

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

RODRIGO CORREIA BARBOSA

**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DO BNDES: UMA PROPOSTA DE
MELHORIAS NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E NO MODELO DE APOIO A
EMPREENHIMENTOS DE BAIXA RENDA**

RIO DE JANEIRO

2013

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

RODRIGO COREIA BARBOSA

**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DO BNDES: UMA PROPOSTA DE
MELHORIAS NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E NO MODELO DE APOIO A
EMPREENHIMENTOS DE BAIXA RENDA**

**Dissertação de Mestrado apresentada à Escola
Brasileira de Administração Pública e de
Empresas da Fundação Getúlio Vargas como
requisito parcial para a obtenção do título de
Mestre em Gestão Empresarial.**

Orientador: Prof. Dr. Hélio Arthur Reis Irigaray

RIO DE JANEIRO

2013

Barbosa, Rodrigo Correia

Departamento de Economia Solidária do BNDEs : uma proposta de melhorias na estrutura organizacional e no modelo de apoio a empreendimentos de baixa renda / Rodrigo Correia Barbosa. – 2013.

51 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Hélio Arthur Reis Irigaray.

Inclui bibliografia.

1. Economia solidária. 2. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil). 3. Organização. 4. Administração pública. 5. Políticas públicas. I. Irigaray, Hélio Arthur. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 351



**FUNDAÇÃO
GETÚLIO VARGAS**

RODRIGO CORREIA BARBOSA

**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DO BNDES: UMA PROPOSTA DE
MELHORIAS NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E NO MODELO DE APOIO A
EMPREENHIMENTOS DE BAIXA RENDA.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Executivo em Gestão Empresarial da
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de
Mestre em Administração.

Data da defesa: 24/10/2013

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA



Helio Arthur Reis Irigaray
Orientador (a)



Marco Túlio Fundação Zanini



Maria Betânia Borges Barros

À Deus, por ter me cercado de pessoas especiais que me fazem enxergar a vida com um incorrigível otimismo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a meus pais, pelo inabalável amor que têm por seus filhos, exemplificado em toda uma vida dedicada a nossa formação moral e intelectual.

A minha carinhosa esposa, compreensível às horas furtadas da nossa convivência para que eu pudesse me dedicar a este curso.

Ao BNDES, Instituição que passei a admirar desde o dia que passei a fazer parte do seu quadro funcional e que estimula continuamente seus funcionários a se desenvolver e a produzir conhecimento útil ao desenvolvimento do país.

Ao Prof. Dr. Hélio Arthur Reis Irigaray, pela orientação sempre instigante e motivadora, típica de sua personalidade pragmática e atenciosa.

Aos professores da FGV-EBAPE pelos conhecimentos transmitidos com excelência.

A Aline Gouveia da FGV-EBAPE, incansável no apoio aos alunos do curso.

RESUMO

O BNDES, ao longo da sua história, tem buscado ampliar o alcance de suas ações, valendo-se de novas formas de multiplicação de seu apoio financeiro e essa incansável busca por iniciativas inovadoras mantém a Instituição em constante transformação e consolida sua posição de atendimento às necessidades e expectativas da nação brasileira.

O Departamento de Economia Solidária do BNDES (DESOL) atua no apoio a empreendimentos de economia solidária, buscando a geração de trabalho e renda e a inclusão socioeconômica da população de baixa renda. Historicamente, a atuação deste Departamento acontecia diretamente entre o BNDES e o beneficiário, seguindo as mesmas fases operacionais aplicáveis aos grandes financiamentos, de maneira unitária, e com consumo intensivo de recursos de pessoal e tempo.

Recentemente, com o intuito de ampliar o alcance de sua atuação, o DESOL implementou uma nova forma de atuação, com ênfase na construção de parcerias que garantam a ampliação do alcance ao seu público-alvo, de forma sustentada, e sob uma visão sistêmica que implicou na mudança do processo de concessão de crédito a estes empreendimentos, o que resultou em um grande avanço em termos de alcance e desembolso.

Entretanto, alguns gargalos já podem ser percebidos e este trabalho apresenta propostas de melhorias na estrutura e na forma de atuação que considere as diversas restrições do Departamento e preveja as possibilidades de implantação a curto e médio prazo.

Palavras-chave: BNDES; Economia Solidária; Administração Pública; Políticas Públicas; Estrutura e Processos Organizacionais.

ABSTRACT

BNDES, throughout its history, has sought to expand the scope of its actions, using new forms of multiplication of their financial support and this relentless pursuit of innovative initiatives keeps Institution in constant transformation and consolidates its position to service needs and expectations of the Brazilian nation.

The Solidarity Economy Department of the BNDES (DESOL) acts in supporting social economy enterprises, seeking employment and income generation and economic inclusion of low-income population. Historically, the performance of this Department was happening directly between BNDES and the beneficiary, following the same steps applied to the bigger companies and with intensive use of staff resources and time.

Recently, in order to expand the scope of its activities, the DESOL implemented a new way of acting, with emphasis on building partnerships to ensure the expansion of the range to your target audience in a sustained way, and under a systemic which resulted in changing the process of lending to these projects, which resulted in a breakthrough in terms of scope and disbursement.

However, some bottlenecks can already be perceived and this paper presents proposals for improvements in the structure and form of action that considers various constraints of the Department and provides possibilities for implementation in the short and medium term.

Keywords: BNDES; Solidarity Economy, Public Administration, Public Policy, Structure and Organizational Processes.

SUMÁRIO

1	PROBLEMA.....	10
1.1	Introdução.....	10
1.2	Delimitação do estudo	12
1.3	Objetivos	12
1.3.1	Objetivo Final	12
1.3.2	Objetivos Específicos.....	12
1.4	Relevância do estudo	12
2	CONTEXTUALIZAÇÃO	13
2.1	A evolução da forma de atuação do BNDES	13
2.2	A evolução da forma de atuação do DESOL	18
3	DIAGNÓSTICO.....	25
4	DESAFIOS ATUAIS	26
5	PROPOSTAS DE MELHORIAS.....	30
5.1	Plano de curto prazo	30
5.1.1	Descrição	30
5.1.2	Resultados Esperados.....	33
5.1.3	Dificuldades a serem enfrentadas	33
5.2	Plano de médio e longo prazos.....	34
5.2.1	Descrição	34
5.2.2	Resultados Esperados.....	41
5.2.3	Dificuldades a serem enfrentadas	42
6	BIBLIOGRAFIA	43
7	ANEXOS	45

1 PROBLEMA

1.1 Introdução

Estamos observando uma busca incessante pela excelência por parte das organizações e as práticas gerenciais estão a cada dia sendo modificadas visando alcançar padrões de eficiência ditados pelos diversos atores envolvidos. A sociedade, por exemplo, tem exigido cada vez mais um aumento na eficiência na prestação dos serviços públicos e, sensível a esta demanda, muitas instituições públicas têm buscado melhorias nas suas atividades.

O BNDES, ao longo da sua história, tem buscado ampliar o alcance de suas ações, valendo-se de novas formas de multiplicação de seu apoio financeiro. Essa incansável busca por iniciativas inovadoras mantém o BNDES em constante transformação e consolida sua posição de atendimento às necessidades e expectativas da nação brasileira.

Em 2011, o BNDES lançou o *Programa de Excelência em Gestão (PEG)* que tem como proposta “coordenar os esforços de aperfeiçoamento da gestão, por meio da execução de projetos relacionados aos seguintes temas: governança, estratégia, clientes e cidadãos, sustentabilidade, informações e conhecimento, pessoas e processos”.

A constante avaliação da estrutura e dos processos nas organizações é um importante instrumento para aumentar a produtividade e a qualidade dos produtos e serviços e como também reduzir prazos e custos. Nesse sentido, a melhoria contínua destes aspectos no BNDES, especialmente àqueles diretamente relacionados à concessão de apoio financeiro, resultam em aumento na eficiência nas suas operações e vai ao encontro dos desafios internos da Instituição e aos anseios da sociedade.

O Planejamento Corporativo 2009-2014 do BNDES, por sua vez, definiu como orientação estratégica o desenvolvimento regional e socioambiental, a partir de uma abordagem integrada dessas dimensões, com vistas a atender à sua missão de reduzir as desigualdades sociais e regionais. A Alta Administração do Banco enfatizava o gargalo existente para a ampliação da atuação do BNDES junto à

população de baixa renda, dados o conservadorismo e a falta de pró-atividade em se estruturar soluções e modelos de atuação inovadores.

O Departamento de Economia Solidária do BNDES (DESOL) atua no apoio a empreendimentos de economia solidária, buscando a geração de trabalho e renda e a inclusão socioeconômica da população de baixa renda e, a partir do Planejamento Corporativo, buscou atender a diretriz de *“Realizar convênios de cooperação com parceiros estratégicos para desenvolver empreendimentos de baixa renda”*.

Historicamente, a atuação do DESOL acontecia diretamente entre o BNDES e o beneficiário, seguindo as mesmas fases operacionais aplicáveis aos grandes financiamentos, de maneira unitária, e com consumo intensivo de recursos de pessoal e tempo. A abordagem individual de projetos e os critérios e parâmetros tradicionais adotados no processo de concessão de colaboração financeira do BNDES, confrontados com o tamanho da demanda e a capacidade operacional do DESOL, restringiam o apoio a um pequeno número de empreendimentos e sem garantia de sucesso, dadas as fragilidades de toda a ordem do público-alvo e as consequentes múltiplas necessidades relacionadas.

Se, em um primeiro momento, essa forma de atuação pontual serviu de aprendizado sobre a realidade da população de baixa renda, num segundo verificou-se a necessidade de adequação na forma do apoio. Como consequência do interesse de ampliar o alcance de sua atuação foi então proposta e implementada uma nova forma de atuação, com ênfase na construção de parcerias que garantam a ampliação do alcance ao seu público-alvo, de forma sustentada, e sob uma visão sistêmica que implicou na mudança do processo de concessão de crédito a estes empreendimentos.

Atualmente, a maior parte da carteira do Departamento é operada por meio de parcerias que ajudaram a aumentar o alcance do investimento social do BNDES. Os resultados alcançados após a implantação deste novo modelo demonstram um grande avanço em termos de alcance e desembolso, entretanto, alguns gargalos já podem ser percebidos e é um momento propício para identificar que elementos da estrutura e do processo do DESOL são críticos e podem ser aperfeiçoados para, a partir desse diagnóstico, relacionar as melhorias na estrutura e nos processos.

1.2 Delimitação do estudo

Embora a atuação do DESOL se dê por meio de três Programas, este trabalho se propõe apenas a abordar a evolução do BNDES Fundo social, tendo em vista que os Programas de Autogestão e de Microcrédito, comparativamente, encontram-se em estágio avançado no atendimento às demandas do mercado e possuem uma carteira de clientes e o volume de trabalho significativamente inferior a do BNDES Fundo Social.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Final

Esse trabalho pretende apresentar propostas de melhorias na estrutura e na forma de atuação implantados há três anos para viabilizar a concessão de crédito por meio de Parcerias e tem como perspectiva superar limitações operacionais, alcançar maior eficiência, especialmente por meio da redução dos prazos e aumento da qualidade, alavancando os benefícios do apoio financeiro do BNDES na geração de trabalho e renda.

1.3.2 Objetivos Específicos

O estudo tem os seguintes objetivos específicos:

- Identificar ineficiências e oportunidades de melhorias na estrutura e na forma de atuação em vigor;
- Elaborar uma proposta com melhorias que considere as diversas restrições do Departamento e preveja as possibilidades de implantação a curto ou médio prazo.

1.4 Relevância do estudo

A Emenda Constitucional n.º 19, que acrescentou aos princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37, caput, da Constituição Federal) o Princípio da Eficiência, ilustra bem a mudança de perspectiva, pois impõe ao servidor público *"realizar suas atribuições com maior agilidade, perfeição, qualidade e orientada pelas modernas técnicas administrativas"*. As reformas administrativas

têm visado aparelhar os Estados com os princípios gerenciais das empresas privadas e uma das intervenções necessárias é evoluir nas práticas administrativas destas instituições e empreender ações necessárias para aumentar a eficiência na consecução de suas finalidades.

O BNDES é uma empresa pública federal e se apresenta, atualmente, em seu sítio eletrônico, como *"o principal instrumento de financiamento de longo prazo para a realização de investimentos em todos os segmentos da economia, em uma política que inclui as dimensões social, regional e ambiental"*.

Em seu próprio site, o BNDES destaca que elegeu, no Planejamento Corporativo 2009/2014, a inovação, o desenvolvimento local e regional e o desenvolvimento socioambiental como os aspectos mais importantes do fomento econômico no contexto atual, e que devem ser promovidos e enfatizados em todos os empreendimentos apoiados pelo Banco.

Dessa forma, o alcance dos objetivos descritos acima contribui com os objetivos Institucionais do BNDES e com os desafios mais urgentes da dinâmica social e econômica do País.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

2.1 A evolução da forma de atuação do BNDES

O BNDES foi criado com a finalidade de fornecer recursos para projetos de desenvolvimento que demandavam financiamentos de longo prazo, especialmente, para implementação de políticas de industrialização, mas também, para atuar como o órgão formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico (BNDES, 2002).

O BNDE¹, desde a sua criação, viabilizou o desenvolvimento de diversos segmentos econômicos. Os primeiros investimentos foram direcionados para o setor público. Na década de 1950, a prioridade do Banco foi o desenvolvimento dos setores de energia e de transportes, seguidos dos setores da indústria de papel e

¹ Até a década de 1980 não existia o S na sigla do BNDES.

metalurgia (BNDES, 2002).

