Campus de São Carlos

**INVESTIMENTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO
NACIONAL: O CASO DO BANCO NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)**

Ana Elisa Périco

Orientadora: Prof^a Dr^a Daisy Ap. do Nascimento Rebelatto

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

**ESCOLA DE ENGENHARIA
DE SÃO CARLOS**

ANA ELISA PÉRICO

**INVESTIMENTO PÚBLICO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL:
O CASO DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)**

DEDALUS - Acervo - EESC

31100050873

Dissertação apresentada à Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para a obtenção do Título de Mestre em Engenharia de Produção.

ORIENTADORA: PROF^a. DRA. DAISY APARECIDA DO NASCIMENTO REBELATTO

São Carlos
2005

Class.	TESE EESC
Cott.	4386
Tombo	T060/05
Sysno	1429401

Ficha catalográfica preparada pela Seção de Tratamento
da Informação do Serviço de Biblioteca – EESC/USP

P441i Périco, Ana Elisa
Investimento público e desenvolvimento nacional : o
caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e
Social (BNDES) / Ana Elisa Périco. -- São Carlos,
2005.

Dissertação (Mestrado)- Escola de Engenharia de São
Carlos-Universidade de São Paulo, 2005.

Área: Engenharia de Produção.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Daisy Aparecida do
Nascimento Rebelatto.

1. Capital público. 2. Produtividade.
3. Competitividade. I. Título.

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidata: Bacharel **ANA ELISA PÉRICO**

Dissertação defendida e julgada em 24-01-2005 perante a Comissão Julgadora:

Prof.ª Dra **DAISY AP. DO NASCIMENTO REBELATTO** (Orientadora)
(Escola de Engenharia de São Carlos/USP)

APROVADO

Prof. Dr. **FÁBIO MÜLLER GUERRINI**
(Escola de Engenharia de São Carlos/USP)

Aprovado

Prof. Dr. **JOSÉ MURARI BOVO**
(Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"/UNESP)

aprovado

Prof. Doutor **FÁBIO MULLER GUERRINI**
Vice-Coordenador do Programa de Pós-Graduação
em Engenharia de Produção, em exercício.

Prof. Associado **MARCIO ROBERTO SILVA CORRÊA**
Vice-Presidente da Comissão de Pós-Graduação, em Exercício

*Dedico este trabalho à todos que venham
a se utilizar dele.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, à Deus, pelo amor, força e fé, que sempre me sustentaram nas horas difíceis e me confortaram nos bons momentos.

À Professora Daisy, primeiramente, pela orientação, apoio “técnico e operacional” e por, muitas vezes, me conduzir, pacientemente, no transcorrer do caminho. Agradeço também à Daisy, não mais como orientadora, mas como amiga, pelos ótimos momentos, risadas, conversas, companhia, atenção e carinho!

À CAPES, pelo financiamento desta pesquisa.

À Gabriela, minha irmã, pelo apoio técnico e inúmeras correções nos trabalhos e traduções, que tanto me ajudaram. Além do amor, claro!

À minha família (Mãe, Pai e Marlei) que sempre esteve ao meu lado. Agradeço pelo amor incondicional e paciência.

Ao Rafael, pelo companheirismo, pelas leituras e contribuições, pelo amor e paciência.

E, por fim, agradeço aos meus amigos, Marcelo, Hélio, Karina, Ava, Fernando e Sílvia (etc), amigos do dia-a-dia e de amigos de vida, pela presença, momentos felizes, divertidos e de trabalho, também. Fica o agradecimento e a lembrança carinhosa.

RESUMO

PÉRICO, A. E. (2005). *Investimento Público e Desenvolvimento Nacional: o caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)*. Texto de Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos. Universidade de São Paulo, São Carlos, 2005.

O Brasil enfrenta uma aceleração do processo de globalização, que representa um grande desafio, principalmente para países em desenvolvimento. Este desafio requer não apenas uma adaptação das empresas brasileiras, mas também uma resposta política comprometedora. Para buscar posição competitiva na economia mundial é necessário que exista uma integração entre o investimento público, competitividade da indústria e bem-estar social. Nos países desenvolvidos, a política industrial, os bancos de desenvolvimento e os agentes públicos atuam de maneira sintonizada e canalizam seus esforços para setores estratégicos, como infra-estrutura, P&D e atividades inovadoras, buscando aumentar a produtividade e competitividade de suas indústrias.

A partir deste contexto, o objetivo do presente trabalho é **analisar o impacto da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no que diz respeito aos financiamentos de grande porte, no período de 2002 e 2003, enquanto agente de desenvolvimento, modernização e estimulador da competitividade da indústria brasileira.**

Compreende-se importância neste trabalho por permitir analisar a posição do BNDES no desenvolvimento e crescimento da indústria nacional, além de iniciar a construção de um processo de avaliação de sua atuação. Isso poderá contribuir no sentido de aprimorar operações em curso e futuras, em função das experiências passadas, além de permitir correção de rumos e garantir transparência às ações do Banco, no que diz respeito à sua contribuição com as políticas nacionais.

Palavras-chave: Capital Público, Produtividade, Competitividade.

ABSTRACT

PÉRICO, A. E. (2005). *Public Investments and National Development: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)*. M. Sc. Dissertation – Escola de Engenharia de São Carlos. Universidade de São Paulo, São Carlos, 2005.

Brazil has been facing acceleration in the globalization process, which represents a huge challenge, mainly for developing countries. This challenge requires not only an adaptation in the Brazilian companies, but also an involved political attitude. In order to find a competitive position in the worldwide economy, integration among the public investments, industry sense of competition, and social well-being is necessary. In developed countries, the industrial politics, the developing banks, and the public agents work synchronically and aim their efforts towards strategic sectors, like infrastructure, Development and Research, and new activities, trying to increase productivity and competition of their industries.

Based on this context the objective of this paper is to analyze the impact of the acting of Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), concerning the large financing, in the years of 2002 and 2003, as a modernization and developing agent, and a stimulant of competition in the Brazilian industry.

This paper has importance because it starts an analysis of the position of BNDES in the development and increasing of the national industry, as well as the process of evaluation of its acting. This can contribute in the sense of improving ongoing and future operations, due to past experiences, as well as it allows correction in the directions, and guarantees transparency over the actions of BNDES, regarding its contribution for the national politics.

Keywords: Public Capital, Production, Sense of Competition.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Malha Rodoviária (mil km).	44
Figura 2 – Malha Ferroviária (km).	45
Figura 3 – Investimentos (US\$ por km/ano).	45
Figura 4 – Participação no Mercado: Modal Hidroviário.	46
Figura 5 – Participação do Brasil nas Importações e Exportações Mundiais (%).	59
Figura 6 – Principais parceiros comerciais do Brasil (2002) – Exportação.	61
Figura 7 – Orçamentos do BNDES (em R\$ bilhões).	90
Figura 8 – Evolução dos financiamentos anuais do BNDES (em R\$ bilhões).	92
Figura 9 – Investimento em Infra-estrutura em 2003 e 2002 – (em R\$ bilhões).	92
Figura 10 – Desembolsos por regiões (em %).	97
Figura 11 – Divisão dos financiamentos por área e valor financiado em 2002 e 2003 (em R\$ bilhões).	102
Figura 12 – Orçamento e grandes financiamentos do BNDES em 2002 (em bilhões).	102
Figura 13 – Orçamento e grandes financiamentos do BNDES em 2003 (em bilhões).	103
Figura 14 – Financiamentos de grande porte do BNDES em 2002 e 2003 (por estado).	104
Figura 15 – Empresas e valores financiados (em R\$ bilhões).	104
Figura 16 – Características das empresas financiadas em 2002 e 2003 (em R\$ bilhões).	105
Figura 17 – Número de funcionários de empresas financiadas pelo BNDES.	105
Figura 18 – Destino dos grandes financiamentos do BNDES (em R\$ bilhões).	107
Figura 19 – Áreas financiadas com os grandes financiamentos do BNDES entre 2002 e 2003.	109

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Modalidades de investimentos e categorias propostas para obtenção de dados.	18
Tabela 2 – Resultado da Pesquisa PNAD – 2002.	41
Tabela 3 – Produção Média Diária de Petróleo.	43
Tabela 4 – Brasil: Matriz de Transporte Cargas – 2003. (ton.)	44
Tabela 5 – Expansão dos serviços de telecomunicação.	47
Tabela 6 – Resultado da pesquisa da CNI.	48
Tabela 7 – Grau de utilização da estrutura produtiva em 4 cenários.	51
Tabela 8 – Distribuição das empresas industriais, comerciais e de serviços por porte e setor (1994).	55
Tabela 9 – Distribuição do pessoal ocupado, segundo porte da empresa por setor (1994).	56
Tabela 10 – Extinção de empresas por região: 1994 a 1999.	56
Tabela 11 – Blocos de destino das exportações Brasileiras (US\$).	61
Tabela 12 – Prioridades do BNDES na nova gestão.	87
Tabela 13 – Áreas dos programas incentivados pelo BNDES.	89
Tabela 14 – Etapas e prazos para a solicitação de financiamento.	90
Tabela 15 – Financiamentos para PMEs (em R\$ bilhões).	94
Tabela 16 – Financiamentos para PMEs (número de operações).	94
Tabela 17 – Financiamento às Exportações (em US\$ bilhões).	95
Tabela 18 – Programas Regionais do BNDES.	96
Tabela 19 – Áreas envolvidas nos Programas Sociais do BNDES (em R\$ milhões).	96
Tabela 20 – Desembolsos por regiões (em R\$ bilhões).	96
Tabela 21 – Características das empresas financiadas.	106
Tabela 22 – Principais destinos dos financiamentos do BNDES em 2002 e 2003.	108
Tabela 23 – Principais impactos dos financiamentos do BNDES.	111
Tabela 24 – Características do BNDES.	121

