiências e iniciativas
- Mobilização de recursos técnicos e financeiros
- Aprimoramento técnico e gerencial

## **ETAPA 8: DEFINIÇÃO DAS FONTES DE RECURSOS**

- Geração Interna: corresponde aos recursos provenientes das amortizações, serviços de juros e cobrança de taxas e comissões de financiamento.
- Dotações Orçamentárias e Governamentais: corresponde a recursos do tesouro nacional definidos no orçamento e os recursos advindos de impostos e fundos governamentais.
- Recursos Vinculados: recursos financeiros com destino especial para programas e projetos.
- Recursos externos junto a instituições financeiras privadas.
- Financiamento de organismos internacionais e agências governamentais.

A partir da colocação de como pode ser feita a relação entre desenvolvimento sustentável e diretrizes estratégicas das instituições de desenvolvimento complementada pelo detalhamento dos fatores que compõem a modelagem institucional dos bancos desenvolvimento, na próxima seção, será apresentada dados do BNDES e do NAFIN bem como uma análise preliminar de dados secundários e documental coletados e que representaram a primeira etapa do estudo.

## IV. CARACTERIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES E ANÁLISE PRELIMINAR

### 1. CARACTERIZAÇÃO DO BNDES

#### 1.1. Instituições de fomento: contexto brasileiro

Embora este trabalho tenha interesse específico no BNDES, é interessante contextualizar os diversos tipos de instituições financeiras de desenvolvimento existentes no Brasil. A criação de bancos de desenvolvimento no país foi estimulada, a partir da década de 50, pelos resultados dos estudos da Comissão Brasil-Estados Unidos e de técnicos da CEPAL os quais destacaram a necessidade de constituição de organismos financeiros destinados a captar e fornecer recursos para fomentar o desenvolvimento do país.

A criação de bancos de desenvolvimento no país foi estimulada, a partir da década de 50, pelos resultados dos estudos da Comissão Brasil-Estados Unidos e de técnicos da CEPAL os quais destacaram a necessidade de constituição de organismos financeiros destinados a captar e fornecer recursos para fomentar o desenvolvimento do país.

As instituições financeiras de desenvolvimento no Brasil são públicas e são classificadas da seguinte forma (ALÊM, 1998):

1. *Federais com atuação nacional*: Banco do Brasil, fundado em 1808 com um papel importante na concessão de crédito agrícola; Caixa Econômica Federal (CEF), fundada em 1861 tendo como principal foco de atuação o financiamento do setor de habitação e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social, fundado em 1952.

2. *Federais com atuação regional*: é o caso do Banco do Nordeste (BNB) fundado em 1952 e do Banco da Amazônia, fundado em 1966. Estas instituições foram criadas para propiciar a modernização da estrutura produtiva do Nordeste e Norte, respectivamente.
3. *Interestadual*: o único exemplo é o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), criado em 1961 com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento equilibrado e integrado da região Sul.
4. *Estaduais exclusivos de desenvolvimento* cuja principal função é financiar investimentos de longo prazo nos setores industriais, serviços e infraestrutura: Banco de Desenvolvimento de Santa Catarina (BADESC), Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES) e Banco de Desenvolvimento da Bahia (DESENBANCO).
5. *Estaduais na forma de banco múltiplo*. Estas instituições operam através de carteiras de desenvolvimento e atuam como agentes repassadores de recursos principalmente do BNDES. No total são 17 instituições.

De forma geral, a análise do fomento no Brasil revela um quadro bastante diferente dos países europeus e asiáticos (CARRARO, 1999), destacando-se:

- Predominância dos recursos públicos (recursos orçamentários, vinculados a fundos nacionais ou regionais/estaduais, repasses de outras entidades públicas e/ou agências multilaterais internacionais) como principal fonte de recursos.
- Crédito direcionado baseado no financiamento integral de projetos, com exposição máxima ao risco de cada projeto.
- Crises de inadimplência em decorrência dos riscos assumidos.

- Captação inexpressiva junto ao mercado de capitais do país ou do exterior.

A crise fiscal do setor público, particularmente na década de 90, acabou gerando dificuldades de *funding* e de recomposição de sua base de capitalização, para todas as instituições de desenvolvimento regional e estadual. Para resolver essa questão, o governo federal instituiu, em 1997, o “Programa de Redução da Presença do Setor Público na Atividade Bancária” (Medida Provisória 1556-10, 09/05/97). Este programa estabelece mecanismos para que os Estados equacionem suas dívidas tendo como opções a privatização do banco estadual comercial ou a sua transformação em agência de desenvolvimento, de caráter não-financeiro. A Resolução 2347 do Conselho Monetário Nacional, 20/12/96) regulamenta a constituição e o funcionamento das agências de desenvolvimento.

Dados da Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE)<sup>18</sup> informam que até a presente data apenas dois bancos de desenvolvimento (RS e SC) haviam transformado-se em agências de desenvolvimento. Outros 4 casos estavam em fase de constituição (PR, AM, MS, PA). Em termos de privatização, dados BNDES (1999)<sup>19</sup> indicam que, até novembro deste ano, foram realizadas privatização de 4 bancos estaduais (BANERJ, BEMGE, BANDEPE, BANEB)<sup>20</sup> e 1 caso está em fase de privatização (BANESPA).

É importante destacar o papel da ABDE nesse processo, a qual tem discutido e apresentado proposta de formatação para essas novas instituições de desenvolvimento.

O modelo de agência de desenvolvimento proposto é uma entidade financeira controlada majoritariamente ou não pelo Governo do Estado, com participação acionária do setor privado. Os recursos virão principalmente de dotação

---

<sup>18</sup> Fornecidos por contato telefônico em 16/11/99.

<sup>19</sup> Disponível no site do BNDES [www:\\http.bndes.org.br](http://www.bndes.org.br).

<sup>20</sup> BANERJ: 26/06/97; BEMGE: 14/09/98; BANDEPE: 17/11/98; BANEB: 27/06/99.



orçamentárias federais e/ou estaduais, de emissões de títulos de renda fixa de médio e longo prazos, de seu capital e reservas, de fundos de estatais bem como de repasse de instituições nacionais e multilaterais.

Segundo a proposta da ABDE a missão da agência de desenvolvimento deverá ser: *“Contribuir para acelerar o **desenvolvimento sustentável** do Estado e da região, proporcionando a criação de emprego e renda, a modernização dos processos produtivos e da infra-estrutura econômica e social, o aumento da competitividade e a correção dos desequilíbrios regionais no Estado e na região.”*

Para atingir sua missão, é proposto que as agências de desenvolvimento desempenhem as seguintes atividades:

- *Identificação de oportunidades de investimento*: através da realização ou participação em estudos, pesquisas, diagnósticos, planos e projetos de levantamento de potencialidades econômicas e as oportunidades de investimento no Estado com o objetivo de orientar os trabalhos de atração de novos empreendimentos.
- *Apoio à viabilização da parceria público-privada* em projetos de infra-estruturas econômica (transporte, energia, telecomunicações) e social (saneamento, distribuição e água, tratamento de esgotos).
- *Concessão de financiamentos e empréstimos* a projetos do setor privado.
- *Prestação de serviços a entidades públicas e privadas*: acompanhamento de projetos, como por exemplo em casos de concessões públicas.

A formato proposto pela ABDE tem aspectos bastante positivos entre os quais destacam-se:

- Reconhecimento da necessidade de viabilizar um desenvolvimento sustentável;
- Preocupação com a modernização/competitividade e correção dos desequilíbrios regionais;
- Reconhecimento da necessidade de parceria entre o setor privado e público.

No entanto, a leitura das atividades previstas para as agências a atuação evidencia alguns pontos negativos particularmente relacionado a pouca ênfase na área social (comentando-se apenas aspectos relacionados a infraestrutura social) e nenhuma menção a operações de micro-crédito. Estas ausências, caso ocorram na prática, indicam a total incoerência e falta de consistência entre a missão prevista para agências de desenvolvimento e suas práticas organizacionais.

O BNDES representa o principal gestor de recursos para financiamento de desenvolvimento no país, apresentando em dezembro de 1997 um ativo total de R\$ 59, 1 bilhões. Segundo relatório do BNDES de 1997<sup>21</sup>, este valor coloca o banco entre os maiores bancos de desenvolvimento do mundo, com ativo superior ao de instituições como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a NAFIN (México). É interessante delinear a evolução histórica do BNDES visto que o mesmo tem grande influência sobre a dinâmica das demais instituições financeiras de desenvolvimento.

---

<sup>21</sup> BNDES, **Relatório de Atividades – 1997**, Rio de Janeiro, BNDES, 1998. Available: <http://www.bndes.gov.br/publica/relatu.htm>.

## 1.2. Histórico do BNDES

O BNDES passou por diversas fases, desde sua criação em 1952 (RATTNER, 1991 e ALÉM, 1997):

- ✓ de 1952/1955: atua como único agente de planejamento do desenvolvimento dando ênfase na melhoria de infra-estrutura (setores ferroviários e energia elétrica). Neste período, técnicos do BNDES e CEPAL trabalharam juntos para elaborar um planejamento global e sistemático. Com base no período de 39 a 53 estabeleciam projeções para um período de 7 anos, despertando a atenção das autoridades para variáveis estratégicas (como por exemplo: taxa de poupança e fluxo de capital estrangeiro) que determinariam o ritmo de crescimento do país.
- ✓ 1956/1963: ênfase na siderurgia. A preocupação com o desenvolvimento e a responsabilidade do governo em influir substancialmente foi a fachada do governo de Juscelino Kubitschek (1955-1961) que criou o Conselho Nacional do Desenvolvimento que foi responsável pela formulação do Programa de Metas. Neste programa foram fixadas metas de 5 anos para 30 setores básicos da economia. Foram estimulados os setores de siderurgia, alumínio, cimento, celulose, mecânica pesada e química que marcariam o compasso para uma rápida industrialização.
- ✓ 1964/1973: verifica-se no país um grande crescimento econômico fruto de políticas expansionistas do governo, reformas financeiras e ascensão da economia mundial principalmente depois da Guerra do Vietnã. O Brasil deixa de ser exportador primário e passa a ser exportador de produtos manufaturados industriais e agrícolas. O BNDES deixa de ser responsável pelo planejamento do desenvolvimento e a implantação e os incentivos para o crescimento dos setores de infra-estrutura foram delegados a outras entidades (energia elétrica - Eletrobrás e ferrovias - Rede Ferroviária Federal), passa a diversificar sua atuação em outros setores tanto básicos como de consumo através de diversos

programas. Em 1971, o banco passa a ser uma empresa pública, tendo maior flexibilidade administrativa, orçamento independente e maior liberdade de captar recursos.