A experiência dos primeiros anos incentivou a criação de escritórios regionais que foi considerada uma inovação para ampliar o alcance dos investimentos para projetos fora do eixo do Sudeste (BNDES, 2002). Esta foi a primeira de diversas transformações, ao longo da história da Instituição, até o modelo de atuação de hoje. Outra transformação, ainda na década de 1950, foi a análise de projetos por grupos de trabalho compostos por técnicos de vários departamentos com a intenção de reduzir prazos que levavam até um ano.

Na década seguinte, foi a vez de priorizar setores da indústria de base e de bens de consumo, além de pequenas e médias empresas e do desenvolvimento tecnológico. Já no fim desta década, havia mais financiamentos para o setor privado do que para o setor público (BERNARDINO, 2005).

Nesta década também, linhas de crédito foram criadas visando reduzir as desigualdades regionais e foi também criado o Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (CEBRAE) - atualmente desvinculado do BNDES e denominado SEBRAE - responsável por projetos menores de agricultura e pequenas e médias empresas (BNDES, 2002).

Na década de 1970, os investimentos continuaram sendo na indústria de base e de bens de consumo, com foco na "substituição de importações" (BERNARDINO, 2005). Nesta década, em que ocorreu o "milagre econômico", o BNDES não só se consolidou no apoio ao setor privado como também passou a financiar os projetos com recursos internacionais, além dos recursos internos (BNDES, 2002).

Foi em meados da década de 1970 que se deu uma das principais transformações na forma de atuação do BNDES: foi criado o Programa de Operações Conjuntas (POC) visando aprimorar o apoio às pequenas e médias empresas, dando autonomia aos agentes financeiros, que passaram a analisar as solicitações e tomar o risco deste tipo de operação. Este modelo, entre outros benefícios, ampliou o alcance do Banco permitindo atingir um número muito maior de empresas (BNDES, 2002). Esta mudança mudou de forma significativa e definitiva a lógica de atuação do BNDES, conforme detalhado no Anexo 1.

Na década de 1980, o BNDES voltou a priorizar o setor de energia, além do agronegócio e a integração competitiva (BERNARDINO, 2005). Nesta década foi instituído o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) composto por impostos cobrado sobre a renda e destinado a apoiar projetos sociais e o BNDES passou a investir mais fortemente em projetos de cunho social (BNDES, 2002).

Na década de 1990, o direcionamento foi para os setores de infraestrutura e exportação, além das privatizações e do desenvolvimento urbano e social (BERNARDINO, 2005). Foi nesta década também que o BNDES criou o microcrédito - Programa de Crédito Produtivo Popular (BNDES, 2002), acabando por se tornar o principal incentivador do setor de microfinanças no Brasil, e desenvolveu também ações sociais com apoio não reembolsável.

Nesta década, o Banco mais uma vez se reestruturou para ampliar as operações de apoio ao exportador. Foi criado o Programa de Financiamento a Exportações de Máquinas e Equipamentos (Finamex) que passou a apoiar, além dos projetos de grande porte, operações de pequenas e médias empresas em todos os setores da economia.

A década de 2000 também foi alvo de importantes transformações na forma de atuação da Instituição. Foi introduzido o conceito do Limite de Crédito para empresas visado agilizar a realização de investimentos no Brasil a partir desta simplificação, pois trata-se de um crédito rotativo para sociedades empresariais clientes do BNDES que apresentam baixo risco de crédito. Nesta década, de forma inédita, o Plano Estratégico do Banco (para o período 2000-05) incluiu em sua missão a prioridade de reduzir as desigualdades regionais e sociais e manter e gerar empregos (AZEREDO; DUNCAN; COSENTINO, 2002).

Outra mudança importante que representou uma quebra de paradigma, foi a criação do Cartão BNDES, em 2003, com a finalidade de simplificar o crédito para as micro, pequenas e médias empresas. Rapidamente esta modalidade de operação cresceu atingindo cerca R\$ 9,5 bilhões desembolsados em 2012, conforme ilustrado na figura a seguir:

DESEMBOLSOS POR PRODUTO – CARTÃO BNDES

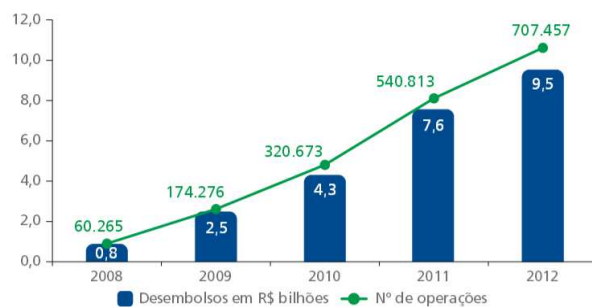


Figura 1: Evolução do Cartão BNDES em números

Estas e outras mudanças foram lapidando a forma de atuação do BNDES e, atualmente, o fluxo operacional tradicional para obtenção de apoio pelo Banco segue as etapas descritas no fluxo a seguir:



O Organograma do BNDES, por sua vez, tem, atualmente, a seguinte configuração:

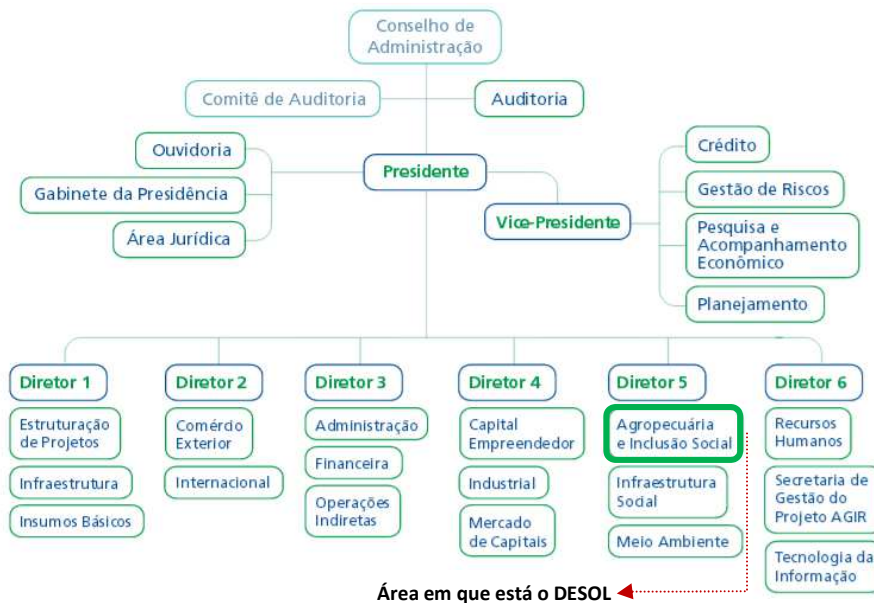


Figura 3: Organograma do BNDES

2.2 A evolução da forma de atuação do DESOL

As políticas públicas de geração de trabalho e renda possuem como desafio a inclusão produtiva de uma parcela significativa de pessoas que ainda se encontram em um estado de pobreza. No âmbito das políticas de economia solidária percebe-se um potencial bastante favorável para a superação do desafio acima apresentado, tendo em vista que o apoio aos empreendimentos produtivos coletivos e solidários contempla uma quantidade significativa de pessoas que não só são incluídas por meio do trabalho, como também, são educados para a gestão participativa.

O DESOL atua no apoio a empreendimentos de economia solidária, buscando a geração de trabalho e renda e a inclusão socioeconômica da população de baixa renda. A sua atuação se dá por meio de três Programas:

- **Programa BNDES de Microcrédito**

Este Programa oferta *funding* para instituições repassadoras de microcrédito produtivo orientado e tem como objetivo final acessar empreendedores de pequenas atividades produtivas através de metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade.

- **Programa de Apoio à Consolidação de Empreendimentos Autogestionários (PACEA)**

Este Programa apóia cooperativas de produção constituídas a partir de situações de falência ou fechamento de unidades produtivas que utilizem a estrutura de produção do antecessor e tenham gestão participativa e democrática, em que todos os cooperados tenham acesso às informações referentes aos negócios e à gestão do empreendimento.

- **BNDES Fundo Social (não reembolsável)**

Este Programa apoia empreendimentos produtivos coletivos com perspectiva de inclusão sócioprodutiva de população de baixa renda.

Os Programas de Autogestão e de Microcrédito evoluíram desde há sua criação com pequenos ajustes nas condições de concessão de crédito e em relação aos empreendimentos apoiáveis e aos itens financiáveis, estando atualmente estabilizado levando-se em conta as demandas do mercado e as políticas vigentes destes Programas. Especificamente, em relação ao Microcrédito, outros atores passaram a assumir um papel protagonista em termos de volume de operações e desembolsos o que demonstra a eficácia das ações empreendidas pelo Banco que passa a ser um agente estratégico apoiando instituições desprivilegiadas pelas iniciativas destes atores. Somado a isso, a carteira de clientes e o volume de trabalho associado a esta é significativamente inferior a do BNDES Fundo Social.

Assim sendo, conforme citado anteriormente, o foco deste trabalho está delimitado à proposição de melhorias no BNDES Fundo Social. Este programa possui como público-alvo empreendimentos produtivos coletivos organizados por pessoas de baixa renda, com baixa ou nenhuma capacidade de endividamento, dispersos ao longo do território nacional².

O principal desafio da inclusão produtiva está relacionado às características dos empreendimentos que, em sua maioria, demonstram fragilidades quanto à regularidade institucional (formalização), regularidade fundiária, regularidade ambiental e regularidade cadastral dos dirigentes, além da própria dificuldade em sobrepor essas questões em função dos processos burocráticos e dispendiosos que as regularizações exigem.

Além disso, embora sejam evidentes o mérito social e as potencialidades produtivas e de geração de oportunidades de trabalho destes empreendimentos, muitos proponentes não conseguem apresentar projetos que contenham as informações básicas para serem apoiados ou que demonstrem a viabilidade econômica e permitam uma visão completa da cadeia produtiva.

Em virtude disso, estes empreendimentos apresentam dificuldades de acesso a crédito, seja por dificuldade em apresentar seu negócio como economicamente viável, seja por incapacidade de ofertar garantias ou de pagar o empréstimo com base nas taxas e prazos usualmente praticados e a forma mais acessível a recursos para projetos estruturantes, por parte dos Empreendimentos de Economia Solidária, são os programas que ofertam recursos públicos não reembolsáveis.

Entretanto, a ausência mobilização para fortalecimento do cooperativismo, assistência técnica, capacitação e um plano de formação de gestores prejudica a independência dos empreendimentos em relação ao apoio continuado com recursos

² Cerca de 22 mil empreendimentos de economia solidária (EES) mapeados pela Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego – SENAES/MTE (2007); cerca de 10 milhões de microempreendimentos, formais ou informais urbanos, de até 5 empregados de acordo com o Estudo da Economia Informal Urbana – ECINF/IBGE (2003); e outros trabalhadores de baixa renda organizados ou em processo de organização.

não reembolsáveis.

O apoio do DESOL a esse público-alvo se dava, historicamente, até 2009, por meio de financiamentos pontuais a projetos apresentados diretamente pelos beneficiários finais, seguindo as mesmas fases operacionais e níveis de exigência aplicáveis aos grandes financiamentos do BNDES (ilustrado no item anterior), com consumo intensivo de recursos de pessoal e tempo, comparado ao pequeno valor do apoio realizado.

Este modelo apresentava algumas importantes limitações, entre as quais podemos citar:

- Baixa capilaridade e dificuldade de acesso ao empreendedor de baixa renda;
- Falta de foco na atuação (quem e o quê apoiar);
- Baixo volume de operações que impedia a formação de massa crítica para avaliar as suas ações e elaborar produtos para estes empreendimentos;
- Pouca relevância dada aos temas transversais o que dificulta a implementação de políticas que atuam sobre os aspectos socioeconômicos dos territórios;
- Linguagem do Banco inadequada para empreendedores de baixa renda.

Embora as operações realizadas se traduzam em melhorias de qualidade de vida e inserção social do público atendido, elas não respondiam plenamente ao desafio do BNDES de reduzir as desigualdades sociais e regionais do País. O conhecimento acumulado pelo DESOL a partir de atuações isoladas com esse público demonstrou que, se o objetivo é apoiar o desenvolvimento produtivo e a conseqüente inclusão social de um maior contingente de pessoas, a abordagem do problema a ser enfrentado deveria ser aprimorada.

No Planejamento Corporativo 2009-2014, o BNDES definiu como alvo prioritário os “empreendedores e empreendimentos de baixa renda” e como diretriz “ampliar o uso do Fundo Social” e “realizar convênios de cooperação com parceiros

estratégicos”³. Na mesma linha, o DESOL definiu como objetivo estratégico “ampliar a atuação com empresas de Economia Solidária, priorizando o adensamento de cadeias produtivas” e “garantir eficiência e eficácia nos projetos”.

A Alta Administração do Banco, por sua vez, enfatizava o gargalo existente para a ampliação da atuação do BNDES junto à população de baixa renda, dados o conservadorismo e a falta de pró-atividade em se estruturar soluções e modelos de atuação inovadores.

A partir dessa diretriz, em 2008, começou a ser planejada e implementada uma grande mudança na forma de atuação do Departamento reorientando o modelo de apoio pontual com as populações de baixa renda para um modelo de atuação em parcerias, substituindo a ótica de análise do projeto singular pela análise dos parceiros e suas metodologias no apoio a projetos.