LISTA DE SIGLAS

AES – American Energy System (ELETROPAULO)
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
APLs – Arranjos Produtivos Locais
BEI – Banco Europeu de Investimento
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
C&T – Ciência e Tecnologia
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CRC – Central de Risco de Crédito
EDF – Electricité de France (LIGHT)
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA – Estados Unidos da América
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FINAME – Financiamento de Máquinas e Equipamentos
FINEM – Financiamento a Empreendimentos
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FIPE – Fundação Instituto de Pesquisa Econômica
FUNTEC – Fundo Tecnológico
GE – Grande Empresa
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
IETS – Instituto de Estudo do Trabalho e Sociedade
INPI – Instituto Nacional de Propriedade Industrial
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MDE – Média Empresa
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
ME – Microempresa
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMPI – Organização Mundial da Propriedade Intelectual
ONU – Organização das Nações Unidas
PEE – Programa Emergencial de Energia

P&D – Pesquisa e Desenvolvimento

PACTI – Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria

PAYBACK – Retorno do Investimento

PFE – Programa FAT Exportação

PBQP – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade

PCT – Tratado de Cooperação de Patentes

PE – Pequena Empresa

PIB – Produto Interno Bruto

PICE – Política Industrial e de Comércio Exterior

PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

PMEs – Pequenas e Médias Empresas

PPA – Plano Plurianual

SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SECEX – Secretaria de Comércio Exterior

SERASA – Serviço de Proteção ao Crédito

TIR – Taxa Interna de Retorno

TIRE – Taxa Interna Econômica de Retorno

TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo

TMA – Taxa Mínima de Atratividade

VPL – Valor Presente Líquido

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	iii
RESUMO	iv
ABSTRACT	v
LISTA DE FIGURAS	vi
LISTA DE TABELAS	vii
LISTA DE SIGLAS	viii
APRESENTAÇÃO	12
A. DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	16
B. OBJETIVO	17
C. MÉTODO	17
D. ESTRUTURA DO TRABALHO	22
CAPÍTULO 1: PROJETO DE INVESTIMENTO E INVESTIMENTO PÚBLICO	25
1.1 – CONCEITUAÇÃO E DIFERENTES ENFOQUES	25
1.2 – ELEMENTOS DE PROJETOS DE INVESTIMENTOS	27
1.3 – AVALIAÇÃO DE PROJETOS DE INVESTIMENTOS	30
1.3.1 – Avaliação de Projetos de Investimentos Públicos	31
CAPÍTULO 2: ESTRUTURA PRODUTIVA BRASILEIRA	37
2.1 – INFRA-ESTRUTURA	37
2.1.1 – Saneamento Básico e Energia Elétrica	40
2.1.2 – Área Energética	42
2.1.3 – Transportes	43
2.1.4 – Telecomunicação	46
2.1.5 – Breve Diagnóstico da Infra-Estrutura Brasileira	47
2.2 – PRODUÇÃO INDUSTRIAL	49
2.2.1 – Modernização da Estrutura Produtiva	50
2.2.2 – Pequenas e Médias Empresas (PMEs)	52
2.3 – EXPORTAÇÕES	58
2.3.1 – Prioridades para a Política de Exportações brasileira	62
2.4 – PESQUISA E DESENVOLVIMENTO	67
CAPÍTULO 3: BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES) E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL	73
3.1 – POLÍTICA INDUSTRIAL E O BNDES NOS ANOS 90	74
3.2 – NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL	79

3.2.1 – O Papel do BNDES no Novo Governo	81
3.2.2 – Financiamentos na Nova Gestão	83
3.2.3 – Novas Linhas de Ação do BNDES	85
3.3 – ATUAÇÃO DO BNDES: VISÃO INTERNA	86
3.3.1 – Perfil do Entrevistado	86
3.3.2 – Informações relativas ao BNDES	87
3.4 – CONCLUSÃO PARCIAL	99
 CAPÍTULO 4: FINANCIAMENTOS DO BNDES – O PONTO DE VISTA EMPRESARIAL	 101
4.1 – FINANCIAMENTOS DE GRANDE PORTE	101
4.1.1 – Perfil das Empresas Investigadas	104
4.1.2 – Características dos projetos financiados	106
4.2 – CONCLUSÃO PARCIAL	111
 CAPÍTULO 5: CONSIDERAÇÕES FINAIS	 115
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 130
 APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA I	 136
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA II	139
APÊNDICE C – ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO	141
APÊNDICE D – ENTREVISTA I	143
APÊNDICE E – ENTREVISTA II	153
APÊNDICE F - QUESTIONÁRIOS	156

APRESENTAÇÃO

A liberação das fronteiras para o comércio mundial trouxe uma nova dimensão para as estruturas produtivas: a competitividade. Com o mercado aberto, muitas empresas - nacionais e internacionais - competem pelos mesmos nichos e o ritmo da disputa é determinado por aquelas que são capazes de atender melhor às expectativas dos clientes, oferecendo variabilidade e qualidade de produtos a custos similares aos praticados anteriormente.

A abertura comercial, iniciada no Brasil nos anos 90, exigiu inúmeras mudanças relacionadas, principalmente, às adaptações a que as empresas deveriam submeter-se para participar do mercado globalizado. Para o país, essas exigências vieram em uma velocidade surpreendente. A rapidez com que a abertura econômica avançou foi tal que segmentos produtivos inteiros foram, total ou parcialmente, prejudicados, já que não contavam com recursos financeiros, humanos e tecnológicos para competir.

Durante a maior parte dos anos noventa, o objetivo que guiava as políticas econômicas brasileiras era a estabilidade financeira. A crise da economia provocou uma desvinculação entre as determinações macroeconômicas e o desenvolvimento industrial. O setor industrial passou a sofrer os efeitos das políticas de estabilização, que penalizavam a produção e o crescimento da economia como um todo. Somente alguns setores industriais, cujas políticas de regulação não eram contraditórias com a política macroeconômica, conseguiram manter a política de desenvolvimento industrial.

Nesse contexto, a política econômica não reconhecia validade na política de desenvolvimento industrial devendo ser ressaltado, ainda, o enfraquecimento ocorrido no processo de cooperação entre o setor público e o setor privado, nesta época. Essas características fizeram com que as dificuldades brasileiras, estabelecidas com a globalização, tomassem dimensões ainda mais severas.

Neste novo cenário globalizado, a competitividade das empresas passa a depender da qualidade de suas competências, de criatividade e de capacidade de correr riscos de inovar e empreender. A abertura dos mercados significa uma evolução do sistema produtivo e da sociedade, além de representar um sinal de que mudanças são necessárias, não apenas das empresas, mas também dos poderes públicos, de forma a se adaptarem às novas demandas produtivas e sociais.

De acordo com Coriat (1994), dado esse contexto, é necessário acrescentar novas atribuições ao setor público, no que se refere aos setores produtivos, que podem ser expressas em três direções: acompanhar, impulsionar e antecipar.

Com o objetivo de acompanhar, o Estado pode proporcionar a estabilidade de regras fiscais e a regularização dos gastos públicos no decorrer dos anos, pois essas medidas estabilizam as antecipações de demandas, gerando condições favoráveis para a iniciativa das empresas. Dessa forma, o papel do Estado é o de garantir que algumas condições necessárias ao desenvolvimento e à manutenção de empresas sejam asseguradas (CORIAT, 1994).

A segunda direção é impulsionar. Essa idéia consiste em que, quando a iniciativa das empresas for demasiadamente débil para auto-orientar-se, a função do poder público é de impulsor. Isso corresponde a colaborar para que sejam seguidas certas orientações ou para que seja favorecido o desenvolvimento de boas iniciativas. Essa função somente terá sentido se estiver na direção de dar continuidade à iniciativa das empresas que já tenham começado a tomar um certo caminho e que tenham necessidade de ajuda (CORIAT, 1994). Alguns exemplos de boas iniciativas, por parte do Estado, podem ser:

- promover e incentivar a articulação das empresas, em fase de dificuldade, à instituições especializadas, como por exemplo, o Sebrae. O Sebrae promove cursos de capacitação, estimula a cooperação entre empresas e incentiva o desenvolvimento de atividades que contribuam para a geração de emprego e renda.
- promover maior interação entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o segmento produtivo (pequenas e médias empresas e a grande indústria, em geral), de forma a melhor divulgar as linhas de financiamento.
- construção de um banco de dados com informações sobre o histórico de crédito dos potenciais tomadores (para pequenas e médias empresas) e maior

divulgação das linhas de crédito, de forma a permitir maior segurança para os bancos de crédito.