- ✓ 1974-1978: reorientação política em consequência da elevação dos preços do petróleo, estratégia de substituição de importação em setores básicos e bens de capital.
- ✓ 1979/1984: No final da década de 70, há o final do “boom” econômico resultante da combinação do choque do petróleo e desequilíbrio interno. A inflação começa a se elevar, há um grave problema de poupança do Estado com alta dívida externa e interna, provocando uma ciranda financeira, ou seja, o déficit público gera a necessidade de maior endividamento do setor público, elevando os juros internos, forçando a elevação da inflação, isto por sua vez ocasionava uma queda real das receitas públicas e enfraquecimento das finanças públicas, realimentando o ciclo. VELLOSO mostra que no governo Geisel, ao lado de uma visão estratégica para o crescimento, há sérios problemas de financiamento cuja origem é o endividamento externo, déficit interno associado ao comprometimento financeiro das estatais e oferecimento de linhas de crédito subsidiado a taxas reais negativas, favorecendo alguns setores em particular. O BNDES só em 1982 inclui o “S” de social na sigla, enfatiza a necessidade de atenuar os desníveis sociais e regionais e propõe intensificação de apoio à produção de bens de consumo essenciais e programas que visem a melhoria de qualidade de vida da população. As prioridades fixadas pelo Executivo foram: agricultura, energia, exportação e desenvolvimento social.
- ✓ De 1985 até 1993: Chegou-se nos anos 80 com um grande déficit, pressão inflacionária, forte crise econômica e sérios problemas na área social: pobreza, desigualdade na distribuição de renda e exclusão social. As ações do governo resumiram-se a implementação de diversos planos econômicos que representavam tentativas de soluções para contornar o grave problema de

endividamento interno e externo e controle inflacionário. A década de 80 foi caracterizada como “década perdida”, convivendo-se com o fenômeno de “estagflação”, ou seja, recessão com inflação. Este cenário impacta negativamente o desempenho do BNDES o qual apresentou uma grande queda de desembolsos.

- ✓ De 1994 até o presente momento. O início da década de 90 foi marcado pela tentativa do governos em inserir o Brasil na economia mundial e controlar a inflação do país. Com a estabilização econômica e retomada do crescimento, verificou-se uma recuperação dos financiamentos do BNDES. De 1994 a 1997, os desembolsos, segundo ALÉM (1998), apresentaram uma taxa de crescimento real acumulado de aproximadamente de 300%. Este crescimento foi resultante não apenas de um aumento de investimentos em atividades tradicionais como setores industriais e infra-estrutura, mas também de uma forte expansão dos desembolsos em áreas do setor de serviços, financiamento à exportação, apoio a projetos sociais e programas de estímulo à privatização estadual. Em 1996 é estruturada a área social dentro do Banco com o objetivo de atuar de forma multissetorial. Este ponto é extremamente importante dado que primeira vez o Banco irá de fato mostrar sua preocupação com o contexto social.

A estrutura organizacional do BNDES, seu modelo institucional bem como o desempenho recente são apresentados a seguir.

### 1.3. Estrutura organizacional

Organograma do BNDES



Fonte: BNDES (1999).

#### 1.4. Modelo institucional<sup>22</sup>

Este item foi estruturado procurando organizar as informações disponíveis nos vários aspectos que compõe o modelo institucional de um banco de desenvolvimento definido na subseção 9, a saber:

1. Papel do banco
2. Resultados esperados de sua ação
3. Público(s)-alvo
4. Forma de atuação das instituições
5. Linhas de ação
6. Parceiros para operacionalização dos serviços
7. Objetivos da parceria
8. Fontes de recursos

**1. PAPEL DO BANCO:** considerando a possibilidade de quatro alternativas: Intermediário Financeiro; agente financeiro do Tesouro Nacional; agente financeiro de programas de geração de emprego e renda e de desenvolvimento social e regulamentador da concorrência interbancária, os materiais institucionais do BNDES revelam de forma bastante enfática o *papel de intermediário financeiro* e de *agente financeiro do Tesouro Nacional*. O BNDES tem atuado,

---

<sup>22</sup> Todas as informações sistematizadas neste item foram coletadas na homepage do BNDES. Available: <http://www.bndes.gov.br.31/08/99>.

particularmente a partir de 1996, como *agente financeiro de programas de geração de emprego e renda*, no entanto, é bastante recente este papel e ele ainda não tem um reconhecimento público nesta área. No entanto, deve-ser ser ressaltado que o BNDES tem mostrado bastante interesse em ampliar as ações de cunho social e desenvolvimento regional que pode ser observado pelo forte aumento dos desembolsos na área social nos últimos três anos.

## 2. RESULTADOS ESPERADOS DE SUA AÇÃO

O quadro 5 apresenta os objetivos estratégicos do BNDES, de acordo com o seu material institucional.

### Quadro 5

#### Estratégias de Ação

- Ampliação dos mecanismos de financiamento à exportação
- Expansão e adequação da infra-estrutura, com ênfase em energia e telecomunicações
- Modernização, aumento da competitividade e da produtividade dos empreendimentos instalados no país
- Elaboração de novos produtos de engenharia financeira, visando o fortalecimento do mercado de capitais
- Gerenciamento do Programa Nacional de Privatização
- Apoio a Programas de Privatizações Estaduais
- Apoio a Programas Sociais

Fonte: <http://www.bndes.gov.br/apresent/agendmud.htm>, 18/09/99.



Como pode ser observado na lista acima, o documento do BNDES não enfatiza objetivos relacionados a: *Proteção do meio ambiente*; *Fomento das atividades da micro, pequena e média empresa* e *Democratização das oportunidades de crédito*. Seria, no entanto, injusto afirmar a alienação do Banco em relação a estes aspectos, os materiais do Banco indicam claramente ações/iniciativas desenvolvidas pelo Banco que procuram atingir estes resultados.

Por outro lado, seria ingênuo afirmar que a não explicitação destes aspectos como objetivos estratégicos do Banco não tem nenhuma importância. Agindo desta forma, o BNDES se exime da prestação de contas para atingimento destes objetivos e pior do que isto, passa a mensagem de que estes aspectos são secundários em relação aos demais. Caso seja verdade esta última afirmação, isto seria bastante preocupante se levarmos em conta a importância destes itens para a viabilização do desenvolvimento sustentável. Para comprovar esta hipótese, será fundamental entrevistar os principais gestores do Banco para checar se o problema é simplesmente de imprudência no momento de confecção do material institucional ou se é uma deficiência em termos de prática organizacional.

**3. PÚBLICOS-ALVO (CLIENTES):** como pode ser observado pelo quadro 6, o BNDES não considera os Centros de Pesquisa e as Organizações da Sociedade Civil como público-alvo, estas últimas são vistas como eventualmente parceiras. Agindo desta forma, o Banco não tem a responsabilidade de desenvolver produtos e serviços customizados para estes públicos e nem a preocupação de fomentar as atividades destas organizações. Isto também é preocupante se levarmos em conta duas dimensões do desenvolvimento sustentável: *Desenvolvimento Científico-Tecnológico* onde os Centros de Pesquisa tem fundamental contribuição e a dimensão relacionada à *Equidade Social* onde está academicamente comprovada a importância da ação das organizações da sociedade civil, particularmente no fornecimento de crédito a populações não atingidas pelo mercado bancário. Neste sentido, programas e ações que visassem o fortalecimento e expansão destas

instituições seriam fundamentais para apoiar o desenvolvimento econômico e social do país.

### Quadro 6

#### Público-alvo (clientes)

♦ Empresas Privadas de qualquer porte, sob controle de capital nacional ou estrangeiro
♦ A administração pública, federal, estadual e municipal e seus órgãos ou empresas
♦ Pessoa física: produtor rural, transportador de carga, acionista para subscrição na empresa e pessoas interessadas pelos Programas Sociais. Neste último caso, a intermediação é feita através de organizações da sociedade civil ou entidades governamentais

Fonte: <http://bndes.gov.br/clientes>, 30/08/99.

#### 4. FORMA DE ATUAÇÃO

O BNDES tem uma atuação como banco de primeira e segunda linha, ou seja, opera diretamente algumas linhas de financiamento e utiliza intermediários financeiros na operacionalização de outras linhas.

O BNDES financia diretamente operações de valor superior a R\$ 7 milhões e utiliza instituições financeiras credenciadas para:

- ✓ Operações cujo somatório não ultrapassar R\$ 7 milhões por empresa ao ano e se destinem a investimentos incluindo a aquisição de máquinas e equipamentos.
- ✓ Operações que, independente do valor, se destinem isoladamente à aquisição ou leasing de máquinas e equipamentos de fabricação nacional ou implementos agrícolas.

✓ Operações de financiamento à exportação.

Quando as operações são realizadas através de intermediários financeiros, estas organizações assumem o risco das operações de financiamento e cada uma utiliza sua própria política de concessão de crédito. Cada banco já tem definido os procedimentos e perfis de clientes com os quais desejam realizar uma operação de crédito. Fornecidas as informações e documentação solicitadas pela instituição financeira, esta última encaminha o projeto para o BNDES que faz um reanálise da operação e libera os recursos para a instituição. O acompanhamento do cronograma de execução físico-financeira do projeto é de responsabilidade direta da instituição financeira.

No caso de operações realizadas diretamente pelo BNDES o fluxo de operações tem a seguinte configuração:

**Etapa 1 - Análise de Enquadramento:** a área de crédito faz uma avaliação da solicitação em termos de adequação às políticas operacionais do BNDES, uma avaliação cadastral e da capacidade da empresa em executar o projeto, incluindo sua capacitação gerencial, sua inserção no mercado e o atendimento as normas ambientais. Com estas informações é feita a classificação da empresa em termos de risco.

**Etapa 2 - Decisão de Enquadramento:** através de um comitê de crédito formado pelos Superintendentes do Banco e Diretores de suas controladas (FINAME e BNDESPAR), decide-se pela aprovação ou não do enquadramento.

**Etapa 3 - Análise Econômico-Financeira:** após o comunicado do enquadramento da operação, a área operacional inicia a análise econômica-financeira do projeto, incluindo o seu impacto ambiental e geração de emprego e renda. O prazo de conclusão é de 60 dias.