O cenário para essa mudança era favorável. A equipe técnica do Departamento, ao longo dos anos, havia acumulado conhecimento e experiência no atendimento a empreendimentos de pequeno porte – sucessos e fracassos - e possuía capacidade analítica para estruturar operações complexas e articular e induzir convergências de ações de diferentes atores para desenvolver políticas para o setor. Além disso, o público-alvo era muito grande o que representava enorme espaço para expansão da atuação e havia Políticas Públicas voltadas para o segmento e Instituições que trabalhavam com o tema e podiam se articular com o BNDES. A perspectiva era de que o DESOL deveria apoiar programas ou conjuntos de projetos, e procurar garantir apoio sistêmico com soluções mais completas, sustentáveis e perenes.

³ Planejamento Cooperativo BNDES 2009-2014, itens 17.2 e 17.3.

O caminho escolhido foi a atuação com parcerias, instituições dotadas de capilaridade, experiência, capacidade organizacional, de gestão e de articulação num dado território, e que proporcionassem aos beneficiários finais o alcance de suas múltiplas necessidades. Em consequência disso, a avaliação deveria focar não em projetos individuais, mas sim em programas ou planos de ação que incluíssem um maior volume de projetos, impondo, prioritariamente, a verificação da capacidade do parceiro de concretizá-los.

A experiência acumulada pelo DESOL permitiu identificar alguns atributos desejáveis para o estabelecimento de parcerias que pudessem proporcionar maior efetividade às ações empreendidas, não sendo obrigatória à existência de todos eles concomitantemente:

- Capilaridade no território pretendido e conhecimento da realidade local;
- Alinhamento com Políticas Públicas e com a estratégia de Inclusão Social do BNDES;
- Capacidade de aporte de recursos e de articulação com outros parceiros;
- Visão dos serviços especializados necessários, como pesquisa de mercado, construção de planos de negócios, implementação de projetos e assessoria tecnológica, operacional, administrativa, contábil, jurídica, financeira, sanitária, mercadológica, comercial e de meio ambiente e visão de desenvolvimento integrado sustentável com abordagem territorial.
- Capacidade de centralizar a prestação de contas e monitorar indicadores de eficiência, eficácia e efetividade que possibilitem avaliar os resultados no longo prazo.
- Capacidade de governança e gestão do modelo proposto.

Um fator também fundamental para a inclusão produtiva, que depende de diversas ações combinadas e cujas responsabilidades estão centradas em diferentes instituições, é a integração das políticas públicas, o que amplia o volume de recursos disponível para investimentos e número de beneficiários apoiados e

permite que cada ator atue em sua especialidade.

Diversas organizações públicas e privadas possuíam políticas alinhadas com os objetivos do DESOL, como Ministérios, Governos Estaduais, Empresas, Fundações, Agências de Fomento, Bancos de Desenvolvimento estaduais, nacionais e internacionais, além de instituições oriundas da sociedade civil, capazes de operar com razoável escala, tais como cooperativas centrais e OSCIPs.

Desde 2009, o DESOL tem buscado entender a forma de atuação de diversas dessas instituições e organizações e suas iniciativas no universo pretendido pelo BNDES e tem firmado Acordos e Contratos conforme ilustrado no quadro a seguir:

Tabela 1: Parcerias Firmadas pelo DESOL

Parceiro	Valor do Investimento (R\$ milhões)	Participação do BNDES (R\$ milhões)	Famílias de Baixa Renda Atendidas	Nº de Projetos
Poder Público Federal	88,4	33,3	28.622	172
Poder Público Estadual	106,8	50,0	6.345	268
Poder Público Municipal	50,6	22,1	1.500	25
Acordo BNDES-FBB	76,9	35,8	17.461	114
Institutos e Fundações Empresariais	455,9	226,1	27.241	337
Outras Parcerias	34,0	29,0	1.500	25
Total	788,6	384,3	82.669	941

O Anexo 2 detalha o fluxo operacional de algumas dessas parcerias. A tabela a seguir ilustra a evolução das liberações do BNDES Fundo Social a partir do novo modelo de atuação.

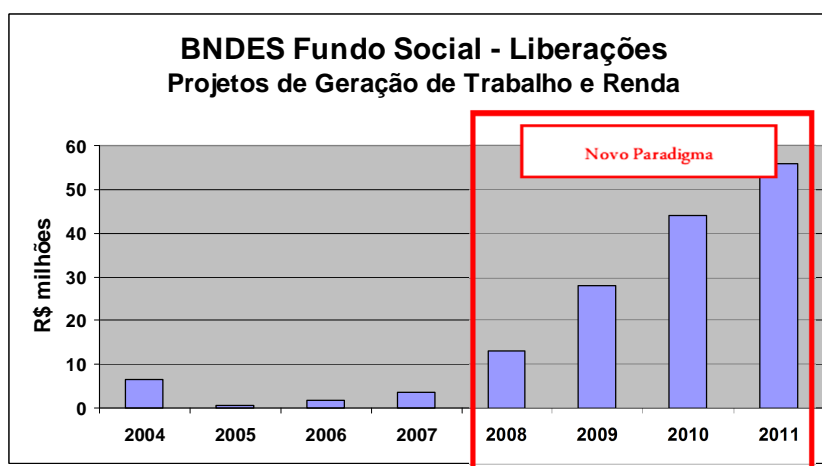


Figura 4: Evolução das Liberações do BNDES Fundo Social

Outro elemento extremamente buscado quando da transformação é o alcance e a capilaridade das iniciativas junto a esse público alvo disperso por todo território nacional. Além da tabela anterior que totaliza mais de 82.000 famílias atendidas até 2012, a ilustração a seguir apresenta a dispersão do alcance das Parcerias firmadas:

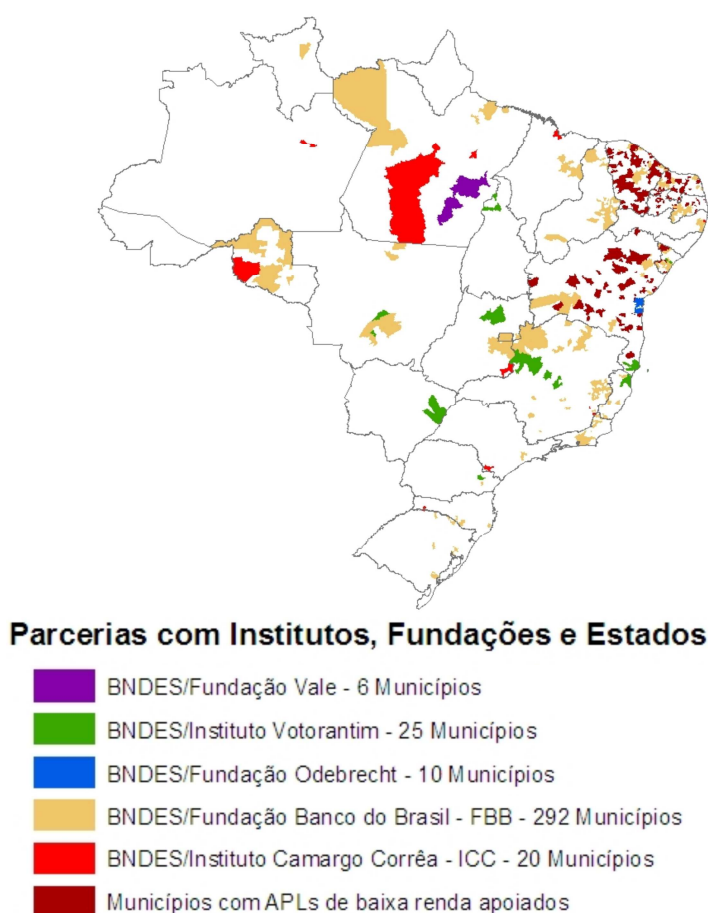


Figura 5: Localização dos empreendimentos apoiados pelas Parcerias

3 DIAGNÓSTICO

O item anterior apresentou um breve histórico das transformações, quebras de paradigma, evoluções e inovações do Banco para atender as diferentes necessidades e desafios do desenvolvimento do Brasil e a mudança empreendida pelo DESOL adequando sua forma de atuação com os desafios das populações de baixa renda.

Na busca de uma forma eficaz de realizar sua missão, o DESOL decidiu, a partir de 2009, atuar com parceiros - agentes executores que garantem aos

beneficiários finais a assistência em todas as fases do seu processo de desenvolvimento - que conferiram a capilaridade e a escala almejadas para a ampliação da atuação do Departamento em um primeiro momento.

Alcançar estes empreendimentos foi o primeiro desafio. Observa-se, porém, que embora seja feita uma análise da capacidade de cada um destes Parceiros na materialização das ações, ou seja, da competência em organizar os atores locais e garantir prestação de assistência na elaboração, execução e acompanhamento de projetos, a fragilidade do público-alvo ainda se impõe como importante obstáculo a ser superado.

O apoio do BNDES tem caráter estruturante, muitas vezes incentivando empreendimentos nascentes ou com pouco tempo de existência, sendo natural que enfrentem dificuldades em garantir a sua sustentabilidade. Considerando ainda todos os requisitos necessários para o sucesso deste tipo de empreendimento, o que ocorre é que, quando estes conseguem ser apoiados, na maioria das vezes, o são sem possuir a totalidade dos requisitos, o que se traduz em uma probabilidade limitada de sucesso - mesmo não havendo informação formalizada sobre o percentual de sucesso dos empreendimentos de baixa renda que recebem recursos não reembolsáveis para a realização de projetos, as experiências práticas indicam que apenas uma pequena minoria consegue atingir os objetivos previstos.

4 DESAFIOS ATUAIS

O desafio que se apresenta neste momento é desenvolver mecanismos para que sejam oferecidos instrumentos e condições de apoio mais alinhados às necessidades destes empreendimentos, o que sugere que se conheça de forma mais aprofundada as demandas específicas deste público-alvo.

A questão chave, neste ponto, é reconhecer a heterogeneidade deste público-alvo – descrito anteriormente de forma apenas sucinta - para então segmentá-lo e viabilizar o atendimento a cada segmento de acordo com suas necessidades.

Seguindo a proposta acima, propõe-se a definição de algumas características que não só são capazes de segmentar o público-alvo, como também, exigem tratamento específico em relação aos instrumentos e condições de apoio a serem

oferecidos.

São elas:

➤ **Porte do Empreendimento**

Neste aspecto, os empreendimentos variam desde grupos ainda incipientes, não formalizados, que demandam apoio para compreensão dos conceitos fundamentais de cooperativismo e economia solidária, além do próprio conhecimento necessário para gestão do negócio, até empreendimentos que detêm toda regularização e compreensão do seu negócio e sua cadeia de valor e demandam apenas os recursos financeiros capazes de impulsionar o seu crescimento.

➤ **Regionalidade**

A localização do empreendimento, além da questão geográfica que têm impactos nas características dos empreendimentos em função de clima, vegetação, urbano/rural, vias de acesso logístico e vocações locais, carrega também dois importantes componentes extremamente importantes: a cultura corporativista/empreendedora (mais desenvolvida, por exemplo, na região sul em comparação com as regiões Norte e Nordeste) e o próprio papel desenvolvido pelo poder público estadual ou municipal tendo em vista que a convergência com Políticas Públicas é um dos fatores mais importantes para o sucesso destes empreendimentos.

➤ **Natureza Jurídica do Parceiro**

As características do Parceiro, em especial sua natureza jurídica, exerce influências tanto para os empreendimentos contratados na ponta como para o próprio DESOL. Por um lado, os empreendimentos são influenciados pelas exigências documentais e processuais típicas de cada Parceiro, como por exemplo, entes públicos. Por parte do DESOL, a depender do Parceiro, não só o processo será configurado de determinada diferente como outras atribuições deste serão cumpridas em diferentes níveis de prazo e qualidade.

➤ **Cadeia produtiva**

Um dos fatores que, historicamente, tem sido fundamental para o sucesso do BNDES no apoio aos diversos segmentos da economia é o seu conhecimento setorial. Todas as áreas possuem gerências responsáveis, exclusivamente, por planejar, identificar, diagnosticar e propor soluções e investimentos nas diversas áreas de atuação do Banco.

Para o DESOL, o desenvolvimento deste conhecimento é extremamente complexo tendo em vista que o seu apoio envolve empreendimentos de diversas cadeias produtivas, cada uma com suas especificidades de mercado, matéria-prima, máquinas e equipamentos entre outros. A lista a seguir apresenta as principais cadeias produtivas apoiadas pelo DESOL:

- Ovinocaprinocultura;
- Artesanato e têxtil;
- Agricultura orgânica;
- Apicultura;
- Aquicultura/piscicultura;
- Reciclagem;
- Floricultura;
- Fruticultura;
- Mandiocultura;
- Avicultura;
- Cajucultura;
- Carvão agroecológico;
- Bovinocultura;

- Ecoturismo;
- Agroextrativismo.

Além destas cadeias produtivas o DESOL atua na reaplicação de Tecnologias Sociais como Produção Agroecológica Integrada e Sustentável, Fossas Sépticas Biodigestoras, Barraginhas, Cisternas, entre outras.