E, por fim, a ação de antecipar faz referência ao processo de antever as possibilidades para o futuro, de modo a construir estratégias de longo prazo, capazes de garantir o mínimo de segurança econômica. Isso pode ser feito de duas formas: quando o mercado não existe torna-se necessário preparar, com antecipação, as possibilidades futuras; ou quando o mercado já existe torna-se necessário um comportamento de vigilância para prevenir o que se chamam “irreversibilidades” (CORIAT, 1994). Compreende-se por irreversibilidades as situações que, geralmente, as pequenas e novas empresas enfrentam em diversas ocasiões, seja pelo acesso dificultoso ao crédito, pela falta de assistência na gestão do empreendimento, entre outras causas. Muitas novas ou pequenas empresas fecham as portas com muito pouco tempo de existência. Segundo o Sebrae (2004), para o ano de 2002, 49,4% das micro e pequenas empresas fecharam antes de completar dois anos de existência. Políticas que incentivem o crédito, trabalhem de forma mais adequada a taxa de juros, incentivem alianças e identifiquem nichos de mercado a serem explorados podem vir a contribuir para evitar tais irreversibilidades.

O principal instrumento para o Estado exercer tais funções é a política industrial, cujo objetivo é o estabelecimento de condições favoráveis à aquisição de competitividade, pela indústria.

O Estado pode prover o funcionamento adequado da economia, de modo que os objetivos macroeconômicos do país sejam compatíveis com os objetivos da política industrial, resultando em maior efetividade dessas políticas. Os instrumentos de política industrial procuram criar condições necessárias para que empresários e sociedade possam dar vazão às iniciativas, explorar idéias e desenvolver oportunidades. Além disso, a política industrial tem de considerar as necessidades e características específicas para os diferentes setores.

O Brasil, devido às características de país em desenvolvimento, apresenta sensibilidade às flutuações externas, sejam elas políticas ou econômicas, além de ter que se ocupar de problemas internos, de naturezas diversas, quase sempre de caráter emergencial. Devido a essas características, as decisões sobre os investimentos públicos são conduzidas numa perspectiva de curto prazo, muitas vezes sem submissão à análises mais consistentes. De maneira geral, as considerações de caráter financeiro

normalmente prevalecem sobre a abordagem de estratégias integradas que conduzam a um funcionamento equilibrado da economia e da sociedade. O rigor técnico e científico, quando eventualmente aplicado, se apresenta de forma débil, fazendo com que, nas últimas décadas, parte considerável dos escassos recursos financeiros fossem alocados em projetos de investimento, muitas vezes, sem retorno econômico e social.

O processo de globalização representa um grande desafio. Para buscar uma posição competitiva na economia mundial é necessário que exista uma integração entre investimento público, competitividade da indústria e bem-estar social. Nos países desenvolvidos a política industrial, os bancos de desenvolvimento e os agentes públicos atuam de maneira sintonizada e canalizam seus esforços para setores estratégicos, como investimentos em infra-estrutura, pesquisa e desenvolvimento (P&D) e atividades inovadoras, buscando sempre aumentar a produtividade e a competitividade de suas indústrias.

Para países como o Brasil é conveniente desenvolver políticas que tendam a incrementar a competitividade de suas empresas a partir de uma economia aberta e competitiva. Deve-se buscar estratégias de inserção definidas pelo próprio país, que considerem nossas realidades, carências, vantagens, valores e ideais. Deve-se fazer isso seguindo um modelo que, respeitando as regras das boas relações internacionais, atenda às necessidades e aspirações nacionais.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principal instrumento de execução da política de investimento do governo federal, tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do país (BNDES, 2002b). Assumindo esse papel na estrutura produtiva brasileira, o Banco passa a ter, também, responsabilidade direta pelo crescimento e desenvolvimento da indústria nacional, destinando seus financiamentos não apenas à empresas de capital nacional, como também à empresas estrangeiras que, direta ou indiretamente, contribuem para a formação do produto brasileiro. Dessa forma, o Banco deve cooperar, efetivamente, para a sustentabilidade da economia brasileira, assim como para competitividade do sistema produtivo.

A. DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Considerando a grande gama de aspectos envolvidos na questão da intervenção do Estado, com o objetivo de garantir vantagens competitivas às empresas, é necessário definir o delineamento da discussão a que se propõe este trabalho.

O estímulo inicial surgiu da necessidade de compreender o real impacto dos investimentos públicos de grande porte sobre determinados fatores, tais como crescimento, desenvolvimento e competitividade das empresas brasileiras, no período de 2002 e 2003. Duas especificidades devem ser consideradas para a realização deste trabalho: considera-se investimentos públicos de grande porte como aqueles que superam os R\$ 500 milhões, portanto, este trabalho analisa o impacto desses investimentos sobre os fatores já mencionados; e, para o mesmo fim, são considerados investimentos públicos aqueles realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O período de tempo utilizado como referência para esta pesquisa está relacionado, inicialmente, à mudança de gestão do Governo Federal. O ano de 2002 foi o último da gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, período marcado por características neoliberais. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva deu início a um novo período, claramente marcado por uma atuação mais presente do Estado, de forma que esta gestão possui características fortemente desenvolvimentistas. Uma questão importante e implícita no objetivo deste trabalho é observar as diferenças na forma de atuação do Banco conforme muda o Presidente da República.

A escolha sobre o BNDES pode ser justificada por dois motivos: inicialmente, porque o Banco é o principal instrumento de execução da política de investimento do governo federal; além disso, pela significância que os financiamentos do BNDES possuem em termos de montante e prazo. Um levantamento realizado pelo Tesouro Nacional (BRASÍLIA, 2004a) atualizou valores de quanto o governo federal arrecadou e gastou diretamente, ano a ano, de 1980 a agosto de 2004. Os montantes referentes aos gastos com investimentos públicos, efetuados diretamente pelo governo e sem intervenção do BNDES, nos anos de 2003 e 2004 são, respectivamente, R\$ 6,9 bilhões e R\$ 1,7 bilhão (até agosto de 2004). O orçamento do BNDES no período de 2003 ficou em R\$ 33,4 bilhões e, para o ano de 2004, em R\$ 47,3 bilhões. Qualquer comparação entre o investimento público direto e o orçamento do BNDES (investimentos indiretos), em todos os anos, desde a fundação do Banco, em 1952, penderá para o lado do Banco.

Dessa forma, é possível observar que o BNDES é o agente público que mais injeta recursos na indústria nacional, por meio de seus financiamentos.

B. OBJETIVO

Desta forma, o objetivo deste trabalho foi **analisar o impacto da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no que diz respeito aos financiamentos de grande porte, no período de 2002 e 2003, enquanto agente de desenvolvimento, modernização e estimulador da competitividade da indústria brasileira.**

Além do objetivo principal, o presente trabalho permitiu a identificação de importantes pontos de debilidades em determinados setores da estrutura produtiva brasileira e seus desdobramentos sobre a competitividade do país, identificando áreas que demandam investimentos.

C. MÉTODO

A partir do questionamento principal e da definição do objetivo, cabe a especificação dos passos de procedimento para o desenvolvimento deste trabalho. A proposta inicial sugere que o trabalho seja realizado em quatro fases. A primeira, permeando todas as outras, é caracterizada como revisão bibliográfica. A segunda fase, uma coleta de dados caracterizando o diagnóstico de alguns setores da estrutura produtiva brasileira; a terceira fase, um contato direto com o BNDES, e a quarta, contatos com determinadas empresas que obtiveram financiamentos do Banco, nos anos de 2002 e 2003.

Esta proposta vem ao encontro com a idéia de trazer maior consistência à pesquisa, buscando analisar os objetivos da concedente do empréstimo (BNDES) e dos tomadores do financiamento (empresas). Segue, a seguir, uma breve explanação das fases deste trabalho.

C.1 - Fase II

A fase II constitui-se em um diagnóstico de alguns setores considerados relevantes e determinantes para a promoção da competitividade da indústria brasileira e

foi desenvolvido por meio de coleta de dados em documentos oficiais e técnicos dos respectivos setores.

Esta fase foi caracterizada como pesquisa-diagnóstico, que objetivou a exploração do ambiente e a identificação de problemas existentes. A obtenção de dados sobre esses setores foi realizada mediante a busca de informações em documentos técnicos nos órgãos oficiais responsáveis por: infra-estrutura; pequenas e médias empresas; pesquisa e desenvolvimento; e exportação.

A análise dos dados obtidos nesta etapa foi realizada pela segmentação das informações obtidas em modalidades e, posteriormente, pela tabulação, de modo a serem organizados sob a forma de categorias propostas, conforme apresentadas na Tabela 1.

A definição sobre as modalidades relevantes para a promoção da competitividade é baseada na convergência entre o que a bibliografia julga como relevante para esta finalidade e as prioridades de financiamento de agências de desenvolvimento internacionais, de forma que ambas as fontes reconhecem fundamental importância dessas áreas para tornar um país mais desenvolvido e com indústrias mais modernas.

Tabela 1 – Modalidades de investimentos e categorias propostas para obtenção de dados.

Modalidades	Categorias propostas
Infra-Estrutura: - saneamento básico; - área energética; - transportes; - telecomunicação.	<ul style="list-style-type: none">- Situação atual especificada (desempenho atual);- Pontos de debilidades;- Metas para desenvolver e modernizar o setor.
Pequenas e Médias Empresas (PMEs)	<ul style="list-style-type: none">- Distribuição das empresas por porte e setor;- Distribuição por nível de pessoal ocupado;- Principais dificuldades e índice de mortalidade;- Metas para desenvolver o setor.
Exportações e P&D	<ul style="list-style-type: none">- Principais produtos exportados;- Principais parceiros comerciais;- Valor agregado dos produtos brasileiros,- Pesquisa & Desenvolvimento;- Principais obstáculos à área de P&D;- Meta para desenvolver o setor.

Alterações no crescimento, desenvolvimento e competitividade das empresas nacionais foram avaliadas por meio dos elementos considerados, pela bibliografia, como positivos para esta finalidade, como, por exemplo, variação nos indicadores de infra-estrutura, P&D, pequenas e médias empresas, exportações etc.