**Etapa 4 - Aprovação, contratação e liberação de recursos:** aprovada a operação a área operacional comunica à empresa as exigências de documentação para liberação dos recursos.

**Etapa 5 - Acompanhamento Físico-Financeiro do Projeto:** para ocorrer as liberações nas datas previstas, as etapas do cronograma devem ser concluídas e comprovadas. (Obs.: nos materiais do BNDES não está claro como é feita esta comprovação, se é através de relatórios ou visitas do BNDES à empresa).

**5. LINHAS DE AÇÃO:** no material institucional do BNDES, o banco lista como produtos e serviços os diversos programas de financiamento, detalhando as finalidades destas operações e os itens financiáveis. (vide quadros 7,8,9). Não explicita como linha de ação, consultoria técnica envolvendo prestação de serviços na análise de viabilidade econômica-financeira de projetos, consultoria em negócios internacionais e orientação técnica para estruturação e desenvolvimento de organizações de crédito não bancárias. A análise econômica-financeira é destacada no material institucional como procedimento interno do Banco para aprovação de projetos e não como um serviço prestado aos clientes.

## Quadro 7

### Programas de Financiamento

◆ Programa de Turismo
◆ Programa de Apoio a Investimentos em Petróleo e Gás
◆ Programa de Fruticultura para Região Norte-Noroeste
◆ Programa de Apoio ao Setor de Auto-Peças
◆ Programa de Apoio ao Setor de Software
◆ Programa de Apoio à Implantação da Telefonia Celular – Banda B
◆ Programa de Apoio à Comercialização do Algodão Brasileiro
◆ Programa de Financiamento de Aquisições de Ações para Tesouraria
◆ Fundo para o Desenvolvimento Regional com Recursos da Desestatização
◆ Programas Regionais: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Programa Nordeste Competitivo</li> <li>➤ Programa Amazônia Integrada</li> <li>➤ Programa Reconvertul</li> </ul>
◆ Programas Sociais: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Programa de Modernização Administrativa e da Gestão dos Setores Sociais Básicos</li> <li>➤ Programa de Modernização e Qualificação do Ensino Superior</li> <li>➤ Programa de Fortalecimento e Modernização das Entidades Filantrópicas de Saúde Integrantes do Sistema Único de Saúde</li> <li>➤ Programa de Crédito Produtivo Popular</li> <li>➤ Projetos de Auto-gestão e Co-gestão</li> </ul>
◆ Projeto Multisetorial Integrado
◆ Programa de Apoio a Crianças e Jovens em Situação de Risco Social

Fonte: [http:// bndes.gov.br/atuar](http://bndes.gov.br/atuar), 30/08/99.

## Quadro 8

### Finalidade dos Financiamentos

◆ Financiamento a investimentos, inclusive a aquisição de novos equipamentos de fabricação nacional, importação de equipamentos, leasing de equipamentos de equipamentos nacionais e capital de giro
◆ Financiamento à exportação de bens e serviços
◆ Financiamento à marinha mercante e construção naval
◆ Capitalização de empresas
◆ Crédito voltado para população empreendedora de baixa renda
◆ Aval, fiança

Fonte: <http://bndes.gov.br/atuar>, 30/08/99.

## Quadro 9

### Itens Financiáveis

• Aquisição, leasing e importação de máquinas e equipamentos
• Gastos com obras civis e reformas
• Gastos com projetos de capacitação tecnológica e de qualidade e produtividade
• Gastos com controle ambiental e racionalização do consumo e energia
• Parcela de capital de giro
• Comercialização e produção de bens para exportação
• Taxa de franquia, treinamento e publicidade em caso de empreendimento franquiado

Fonte: <http://bndes.gov.br/atuar>, 30/08/99.

## **6. AGENTES PARCEIROS NA OPERACIONALIZAÇÃO DAS LINHAS DE AÇÃO**

O BNDES destaca como instituições repassadoras de recursos: Bancos comerciais, bancos múltiplos, bancos de desenvolvimento, bancos de investimento, FINEP e Caixa Econômica Federal. Em alguns programas sociais, são mencionados como agentes parceiros órgãos da administração direta e organizações da sociedade civil, particularmente as organizações não bancárias de crédito. Os organismos internacionais são destacados como fornecedores de recursos externos.

## **7. OBJETIVOS DAS PARCERIAS**

Os materiais analisados não permitem uma análise muito profunda dos objetivos das parcerias. A leitura do material indica uma ênfase nos aspectos de intermediação financeira, difusão de experiências e iniciativas e mobilização de recursos técnicos e financeiros. No material disponível não houve grande destaque para: elaboração de estudos conjuntos, desenvolvimento de metodologias e aprimoramento técnico e gerencial.

**8. FONTES DE RECURSOS:** o BNDES utiliza cinco fontes de recursos, a saber:

**Geração Interna:** corresponde aos recursos provenientes das amortizações, serviços de juros e cobrança de taxas e comissões de financiamento.

**Dotações Orçamentárias e Governamentais:** corresponde a recursos do tesouro nacional definidos no orçamento e os recursos advindos de impostos e fundos governamentais.

**Recursos Vinculados:** recursos financeiros com destino especial para programas e projetos.

**Recursos externos** junto a instituições financeiras privadas.

**Financiamento de organismos internacionais** e agências governamentais.

Esta variedade de fontes de recursos é interessante porque não deixa o Banco vulnerável às limitações orçamentárias do Governo ou à disponibilidade de recursos externos.

### **1.5. Evolução dos desembolsos do BNDES**

As aplicações do BNDES em 1997, segundo relatório do BNDES (1998) superaram as previsões iniciais, tendo chegado a R\$ 17,9 bilhões. Conforme pode ser observado através da tabela 10, do início dos anos 80 até 1993 houve uma desaceleração dos desembolsos do BNDES, resultante da alta instabilidade macroeconômica, aumento da dívida externa e aceleração inflacionária. De 1994 a 1997, os desembolsos apresentaram taxa de crescimento real acumulada de aproximadamente 300%, sendo que de 1996 a 1997 o crescimento foi de 71%. O aumento de volume de 1997 foi resultado tanto da expansão de atividades tradicionais como os setores industriais e de infra-estrutura como de um forte aumento de investimentos em áreas como o setor de serviços, financiamento à exportação, apoio a projetos de impacto social e programas de estímulo a privatização.

A evolução dos desembolsos segundo ramos de atividade no período recente mostra uma progressiva diminuição da participação da indústria e transformação que após atingir a participação de 73,8% em 1990, caiu para 33,8% em 1997. Este fato teve como contrapartida um aumento da participação do setor de agropecuária e serviços que no início da década de 80 tinham uma participação insignificante de 0,4% conjuntamente, representando em 1997 praticamente 15% do total de desembolsos.



Outro aspecto que merece destaque refere-se ao aumento da participação de operações indiretas do BNDES, realizadas através de agentes financeiros, que reflete o esforço de descentralização da operacionalização dos financiamentos (ver tabela 12).

Em relação a natureza do devedor, no início da década de 80 mais da metade do fluxo de desembolsos foi direcionada para o setor público, resultante da estratégia de substituição de importações no setor de insumos básicos e infra-estrutura que era marcados pela presença estatal. Esta situação se reverte consideravelmente, visto que o setor privado passa a receber 75,5% dos desembolsos do BNDES. (vide tabela 13).

**Tabela 10****Desembolsos BNDES**

<b>Ano</b>	<b>Índice 1980=100</b>
52	1,44
53	1,57
54	2,50
55	1,86
56	4,02
57	4,55
58	<b>5,71</b>
59	3,63
60	3,88
61	4,83
62	3,28
63	2,97
64	3,90
65	8,16
66	9,10
67	9,85
68	<b>13,16</b>
69	12,45
70	18,90
71	24,76
72	34,85
73	43,36
74	70,44
75	110,12
76	113,78
77	120,32
78	130,10
79	<b>127,67</b>
80	100,00
81	79,48
82	100,89
83	<b>117,31</b>
84	104,12
85	96,95
86	102,23
87	111,05
88	93,68
89	57,25
90	45,32
91	50,44
92	54,29
93	48,58
94	72,82
95	92,70
96	113,76
97	<b>194,92</b>

=17.894 milhões

Fonte: Rattner (1991) e BNDES (1998).

**Tabela 11**  
**Desembolsos segundo Ramos de Atividade –**  
**1981 – 1998 (%)**

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Extração de Minerais	3,4	3,9	2,3	1,6	3,7	3,6	3,7	1,8	2,1	1,5	0,9	1,7	1,6	0,9	1	1,51	4,2	1,4
Agropecuária	0,4	0,2	0,2	0,4	0,6	0,8	1,3	1,9	3,2	3,8	7,2	14,6	17,9	19,7	10,4	7,54	7,8	7,1
Indústria de Transformação	64,7	57,7	51	50	42,3	52,7	51,1	61	64,3	<b>73,8</b>	66,3	49,6	48,7	40,9	56,3	43,84	33,8	38,3
Infra-Estrutura	27,6	31,8	30,3	27,8	<b>39,7</b>	34,1	34,7	25,1	23,6	17,6	22,1	30,7	27,5	33,3	26	31,51	<b>45,6</b>	44,9
Serviços	0,2	0,2	0	0,1	0	5,2	6,7	6,5	5,1	3	3,4	3,3	4,2	5,2	6,3	<b>15,6</b>	8,3	8,3
Outros	4	6,2	16,1	20,1	13,7	3,6	2,6	3,6	1,6	0,3	0,2	0,1	0	0	0	0	0,4	0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: BNDES (1997, BNDES (1998) e BNDES (1999).

**Tabela 12**  
**Desembolsos BNDES, FINAME e BNDESPAR –**  
**1981 – 1997 (%)**

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BNDES	3,4	3,9	2,3	1,6	3,7	3,6	3,7	1,8	2,1	1,5	0,9	1,7	1,6	0,9	1	1,51	4,2
Operações Diretas	0,4	0,2	0,2	0,4	0,6	0,8	1,3	1,9	3,2	3,8	7,2	14,6	17,9	19,7	10,4	7,54	7,8
Operações Indiretas	64,7	57,7	51	50	42,3	52,7	51,1	61	64,3	<b>73,8</b>	66,3	49,6	48,7	40,9	56,3	43,84	33,8
FINAME	27,6	31,8	30,3	27,8	<b>39,7</b>	34,1	34,7	25,1	23,6	17,6	22,1	30,7	27,5	33,3	26	31,51	<b>45,6</b>
BNDES	0,2	0,2	0	0,1	0	5,2	6,7	6,5	5,1	3	3,4	3,3	4,2	5,2	6,3	<b>15,6</b>	8,3
Outros	4	6,2	16,1	20,1	13,7	3,6	2,6	3,6	1,6	0,3	0,2	0,1	0	0	0	0	0,4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: BNDES (1997) e BNDES (1998).