Em termos de estrutura organizacional, não há especialização em relação a nenhum destes quatro aspectos descritos acima e todas as gerências operam os três Programas, conforme ilustrado a seguir:

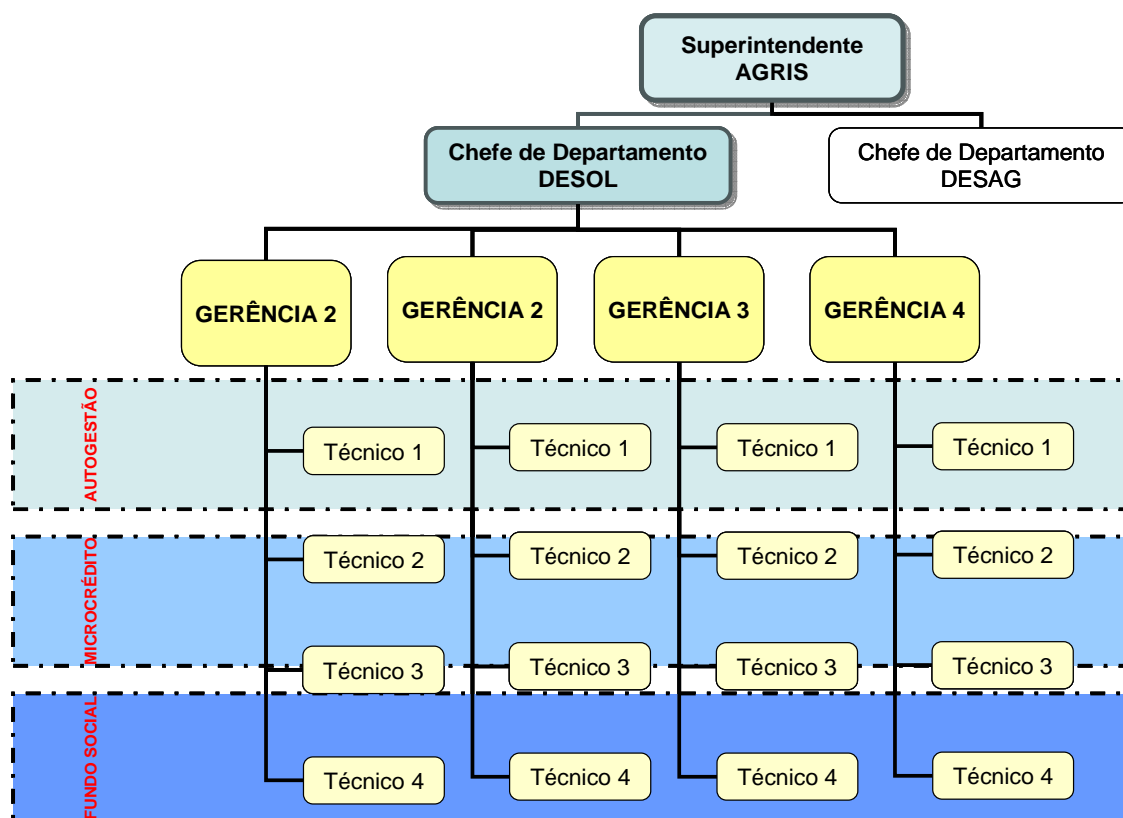


Figura 6: Estrutura Organizacional do DESOL atualmente

As Parcerias descritas anteriormente, firmadas no âmbito do BNDES Fundo Social a partir de 2009, foram e são distribuídas visando balancear o volume de trabalho, ou seja, conforme novas operações são prospectadas indica-se uma gerência, e consequentemente um técnico responsável, conforme a sua capacidade

operacional.

5 PROPOSTAS DE MELHORIAS

Ao invés de relacionar, de forma não concatenada, todas as possibilidades de melhorias possíveis de serem empreendidas visando aprimorar a forma de atuação do DESOL, optamos por apresentá-las em dois Planos.

O primeiro plano reúne modificações que podem ser empreendidas no curto prazo sem alterar o quantitativo de funcionários do Departamento e com mudanças que prescindem de qualquer aprovação de alçada superior, tornando-o possível de ser implementado desde já.

O segundo plano enxerga a atuação do Departamento de forma mais próxima do ideal e prevê uma reestruturação no modelo de apoio que permita não só ganhos de eficiência no apoio ao público-alvo atualmente atendido, mas também expandir a atuação captando outras fontes de recursos e alcançando um universo maior de empreendimentos. Este Plano demanda mais tempo, sendo viável de ser implantada apenas no médio prazo, mas com ganhos mais expressivos em termos alcance, prazos e qualidade no apoio aos empreendimentos.

5.1 Plano de curto prazo

5.1.1 Descrição

O fundamento principal para as mudanças propostas neste Plano é promover, na medida do possível, uma especialização, segundo as características dos empreendimentos apresentadas no item anterior. Nessa linha, a ilustração a seguir apresenta uma proposta de especialização segundo o porte do empreendimento/regionalidade e natureza jurídica do Parceiro.

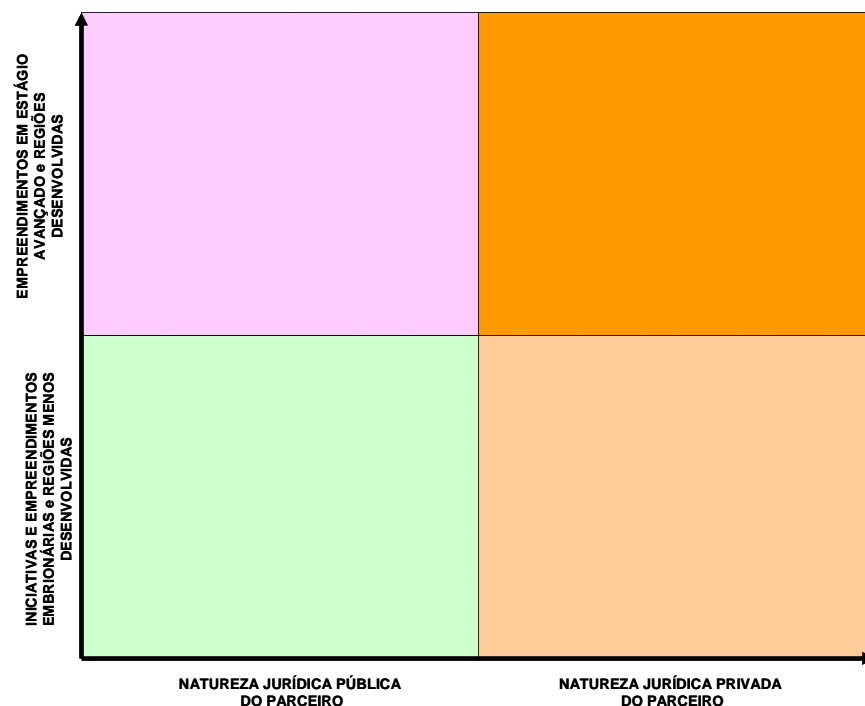


Figura 7: Proposta de especialização pelas características da Parceria

O porte do empreendimento e a regionalidade estão agrupadas no mesmo eixo, pois existe uma forte correlação entre essas duas características e citamos o exemplo de que é raro encontrarmos empreendimentos estruturados nas regiões Norte e Nordeste, enquanto na região Sul há pouca necessidade de apoio nas fases incipientes do negócio tendo em vista a cultura local de base cooperativista.

A partir da classificação das Parcerias nas áreas do gráfico anterior, cada uma seria enquadrada em uma das gerências que possuem técnicos que concentram as operações em função das suas características. A figura a seguir ilustra esta proposta:

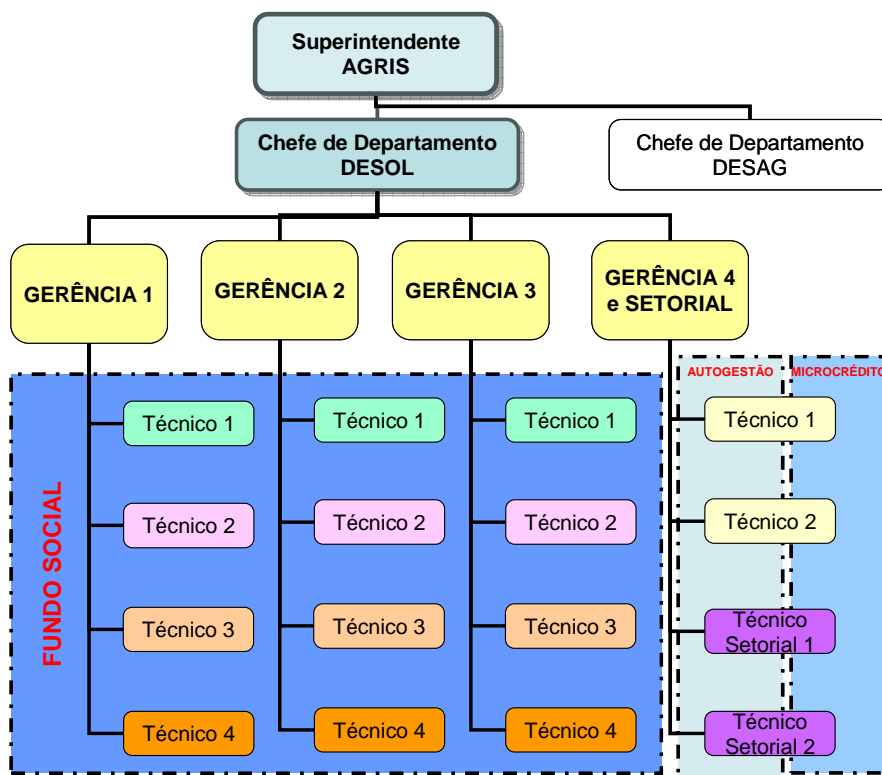


Figura 8: Proposta de Estrutura Organizacional para o DESOL

Além da especialização por parte do técnico responsável dentro das gerências em função das características dos empreendimentos, a estrutura proposta prevê que uma das gerências centralize os Programas de Autogestão e Microcrédito e tenha ainda a atribuição de desenvolver estudos setoriais sobre as cadeias produtivas provendo conhecimento acerca dos principais gargalos de cada atividade, além de indicadores de custo de equipamentos e tecnologias apropriadas e também entidades capazes de prover treinamento e capacitação para cada segmento.

Somado a isso, o grupo intergerencial de técnicos com o mesmo foco formariam um Grupo de Trabalho para desenvolver uma agenda própria para o desenvolvimento de produtos e políticas relacionados ao nicho em questão.

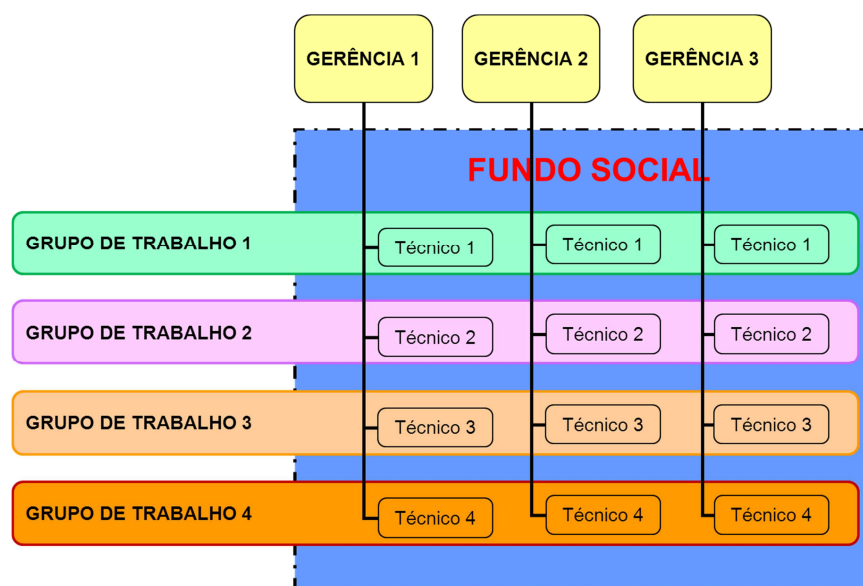


Figura 9: Proposta de Formação dos Grupos de Trabalho

5.1.2 Resultados Esperados

A partir da configuração proposta, espera-se que seja acelerada a curva de aprendizagem sobre grupos de empreendimentos similares e que se viabilize também que estes técnicos desenvolvam relacionamento e parcerias com entes públicos e associações representativas, em busca de soluções já maduras para o público em questão.

Com isso, o DESOL poderá assumir um papel cada vez mais propositivo – próprio de um agente de desenvolvimento – construindo produtos e políticas mais adequadas às necessidades destes empreendimentos – além do seu papel de financiador destas iniciativas, quando apoia pleitos encaminhados pelos Parceiros que refletem demandas construídas pelos empreendimentos, nem sempre fundamentadas com a devida expertise e informações necessárias.

5.1.3 Dificuldades a serem enfrentadas

Há duas principais dificuldades na implantação desta Proposta. A primeira e mais importante é o fato de que, embora o Departamento tenha atingido certa estabilidade entre as equipes no que se refere ao volume de trabalho, é possível que essa especialização acarrete maior carga de trabalho para alguns técnicos dentro de algumas gerências.

Caso isso se torne uma realidade, caberá ao gerente designar outro técnico

para apoiar o técnico responsável nas operações do nicho mais sobrecarregado, mantendo porém a especialização proposta.

Outra questão importante é que os técnicos percebem de forma bastante positiva o fato de trabalharem com operações que envolvem projetos e parceiros bastante distintos entre si (tanto no aspecto motivacional quanto de conhecimento). Este fator será em grande parte perdido com a especialização mas seus efeitos podem ser mitigados incentivando a participação de todos os técnicos nos grupos de trabalho relacionados aos outros nichos que não o seu.