C.2 - Fase III

O objetivo maior desta fase foi fazer, inicialmente, uma complementação de informação entre os objetivos e propósitos institucionalizados do BNDES, contidos em documentos oficiais do governo, pesquisas e mídias e as informações coletadas, por meio de entrevistas, realizadas com um funcionário do Banco.

Esta fase, composta por duas etapas, teve natureza complementar e, ao mesmo tempo, comparativa. O primeiro passo tratou da coleta de informações institucionalizadas sobre o BNDES, assim como informações relativas tanto à antiga, quanto à atual política industrial vigente no país. A etapa inicial desta fase foi caracterizada como pesquisa descritiva teórica e realizada mediante a coleta de dados em:

- documentos oficiais do Governo federal;
- documentos técnicos e oficiais do BNDES;
- pesquisas e estudos científicos sobre o Banco; e
- principais mídias de comunicação.

Nessa primeira etapa, a análise de conteúdo esteve relacionada ao contato com documentos, estudos e pesquisas, já mencionados, de modo a melhor caracterizar o objeto de estudo.

O segundo passo foi realizado por meio de estudo empírico no BNDES. Foi definida como a melhor forma de coleta de dados, a entrevista em profundidade. Esta forma de levantamento de informações apresenta a vantagem de permitir questões abertas, e a presença do entrevistador pode impedir equívocos e ajuda a manter um certo controle sobre as questões.

Seu objetivo foi compreender o significado que o entrevistado, neste caso, um representante com alta responsabilidade política e um responsável pela análise de projetos submetidos à avaliação de financiamento dentro do BNDES, atribui à questões relevantes para a pesquisa.

Os passos de procedimento para o desenvolvimento desta etapa foram:

- identificação das pessoas a serem entrevistadas no BNDES;
- verificação da disponibilidade e prévio agendamento das entrevistas no Banco.

A partir da definição da utilização de entrevistas como forma de coleta de dados junto aos diferentes participantes, foram elaborados dois roteiros (apêndices A e B) para as respectivas entrevistas.

A primeira entrevista buscou os seguintes elementos: identificação e percepção dos objetivos que movem o BNDES; compreensão da real responsabilidade do Banco, enquanto maior agente de desenvolvimento do país; identificação da política que rege o Banco; caracterização dos projetos que são submetidos à análise do BNDES; e identificação do quadro de funcionários do Banco, de forma a verificar adequação entre habilidades necessárias à análise de projetos e as habilidades disponíveis.

A segunda entrevista levantou as seguintes informações: qualificação de funcionários da área de análise de projetos; atividades realizadas e habilidades necessárias; elementos dos projetos; critérios utilizados para a avaliação e liberação de financiamentos; e identificar relação entre projetos aprovados e objetivos do Banco, identificação de empresas beneficiadas, no período de 2002 e 2003 e os respectivos valores financiados.

Nesta etapa, a análise foi realizada por meio da avaliação e observação do conteúdo das entrevistas. Para analisar as duas etapas desta fase, foi necessário verificar se os resultados das entrevistas estavam em conformidade ou não com as informações institucionalizadas do Banco, confrontando e agregando informações, de forma a se obter um modelo de atuação do BNDES que considere as atividades práticas do Banco e os aspectos formalizados no estatuto e em outros documentos.

C.3 - Fase IV

O objetivo maior desta fase foi avaliar, por meio do contato com empresas, o alcance dos financiamentos públicos e avaliar seu papel no desenvolvimento das localidades em que foram realizados.

O primeiro passo desta fase foi definir o conjunto de empresas a ser estudado. Uma importante questão conduziu esse processo – os valores dos financiamentos concedidos pelo BNDES. Para definir o conjunto de empresas a ser estudado, utilizou-se o pressuposto de que quanto maior o valor do financiamento, maiores serão os benefícios e externalidades proporcionados por ele. Além de que, financiamentos de pequeno porte são realizados diretamente com bancos comerciais, o que dificultaria a obtenção de informações, já que tais bancos trabalham com sigilo de clientes. Deve-se considerar, ainda, que esses baixos financiamentos, geralmente, são fornecidos à micro

e pequenas empresas, que nem sempre contam com um grau de formalização que permitiria a análise da empresa.

Em virtude da variação dos valores de financiamento do BNDES, foi determinado o valor de, no mínimo, R\$ 500 milhões para a escolha das empresas aptas a participarem da pesquisa. Ou seja, no período de 2002 e 2003, foram selecionados os financiamentos acima desse montante, independentemente dos setores a que essas empresas pertençam. Para este período, o BNDES forneceu a informação de que foram realizadas 9 operações igual ou acima desse valor, para nove empresas diferentes.

Cabe ressaltar que os resultados obtidos não têm a pretensão de identificar tendências sobre os financiamentos do BNDES, por tratar-se de um período curto de tempo, por haver uma delimitação dos financiamentos considerados para fins desta pesquisa e, principalmente, pelo fato de o número de empresas estudadas não permitir a apropriação dos resultados para todos os tipos de financiamento.

A segunda etapa dessa fase consistiu no envio de uma Carta de Apresentação às empresas financiadas, que se constituiu em uma breve explanação sobre os objetivos da pesquisa e verificação da disponibilidade das empresas em participar da mesma. Do conjunto das nove empresas financiadas neste período, seis aceitaram participar, uma negou a participação e outras duas não se manifestaram.

O planejamento e desenvolvimento das questões foram vinculados à conceituação da pesquisa. As questões foram tanto abertas quanto fechadas, de modo a melhor caracterizar o objeto de estudo desta fase (ver apêndice C). Uma vez definido o questionário como forma de coleta de dados junto às empresas selecionadas, as questões foram desenvolvidas e elaboradas de forma a identificar o proposto por esta fase, de acordo com a seguinte direção:

- identificação e localização da Empresa;
- principais atividades desenvolvidas;
- identificação do espaço no mercado;
- identificação do número de funcionários;
- identificação e caracterização do projeto;
- identificação do montante financiado pelo BNDES;
- verificação de formas alternativas de financiamento disponíveis no mercado;
- identificação dos objetivos do projeto (analisar sua justificativa);
- identificação de impactos internos e externos à organização com a implementação do projeto;

- identificação dos benefícios diretos e indiretos alcançados pela implementação do projeto.

A análise das informações obtidas nesta fase foi realizada por meio de tabulação de dados com distribuição de ocorrência e percentuais das características das empresas e dos projetos beneficiadas pelos financiamentos do BNDES.

Um pré-teste foi realizado de forma a verificar a pertinência das questões, se eram compreensíveis, se a seqüência estava adequada e se haveria condições de analisar os dados a partir dos resultados obtidos.

A partir dos resultados parciais de cada uma das fases, assim como do cruzamento das informações entre elas, foi possível atingir o objetivo do presente trabalho, que é analisar o impacto da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no que tange aos financiamentos de grande porte, no sistema produtivo nacional, nos anos de 2002 e 2003, enquanto agente de desenvolvimento, modernização e estimulador da competitividade da indústria brasileira.

D. ESTRUTURA DO TRABALHO

Para o alcance do objetivo principal, o primeiro passo foi, por meio de revisão bibliográfica, compreender e estudar o tema Projeto de Investimento. O Capítulo 1 identifica os elementos pré-requisitos necessários para a elaboração de projetos de investimentos de uma maneira geral e, apresenta também, as principais características de projetos de investimentos de natureza pública (projetos econômicos/sociais), segundo a bibliografia disponível sobre o assunto.

O Capítulo 2 desenvolve um prévio exame de setores considerados relevantes para a promoção da competitividade da indústria brasileira. Esta pesquisa foi realizada com o objetivo de apresentar a situação desses setores – infra-estrutura, pequenas e médias empresas, P&D e exportação – identificando também seus pontos de debilidade. A partir dessa análise foi possível apresentar a posição desses segmentos frente às exigências impostas pela abertura comercial, estabelecendo, ainda, relação entre a situação atual e o que se apresenta como necessário para tornar a indústria brasileira mais competitiva.

Considerando que o BNDES é o principal instrumento de execução da política industrial no Brasil, esta instituição foi objeto de estudo no Capítulo 3, onde foram relatadas e discutidas as características, objetivos, política de financiamento, atuação nos últimos anos e perspectivas de ação futura do Banco, tanto do ponto de vista institucional, formalizado pelo seu Estatuto, pesquisas, mídias e documentos oficiais, assim como, pela visão de um Superintendente do Banco.

O Capítulo 4 apresenta e discute os resultados da pesquisa com as empresas financiadas pelo BNDES, no período de 2002 e 2003. Neste capítulo consta a identificação das empresas, os projetos financiados pelo BNDES, os montantes e seus impactos, tanto interno quanto externos. O objetivo deste capítulo foi avaliar o alcance dos financiamentos liberados pelo Banco, para esse conjunto de empresas.

E, por fim, o Capítulo 5 analisa o impacto da atuação do BNDES na estrutura produtiva brasileira, referente aos financiamentos de grande porte, realizados no período de 2002 e 2003. Inicialmente, verificou-se o real funcionamento do Banco, ao complementar as informações institucionalizadas do BNDES com informações coletadas nas entrevistas. Posteriormente, por meio do contato com um conjunto de empresas financiadas, avaliou-se o alcance dos financiamentos liberados pelo Banco para tais empresas e respectivas localidades. A partir dos resultados obtidos foi possível, ainda, observar se o Banco atua de forma a sanar e prevenir as principais carências e debilidades dos setores identificados como relevantes, não apenas para o desenvolvimento do país, assim como, para a promoção da competitividade da indústria.