**Tabela 13**  
**Desembolsos segundo Natureza do Devedor (%)**

	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96
Setor Público	55,7	<b>66,6</b>	65,2	56,7	56,9	47,3	35,4	31,7	19	13,9	12,9	16,4	<b>12,3</b>	15,3	9,2	24,5
Setor Privado	44,3	<b>33,4</b>	34,8	43,3	43,1	52,7	64,6	68,3	81	86,1	87,1	83,6	<b>87,7</b>	84,7	90,8	75,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: BNDES (1997) e BNDES (1998).

Em termos de fontes de recursos, PROCHNIK (1994) mostra que o BNDES passou por quatro etapas, a saber:

- 1<sup>a</sup>) 1952 até 1966: recursos arrecadas na forma de adicional de imposto de renda. Este adicional foi instituído em 1951 para constituir um Fundo de Reaparelhamento Econômico. Entre 1965 e 1966, o adicional de imposto de renda foi substituído por uma mecanismo automático de crédito no valor de 20% da arrecadação efetiva de imposto de renda.
- 2<sup>a</sup>) 1967 a 1973: os recursos passaram a constar do orçamento fiscal e orçamento. A partir de 1968, o BNDES procurou diversificar suas fontes de recursos, através de captação no mercado financeiro internacional.
- 3<sup>a</sup>) 1974 a 1988: o BNDES passou a administrar os recursos do Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Patrimônio do Servidor Público (PASEP). A principal vantagem foi o fato do banco ficar menos dependente do orçamento fiscal e contar com uma fonte de recursos estável que viabilizaria os financiamentos de longo prazo do BNDES.
- 4<sup>a</sup>) A partir de 1988: com a constituição de 1988, houve a criação do Programa do Seguro-Desemprego a ser financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) constituído pela arrecadação das contribuições do PIS-PASEP. Dos recursos totais do FAT, pelo menos 40% passaram a ser destinados ao BNDES e 60% ao financiamento do Programa de Seguro-Desemprego. Além das transferências constitucionais, em 1996 foi aprovado um depósito especial junto ao BNDES para financiar projetos com potencial para geração de emprego e renda. Atualmente o BNDES tem operado com o retorno de rendimentos resultantes de:

➤ aplicação em investimentos;

- carteira de ações do Fundo de Participação Social;
- valores mobiliários negociados em bolsa de valores.

O saldo de empréstimos e financiamentos externos tenderá a crescer devido ao esforço do Banco em diversificar suas fontes de recursos. A captação externa envolve a contratação de linhas de crédito em organismos internacionais bem como o lançamento de títulos. O BNDES tem estabelecido parcerias com Bird, DID, Eximbank do Japão e o KFW da Alemanha. No período de 1972 a 1997 o valor total atingiu a U\$ 3,3 bilhões. No que se refere à colocação de títulos, valor de 1972/1997 atingiu US\$ 2,7 bilhões.

## **1.6. BNDES e a área social**

A inserção do BNDES na área social tem seu início no ano de 1982 com a criação do Finsocial. A partir deste ano foi incluído o “S” na razão social do Banco.

O objetivo deste encargo, cuja gestão ficou sob responsabilidade do BNDES, era ampliar a ação social do poder público para atenuar os desníveis sociais e regionais. Para isso, propunha-se intensificar o apoio à produção de bens de consumo e o financiamento de programas que visassem a melhoria de qualidade de vida da população.

Apesar das “boas intenções” iniciais, pouco resultado efetivo foi conseguido devido a diversas dificuldades apontadas por diversos artigos de autoria de funcionários do BNDES, entre elas destacam-se:

- Falta de mecanismos operacionais na alocação de recursos;
- Falta de definição de prioridades;

- Ausência de regulamentação que estabelecesse procedimentos para aprovação das solicitações;
- Atraso nos repasses do Banco do Brasil e Caixa Econômica para o BNDES;
- Substituição de fontes orçamentárias pelo Finsocial;
- Transferência de recursos do Finsocial pelo Tesouro Nacional diretamente aos usuários, desvinculando qualquer procedimento de análise;
- Concentração de recursos em programas nacionais específicos cujos objetivos não se adaptavam perfeitamente às peculiaridades regionais e estaduais.

A desaceleração econômica, aumento do processo inflacionário juntamente com as dificuldades apontadas na gestão do Finsocial ocasionaram uma atuação praticamente insignificante do BNDES na área social. Em 1996, o Banco dá um passo extremamente importante para mostrar a sua preocupação com a área social: criação de uma área específica na estrutura organizacional do banco que teria como papel repensar os financiamentos na área social.

Os dados de 1997 comprovam um grande aumento dos desembolsos na área social. (ver tabela 14)

**Tabela 14****Evolução das Aplicações Sociais**

	R\$ milhões		
	1996	1997	
Agricultura Familiar	3	662	
Transporte de Massa	99	511	
Saneamento	40	66	
Prodetur		12	
Educação	44	69	
Saúde	48	62	
Crédito Produtivo		2	
Emprego	5	8	
Eletificação Rural		8	
Outros	8	26	
<b>Total Geral</b>	<b>247</b>	<b>1426</b>	<b>477%</b>

Fonte: BNDES(1998).

De acordo com material institucional da área de Desenvolvimento Regional e Social<sup>23</sup>, a atuação do área se realiza mediante o fomento, apoio e financiamento a projetos e iniciativas relacionados:

- ✓ à promoção do acesso e da melhoria da qualidade dos serviços sociais básicos: saúde, educação e assistência a crianças e jovens em situação de risco;
- ✓ ao fortalecimento das ações do setor público, em especial dos governos municipais, compreendendo a modernização da arrecadação tributária e o incremento e a racionalização dos gastos no setor social;

<sup>23</sup> BNDES, Área de Desenvolvimento Regional e Social, material institucional, dezembro, 1998.

- ✓ à geração de trabalho e renda nos meios urbano e rural;
- ✓ à melhoria das condições de vida das populações que vivem em áreas urbanas degradadas.

Em termos de estratégias de atuação, o material do BNDES chama atenção para:

- ✓ Mobilização de recursos técnicos e financeiros mediante parceria com organizações da sociedade civil e da comunidade empresarial, do setor público, organismos multilaterais e instituições de ensino e pesquisa;
- ✓ Difusão de experiências e iniciativas bem sucedidas de investimento na área social;
- ✓ Desenvolvimento de metodologias que viabilizam formas inovadoras de ação no tratamento das diversas realidades e problemas sociais;
- ✓ Fomento a investimentos planejados de forma integrada e multidisciplinar.

Os projetos e programas sociais são divididos em 7 categorias de linhas de ação, a saber:

- TRABALHO E RENDA
- DESENVOLVIMENTO URBANO
- SAÚDE
- EDUCAÇÃO
- MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL



- ASSISTÊNCIA INTEGRADA A CRIANÇAS E JOVENS
- FOMENTO E DIVULGAÇÃO DE PROJETOS SOCIAIS

A seguir é apresentado um painel de cada área de atuação, detalhando as seguintes informações: tipos de programas, objetivos, forma de operacionalização e principais resultados já obtidos.

<b>TRABALHO E RENDA</b>			
programas voltados para o desenvolvimento de novas oportunidades de ocupação e geração de renda			
Tipo de Programa	Objetivo	Operacionalização	Principais Resultados
<b>Programa de Crédito Produtivo Popular</b>	promover a formação de uma rede de instituições capazes de propiciar crédito aos microempreendedores	BNDES Trabalhador: parcerias com Estados e Municípios BNDES Solidário: ONG's dedicadas ao micro-crédito	18 municípios 23 Ong's R\$ 44, 5 milhões
<b>Projetos de Auto-gestão e co-gestão</b>	fomentar a associação de trabalhadores oriundos de empresas em processos de desverticalização ou de privatização que adotem uma estratégia de terceirização.	Apoio técnico e gerencial Financiamento para aquisição de máquinas e equipamentos e Crédito para capital de giro	8 associações

<b>DESENVOLVIMENTO URBANO</b>			
programa voltado para o desenvolvimento de uma ação coordenada e sistemática nas áreas de baixa renda e bolsões de miséria urbana, particularmente nas regiões metropolitanas			
<b>Projetos Multissetoriais Integrados</b>	Promover o resgate da cidadania e a inserção de populações de baixa renda na sociedade e no mercado de trabalho, contribuindo também para a restauração do papel do Estado junto a essas comunidades.	Investimentos em planejamento, infra-estrutura urbana, regularização fundiária, serviços sociais básicos, geração de ocupação e renda e promoção da cidadania com recursos próprios do BNDES	5 experiências

<b>SAÚDE</b>			
<b>Tipo de Programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Operacionalização</b>	<b>Principais Resultados</b>
<b>Ações gerais</b>	melhoria e expansão do Sistema Nacional de Saúde e para promoção do acesso aos serviços de atendimento básico	Não está explicitada	6 experiências

<b>EDUCAÇÃO</b>			
<b>Tipo de Programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Operacionalização</b>	<b>Principais Resultados</b>
<b>Ações gerais</b>	melhoria do ensino fundamental, elevando a qualidade e eficácia do aprendizado de crianças e jovens..	Não está explicitada	17 projetos, não foram discriminados por categoria
<b>Modernização de universidades públicas e Hospitais Universitários</b>	Aquisição de equipamentos didáticos, científicos e médico-hospitalares	Concorrência internacional, o BNDES possibilita a participação de organizações brasileiras	
<b>Programa de Recuperação e Ampliação dos Meios Físicos das Instituições de Ensino Superior</b>	Renovação e ampliação das áreas físicas e aquisição de equipamentos	Não está explicitada	