5.2 Plano de médio e longo prazos

5.2.1 Descrição

O plano proposto acima, embora traga expressivos ganhos de eficiência na forma de atuação do Departamento, não altera a configuração dos Parceiros no apoio ao público-alvo, conforme ilustrado a seguir:

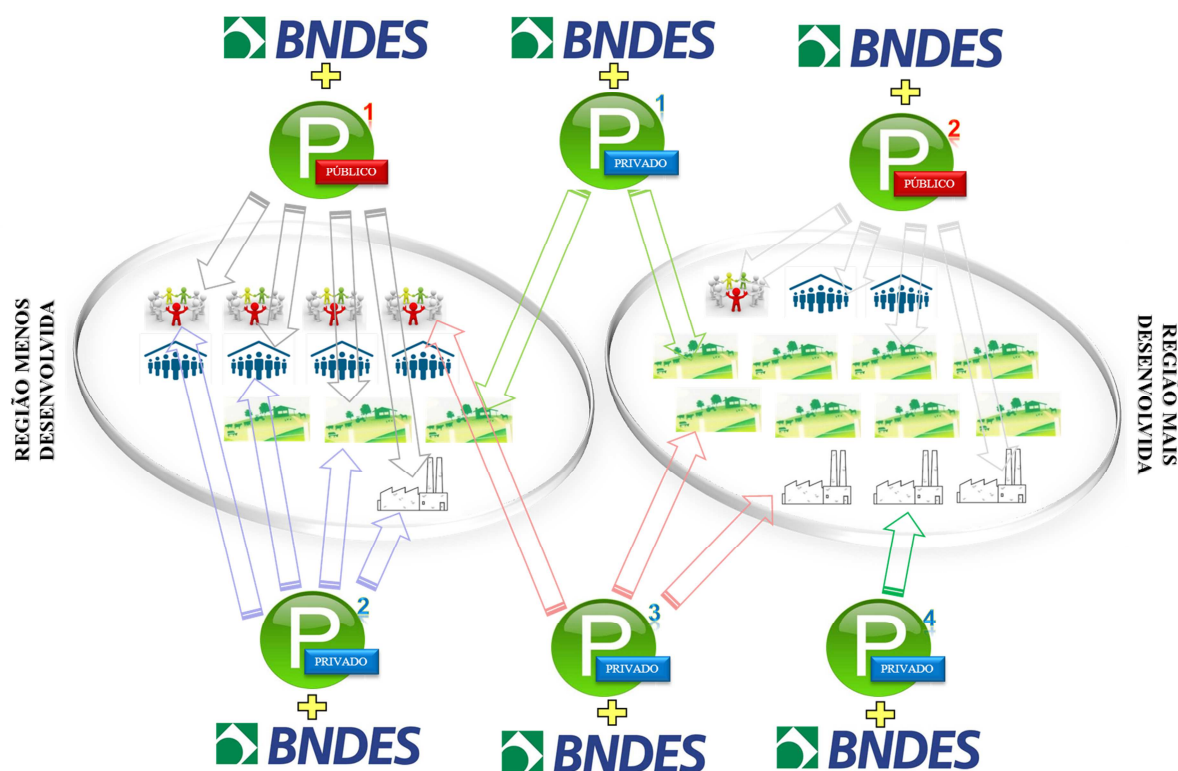


Figura 10: Configuração do modelo de atuação dos Parceiros

A figura ilustra que a depender do Parceiro, a sua atuação tem como alvo:

- Uma região e um nicho específico de empreendimento ou atividade;
- Uma região e diversos nichos de empreendimento ou atividade;
- Um nicho específico de empreendimento ou atividade, independente da região;
- Diversas regiões e nichos de empreendimento ou atividade.

Esta configuração demonstra que há equipes em diferentes Instituições especializadas nos mesmos nichos de empreendimento ou atividade e nas mesmas regiões o que não favorece ganhos de escala e/ou conhecimento. Somado a isso, o BNDES firma diversos instrumentos contratuais com objetivos similares em relação ao público visado e à região de atuação, embora com diferentes Parceiros.

Em última análise, do ponto de vista dos empreendimentos, há possibilidades de serem apoiados através de diferentes Parceiros e condições (exigências documentais e processuais), embora o projeto e a finalidade última seja a mesma - o que potencialmente pode gerar conflitos de várias espécies.

Em resposta a isso, o segundo plano prevê a convergência das ações e intervenções do modelo atual de atuação por meio de Parceiros, no âmbito do BNDES Fundo Social, em um Fundo de Estruturação de Empreendimentos de Economia Solidária (FEEES), com produtos e políticas centralizadas em um Comitê Estratégico Nacional e um Gestor.

O Comitê Estratégico Nacional seria responsável pelas decisões estratégicas do Fundo e se apoiaria na articulação com instituições públicas e da sociedade civil representativas do público-alvo, que contribuiriam para a qualificação da demanda e orientação dos processos de prospecção e seleção de projetos a serem apoiados.

Os cotistas do FEEES, com participação no Comitê Estratégico Nacional, seriam instituições públicas e privadas que tenham interesse em realizar investimentos sociais produtivos, com garantia de apoio a bons projetos de geração de trabalho e renda realizados por instituições habilitadas e que proporcionem

adequada transparência perante os investidores.

O Gestor, por sua vez, deverá assumir a gestão operacional do FEEES, para celebrar os instrumentos cabíveis tanto para a seleção das instituições de apoio quanto para a contratação dos EES a serem apoiados, bem como pelo acompanhamento geral das ações executadas.

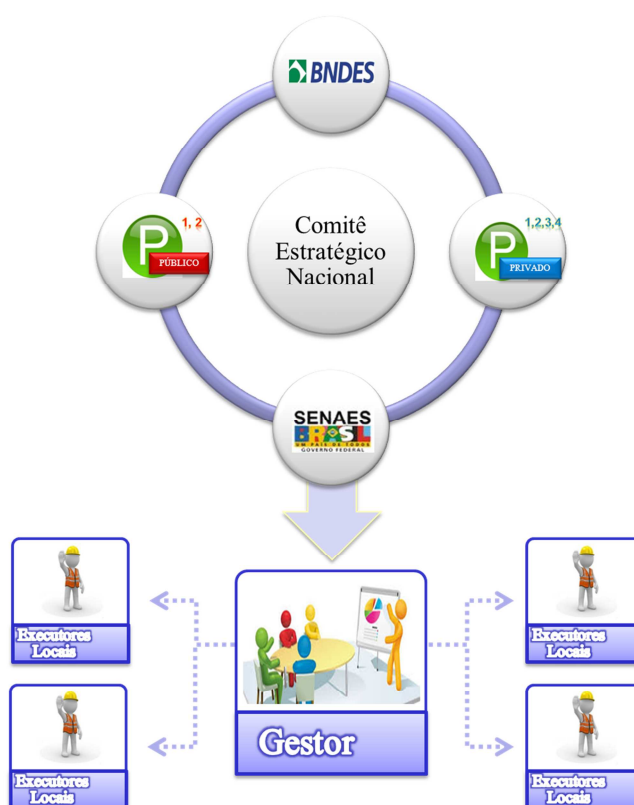


Figura 11: Comitê Estratégico Nacional, Getor e Executores Locais

O FEEES atenderia de forma coordenada os empreendimentos produtivos coletivos desde a estruturação e viabilização de projetos, com investimentos em regularização jurídica, institucional, fundiária, ambiental, sanitária e cadastral, certificação, mobilização para o cooperativismo, capacitação em gestão, elaboração de projetos produtivos, apoio à execução e prestação de contas até a educação para o crédito com perspectivas de criação de um instrumento de crédito que multiplique os recursos e seja de controle social.

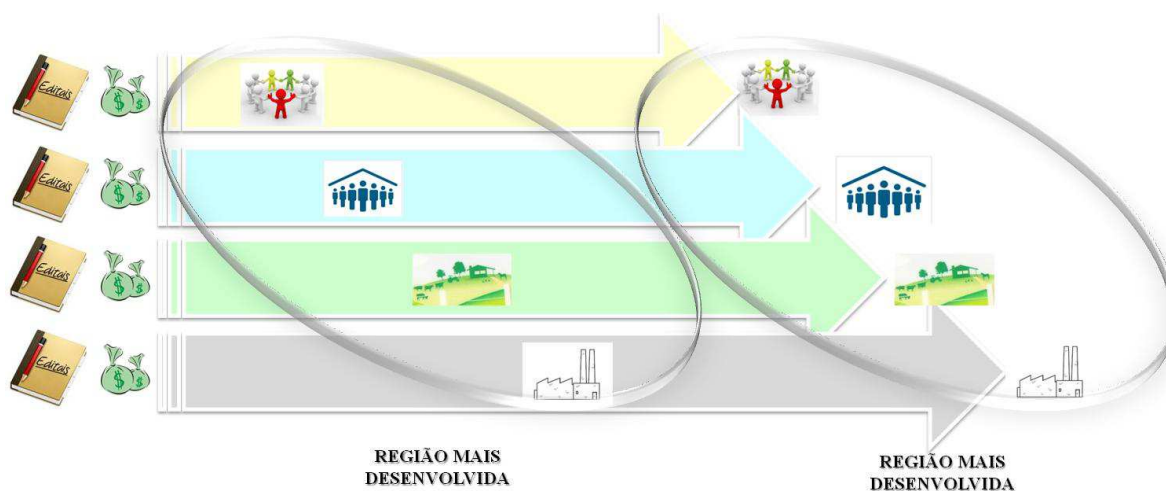


Figura 12: Políticas e Programas de Apoio transversais

Para dar conta da complexidade inerente ao modelo proposto seria fundamental construir uma ampla articulação capaz de reunir não só recursos financeiros mas também instituições públicas e da sociedade civil, capazes de contribuir para formulação de instrumentos transversais de apoio.

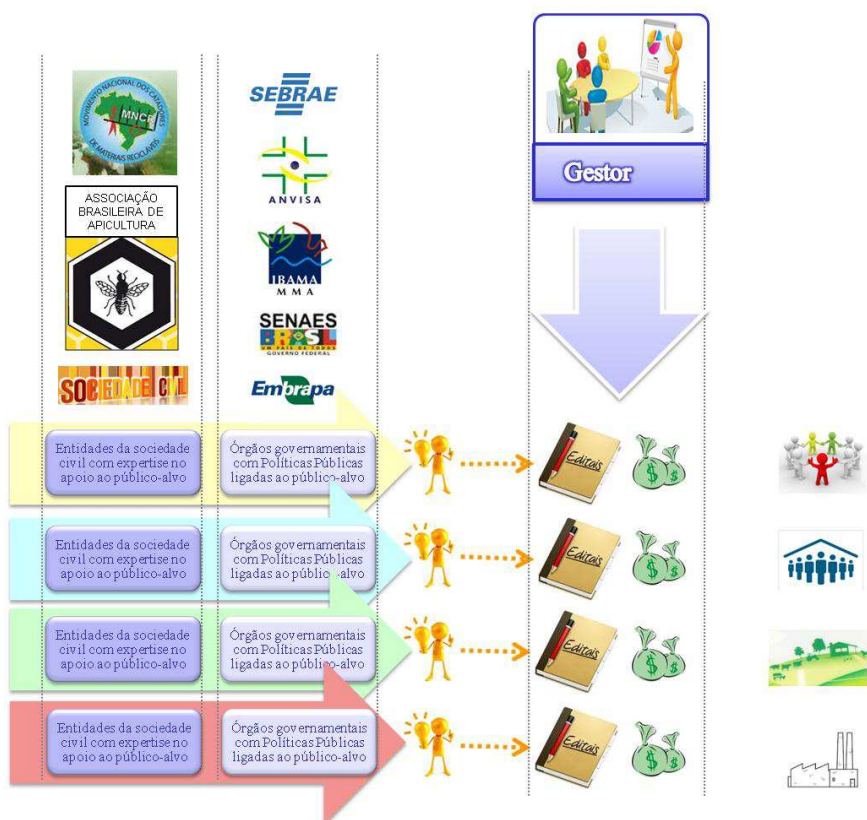


Figura 133: Articulação Nacional com Entidades Públicas e da Sociedade Civil

Além da coordenação em nível nacional, outro pilar do Programa é o apoio

local que possibilite capilaridade suficiente para chegar onde for necessário - com o apoio de Executores Locais (instituições intermediárias que sejam as operadoras dos recursos em prol dos Empreendimentos de Economia Solidária) - e também instituições que possam sanar gargalos importantes de solução regional como licenciamento ambiental, regularidade fundiária e assistência técnica.