A ausência de estudos e trabalhos dessa natureza, que caracterizem o impacto dos investimentos públicos sobre o setor produtivo e, de certa forma, sobre a competitividade das empresas, representa uma importante justificativa para o desenvolvimento desta pesquisa. Para o caso brasileiro, a importância de tal estudo reside, além dos resultados imediatos, na construção de um possível processo de avaliação contínuo da atuação do BNDES, o que poderá traduzir-se em aprimoramento das operações em curso e futuras, em função de experiências passadas, além de permitir correção de rumos e garantir transparência à atuação do Banco, no que diz respeito a sua contribuição com as políticas nacionais, direcionando o investimento público para áreas que contribuirão, de maneira mais efetiva, com o desenvolvimento da competitividade da indústria nacional.

Diversos países contam com estudos dessa natureza, o que representa uma real contribuição para o direcionamento de políticas públicas, em especial às relacionadas ao

desenvolvimento industrial. Quando políticas de desenvolvimento são baseadas em dados concretos, em diagnósticos de posições e fundamentadas no ambiente macro econômico, a possibilidade de contribuição efetiva para o desenvolvimento e modernização do sistema produtivo aumenta consideravelmente.

CAPÍTULO 1: PROJETO DE INVESTIMENTO E INVESTIMENTO PÚBLICO

Para alcançar o objetivo a que se propõe este trabalho é importante compreender a forma como o dispêndio de recursos públicos é efetuado. Para tanto, cabe estudar anteriormente, o tema investimento privado, de acordo com a bibliografia existente, identificando seus elementos pré-requisitos, de forma a entender as maneiras como podem ser realizados, compreendendo também, quais os elementos necessários para uma tomada de decisão coerente, uma vez que muitos desses instrumentos são utilizados também em decisões de investimentos públicos.

Ainda, neste capítulo, é discutida a importância de vincular a decisão de investir às estratégias da empresa, de forma a alcançar resultados maiores e mais adequados aos objetivos da organização. O mesmo ocorrendo quando se trata de investimentos públicos, uma vez que, para buscar mais eficientemente o desenvolvimento, é necessário vincular a decisão de investir à políticas que visem o desenvolvimento econômico e social, como é o caso da Política Industrial.

1.1 – CONCEITUAÇÃO E DIFERENTES ENFOQUES

O termo Investimento refere-se à idéia de dispêndio de recursos com finalidade específica e, sua própria natureza permite compreender outro sentido intrínseco ao conceito, a idéia de retorno do capital investido. Os sentidos do termo podem ser diversos, podendo representar o ato de empregar capitais, por exemplo, na expansão de uma linha produtiva, com a finalidade de aumentar a produtividade de determinada unidade e obter maior lucro, permitindo assim o retorno dos recursos empregados.

Outro sentido, não menos importante, é o referente ao dispêndio não relacionado à obtenção de lucro e não vinculado ao retorno do capital inicial. Uma obra pública

pode representar um exemplo. Há inúmeras especificidades nesta forma de investimento. Neste caso, o emprego de capitais está mais relacionado à geração de externalidades coletivas, tais como a criação de emprego, o aumento do consumo e a conseqüente expansão da produtividade. Uma obra pública pode ser representada pela pavimentação de estradas, o que além de gerar as externalidades acima mencionadas, contribui diretamente para propiciar um melhor fluxo de transportes na região, contribuindo diretamente para o sistema logístico de uma infinidade de empresas. Neste caso, o investimento atende às necessidades e especificidades do coletivo, da sociedade.

Porém, tanto no primeiro quanto no segundo caso há uma característica comum embutida no conceito de investir. Seja num ambiente de empresa ou na área pública, os tomadores de decisão contam com recursos escassos para efetuar tal transação. A administração se vê impossibilitada de aproveitar todas as oportunidades ou investir em todas as demandas devido às limitações de capital. É preciso ter em mente que as alternativas todas competem entre si pela obtenção de capital.

Para Ehrlich (1989), cabe aos tomadores de decisão verificar as atividades mais demandadas para satisfazer os desejos da população. O atual contexto, caracteristicamente marcado pela escassez de recursos, não permite que investimentos sejam realizados sem as respectivas análise e avaliação. Em todos os casos, a oferta de capital disponível não é suficiente para satisfazer toda demanda.

Nesse sentido, Projetos de Investimentos representam importantes instrumentos no auxílio à tomada de decisão. De acordo com Rebelatto (2004), “projeto de investimento” é um conjunto de antecedentes que permite avaliar as vantagens e desvantagens econômicas derivadas da decisão de investir recursos na produção de determinados bens e serviços.

Segundo a autora, o termo “projeto de investimento” remete à idéia de execução de algo futuro para atender necessidades ou aproveitar oportunidades. Desse modo, os processos de elaboração, análise e avaliação do projeto de investimento envolvem um elenco complexo de fatores socioculturais, econômicos e políticos, que influenciam os tomadores de decisão na escolha.

Antigamente e, ainda, nos dias de hoje, em alguns locais, a avaliação e seleção de investimentos era feita basicamente por meio de critérios quantitativos, estudava-se o melhor modo de efetuar investimentos, do ponto de vista da rentabilidade, dentre diversas alternativas.

Atualmente, a dinâmica e o elevado fluxo de informação, proporcionados pela abertura comercial, fazem necessárias a rapidez e consistência no processo decisório, assim como, tais decisões possuem impactos mais profundos nas organizações do que possuíam anteriormente ao processo de abertura comercial. Além disso, o espaço para possíveis erros praticamente deixou de existir e qualquer equívoco pode ser fatal para a saúde da empresa. Os tomadores de decisão, nas corporações, precisam, na atual conjuntura, mais do que nunca reunir meios que lhes dêem subsídios para a decisão de investir, de forma que cada alternativa seja devidamente analisada e, conseqüentemente, a mais viável seja escolhida.

1.2 – ELEMENTOS DE PROJETOS DE INVESTIMENTOS

Diversos autores tratam dos elementos que devem estar presentes em projetos de investimentos. Deve ser compreendida a importância de tais elementos enquanto instrumentos que permitem maior consistência à tomada de decisão.

Buarque (1984) menciona algumas fases sucessivas de um Projeto de Investimento, entre elas pode-se citar: identificação da idéia, estudo de previabilidade, estudo de viabilidade, detalhamento e engenharia da execução.

Durante a fase de identificação da idéia, os projetistas devem caracterizar a concepção da idéia numa forma preliminar, subsidiando a justificativa de estudo. Havendo recomendação para que a idéia seja estudada, aprofunda-se esta por meio de um estudo de previabilidade sobre o esboço preliminar, com dados não necessariamente definitivos. Somente em seguida, e plenamente justificado pelo estudo de previabilidade, deve ser elaborado o estudo de viabilidade, detalhamento e engenharia.

Melnick (1985) define um conjunto de fatores que considera importante no desenvolvimento de projetos, elementos esses que fornecem aspectos positivos e negativos para a avaliação dos projetos de investimentos. Para o autor, o projeto deve conter relevantes estudos, tais como: estudo de mercado, engenharia do projeto, tamanho e localização do projeto, investimento do projeto, orçamento de receitas e despesas e financiamento e organização.

O estudo de mercado engloba a identificação e análise de demandas passadas, a análise da demanda atual e a projeção da demanda futura. Em referência à engenharia do projeto, deve haver ensaios e pesquisas preliminares que enfatizem a seleção e descrição do processo de produção, dos equipamentos e projetos complementares de

engenharia. Sobre o tamanho e localização dos projetos, são estudos enfatizando possíveis tamanhos do empreendimento e distribuição geográfica do mercado (vinculado à demanda); sobre a localização são enfatizados alguns pontos, tais como formas de transportes, disponibilidade e custo de insumos e outros fatores relacionados à localização (incentivos, presença de sindicatos, etc). O estudo sobre o investimento do projeto deve contemplar o cálculo dos ativos fixos (equipamentos, instalações, patentes, terrenos, obras etc), o capital de trabalho e a moeda estrangeira no investimento. O orçamento de receitas e despesas deve conter as despesas ou custos de produção (matéria-prima, energia, mão-de-obra, depreciação etc) e a estimativa de receitas. E, por fim, o financiamento e organização deve ser um estudo sobre o financiamento (fontes de recursos, limitações do mercado de capitais, capital próprio e créditos no financiamento, quadro de fontes e usos de recursos etc) e um documento apresentando as características reais da situação da empresa (disposições legais, instalações e funcionamento e documentos financeiros).

De acordo com Woiler e Mathias (1986) as fases que compõem um projeto de investimento são: análise de mercado, localização, determinação da escala do projeto, financiamento para projeto, quadros financeiros do projeto e análise econômica (critérios quantitativos).

A análise de mercado envolve o estudo da oferta e demanda, ciclo de vida do produto, canais de comercialização, estudo de mercado etc. O estudo da localização envolve análises de possíveis locais, procurando a localização que envolva menores custos e maiores possibilidades de lucros. A determinação da escala do projeto está relacionada à medida de tamanho ótimo do projeto, capacidade técnica e econômica de produção e a relação entre tamanho do projeto e o mercado. O financiamento para o projeto é a parte relacionada à identificação das fontes de recursos para financiar o projeto, podendo ser por meio de recursos próprio ou através de empréstimos. Os quadros financeiros do projeto envolvem a especificação dos investimentos, as fontes e aplicações de recursos, as projeções de resultados, de fluxo de caixa e de balanço. Por fim, a análise econômica está relacionada a critérios quantitativos e trata de analisar o investimento, verificar tempo de recuperação do capital, a taxa interna de retorno, análise de risco etc.