<b>MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA</b>			
Programas voltado para o fortalecimento da capacidade de geração de receita própria dos municípios			
<b>Tipo de Programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Operacionalização</b>	<b>Principais Resultados</b>
<b>Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais</b>	Revisão do código tributário, elaboração de nova planta de valores; recadastramento para fins de IPTU e ISS; modernização de controles gerenciais; instalação de central de atendimento aos contribuintes e serviços de administração financeira e patrimonial	Financiamento de despesas	45 prefeituras
<b>ASSISTÊNCIA INTEGRADA A CRIANÇAS E JOVENS</b>			
Projetos voltado para o atendimento a crianças e jovens em situação de risco social.			
<b>Tipo de Programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Operacionalização</b>	<b>Principais Resultados</b>
<b>Projetos de organizações da sociedade civil</b>	Contribuir para a consolidação de ações de atendimento a crianças e jovens em situação de risco social, reforçando a articulação do setor público e sociedade civil, assegurando a sustentabilidade institucional e organizacional das instituições	Encaminhamento de projetos para Apoio financeiro	10 projetos
<b>Projetos de organizações públicas</b>	Fortalecimento das redes municipais de apoio a crianças e jovens	Não está explicitada	5 municípios
<b>FOMENTO E DIVULGAÇÃO DE PROJETOS SOCIAIS</b>			
Apoio a concursos e premiações que selecionam iniciativas bem-sucedidas na área social, desenvolvidas pelo poder público e por organizações da sociedade civil.			
<b>Tipo de Programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Operacionalização</b>	<b>Principais Resultados</b>
<b>Parceria com instituições</b>	Identificação e avaliação de projetos sociais	Não está explicitada	01 experiência
<b>Divulgação</b>	Fomento da implantação de uma iniciativa bem sucedida em outros locais	Não está explicitada	01 experiência

<b>DESENVOLVIMENTO REGIONAL</b>			
Programas voltados para determinadas regiões que requerem atuação especial, mediante a utilização de critérios diferenciados de financiamento.			
<b>Tipo de Programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Operacionalização</b>	<b>Principais Resultados</b>
<b>Programa Nordeste Competitivo</b>	Desenvolvimento do nordeste	Não foram mencionadas	
<b>Amazônia Integrada</b>	Desenvolvimento da região Amazônia		
<b>Reconversul</b>	Desenvolvimento da Metade Sul do Rio Grande do Sul		
<b>Prodetur</b>	Desenvolvimento do turismo no Nordeste	O BNDES financia a contrapartida nacional de responsabilidade dos Estados	5 estados e 1 município

Como pode ser observado na tabela 15, a área que teve maior desembolso de recursos é *Educação* (23%), vindo em seguida *Saúde* (21%). Chama atenção o baixo percentual de financiamentos em *Programas de Geração de Trabalho e Renda*, um terço do total de recursos canalizados para *Modernização da Gestão Municipal*.

Tabela 15

## Financiamentos do BNDES em Sua Carteira Social

Dados em R\$ mil, até novembro/1998	Financiamento BNDES			
	Apoiado	Em avaliação	Total	%
• <u>Trabalho e Renda</u>	38.934	8.022	46.956	4%
• <u>Desenvolvimento Urbano</u>	86.831	18.487	105.318	8%
• <u>Saúde</u>	121.824	141.744	263.568	21%
• <u>Educação</u>	132.204	154.554	286.758	23%
• <u>Modernização da Gestão Municipal</u>	43.507	115.162	158.669	13%
• <u>Assistência Integrada a Crianças e Jovens</u>	12.033	18.473	30.506	2%
• <u>Fomento e Divulgação de Projetos Sociais</u>	614		614	0%
• <u>Desenvolvimento Regional</u>	97.250	30.210	127.460	10%
• <u>Outros (desenvolvimento rural e escola sindical)</u>	105.985	113.290	219.275	18%
<b>Total</b>	<b>639.182</b>	<b>599.942</b>	<b>1.239.124</b>	<b>100%</b>

Obs.: os financiamento reembolsáveis representam 94% do total, sendo 6% dos valores utilizados como apoio financeiro do Fundo Social.

Fonte: BNDES (1998).

A análise de dados secundários e primários do BNDES revelam a atuação ainda incipiente do Banco na área social. Embora o Banco venha demonstrando interesse em ter uma atuação eficaz na área social, articular-se de forma mais efetiva com as organizações da sociedade civil, os dados recebidos sobre os programas sociais não permitem identificar os indicadores utilizados pelo Banco para acompanhar os resultados obtidos pelos seus programas e principalmente avaliar o seu impacto social. Além disso, não há transparência nos critérios de escolha de projetos de organizações não governamentais. Em alguns programas, a forma de operacionalização não foi explicitada nos materiais institucionais e/ou homepage, dificultando o acesso a estes recursos.

Esta situação acaba gerando a sensação de que o “S” do BNDES é ainda muito pequeno e que muitos esforços serão necessários para deixá-lo do tamanho proporcional aos problemas sociais que o país possui.

A questão não é tanto de aumento de desembolsos na área social mas sim de buscar formas de intervenção mais eficazes que evitem o desperdício de recursos. Para isso é fundamental que o Banco elabore uma política que contemple:

- Ações que visem inserir milhares de trabalhadores na economia formal;
- Ações compensatórias para o trabalhador que oscila entre os mercados formais e informais e para o qual o seguro-desemprego é um instrumento importante;
- Ações que visem a reorganização geral do aparelho estatal que operam as políticas sociais;
- Definir responsabilidades interinstitucionais;
- Implantar mecanismos de controle e avaliação, levando em conta o impacto social dos projetos;
- Evitar a natureza casuística e de curto prazo das alocações na área social.

## 2. CARACTERIZAÇÃO DO NAFIN<sup>24</sup>

### 2.1. Histórico do NAFIN

Entre os países de desenvolvimento, o México foi o pioneiro ao instituir, em 1934, a Nacional Financiera (NAFIN) destinada a promover venda de títulos públicos. Em 1941, esta instituição passa a atuar como banco de desenvolvimento tendo como objetivos o fortalecimento do sistema financeiro mexicano pós revolucionário e a

---

<sup>24</sup> Dada a limitação de fontes secundárias disponíveis no Brasil sobre o Nafin, esta subseção terá como base o material institucional do Banco disponível em sua homepage.

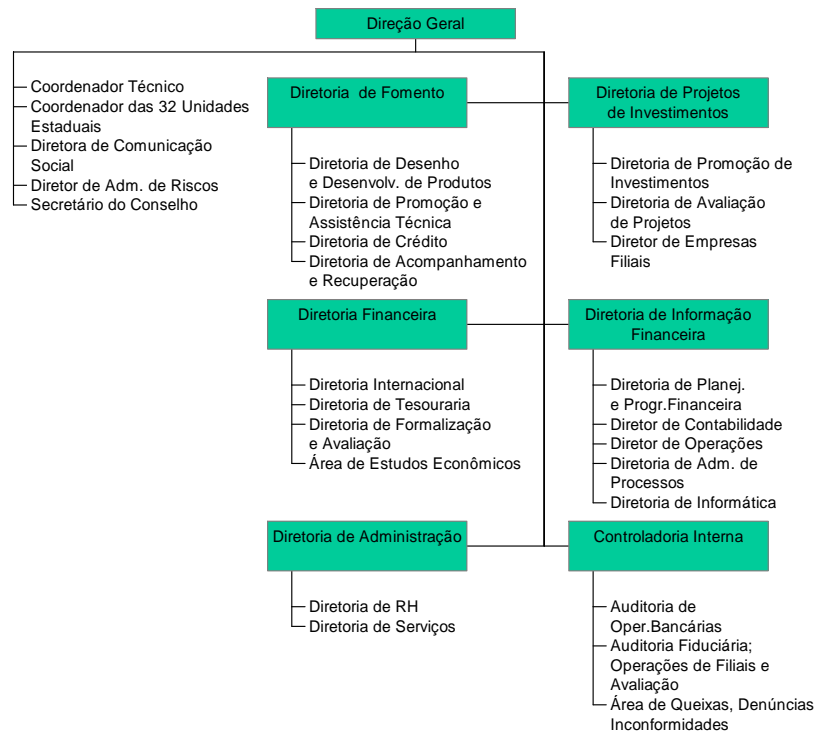
promoção do desenvolvimento industrial. Suas funções eram contribuir para o desenvolvimento do mercado de valores, financiamento das atividades industriais básicas, e participar como agente financeiro do Governo Federal do México.

Diferentemente de material secundário sobre o BNDES, as referências bibliográficas sobre o NAFIN não apontam a observação de diferentes estágios ou fases de atuação deste banco de desenvolvimento. O grande marco é o ano de 1989, quando o NAFIN passa atuar como banco de segunda linha. Os objetivos desta mudança foram: aproveitar a infraestrutura dos bancos comerciais, atingir a um maior número de empresas e impulsionar a participação de outros intermediários financeiros não bancários (uniões de crédito, arrendadoras financeiras, entidades de fomento, etc.). Esta nova formatação da instituição estava muito alinhada com os princípios da reforma do sistema financeiro mexicano que enfatizava que a atuação dos bancos de desenvolvimento é função de política governamental de financiamento da atividade produtiva. O governo considerava que os processos de abertura externa e liberalização econômica envolviam riscos de maior concentração de renda e inexistência de iguais oportunidades para todos. Neste sentido, era necessário o Estado manter um banco de fomento para modelar e orientar o processo de modernização do país, conferindo-lhe ritmo e forma e simultaneamente garantindo igualdade de oportunidades.

A partir de 1990, a instituição passa atuar também no fortalecimento das atividades de comércio e serviços.

## 2.2. Estrutura organizacional

Como pode ser observado pelo organograma abaixo, NAFIN divide as suas áreas pelas diferentes modalidades de produtos/serviços oferecidos, diferentemente do BNDES cuja estrutura organizacional é baseada nos tipos de financiamento oferecidos.



Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações obtidas em <http://www.nafin.gob.mx/estructura/direct.htm>, 31/08/99.



### 2.3. Modelo institucional<sup>25</sup>

Este item foi estruturado procurando organizar as informações disponíveis nos vários aspectos que compõe o modelo institucional de um banco de desenvolvimento definido na subseção 9, a saber:

1. Papel do banco
2. Resultados esperados de sua ação
3. Público(s)-alvo
4. Forma de atuação das instituições
5. Linhas de ação
6. Parceiros para operacionalização dos serviços
7. Objetivos da parceria
8. Fontes de recursos

**1. PAPEL DO BANCO:** considerando a possibilidade de quatro alternativas: Intermediário Financeiro; agente financeiro do Tesouro Nacional; agente financeiro de programas de geração de emprego e renda e de desenvolvimento social e regulamentador da concorrência interbancária, os materiais institucionais do NAFIN revelam de forma bastante enfática o seu *papel de intermediário financeiro para fomento industrial e agente financeiro de programas de geração de emprego e*

---

<sup>25</sup> Todas as informações sistematizadas neste item foram coletadas na homepage do NAFIN. Available: <http://www.nafin.gob.mx.31/08/99>.