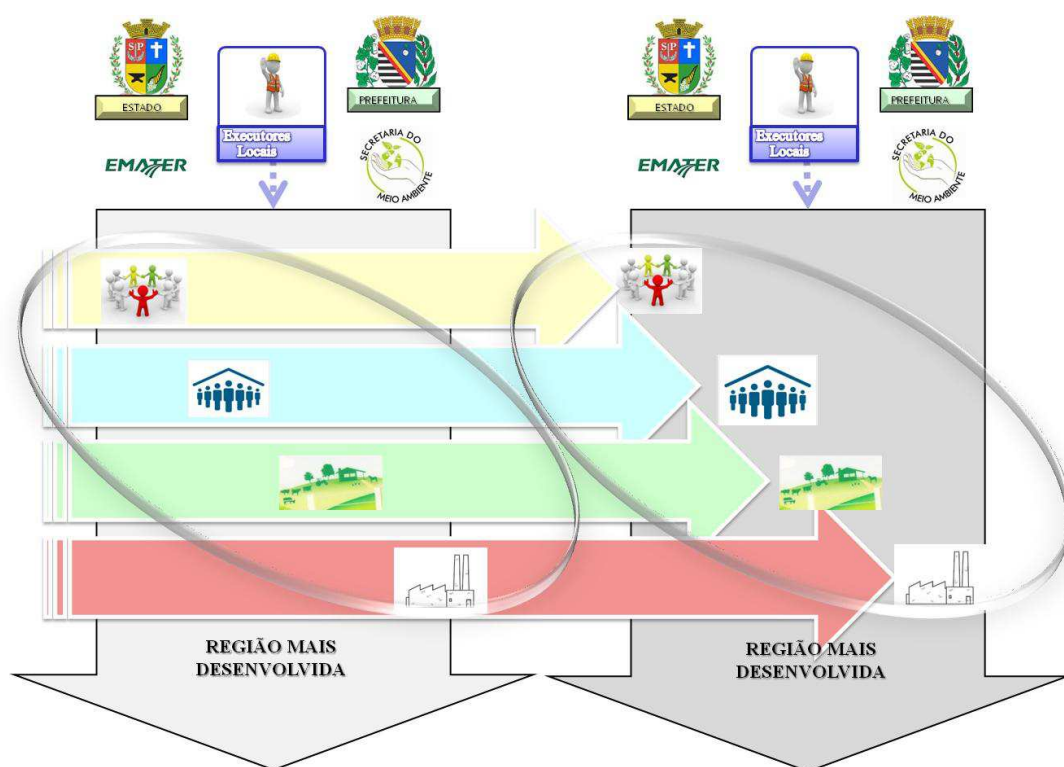


Figura 144: Instituições de Apoio Local

As etapas até que o FEEES entre em operação estão descritas a seguir:

- Uma fase pré-operacional, quando deverão ser prospectados os recursos iniciais do Programa e definidos os cotistas iniciais e as regras de aporte ao FEEES;
- A seleção de um Gestor entre as organizações da sociedade civil que tenham objetivos de apoio à economia solidária, experiência e capacidade operacional para acompanhar um número razoável de projetos, podendo surgir, a partir de um processo de capacitação das instituições de apoio com foco na especificidade das ações requeridas para o sucesso do

programa, em todas as suas fases;

- Uma articulação nacional que possibilite escala e capilaridade para apoio a projetos produtivos coletivos, por meio da seleção e organização de uma rede de instituições de apoio;
- A definição dos mecanismos de seleção de empreendimentos a serem apoiadas nas seguintes fases:
 - Uma fase inicial que contemple investimentos em estruturação de empreendimentos e elaboração de projetos, com apoio da rede de instituições de apoio - esta fase poderia contemplar a “entrega” de um “kit” incluindo investimentos para regularização institucional, jurídica, fundiária, ambiental, sanitária e cadastral; certificação; mobilização e capacitação; e elaboração de plano de negócios. Esses investimentos deverão ser coordenados e orientados pelos Executores Locais.
 - Uma segunda fase de investimentos na implementação dos projetos qualificados, com suporte da mesma rede de instituições de apoio. Nesta fase, serão realizados os investimentos propriamente ditos nos projetos, ou seja, obras civis, máquinas e equipamentos, sistemas de informação, consultorias em gestão e comercialização, e a continuidade de investimentos em capacitação gerencial – para aqueles que tiverem obtido todos os requisitos necessários na primeira fase, ou seja, que estejam regulares, capacitados e com um plano de negócios definido. Empreendimentos já em situação regular em relação aos objetivos da Fase 1 serão apoiados diretamente nesta etapa.

A visão completa do modelo proposto está ilustrada na figura a seguir:

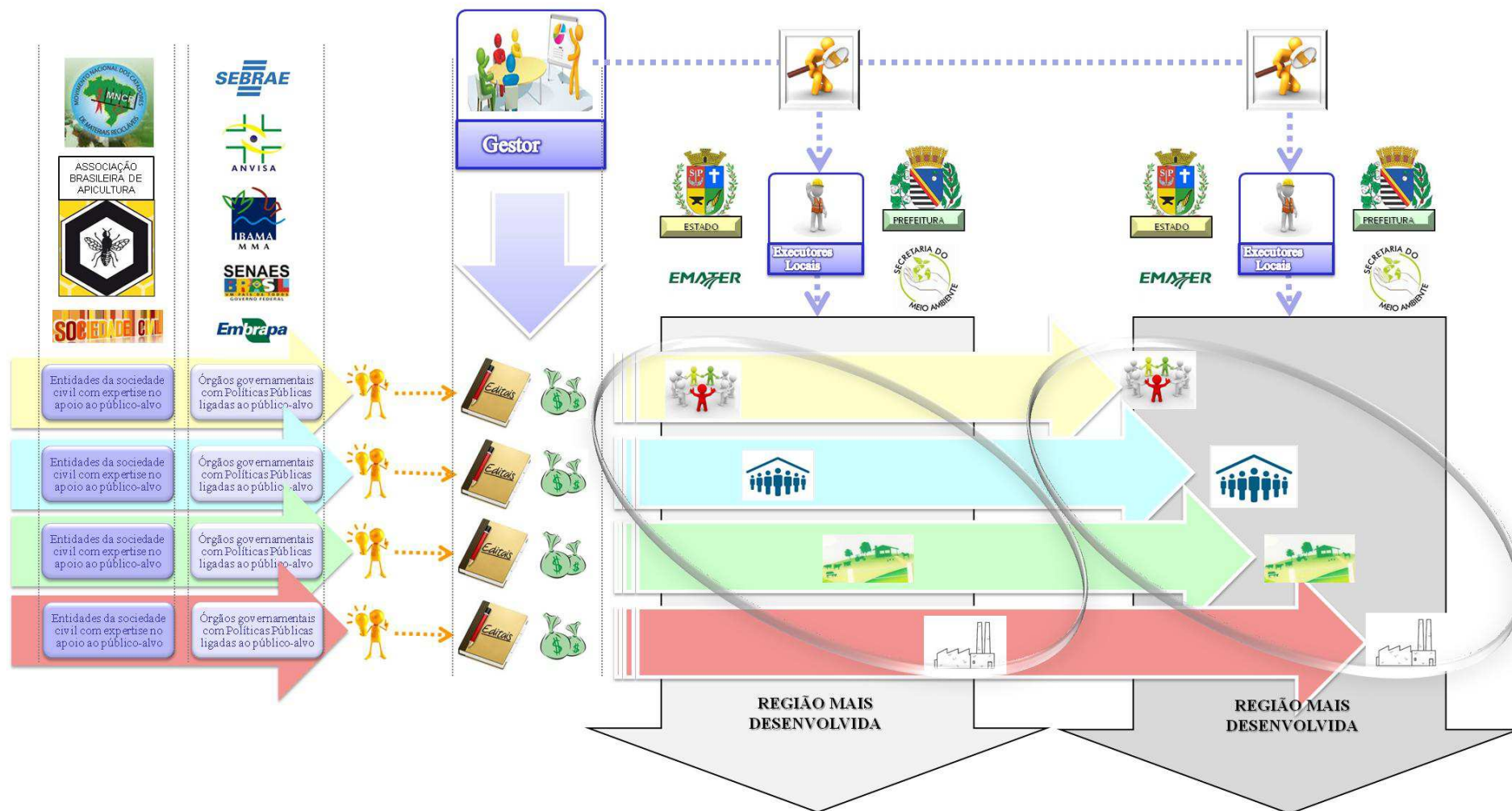


Figura 154: Modelo de Operação do Fundo de Estruturação do Empreendimentos de Economia Solidária

Há ainda outra iniciativa associada a este Programa que é a criação de um sistema que contemple um ambiente virtual onde possam interagir todos os envolvidos – gestores, apoiadores e beneficiários – e possibilite que sejam veiculadas orientações e informações sobre a execução dos projetos e que poderá agregar informações sobre os mercados-alvo das cadeias produtivas, fomentar a criação de redes de empreendimentos e potencializar a formação de redes, tanto produtivas quanto de aquisição de insumos e comercialização.

5.2.2 Resultados Esperados

Sob o ponto de vista dos formuladores de Políticas Públicas, a convergência das ações hoje executadas e gerenciadas por diversos Parceiros traz benefícios de diversas ordens. O mais claro é a possibilidade de se centralizar equipes que hoje estão distribuídas por estas Instituições, adotam critérios próprios e tem um universo de empreendimentos apoiados que limita o próprio conhecimento. Esta centralização se traduz em uma significativa redução de custos, não só de pessoal, mas inclusive, de diversas outras despesas associadas como aluguéis, viagens etc.

A convergência abre possibilidades também para a criação de um portal com diversas funções descritas anteriormente, além de atrair entidades de notório saber em determinadas áreas de conhecimento (ex.: associação brasileira de bovinocultura).

Por fim, muitas empresas têm interesse em apoiar iniciativas sociais, mas não pretendem ter uma estrutura própria e não encontram iniciativas confiáveis, regulamentadas da qual podem participar.

Sob o ponto de vista dos empreendimentos, entre os resultados esperados podemos destacar ganhos em termos de:

- **Qualidade:**

O apoio transversal de Instituições na concepção de Programas representa um ganho na concepção dos projetos podendo chegar ao nível de definição de plantas já adequadas ao SIF (ANVISA), equipamentos e insumos mais adequados à atividade e/ ou região (EMBRAPA).

- **Prazo:**

O apoio de Instituições locais comprometidas com o Programa, além de resultar em ganhos na execução dos projetos em si, pode ser capaz de viabilizar a solução mais rápida de gargalos históricos como licenciamento ambiental e regularidade fundiária. Além disso, um empreendimento apoiado por um Parceiro com um foco específico tem dificuldades, quando ultrapassa o estágio inicial por exemplo, em acessar outro mecanismo de apoio que está nas mãos de outro Parceiro o que implica na formulação de novos projetos e

- **Custo:**

Além dos ganhos de escala mais óbvios que podem ser obtidos com o apoio transversal, há ainda um ganho em termos globais do modelo, quando deixamos de ter equipes e estrutura concorrendo em cada região pelos mesmos empreendimentos de forma desarticulada e passamos a centralizar equipes de planejamento e execução e incorporamos equipes de outros órgãos cuja função cumpre, em grande parte, com as finalidades de planejamento (instituições de apoio transversal) e execução (instituições de apoio local).

5.2.3 Dificuldades a serem enfrentadas

Entre as diversas dificuldades que se impõe à implantação deste modelo destacamos:

- **Articulação**

Seguramente, a construção de uma articulação de diversos atores com suas próprias políticas e conhecimento em torno de um único Programa é o maior desafio – por outro lado é também o maior ganho deste modelo. Historicamente, a convergência de Políticas Públicas é um gargalo e um limitador do desenvolvimento de diversas regiões e empreendimentos. Entretanto, este modelo apresenta uma abordagem mais simples em relação a este desafio pois já possui um objetivo definido e pretende apresentar de antemão o que cada ente pode contribuir com o Fundo (ex.:

Secretarias de Meio Ambiente – priorizar e prover licenciamento ambiental simplificado dos empreendimentos apoiados no âmbito do Programa). Além disso, o BNDES já vem trilhando este caminho de articulação e já possui, inclusive, diversos Acordos de Cooperação com Ministérios e outras entidades com finalidade similar a que está sendo proposta.

- **Credibilidade**

Um dos pilares do FEEES é a perspectiva que os cotistas terão de que estão apoiando bons projetos de geração de trabalho e renda realizados por instituições habilitadas e que proporcionem adequada transparência. Nesse sentido, um dos fatores extremamente importantes é construir uma metodologia transparente para seleção de projetos capaz de imunizar o Fundo de qualquer percepção de direcionamento político, tendo em vista que o BNDES é um banco público. Além da metodologia, um dos elementos que são cruciais nesse processo é a seleção dos gestores e dos executores locais.

- **Seleção de gestores**

Por fim, outro obstáculo que se apresenta é a seleção dos gestores no mercado com conhecimento sobre este público e capacidade para operacionalizar um grande volume de recursos a ser aportado em empreendimentos distribuídos em todo território nacional. Além do recrutamento deste tipo de instituição em si, há ainda toda uma construção jurídica a ser adaptada para garantir incentivo e eficiência para o Gestor e Executores Locais.

6 BIBLIOGRAFIA

ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. 4 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

AZEREDO, Beatriz; DUNCAN, Pedro; COSENTINO, Teresa Cristina. O desenvolvimento social e urbano: período 1996-2002. In: BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **BNDES 50 anos**: histórias setoriais. Rio de Janeiro: DBA - Dórea Books and Arts, 2002. cap.14 367-387. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial16.pdf> Acesso em 01 nov. 2007.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **50 anos de desenvolvimento**. Texto de Elizabeth Azevedo e José Gorayeb. São Paulo: DBA Artes Gráficas, 2002. 224 p.

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

EMENDA Constitucional nº 19, de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre Princípios e Normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

MOREIRA, Terezinha. A infra-estrutura urbana. In: BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **BNDES 50 anos: histórias setoriais**. Rio de Janeiro: DBA - Dórea Books and Arts, 2002. cap. 10, p. 277-295. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial12.pdf> Acesso em 01 nov. 2007.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas, 1990.