Para Rebelatto (2004), os elementos fundamentais para que um projeto de investimento possa ser considerado são: estudo de mercado, tamanho e localização do

empreendimento, engenharia, custos e receitas, análise de investimento e a avaliação social do projeto.

Em seu modelo, Rebelatto (2004) define o estudo de mercado como a parte do projeto relacionada à análise da demanda atual e passada, o conhecimento dos fatores que a influenciam, assim como à oferta e uma projeção da demanda. O tamanho e localização tratam de analisar aspectos relacionados à localização, considerando todos os elementos envolvidos e analisa diversas alternativas de tamanho, buscando identificar a que opere com maior eficiência. A engenharia do empreendimento está relacionada com os processos de produção envolvidos no projeto, a escolha dos equipamentos, a definição do arranjo físico e do fluxo e o estudo do projeto de trabalho (ergonomia). A parte referente aos custos e receitas está relacionada à descrição dos custos do projeto, tais como custos de terreno, construção, equipamentos, custos operacionais etc; e envolve também uma projeção de receitas para o empreendimento. A análise de investimento descreve algumas análises, considerando algumas técnicas específicas de avaliação de projetos de investimentos, entre elas a Taxa Interna de Retorno (TIR), *Payback*, Análise Custo-Benefício etc. E, a avaliação social do projeto faz referência à análise de custo/benefício social, avaliando suas externalidades coletivas e o impacto da implantação de tal projeto na sociedade.

Conforme o apresentado, inúmeras são as etapas a serem avaliadas na análise de projetos de investimentos, não devendo esta discussão ficar apenas no âmbito financeiro. Não há uma única forma correta para que um projeto seja montado e bem avaliado. Todos os passos, acima mencionados, são importantes e fundamentais. Todas as definições tornam-se pertinentes, alguns passos repetem-se conforme a variação de autores, ficando ao final a possibilidade de obter um modelo rico e capaz de agregar uma infinidade de elementos importantes para uma avaliação adequada de projetos.

A avaliação social de projeto, presente no modelo de avaliação de Rebelatto (2004), representa uma etapa adicional aos outros modelos, aqui apresentados. A avaliação social é fase obrigatória principalmente em projetos governamentais de investimentos, quando o interesse da coletividade está em jogo. No caso de projetos de investimentos privados, esta etapa vem ganhando relevância há algum tempo. A possibilidade de propiciar o desenvolvimento microeconômico capaz de oferecer sustentabilidade ao desenvolvimento macroeconômico vem se mostrando uma necessidade. A idéia de que um investimento deva gerar mais que retornos financeiros, passando também por externalidades sociais (preservação ambiental, geração de

empregos, recolhimento de impostos para o município etc), passa a estar presente no conceito de investir, seja num investimento privado ou público.

1.3 – AVALIAÇÃO DE PROJETOS DE INVESTIMENTOS

No Brasil, a avaliação de projetos sob a ótica privada ainda está muito vinculada à análise econômico-financeira. De acordo com Contador (1981), a viabilidade de um projeto isolado ou comparado à de outros projetos exige o emprego de critérios e regras que devem ser obedecidos para que os mesmos possam ser aceitos e ordenados por preferência. Para projetos de investimentos privados a utilização de alguns critérios satisfaz o nível de análise exigido, como por exemplo: *payback*, valor presente líquido (VPL), taxa interna de retorno (TIR) e relação custo/benefício.

O cálculo do *Payback* mostra o número de períodos necessários para recuperar os recursos despendidos na implantação do projeto. Algumas características estão atreladas a esse conceito. Além da simplicidade de cálculo, esse indicador fornece uma idéia da liquidez e segurança dos projetos. Todavia o *payback* apresenta algumas imperfeições. Inicialmente por não considerar o custo dos recursos no tempo (juro), não atualizando os fluxos futuros. O critério não esclarece qual o valor mínimo do *payback* exigido para a aceitação de projetos, sabe-se apenas que quanto menor o tempo de retorno, maior a atratividade do projeto. E, por fim, o *payback* ignora problemas de escala. Pelo fato de ser uma relação entre valores, não permite distinguir as escalas dos investimentos. Por suas limitações, essa técnica é considerada como complementar às outras na avaliação de projetos de investimentos.

O Valor Presente Líquido (VPL) corresponde à soma algébrica dos valores do fluxo de um projeto, atualizados à taxa adequada de custo do capital. O projeto será viável se apresentar um VPL positivo e, na escolha entre projetos alternativos, a preferência recai sobre aquele com maior VPL positivo. Esta técnica considera o valor do dinheiro no tempo, consistindo um instrumento sofisticado para se avaliar projetos.

Sobre a Taxa Interna de Retorno, para sua melhor compreensão, é necessário definir outro conceito, a Taxa Mínima de Atratividade (TMA). Segundo Rebelatto (2004) a TMA deve ser a taxa mínima a ser alcançada pelo investimento para que ele seja viável economicamente. Essa taxa é o parâmetro de comparação para a Taxa Interna de Retorno (TIR). Ainda, segundo a autora, para melhor direcionar a escolha da TMA, ela deve ser função de, pelo menos, custo do capital e custo de oportunidade.

A Taxa Interna de Retorno é aquela taxa de juros que iguala a zero o valor presente líquido de um projeto. Logo, é a taxa de desconto que iguala o valor presente dos benefícios de um projeto ao valor presente dos seus custos. Quanto maior a TIR, maior a atratividade do projeto. A grande vantagem da TIR como indicador de decisão é que prescinde de informações externas ao projeto. Tudo que é necessário é o conhecimento do perfil do projeto e alguma idéia da magnitude da taxa de juros ou do custo de oportunidade do capital. Essa taxa interna de retorno deve ser comparada com a taxa mínima de atratividade, de forma a se verificar se o valor da TIR é superior ao custo de oportunidade da empresa (CONTADOR, 1981).

A relação Custo-Benefício consiste na relação entre o valor presente dos benefícios e o valor presente dos custos. Um projeto deve apresentar um B/C maior que a unidade para que seja viável, e quanto maior a relação, mais atraente o projeto. Há várias versões para este indicador. Alguns autores colocam no numerador o valor presente dos benefícios líquidos e, no denominador, o valor presente dos dispêndios com a implantação. Outros colocam no numerador o valor presente de todas as parcelas que representam um benefício e, no denominador, o valor presente de todas as parcelas de custos de implantação, recomposição, e até de operação (CONTADOR, 1981). Enfim, as formas de cálculo da relação B/C são as mais diversas possíveis e, em geral, as respostas diferem, dependendo das manipulações algébricas das parcelas de benefícios e custos.

O uso dessas técnicas de avaliação de Projetos de Investimentos é bastante comum, cada uma apresenta os seus pontos positivos e negativos, ficando a cargo do tomador de decisão o método utilizado ou a combinação dos mesmos. Essas formas de análise estão intimamente relacionadas aos retornos financeiros de investimentos e, talvez por isso, possuam maior eficácia para investimentos privados. Naturalmente, tais técnicas são relevantes e gozam de uma eficiência comprovada. Todavia, no atual contexto, elas não podem vir desacompanhadas de outras análises.

1.3.1 – Avaliação de Projetos de Investimentos Públicos

O termo “Investimento Público” remete a uma idéia adicional à auferida ao Investimento Privado, sendo necessário, tanto em um quanto em outro, uma avaliação rigorosa dos projetos, com interesse de verificar sua adequabilidade e identificar possíveis retornos. A adicionalidade diz respeito à obrigatoriedade de uma análise econômica e social em investimentos públicos, pois, apesar do conceito de

Responsabilidade Social já estar disseminado no meio empresarial, a análise financeira e estratégica acaba por possuir maior relevância em projetos privados.

Em projetos públicos é importante, também, que o investimento esteja relacionado à estratégia do governo, neste caso, à política industrial e aos objetivos de crescimento e desenvolvimento da região. Fica evidenciado, desta forma, que os elementos componentes de projetos de investimentos públicos são os mesmos de projetos de investimentos privados, sendo apenas mais rigorosa a avaliação social quanto aos retornos e externalidades para a sociedade. Essa avaliação tem por objetivo aferir a importância do projeto para a sociedade.

De acordo com Bromley & Bustelo (1982), o objetivo da Avaliação Social de Projeto é assegurar uma alocação eficiente de recursos disponibilizados pelo sistema governamental, na interação deste com a economia privada. É necessário que se considere neste tipo de investimento as conseqüências indiretas do empreendimento, ou externalidades.

Alguns dos possíveis objetivos a serem considerados na Avaliação Social de Projetos, em países menos desenvolvidos, são os seguintes (CONTADOR, 1981; RATTNER, 1989): gerar crescimento econômico, promover redistribuição de renda, aumentar a renda dos trabalhadores, melhorar a saúde pública, melhorar a balança comercial, gerar empregos, eficiência na utilização do capital disponível, aumentar a competitividade dos bens e serviços produzidos e ajudar a proporcionar condições macroeconômicas que dêem sustentação ao desenvolvimento.