*renda*. O Banco não atua como agente implementador de políticas sociais na área de educação, saúde e habitação. Seu foco são as atividades produtivas e, portanto, na área social sua preocupação vai ser restrita ao fomento de oportunidades para geração de emprego e renda.

## **2. RESULTADOS ESPERADOS DE SUA AÇÃO**

O quadro 10 apresenta os objetivos estratégicos do NAFIN, de acordo com o seu material institucional.

### **Quadro 10**

#### **Objetivos Institucionais**

- Facilitar o acesso ao financiamento de micro, pequenas e médias empresas
- Priorizar o desenvolvimento da indústria manufatureira
- Apoiar projetos de grandes empresas que favoreçam a articulação de cadeias produtivas e o desenvolvimento de micro,pequenos e médios fornecedores
- Fornecer assessoria, capacitação e assistência técnica
- Desenvolver atividades de engenharia econômica e de banco de investimento, permitindo o acesso das empresas no mercado de valores nacionais e internacionais
- Fomentar alianças estratégicas internacionais entre empresas mexicanas e estrangeiras

Fonte: <http://www.nafin.gob.mx/objetivos>, 19/02/99.

Como pode ser observado na lista acima, o documento do NAFIN não enfatiza objetivos relacionados a: Proteção do meio ambiente; Desenvolvimento científico-tecnológico, Atenuação de problemas sociais e Modernização da Gestão Pública. A proteção do meio ambiente bem como o desenvolvimento tecnológico aparecem como algo secundário, sendo mencionados apenas como forma de alocação de

recursos nas operações de crédito. A preocupação com a eficientização da gestão pública é inexistente, a instituição canaliza todos seus esforços na modernização da planta produtiva privada.

No que se refere a atenuação dos problemas sociais, se considerarmos que o fomento de micro e pequenas empresas é um meio de possibilitar equidade e inclusão social, pode-se dizer que, embora não seja explícito, o Banco tem procurado atenuar os críticos problemas sociais existentes no México.

**3. PÚBLICOS-ALVO (CLIENTES):** como pode ser observado pelo quadro 11, o NAFIN tem preocupação exclusiva a agentes produtivos do setor privado, particularmente as micro/pequenas e médias empresas e aos agentes produtivos que ampliam a inserção da economia mexicana no mercado internacional, ou seja, empresas que atuam com comércio exterior. No detalhamento dos produtos e serviços oferecidos pelo Banco, não existe menção aos Órgãos governamentais da administração direta e indireta e Centros de Pesquisa No caso das Organizações da Sociedade Civil, o único serviço oferecido relaciona-se a um programa de capacitação que tem como objetivo fortalecer as estruturas técnico-administrativas das Cooperativas de Crédito.

Esta situação é preocupante se levarmos em conta duas dimensões do desenvolvimento sustentável: *Desenvolvimento Científico-Tecnológico* onde os Centros de Pesquisa tem fundamental contribuição e a dimensão relacionada à *Equidade Social* onde está academicamente comprovada a importância da ação pública. Neste sentido, programas e ações que visassem o fortalecimento e eficientização destas instituições seriam fundamentais para apoiar o desenvolvimento econômico e social do país.

## Quadro 11

### Público-alvo (clientes)

◆ Micro, pequenas e médias Empresas de qualquer setor: industrial, comércio e serviços
◆ Grandes empresas industriais que favoreçam a articulação de cadeias produtivas e o desenvolvimento de fornecedores
◆ Empresas mexicanas voltadas para exportação

Fonte: <http://bndes.gov.br/clientes>, 30/08/99.

#### 4. FORMA DE ATUAÇÃO

O NAFIN tem uma atuação como banco de segunda linha, ou seja, não opera diretamente as linhas de financiamento, utilizando intermediários financeiros na operacionalização dos programas.

**5. LINHAS DE AÇÃO:** no material institucional, o banco lista diversos tipos de produtos e serviços. (vide quadro 12). Diferentemente do BNDES que destaca apenas suas linhas de financiamento, a NAFIN tem a preocupação não apenas em fornecer os recursos mas também de capacitar os empresários para o bom uso dos recursos. É interessante observar a preocupação da instituição em criar mecanismos de ajuda aos micro, pequenas e médias empresas para obtenção de crédito nas instituições financeiras, fornecendo garantias, avais e estímulo para contratação dos serviços/produtos destes tipos de organizações. Além disso, a NAFIN oferece um amplo programa de capacitação gerencial que envolve módulos que vão desde temas gerais sobre a gestão de microindústrias até módulos específicos de qualidade total; gestão de projeto e análise econômica-financeira. A instituição oferece, também, um curso de formação de consultores para ampliar o número de profissionais interessados em orientar as micro e pequenas empresas.

## Quadro 12

### Produtos e Serviços

#### *OPERAÇÕES DE CRÉDITO DE SEGUNDA LINHA*

**Objetivo:** oferecer crédito para investimentos que objetivam o fortalecimento e efficientização da planta produtiva do país.

**Beneficiários:** micro, pequenas e médias empresas de qualquer setor e grandes empresas que favoreçam a integração da cadeia produtiva

**Destino dos Recursos:**

- |                                 |                                      |
|---------------------------------|--------------------------------------|
| ➤ Capital de giro               | ➤ Reestruturação dos passivos        |
| ➤ Ativos fixos                  | ➤ <i>Desenvolvimento tecnológico</i> |
| ➤ Infraestrutura industrial     | ➤ Contratação de consultorias        |
| ➤ Melhoramento do meio ambiente | ➤ Tratamento de águas                |
| ➤                               | ➤ Conservação de energia             |

**Quadro 12 (continuação)****Produtos e Serviços***LEILÃO DE DÓLARES DE MÉDIO E LONGO PRAZO*

**Objetivo:** oferecer recursos a um custo vantajosos aos bancos para apoiar operações de comércio exterior.

**Beneficiários:** empresas mexicanas do setor privado na área de exportação.

**Destino dos Recursos:**

- Capital de giro
- Ativos fixos
- Infraestrutura industrial
- Melhoramento do meio ambiente
- Desenvolvimento tecnológico

*PROGRAMAS DE GARANTIAS*

**Objetivo:** oferecer garantias da NAFIN para o financiamento de projetos pelos bancos comerciais.. Desta forma, facilita-se o acesso de micro, pequenas e médias empresas a recursos de longo prazo.

**Beneficiários:** micro, pequenas e médias empresas de qualquer setor ou de empresas que estão pleiteando o financiamento de projetos de desenvolvimento tecnológico ou de melhoramento do meio ambiente.

**Quadro 12 (continuação)****Produtos e Serviços**

<i>CRÉDITOS DE PRIMEIRA LINHA</i>
<p><b>Objetivo:</b> oferecer recursos diretos a projetos que visem a criação e modernização de empresas produtoras de bens e serviços, particularmente de indústria manufatureira e que contribuam para o desenvolvimento de fornecedores, geração de emprego e fortalecimento do setor externo.</p> <p><b>Beneficiários:</b> empresas mexicanas do setor privado</p> <p><b>Destino dos Recursos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Capital de giro</li><li>➤ Ativos fixos</li></ul>
<i>PROJETOS DE INVESTIMENTO DIRETO E INDIRETO</i>
<p>➤ <b>Objetivo:</b> oferecer capital de risco de forma seletiva, minoritária e temporal para empresas de pequeno e médio porte, principalmente do setor manufatureiro com alto potencial de exportação.</p>
<i>PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE FORNECEDORES</i>
<p><b>Objetivo:</b> promover a criação e o fortalecimento de uma rede eficiente e competitiva de fornecimento para as grandes empresas, oferecendo assistência integral, financiamento, capacitação para as micro, pequenas e médias empresas que integram suas cadeias produtivas.</p>

**Quadro 12 (continuação)****Produtos e Serviços**

*PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE FORNECEDORES PARA O SETOR PÚBLICO*

**Objetivo:** financiar capital de giro de pequenas e médias empresas fornecedoras do setor público.

**Beneficiários:** micro, pequenas e médias empresas que tenham firmado convênio com órgãos públicos

*SUBCONTRATAÇÃO INDUSTRIAL*

**Objetivo:** apoiar empresas terceirizadas, fornecedoras de bens e serviços industriais, através de fornecimento de garantias para financiamento do capital de giro através dos bancos intermediários.

**Beneficiários:** micro, pequenas e médias empresas fornecedoras do setor privado que estão com um pedido ou contrato vigente e possuem certificado de confiabilidade técnica do contratante.



**Quadro 12 (continuação)****Produtos e Serviços**

<i>CAPACITAÇÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA</i>			
<i>A) Capacitação Gerencial</i>			
<i>Acesso ao Crédito: oferecer todas as informações necessárias e alternativas para que as empresas possam requerer financiamentos através dos intermediários financeiros</i>	<i>Administração para Micro-indústrias</i>  Cursos que oferecem uma visão sobre as operações básicas de uma empresa .	<i>Gestão da Micro, Pequena e Média Empresa</i>  <b>Proporcionar o conhecimento genérico da teoria administrativa e dos processos de gestão empresarial</b>	<i>Qualidade Total</i>  Proporcionar conhecimento sobre tecnologias de qualidade e estimular o aprimoramento contínuo dos processos
<i>Decisões Estratégicas</i> <b>Desenvolver habilidades para tomada de decisão estratégica em ambientes de alta competitividade.</b>	<i>Análise de Investimentos</i>  Oferecer ferramentas e metodologias para identificação e análise de alternativas de investimento	<i>Ciclo de vida de Projetos</i>  Formar especialistas para identificação, formulação e gestão de investimentos	<i>Formação de Instrutores</i> Formação de multiplicadores para treinamento de micro/pequeno empresários
<i>Cooperativas de Crédito</i> Fortalecer as estruturas técnica-administrativas dos intermediários financeiros de NAFIN	<i>Formação de Consultores</i>  Desenvolver habilidades, conhecimentos e atitudes de consultor de micro, pequenas e médias empresas		