_____. Planejamento Corporativo BNDES 2009-2014. Rio de Janeiro: Departamento de Divulgação, 2009.

7 ANEXOS

ANEXO 1

A mudança empreendida na década de 1970 aumentou a capilaridade e permitiu que o BNDES alcançasse, a cada dia, um número cada vez maior de empreendimentos. A tabela a seguir detalha os produtos e serviços oferecidos pelo Banco por tipo de operação:

Tabela 2: Produtos e Serviços por tipo de operação

TIPO DE OPERAÇÃO	PRODUTO	DESCRIÇÃO
Direta	BNDES Finem	Financiamento de empreendimentos com valor mínimo de R\$ 10 milhões
	BNDES Limite de Crédito	Crédito para clientes adimplentes
	Subscrição de Valores Mobiliários	Compra de ações ou debêntures conversíveis de forma minoritária e de natureza temporária ou investimentos por meio de fundos fechados
	Project Finance	Financiamento suportado pelo fluxo de caixa de um projeto
	BNDES Fianças e Avals	Prestação de fianças e avals com o objetivo de diminuir o nível de participação nos projetos. Utilizado em projetos de grande porte
	BNDES Empréstimo-Ponte	Financiamento a um projeto, concedido em casos específicos, para agilizar a realização de investimentos por meio da concessão de recursos no período de estruturação da operação de longo prazo
Indireta	BNDES Exim Pós-Embarque	Financiamento à comercialização de bens e serviços nacionais no exterior
	BNDES Automático	Financiamento de empreendimentos de até R\$ 20 milhões para micro, pequena, média ou média-grande empresa, ou de até R\$ 10 milhões, se o cliente for uma grande empresa
	BNDES Finame	Financiamento à produção e comercialização de máquinas e equipamentos
	BNDES Finame Agrícola	Financiamento à produção e comercialização de máquinas e equipamentos agrícolas
	BNDES Finame Leasing	Arrendamento mercantil de máquinas e equipamentos
	BNDES Exim Pré-Embarque	Financiamento à produção nacional de bens e serviços direcionada à exportação
	BNDES Exim	Financiamento à produção nacional direcionada à exportação e à comercialização dos bens e serviços no exterior
	Cartão BNDES	Crédito rotativo, pré-aprovado, para aquisição de produtos, insumos e serviços

A expressiva representatividade da carteira de operações indiretas do BNDES, em 2012, pode ser verificada na tabela a seguir:

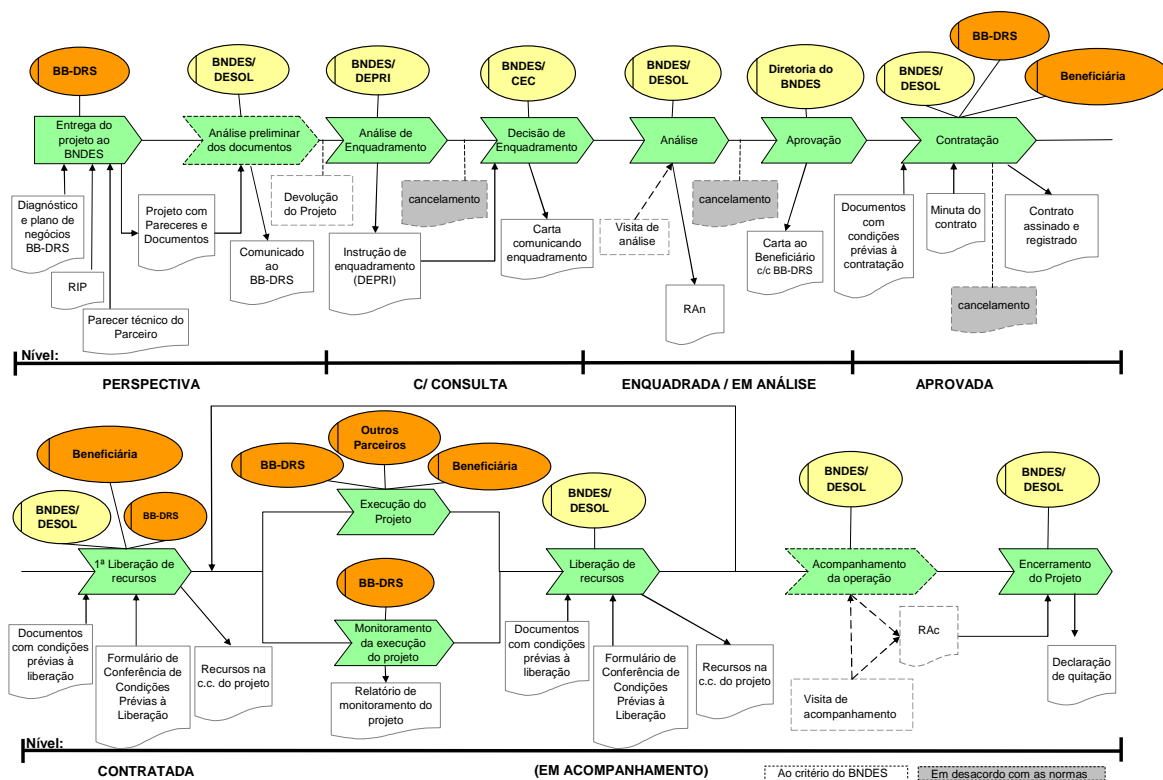
Tabela 3: Desembolsos por modalidade

R\$ milhões										
Discriminação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Modalidade Direta	536,3	404,5	467,7	455,7	486,5	1.198,7	760,7	622,1	844,3	1.006,2
- FINEM	491,6	342,1	320,4	360,7	339,6	978,6	498,6	187,3	526,3	381,4
- BNDES-EXIM	5,0	17,0	2,1	0,1	7,4	33,6	22,0	5,5	21,4	34,7
- MERCADO DE CAPITAIS	14,0	24,8	117,2	59,2	106,6	119,1	152,5	302,4	137,2	183,0
- APLIC NÃO REEMB	25,6	20,6	27,9	35,8	32,9	67,4	87,5	126,9	159,4	215,5
- 011110	-	-	-	-	-	-	-	-	-	191,6
Modalidade Indireta	9.487,2	12.173,8	11.194,2	10.661,7	15.579,9	20.647,5	23.158,3	44.956,2	48.815,9	49.115,7
BNDES AUTOMÁTICO	1.991,0	2.649,2	2.938,6	2.549,2	3.156,0	3.374,3	3.992,8	4.637,0	6.261,0	9.386,9
- BNDES AUTOMÁTICO .. Apoio ao Investimento	958,3	802,6	1.125,1	956,7	1.544,8	2.001,1	3.275,4	4.254,6	6.025,6	8.699,2
- BNDES AUTOMÁTICO .. Programas Agrícolas (*)	1.032,7	1.846,6	1.813,5	1.592,5	1.611,2	1.373,2	717,4	382,4	235,4	687,7
- FINAME	3.719,4	4.318,3	5.606,1	5.837,4	8.881,3	12.605,9	13.447,4	29.931,6	29.199,3	23.439,9
- FINAME LEASING	290,6	183,5	304,0	407,6	834,3	928,1	381,8	401,9	265,5	48,4
- FINAME AGRÍCOLA	2.868,6	4.517,8	2.079,9	1.380,7	1.934,8	2.543,2	2.651,0	5.151,4	5.207,9	6.521,4
- FINEM	253,1	261,4	121,5	220,2	230,4	331,5	162,1	49,4	92,1	37,5
- BNDES-EXIM	363,3	231,6	72,4	41,4	33,9	18,8	44,6	470,8	216,0	138,1
- CARTÃO BNDES	1,2	12,1	71,7	225,2	509,2	845,7	2.478,6	4.314,0	7.574,1	9.543,4
TOTAL	10.023,4	12.578,3	11.661,9	11.117,4	16.066,5	21.846,2	23.918,9	45.578,3	49.660,2	50.121,9

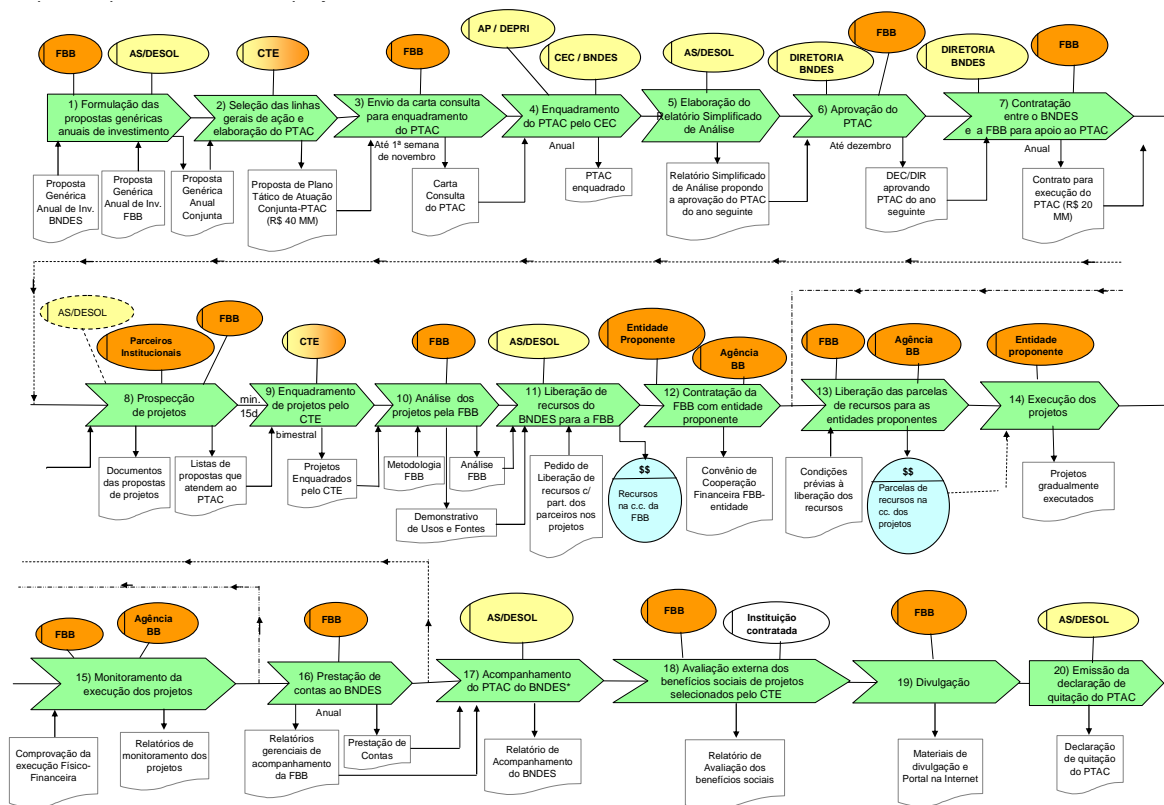
(*) criados por Resolução do Banco Central e administrados pelo BNDES.

ANEXO 2

PARCERIA COM O BANCO DO BRASIL



PARCERIA COM A FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL

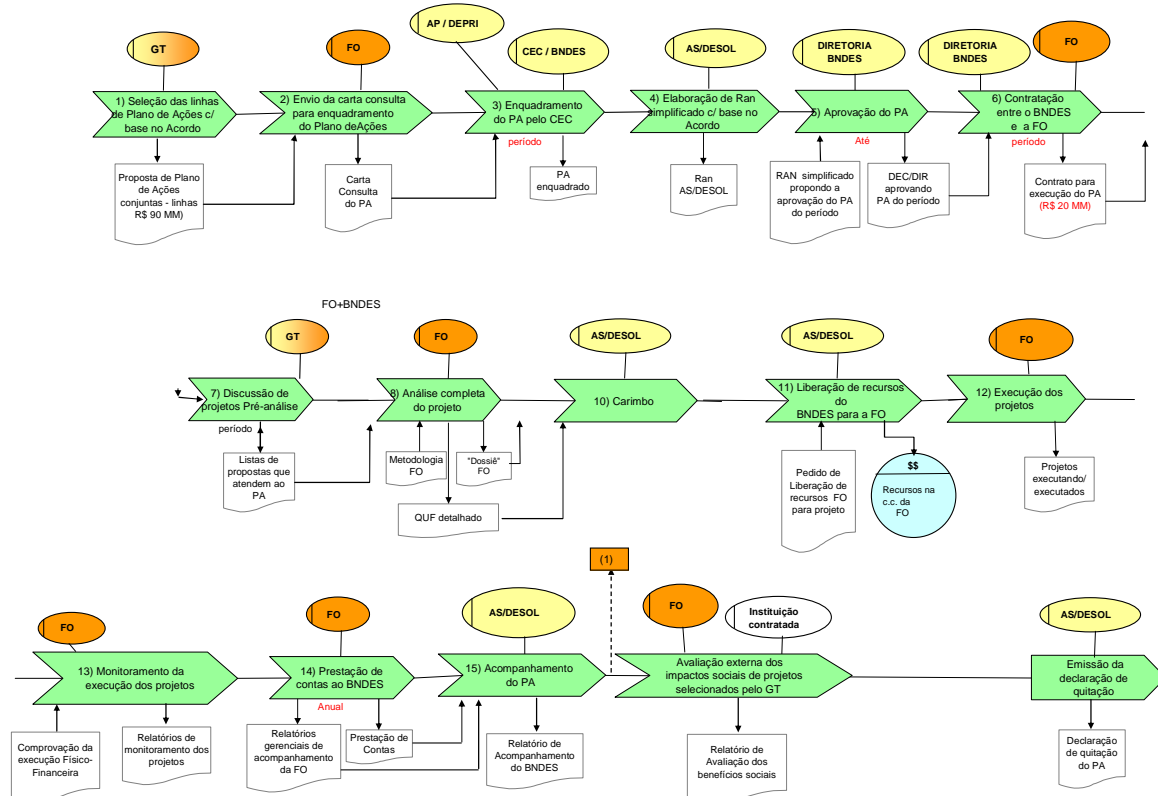


PTAC - Plano Tático de Atuação Conjunta BNDES-FBB

* O acompanhamento do BNDES será realizado por meio de relatórios de execução físico-financeira dos projetos. O BNDES realizará visitas de acompanhamento em projetos pontuais, por seleção de amostra.