Torna-se possível, a partir dessa caracterização, diferenciar de maneira efetiva Investimento Público de Investimento Privado, sendo o primeiro respaldado em benefícios coletivos e não caracterizado com a finalidade no lucro. Segundo Bramont (1996), a principal razão para realizar uma avaliação social de projetos, certamente mais complexa do que a financeira, é que os impactos dos projetos não são meramente financeiros.

Avaliações Sociais de Projetos levam em consideração elementos adicionais à avaliações de projetos de investimentos privados. A análise custo-benefício em investimentos públicos faz referência às externalidades. As externalidades são uma classe de custos ou benefícios que afetam involuntariamente a sociedade ou empresas alheias a um empreendimento (CLIFTON JR. & FYFEE, 1977).

Para Riani (1997), as ações de determinada unidade poderão acusar perdas ou ganhos nas ações de outros locais, esses são os efeitos externos que podem existir tanto

nas unidades de consumo quanto de produção e podem ser negativos e positivos. Por exemplo, uma nova fábrica é instalada numa região, no entanto, além da unidade produtiva, a empresa constrói parques e jardins em torno da fábrica. A urbanização da área ao redor da nova fábrica, assim como os novos empregos criados, podem ser considerados externalidades positivas. Já a poluição do ar, decorrente da operação da mesma fábrica, pode configurar uma externalidade negativa.

Voltando para a questão sobre a diferenciação entre avaliação de projetos de investimento privados e públicos, segundo Stenberg (1993), a precificação dos custos e benefícios, no caso de Projetos Públicos de Investimentos nem sempre corresponde aos preços de mercado, sendo necessário efetuar uma série de correções. Essas correções, segundo Bramont (1996), procuram fazer com que os preços corrigidos venham a refletir preços reais, do ponto de vista da economia como um todo.

Para Bramont (1996), esses preços ajustados são denominados na literatura como preços econômicos, preços sociais, preços-sombra ou preços de conta. A precificação dos recursos investidos, assim como dos resultados esperados devem ser corrigidos, de modo a ser mensurada a eficiência social do projeto de investimento.

Pomeranz (1982) defende que o cálculo dos preços sociais ou preços sombras consiste em mensurar os benefícios de investimentos públicos através das variações no consumo agregado do cidadão. Os custos do projeto de investimento são expressos por benefícios perdidos, ou seja, benefícios que se deixa de obter por desviar recursos de um setor da economia para utilizá-los no projeto.

A Avaliação Social de Projetos se refere à sociedade como um todo e não a entidades isoladas, permitindo avaliar se a sociedade ficará em melhor situação, empreendendo ou não um conjunto de projetos em lugar de outros alternativos (MISHAN, 1975).

Dentre os impactos gerados pelo projeto, as externalidades são uma classe de custo ou benefício que afetam involuntariamente a sociedade ou empresas alheias ao empreendimento (CLIFTON JR.; FYFFE, 1977). As mesmas podem ser positivas ou negativas, dependendo de seus impactos serem benéficos ou maléficos. De acordo com Das Neves (1982) as externalidades são, em muitos casos, de difícil ou até mesmo de impossível quantificação monetária. Em qualquer projeto, privado ou governamental, existem fatores que não são naturalmente quantificáveis em valores monetários ou em outras unidades.

De acordo com Pomeranz (1985), o retorno de um projeto de investimento público é indireto. Para a autora, a realização de investimento governamental pode gerar o retorno inerente do projeto (direto), que dependendo do investimento pode ser a diminuição da poluição, a facilidade para se chegar a um local, a limpeza de ruas, e pode gerar, também, o benefício indireto. Um projeto de investimento público pode vir a beneficiar economicamente o consumidor cidadão, através da redução de preços de produtos e serviços, ou pode vir a gerar tantos mil empregos.

Quanto à forma de avaliar os projetos públicos, segundo Rebelatto (2004), a análise de custo/benefício é a técnica econômica mais utilizada para a avaliação de projetos, comparando custos e benefícios associados aos impactos da implantação de projetos. Logo, para projetos públicos de investimento esta técnica também é realizada, só que, como já mencionado, com base na conversão de alguns valores de mercado para valores sociais. A partir desses valores corrigidos, a análise é feita por meio do cálculo da Taxa Interna Econômica de Retorno (TIRE). Após o cálculo, ela é comparada com a taxa de desconto social¹, para verificar se o projeto é socialmente viável ou não.

De acordo com a literatura, existem quatro métodos básicos de avaliação de projetos públicos, através da análise custo/benefício, onde cada uma delas apresenta técnicas diferentes para calcular a relação custo/benefício social e a TIRE: método da OCDE, método UNIDO, método HARBERGUER e o método do BANCO MUNDIAL.

No método da OCDE, os preços de mercado são convertidos em preços sociais, pelo uso de fatores de conversão, devendo refletir o custo de oportunidade dos produtos (DA MOTTA, 1988). Segundo Buarque (1984), esses fatores devem ser corrigidos de acordo com os preços internacionais, tendo como base a idéia de que todos os projetos consomem insumos importados ou que poderiam ser exportados. Esses fatores de conversão devem ser peculiares a cada país e conjuntura.

Buarque (1984) define também o método de DASGUPTA, também conhecido como do enfoque UNIDO. Nesse método, o valor econômico de cada insumo/produto

¹ Cada um dos 4 métodos de avaliação de projetos públicos oferece uma forma de se obter a taxa de desconto. No entanto, segundo Contador (1981), alguns desses métodos não são facilmente operacionalizáveis e não têm suscitado estudos empíricos. Os métodos de Harberguer e da OCDE têm sido fundamentados por tais estudos. O método de Harberguer (CONTADOR, 1981) tem identificado a produtividade marginal do capital, geralmente no setor privado, como a taxa social de desconto, ou seja, a possibilidade de transformar uma unidade de consumo sacrificado hoje em um fluxo futuro de maior consumo. No método da OCDE (BACHA et al. 1972), a taxa de desconto é dada pelo custo de oportunidade do capital, entendido como aquela taxa de retorno que é obtida pelos projetos de investimento mais rentáveis, dentre aqueles que se deixam de realizar.

deve ser medido em termos de seu efeito sobre o nível de consumo da coletividade, portanto, da oferta global de bens e serviços de consumo para toda a economia. O custo de um insumo deve ser medido pela redução no consumo devido ao uso deste insumo no projeto em análise. E o benefício líquido do projeto será medido conforme sua contribuição à elevação da oferta global de bens de consumo para a coletividade.

Harberguer (1973) apresenta outra forma de avaliação, conhecida como Método de HARBERGUER ou da Escola de Chicago que, segundo Contador (1981), se baseia em três postulados: os benefícios com o consumo de um produto ou com o emprego de insumo podem ser mensurados a partir da curva de demanda; o custo de oportunidade dos fatores envolvidos na produção pode ser medido através da curva de custo marginal; os benefícios e custos a que estão sujeitos os indivíduos ou o agente de produção podem ser adicionados com a equidade social. Segundo este método, o benefício social pode ser calculado através da curva de demanda, que representa o benefício adquirido por meio de um incremento da quantidade demandada. O custo social pode ser obtido através da curva de oferta do produto/insumo, ou seja, pelo acréscimo no custo para se produzir o incremento demandado.

Para Bramont (1996), um dos métodos mais utilizados tem sido o do Banco Mundial. Este método foi criado com o objetivo de complementar o da OCDE. De acordo com Rebelatto (2004) esse método enfatiza aspectos ligados à equidade social por meio da utilização de pesos distributivos para as diferentes classes de renda e transfere a responsabilidade de estimar parâmetros nacionais e fatores de conversão, de preços internos para preços internacionais, a um organismo central de planejamento. Esse método contempla o impacto do projeto sobre a distribuição de renda. Tanto esta forma quanto o método da OCDE consideram o livre comércio, e os benefícios são mensurados em termos de moeda estrangeira.

A análise custo/benefício não é auto-suficiente em fornecer dados completos sobre a viabilidade social de projetos, podendo ser complementada com outros tipos de análises baseadas em indicadores que refletem, por exemplo, a taxa de emprego, a arrecadação de impostos, impacto ambiental etc.

Como observado, tais análises não têm se mostrado totalmente suficientes para a avaliação de projetos de investimentos públicos. O que está se propondo, com o respaldo da experiência bem sucedida de outros países, é a evolução dessa forma de avaliação. Tal evolução pode ser percebida pela migração dos métodos que consideram critérios quantitativos, onde o principal fator de decisão ainda é a rentabilidade

financeira, e, ainda, algumas externalidades socio-econômicas, para métodos que contemplem estudos estratégicos, de maneira a permitir a consolidação de posição no médio e longo prazos. O resultado final desse procedimento é que as escolhas são exercidas no decorrer do processo estratégico e a análise financeira passa a ser apenas um dos componentes de um escopo maior.

A estratégia, para o setor público, nada mais é do que as diversas políticas que tenham como finalidade o desenvolvimento econômico e social do país. O maior exemplo é a política industrial. Dessa forma, fica evidenciada a relevância de considerar as políticas de desenvolvimento como uma variável para a avaliação dos investimentos públicos, de forma que os escassos recursos públicos sejam alocados em projetos com maior possibilidade de êxito econômico e social.

CAPÍTULO 2: ESTRUTURA PRODUTIVA BRASILEIRA

Este capítulo apresenta e discute dados de determinados setores que, direta ou indiretamente, estão relacionados com a produção nacional e que são considerados determinantes na promoção da competitividade da estrutura produtiva brasileira, tais como, infra-estrutura, pequenas e médias empresas, exportação e pesquisa e desenvolvimento. O objetivo é apresentar, mesmo que superficialmente, a situação atual desses segmentos, identificando também seus pontos de debilidade.