**Quadro 12 (continuação)****Produtos e Serviços**

<i>CAPACITAÇÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA</i>			
<i>B) Assistência Técnica Empresarial</i>			
<i>Programa para o Desenvolvimento de Fornecedores: Desenvolvimento e aplicação de metodologias que fortaleçam a cadeia de fornecedores.</i>	<i>Programa de Certificação de Qualidade</i>  Auxiliar na implementação de sistemas voltados para certificação de qualidade da empresa .	<i>Programa de Produtividade e Competitividade</i>  <b><i>Desenvolver ações que aumentem a competitividade das empresas com baixo custo e impacto imediato</i></b>	<i>Programa de Modernização Empresarial</i> Proporcionar financiamento para serviços de assistência técnica que tem como objetivo aumentar a competitividade, incorporar novas tecnologias e reduzir contaminação ambiental.
<i>Diagnóstico Empresarial</i>  <b><i>Identificar os problemas e necessidades da empresa.</i></b>	<i>Integração Universidade-Empresa</i> Fomentar programas nas universidades voltados para pequenas e médias empresas	<i>Especialistas Aposentados</i>  Contratar especialistas aposentados para oferecer serviços de assistência técnica para as empresas	<i>Programa de Melhoramento do Meio Ambiente</i>  Orientar as empresas para controle e proteção do meio ambiente
<i>Infraestrutura Industrial</i> Apoiar estudos e projetos para criação de parques industriais	<i>Assistência Técnica Direta</i> Orientar as micro/pequenas e médias empresas e os intermediários financeiros na busca de soluções para modernização das organizações		

**Quadro 12 (continuação)****Produtos e Serviços**

<p style="text-align: center;"><i>SERVIÇOS FIDUCIARIOS</i></p> <p><b>Objetivo:</b> oferecer serviços de avalista como meio de aumentar a segurança e confiança institucional.</p>
<p style="text-align: center;"><i>TESOURARIA</i></p> <p><b>Objetivo:</b> mobilizar recursos, desenvolver esquemas de financiamento corporativo e público, estruturar e operacionalizar instrumentos de mercado de capital que contribuam para estabilidade e crescimento econômico e fortaleçam a poupança interna.</p>
<p style="text-align: center;"><i>OPERAÇÕES INTERNACIONAIS</i></p> <p><b>Objetivo:</b> oferecer alternativas de captação de recursos para financiamento de importação e de exportação.</p>
<p style="text-align: center;"><i>PROMOÇÃO IMOBILIÁRIA</i></p> <p><b>Objetivo:</b> oferecer oportunidades de participação em licitação pública da venda de bens móveis e imóveis.</p>

Fonte: NAFIN, 1999 available: //www.nafin.gob.mx/productos.htm; 30/08/99.

## **6. AGENTES PARCEIROS NA OPERACIONALIZAÇÃO DAS LINHAS DE AÇÃO**

A NAFIN destaca como sua rede de intermediários financeiros os seguintes agentes: bancos comerciais; empresas de *factoring*; empresas de *leasing* financeiro; entidades de desenvolvimento; cooperativas de crédito e sociedade financeiras especializadas.

## **7. OBJETIVOS DAS PARCERIAS**

Os materiais analisados não permitem o detalhamento dos objetivos de cada uma das parcerias. A leitura do material indica uma ênfase nos aspectos de repasse de recursos financeiros e assistência técnica.

## **8. FONTES DE RECURSOS**

O material institucional do NAFIN não comenta a origem dos seus recursos., porém, de acordo com o estudo da Associação Brasileira dos Bancos de Desenvolvimento, a opção mexicana de financiamento da atividade produtiva tem como premissa a não utilização de poupança compulsória, ou seja, não utilizar impostos para mobilizar recursos. Neste sentido, o modelo mexicano utiliza recursos da poupança voluntária, do mercado de capitais e do mercado internacional.

### **2.4. Dados gerais sobre os desembolsos**

Não foi possível encontrar nenhum material que analisasse os desembolsos feitos pela NAFIN nos últimos anos, os únicos dados disponíveis foram mencionados através de informe do seu Conselho Diretivo<sup>26</sup>, que mostra que no primeiro quidrimestre de 1999, a instituição investiu 5.366 milhões de pesos (3.209 milhões

---

<sup>26</sup> Boletín 32.99 da Dirección de Comunicación Social do Nafin.

em financiamento do setor privado). Foram 2.397 empresas, das quais 2.128 através de financiamentos de segundo piso. Das empresas beneficiadas, 88% eram micro e pequenas empresas. As Sociedades de Capital (SINCAS) receberam um investimento de 104 milhões de pesos, dos quais 85% foram investidos em ações de 68 empresas, o que, segundo o mesmo informe, gerou um efeito multiplicador de investimento de 140 vezes.

Apesar da tentativa de investimentos nos estados com menor desenvolvimento, tais como Durango, Veracruz, e Baja California Sur, a maioria dos investimentos dirigiram-se à indústria, correspondendo à 69% das empresas atendidas.

Para intensificar financiamentos as áreas mais carentes, particularmente para as atividades de artesãos e costureiras, foi firmado convênio entre a NAFIN e a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESOL), utilizando recursos do Fundo Nacional de Apoio a Empresas Sociais (FONAES).

## V. BIBLIOGRAFIA

ABDE. *Financiamento do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 1994.

ABDE. *Projeto Conceitual de Constituição de Agência de Desenvolvimento* (elaborado por Antonio Carraro – coordenador econômico), mimeo, 1999.

ABRUCIO, F. “Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente” in: PEREIRA, L. & SPINK, P., *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. pp.15 a 20.

ADULIS, D. *O Aperfeiçoamento da Gestão Pública na área da Saúde: Estudo de Caso de um Processo de Transformação Organizacional*, dissertação de mestrado defendida pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 1999.

ACEVEDO, H. “A estabilidade é a alma do negócio” in: Rumos do Desenvolvimento, Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento, ano 19, nº 111, jan/fev, 1995, pp.28-31.

ANDREWS, C. & KOUZMIN, A. “Dando Nome à Rosa”: o Discurso da Nova Administração Pública no Contexto Brasileiro, Lua Nova, janeiro, 1999.

ALÉM, A. BNDES: *Papel, Desempenho e Desafios para o Futuro*. Rio de Janeiro: BNDES, nov.1997 (Texto para discussão, 62).

\_\_\_\_\_ O Desempenho do BNDES no Período Recente e as Metas da Política Econômica. Rio de Janeiro: *Revista do BNDES nº 09*, junho, 1998.

ALMEIDA, M.H.T, “Em busca de um novo mapa das políticas sociais”, Estado de São Paulo, Caderno Mais, 19/01/97.

BOUZA, G, ANDREWS, C & VIEIRA, H. *The Administrative Reform of Brazilian Governmental Apparatus: a Critical Analysis*, paper apresentado no Second International Research Symposium on Public Services Management, Birmigham, setembro, pp.1-19.

BAER, W. *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1985.

BANCO MUNDIAL, “The Role of Development Banks” in: ABDE, *Financiamento do Desenvolvimento*, ABDE, 1994.

\_\_\_\_\_, *World Development Indicators*, Washington: The World Bank/Oxford University Press, 1998.

BARDIM, L. *Análise de Conteúdo*, Lisboa, Editora Persona, 1977.

BARZELAY, M. *Breaking through Bureaucracy*, Berkeley, University of California Press, 1992.

BID. *América Latina frente la desigualdad*. Informe 1998-1999.

BNDES, *Relatório de Atividades – 1997*, Rio de Janeiro, BNDES, 1998. Endereço Eletrônico <http://www.bndes.gov.br/publica/relatu.htm>.

\_\_\_\_\_, Área de Desenvolvimento Regional e Social, material institucional, dezembro, 1998.

\_\_\_\_\_, *Informações Institucionais*, 1999. Endereço Eletrônico. <http://www.bndes.gov.br/publica/relatu.htm>.

BRINKERHOFF, D. Integrating Institutional and Implementation Issues into Policy Decisions: an Introduction and Overview. in: *Policy Studies and Developing Nations*, vol.5, JAI Press, pp.1-18.

BRUYNE, P e outros. *Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais: os Pólos da Prática em Metodologia*, Rio de Janeiro, R. J. Alves, 1977.

BUSTELO, E. “Hood Robin: Ajuste e Equidade na América Latina” in: *Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, Brasília, nº 11, junho/dezembro, 1994, pp. 05-48.

- CARDOSO, F. H. “Reforma do Estado” in: PEREIRA, L. & SPINK, P., *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. pp.15 a 20.
- CASTRO, C. *A Prática da Pesquisa*, São Paulo, Mc Graw-Hill do Brasil, 1977.
- CATALÁ, J. “Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX” in: PEREIRA, L. & SPINK, P., *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. pp.15 a 20.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. Nações Unidas. Santiago de Chile. Abril, 1999.
- CLARKE, T. *Reconstructing the Public Sector: Performance Measurement, Quality Assurance, and Social Accountability*. Paper apresentado em the WISOC Institut für Wirtschafts und Sozialforschung Chemnitz e.v., Germany.1993.
- COHN, A “Permanência e Reestruturação das Políticas Sociais nos Anos 90” in: *OBSERVATÓRIO*, ONU, 1998. p.102-110.
- CORDANI, U. “As Ciências da Terra e a Mundialização das Sociedades” in: *Revista Estudos Avançados*, vol. 9, nº 25, setembro-dezembro, 1995, pp.13-28.
- CRUICKSHANK, S & PURCELL, M., “México mais pobre do há 15 anos” in: *OBSERVATÓRIO*, ONU, 1998.
- DAVIS, J. *Greening Business - Managing for Sustainable Development*, Massachusetts Basil Blackwell, 1991.



DINIZ, E. “Governabilidade, Governance e Reforma do Estado: Considerações sobre o Novo Paradigma” in: Revista do Serviço Público, ENAP, Brasília, ano 47, vol.120, n° 2.

DUNCAN, J. *A Proposal for Multimethod Approach to Organizational Culture Research*, xerox, 1988.

EDWARDS, S., “A economia latino-americana pós-crise mexicana” in: LANGONI, C., *Brasil: a retomada do desenvolvimento econômico*, Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1995.

EVANS, P. “O Estado como Problema e Solução”, *Lua Nova*, Vol 28/29, 1993, pp. 107-57.

FARAH, M. “Gestão do Setor Público e Reformas da Educação no Brasil” in: Revista Brasileira de Administração Contemporânea, Anais da 19. ENANPAD, RJ, set, 1995.