PARCERIA COM A FUNDAÇÃO ODEBRECHT

Processo Operacional do Acordo de Cooperação Técnica BNDES-FO

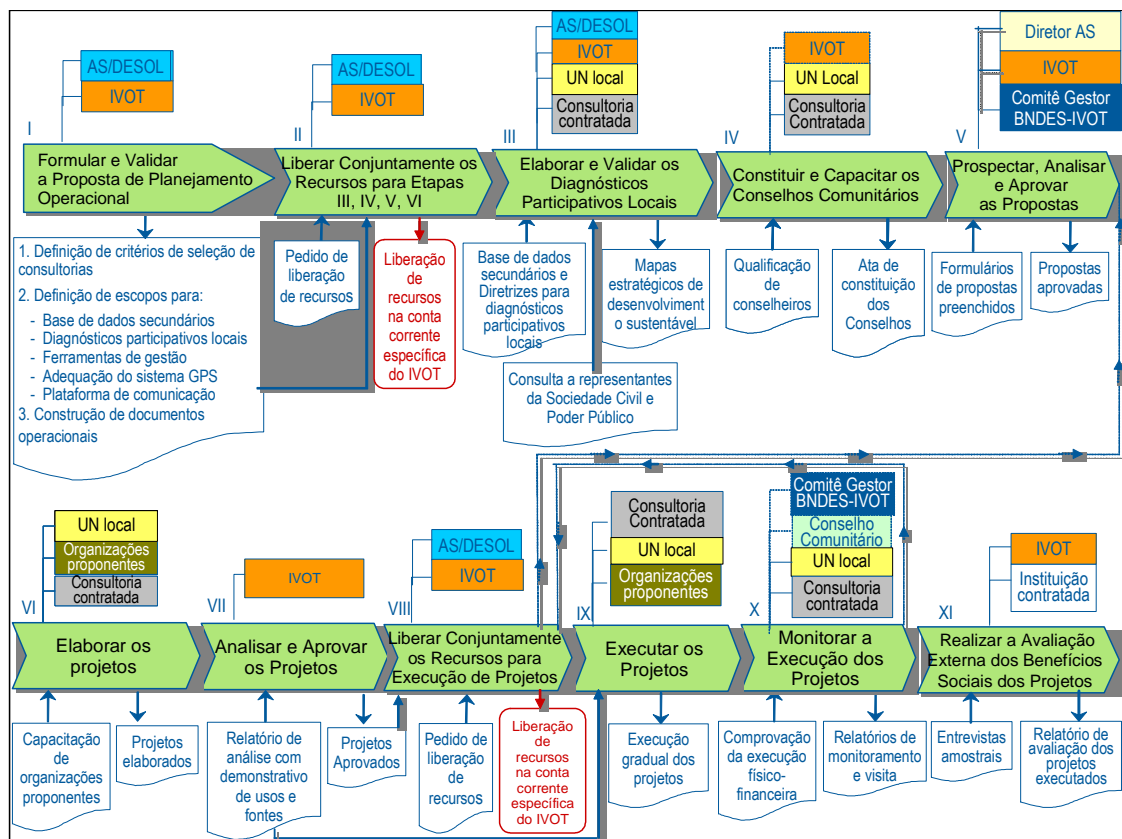


PA - Plano de Ações

* O BNDES realizará visitas de acompanhamento em projetos pontuais, por seleção de amostra.

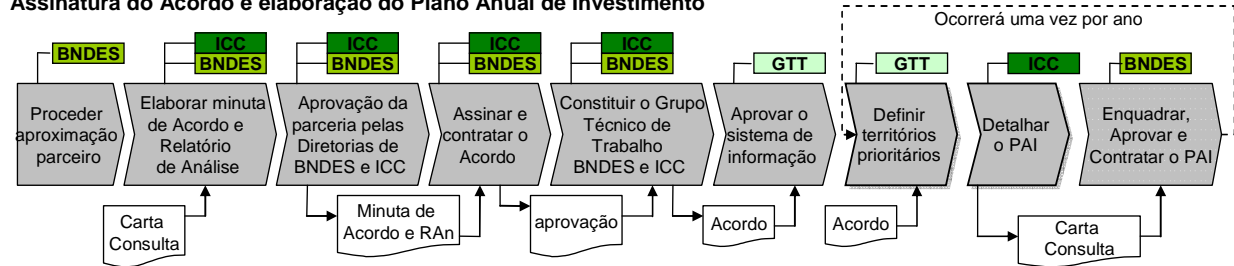
O acompanhamento do BNDES será feito nos relatórios de execução físico-financeira dos projetos

PARCERIA COM O INSTITUTO VOTORANTIM

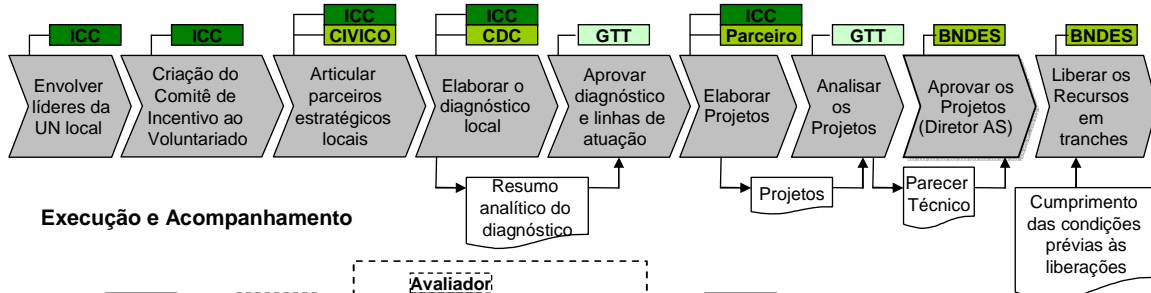


PARCERIA COM O INSTITUTO CAMARGO CORREA

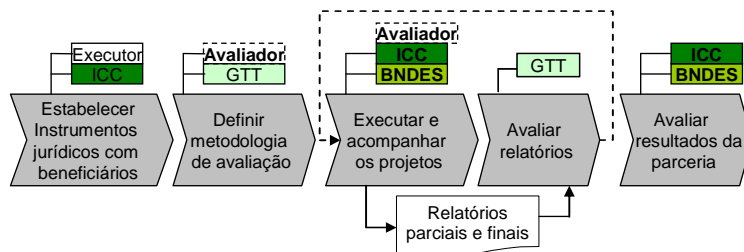
Assinatura do Acordo e elaboração do Plano Anual de Investimento



Elaboração do Plano Anual de Investimento (PAI)



Execução e Acompanhamento

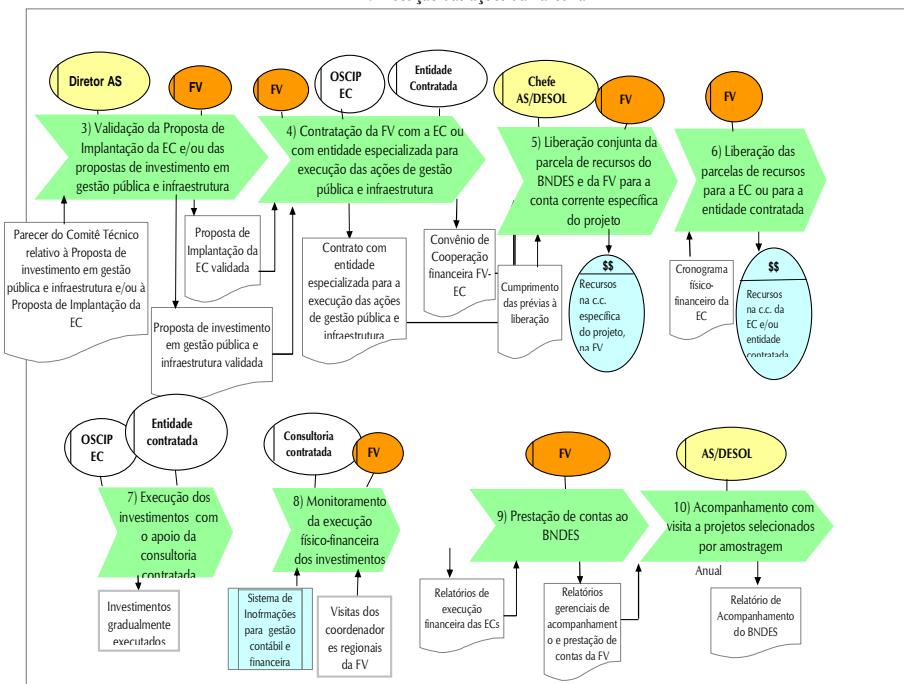


PARCERIA COM A FUNDAÇÃO VALE

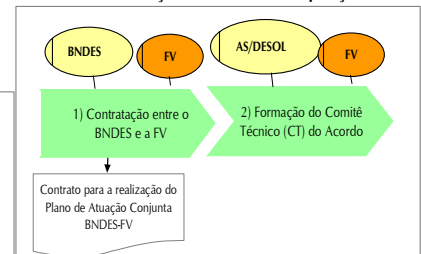
Macroprocesso Operacional do Acordo de Cooperação Técnica e Financeira BNDDES-Fundação Vale (FV)



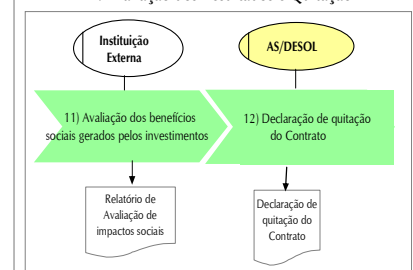
II. Execução das ações da Parceria



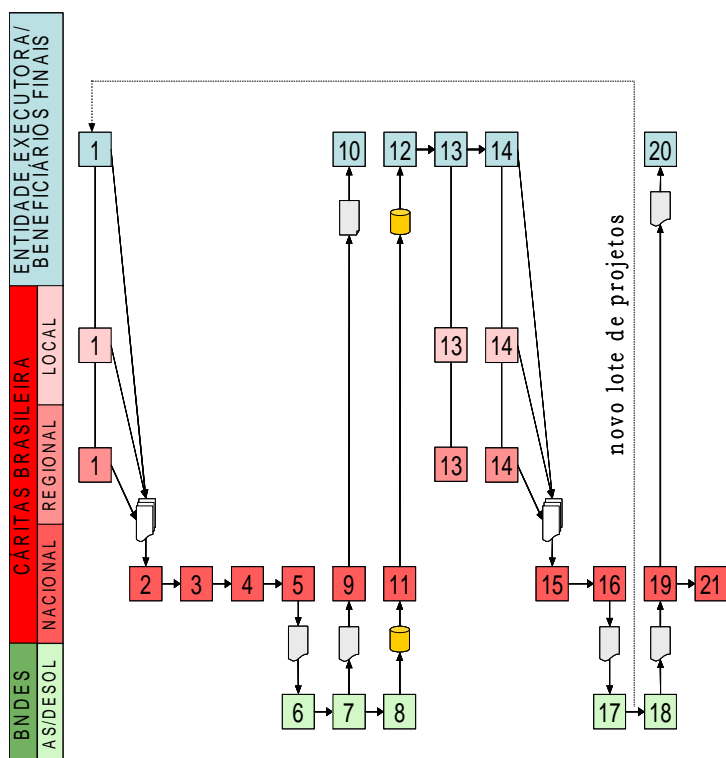
I. Formalização da Parceria e da Operação



III. Avaliação dos Resultados e Quitação



PARCERIA COM A CÂRITAS BRASILEIRA



1	Co-elaboração dos projetos e envio à instância Nacional
2	Recebimento e Triagem dos Projetos
3	Análise dos Projetos
4	Aprovação dos Projetos
5	Elaboração e Envio do Plano de Investimento em Projetos
6	Análise do Plano de Investimento em Projetos
7	Aprovação do Plano de Investimento em Projetos
8	Liberação dos Recursos do Plano de Investimento em Projetos
9	Contratação junto às Entidades Proponentes
10	Contratação junto à Caritas Brasileira
11	Liberação dos Recursos do Plano de Investimento em Projetos às Entidades
12	Execução dos Projetos
13	Acompanhamento dos Projetos
14	Co-elaboração e Envio de Prestação de Contas à instância Nacional
15	Análise da Prestação de Contas dos Projetos
16	Aprovação e Envio da Prestação de Contas do Plano de Investimento em Projetos ao
17	Análise da Prestação de Contas
18	Aprovação da Prestação de Contas e Emissão de Declaração de Quitação
19	Emissão de Quitação dos Contratos
20	Quitação do Contrato
21	Medição de Impactos dos Projetos

PARCERIA COM ESTADOS E MUNICÍPIOS