FELDMANN, F. e BERNARDO, M. “Desenvolvimento Sustentável no Brasil (as Pedras no Caminho do Possível)” in: *Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, Brasília, no. 11, junho/dezembro, 1994, pp.143-165.

FISCHER, J. *Nongovernments: NGOs and the Political Development of the Third World*, West Hartford: Kumarian Press, 1998.

FISCHER, R. M. *Processo de Transformação Organizacional*. Relatório Interno de Consultoria. Fischer & Dutra Consultoria Organizacional. 1996.

\_\_\_\_\_ *Desafios para os Bancos de Desenvolvimento*, Forteleza, 1995.

\_\_\_\_\_ “Desafio à Competência Gerencial” in: *8º Congresso de Meeting Financeiro Argentino*, AMBA - Associação de Marketing Bancário da Argentina, Buenos Aires, junho, 1992.

\_\_\_\_\_ “Como estruturar um Processo Sustentado de Mudança” in: *IX T&D RH Brasil*, 1993, pp.01-11.

\_\_\_\_\_ “Modernidade de Gestão em Tempos de Cólera” in: *Revista de Administração*, São Paulo, v.27, no.4, out/dez, 1992, pp.58-64.

FURTADO, C. *A Pré-Revolução Brasileira*, Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1962.

\_\_\_\_\_ *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1968.

\_\_\_\_\_ *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, São Paulo, Editora Nacional, 1969.

\_\_\_\_\_ *Um Projeto para o Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Saga, 1968.

GIORDANO, S. “Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente na Virada do Século” in: *Revista de Economia de Empresa*, São Paulo, v.2, nº 2, abr/jun, 1995, pp. 49-55.

GLADWIN, T, KENNELY, J. KRAUSE, T. “Shifting Paradigms for Sustainable Development: Implications for Management Theory and Research” in: *Academy of Management Review*, vol. 20, nº 04, 1995, pp. 874-907.

GRINDLE, M & THOMAS, J. *Policy Choices and Policy Change: the Political Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore: The John Hopkins University Press, 1991.

GUIMARÃES, R. “Políticas de Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável: Desafios Institucionais e Setoriais” in: *Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, Brasília, nº 7, junho, 1992, pp.57-80.

HADDAD, P. “Para onde vão os investimentos” in: *Gazeta Mercantil*, 16/02/96, p.3.

IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 1998*,  
<http://www.ibge.gov.br/estatística/populacao/trabalhoerendimento/pnad98>,  
30/11/99.

IBGE, *Pesquisa Mensal de Emprego – outubro/99*, <http://www.ibge.gov.br>  
30/11/99.

IBGE, *Indicadores Sociais Básicos*, <http://www.ibge.gov.br> 30/11/99.

JAFFEE, D. *Levels of Socio-Economic Development Theory*, New York, Praeger Publishers, 1990.

KILMANN, R, “A Completely Integrated Program for Organizational Change” in:  
LAWLER III (coord.), *The Phenomenon of Large Scale Organizational Change*,  
McGraw - Hill, 1992.

KINDLEBERGER, C. *Desenvolvimento Econômico*, São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1976.

KLIKSBERG, B. *Como Transformar o Estado - Para além de Mitos e Dogmas*, Brasília, ENAP, 1992.

\_\_\_\_\_ *O Desafio da Exclusão: para uma Gestão Social Eficiente*, São Paulo: Fundap, 1997.

KOUAMÉ, P. *Bancos de Desenvolvimento - O Banco Mundial e a Experiência Brasileira*, dissertação de mestrado, FEA/USP, 1979.

LARA, M. & GARCIA, F. ., "La economia mexicana en el fin del siglo" in: *Revista de la Cepal*, Nações Unidas, 1990. pp. 217-234.

LONDONO, J. Pobreza, Desigualdade, Política Social e Democracia in: LANGONI, C, *A Nova América Latina: ajustamento e Modernização*, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997, p.127-210.

LOPES, C., *Planejamento, Estado e Crescimento*, São Paulo, Pioneira, 1990.

MANN, P., *Métodos de Investigação Sociológica*, São Paulo, 1978.

MATUS, C. Curso: Estratégias para Reforma das Organizações Públicas (Course: Public Organizations Reform Strategies). FUNDAP/Fundação ALTADIR, São Paulo. 1996.

MEIER, G., "The Formative Period" in: MEIER, G. & SEERS, D. (org.), *Pioneers in Development*, Washington, Oxford University Press, 1984, pp.05-15.

MILONE, P. palestra proferida na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade durante disciplina sobre Desenvolvimento Econômico, 1988.

MINISTÉRIO DA AMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO.  
*Reforma Administrativa: Perguntas e Respostas*. MARE/Assessoria de Comunicação Social, Brasília. 1996.

MITSCHEIN, T. “Programa Pobreza e Meio Ambiente na Amazônia – POEMA em Busca de Alternativas contra a destruição” in: FRANCO, H. (org.) *Trópico em Movimento – Alternativas contra a Pobreza e a Destruição Ambiental no Trópico Úmido*, Belém, Universidade Federal do Pará, POEMA, 1994.

MOREIRA, C. “Estratégias da Luta contra a Pobreza – um Enfoque Comparativo” in: *OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA*, Uruguai, nº 2, 1998, p.36-42.

NAFIN. *Material Institucional*. endereço eletrônico  
<http://www.nafin.gob.mx.31/08/99>.

NEDER,R. “Problemas de Regulação Pública e Planejamento Governamental Envolvidos no Debate sobre Sustentabilidade” in: *Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, Brasília, nº 11, junho/dezembro, 1994, pp.123-140.

NELSON, J. *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton: Princeton University Press. 1991.

OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA, Montevideo: Instituto del Tercer Mundo, nº 2,1998, 268p.

OSBORN, D.&GAEBLER, T *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Penguin, Harmondsworth. 1993.

OSTROM, E. *The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

PEREIRA, L. “Reconstruindo um Novo Estado na América Latina” (Reconstructing a New State in Latin America), palestra proferida no seminário *Os novos caminhos da América Latina: Estado, Mercado e Equidade* BID/PNUD, Montevideo. (1996<sup>a</sup>).

\_\_\_\_\_. “Da Administração Burocrática à Gerencial”, *Revista do Serviço Público*, Vol. 120, nº 1, pp. 7-40. 1996b.

\_\_\_\_\_. “*Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State*”. Working paper series nº 221, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.1996c.

PETTIGREW, A. “A Cultura das Organizações é Administrável?” in: Fleury, Maria Tereza Leme and Fischer, Rosa Maria (Eds.), *Cultura e Poder nas Organizações*, Atlas, São Paulo. 1996. pp. 145-153.

PORTELA Filho, P. “O Ajustamento na América Latina: Crítica ao Modelo de Washington”, *Lua Nova*, nº 32,1994 pp.101-131.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Câmara da Reforma do Estado, Brasília. 1995.

PRZEWORSKI, A. “A Falácia Neo-liberal” (The Neo-liberal Fallacy), *Lua Nova*, Vol. 28/28, 1993. pp.209-225.

\_\_\_\_\_. “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal” in: PEREIRA, L. & SPINK, P., *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro:Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. pp.15 a 20.

PROCHNIK, M. “Fontes de Recursos do BNDES” in: *Revista do BNDES*, no.5, dez, 1995, p.143-180.

PNUD, *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros*, Brasília, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Brasília: IPEA, setembro, 1998.

PNUD, *Human Development Report*, United Nations Development Programme, Oxford University Press, New York, 1999.

RATTNER, H. *Instituições Financeiras e Desenvolvimento Tecnológico Autônomo*, São Paulo, IPE/USP/FAPESP, 1991.

RENCK, L. “Bancos de Desenvolvimento: uma Instituição a busca de novos paradigmas” in: *Revista RUMOS*, outubro, 1996, pp.12-15.

SACHS, I. “Crescimento tem que ser Reorientado” in: *FOLHA DE SÃO PAULO*, 03/03/96, p.13.

\_\_\_\_\_ “Em Busca de Novas Estratégias de Desenvolvimento” in: *Revista Estudos Avançados*, vol.9, nº 25, setembro-dezembro, 1995, pp. 29-63.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, *Projeto Áridas*, - “Nordeste: uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável”, versão preliminar, Brasília, dezembro, 1994.

SELLTIZ C. e outros, *Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais*, São Paulo, EDUSP, 1974.

SCHEIN, Edgar H. *Organizational Culture and Leadership*. Jossey-Bass, San Francisco. 1997.

SCHWARTZMAN, S. “A Abertura Política e a Dignificação da Função Pública” in: *Revista do Serviço Público*, nº 2, 1984. pp. 43-58.

SILVA, J. *O Perfil da Administração de Recursos Humanos em Bancos de Desenvolvimento da América Latina*, Tese de Doutorado, FEA/USP, 1990.

SPINK, P. “Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa” in: PEREIRA, L. & SPINK, P., *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. pp.15 a 20.

SPINK, P. e outros “Governo Local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança” in: *Revista de Administração da USP*, v. 34, nº 01, 1999. p.61-69.

STUDART, R. “IFD: Outra vez no centro das atenções” in: *Revista Rumos*, dez, 1996, pp.41-43.

TEIXEIRA N. *Os Bancos de Desenvolvimento no Brasil*, dissertação de mestrado, Rio de Janeiro, ABDE/CEBRAE/BNDE, 1979.

TEIXEIRA, H. e outros “Reconstrução da Administração Pública: aspectos do caso brasileiro” in: *Revista de Administração da USP*, v. 34, nº 01, 1999. p.53-60.

TENENBAUM, D.”The greening of Costa Rica” in: *Technology Review*, vol. 98, nº 07, outubro, 1995, pp.42-52.

TREVIÑO, J.”A reestruturação mexicana” in: SHULTZ, G. e outros, *A Economia mundial em transformação*, Rio de Janeiro: Ed.FGV, 1994, pp. 83-98.

VELLOSO, J. & FRITSCH, W. (coord.), *A Nova Inserção Internacional do Brasil*, Rio de Janeiro, José Olympo, 1994.



\_\_\_\_\_ *O Último Trem para Paris - De Getúlio a Sarney: Milagres, Choques e Crises do Brasil Moderno*, Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1986.

VRIES, M. “Desenvolvimentos na Europa: a idéia das gerações de políticas públicas” in: *Revista de Administração da USP*, v.34, nº 01, 1999. p.29-52.

YIN, R. *Case study Research - Design and Methods*, Sage Publications, EUA, 1990.