2.1 – INFRA-ESTRUTURA

A literatura, no que se refere à diferenciação de áreas de infra-estrutura, faz uma divisão entre infra-estrutura doméstica e infra-estrutura relacionada aos negócios. Infra-estrutura doméstica cobre cuidados hospitalar e educacional, lazer e instituições culturais. As demais áreas, como a de transportes podem ser classificadas como infra-estrutura relacionada aos negócios. Não apenas transporte pertence a esta categoria, também energia, provisão e tratamento de água e telecomunicações (FREY, 1978).

Para efeito deste trabalho, utilizar-se-á o termo infra-estrutura apenas para as atividades relacionadas à negócios.

Resulta difícil conseguir uma definição precisa deste conceito. Uma das mais representativas e claras é a que infra-estrutura é descrita como parte do capital global de uma economia que possui caráter público. O capital público, como o privado, oferece uma variedade de serviços, só que com um ciclo mais longo de vida e uma maior capacidade. Seu caráter público deriva de que não é provido, ao menos de maneira eficaz, pelos mecanismos de mercado (RODRIGUEZ, 1998).

Segundo Riani (1997), existem algumas características que explicam porque alguns investimentos são mais apropriados ao setor público. Para o caso de investimentos em infra-estruturas, ao que couber, tais características serão observadas.

Inicialmente deve se considerar que grande parte das infra-estruturas pode ser classificada como bens indivisíveis, para os quais não se pode estabelecer preços via sistema de mercado. Tais bens têm como características a não-exclusividade e a não-rivalidade. A não-exclusividade diz respeito ao fato de não se aplicar o direito de propriedade a esses bens. Este não é o tipo de serviço exclusivo de determinadas pessoas ou grupos, pois mesmo que o benefício seja universalizado, parte da população poderia não estar disposta a pagar por ele, embora usufruísse o seu benefício. A não rivalidade significa que o acesso de mais pessoas no consumo dos bens e serviços não implicaria um acréscimo de seus custos.

Por exemplo, no caso da construção de uma estrada pelo Estado. Para este serviço não haveria a possibilidade de serem estabelecidos preços de mercado, pois todos os indivíduos serão beneficiados igualmente com sua oferta, independentemente da sua disponibilidade de renda, não se excluindo aqueles indivíduos que não puderem pagar para tê-lo. Assim como, se houver crescimento da população de um país, não significa que necessariamente teria de haver um aumento nos gastos com a estrada. O caso da defesa nacional também pode ser utilizado como exemplo.

Portanto, infra-estrutura é parte do capital global das economias regionais e nacionais e, devido a seu caráter público, normalmente não é administrada pelo mercado, e sim politicamente, representando um instrumento direto da política pública, principalmente quando favorece, com sua administração, o ataque a disparidades regionais de desenvolvimento (WORLD BANK, 1994).

Ao término dos anos 60, pesquisas econômicas começaram a crescentemente lidar com a importância de infra-estrutura para o desenvolvimento econômico. Os estudos de Aschauer (1988, 1989a, 1989b) não apenas elevaram a atenção de cientistas, mas também tiveram um efeito em política econômica. Aschauer (1989a) considera a conduta da produtividade e sua relação com o estoque de infra-estrutura dos EUA. O autor verifica que existe forte relação entre infra-estrutura e produtividade. Como resultado, os investimentos neste setor, nos Estados Unidos, aumentaram consideravelmente durante o primeiro mandato do Presidente Clinton (Gramlich, 1994).

Aschauer (1989a) relaciona diversos núcleos de infra-estrutura para tentar uma explicação mais significativa sobre a relação da produtividade com o capital público,

entre eles: transportes, energia e sistemas de fornecimento de água, hospitais, instituições de ensino e outros edifícios públicos. O autor verifica que, no universo do capital público, a infra-estrutura é a que exerce efeito mais significativo sobre a produtividade, e a elasticidade do núcleo de infra-estruturas composto por transporte, energia e sistemas de fornecimento de água é significativamente elevada, ao contrário dos demais núcleos.

Para Myrdal (1957), os efeitos existentes propulsivos de expansão econômica nas regiões de médio e alto nível de desenvolvimento são fortalecidos pela melhoria dos transportes, das comunicações e dos padrões educacionais.

Segundo North apud Schwartzman (1975), alcança-se o estágio final de desenvolvimento regional quando a região especializa-se em atividades terciárias e produz para exportação. Para atingir tal estágio, os recursos energéticos têm importância decisiva, e aos custos de transporte atribui-se um papel fundamental para o avanço desses estágios.

A infra-estrutura pode proporcionar grandes benefícios em termos de crescimento econômico, mitigação da pobreza e sustentabilidade ambiental, mas só quando presta serviços que atendam à demanda efetiva com eficiência (World Bank, 1994). É muito importante a noção de que a infra-estrutura é um poderoso insumo no crescimento econômico, pois suas externalidades afetam a produtividade dos fatores e recursos regionais.

De acordo com Benitez (1997), a infra-estrutura, ao criar condições favoráveis para o desenvolvimento de empresas, indústrias e emprego e propiciar melhores condições para a produção, ressalta sua importância sobre a atividade econômica. A infra-estrutura pode apresentar efeitos diretos ou indiretos sobre a sociedade. Dessa forma, esse recurso pode afetar o grau de desenvolvimento regional, ao estimular ou restringir as disparidades regionais, e ao atuar como elemento de decisão na análise de investimentos públicos ou privados.

O efeito direto pode ser observado, por exemplo, pela prestação de certos serviços públicos, já que a infra-estrutura também pode ser considerada como bem final, e pode melhorar o bem-estar e a qualidade de vida daqueles que a consomem. De forma indireta, afeta as atividades e processos produtivos, por meio de sua característica de bem público intermediário, influenciando na atividade econômica (com reflexos na produção e no emprego), e pelas vantagens que oferece aos indivíduos e empresas quando estes consideram suas decisões de localização (BENITEZ, 1997).

Cabe ainda defender que melhor dotação em infra-estrutura eleva a competitividade e produtividade da indústria. Dessa forma, uma região melhor equipada com infra-estrutura tem vantagens comparativas em relação à outra, menos privilegiada, e isso pode implicar em maior nível de emprego, um PIB regional per capita mais alto, e, conseqüentemente, maior desenvolvimento.

Em países desenvolvidos, serviços de infra-estrutura e o acesso a alguns tipos de bens são assegurados, favorecendo a população e garantindo melhores condições de vida e de trabalho. Há uma importante relação entre serviços básicos (como os de infra-estrutura) e a eficiência produtiva do país. No caso de países em fase de desenvolvimento, como o Brasil, alguns desses serviços são muito precários e em algumas regiões chegam a nem ser oferecidos.

Considera-se relevante apresentar dados relacionados a alguns serviços de infra-estrutura no Brasil, tais como saneamento básico e energia elétrica, área energética, transportes e telecomunicações de forma que se compreenda e observe a real situação desses setores, vislumbrando ainda, a relação entre esses serviços e condições de vida, trabalho e produção.

2.1.1 – Saneamento Básico e Energia Elétrica

O IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2002), realiza anualmente uma pesquisa por amostra de domicílios. A intenção deste estudo é apresentar, de maneira precisa, as condições em que a população brasileira vive. Através dos dados obtidos com o resultado da pesquisa é possível analisar os bens e serviços disponíveis por domicílio.

Dentre os itens avaliados pela pesquisa estão abastecimento e tratamento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, iluminação pública etc. A pesquisa retrata, ainda, a existência de alguns bens classificados como necessários. A Tabela 2 apresenta o resultado da pesquisa realizada pelo IBGE, referente ao período de 2002.

Tabela 2 – Resultado da Pesquisa PNAD – 2002.

Domicílios Permanentes		
Algumas Características	Brasil	
	2002	
Total de Domicílios	47.558.659	100%
Abastecimento de Água		
Com canalização interna	42.197.231	88,72%
Sem canalização interna	5.359.219	11,26%
Sem declaração	2.209	00,02%
Esgotamento Sanitário		
Possuem (rede coletora, fossa séptica, outros)	44.345.398	93,24%
Não possuem	3.211.052	6,74%
Sem declaração	2.209	00,02%
Destino do Lixo		
Coletado diretamente	36.375.403	76,48%
Coletado indiretamente	3.961.928	8,33%
Outros	7.218.016	15,17%
Sem declarar	3.312	00,02%
Iluminação Elétrica		
Possuem	45.967.396	96,65%
Não possuem	1.588.166	3,34%
Sem declarar	3.097	0,01%
Telefones		
Possuem	29.319.600	61,65%
Não possuem	18.235.241	38,24%
Sem declarar	3.818	00,11%
Televisão		
Possuem	42.778.810	89,95%
Não possuem	4.763.575	10,01%
Sem declarar	16.274	00,04%

Fonte: IBGE. (2002)

Alguns serviços essenciais, tais como o de saneamento básico, coleta de lixo e iluminação elétrica são de grande importância para a melhoria das condições de vida e saúde da população. A tendência é que, com o passar dos anos, haja uma disseminação desses serviços em áreas ainda não atendidas, e é isso que ocorre no Brasil, só que numa velocidade bastante limitada. Os dados do ano de 2002, se comparados aos anos anteriores, tiveram relativa expansão. Destes serviços, a iluminação elétrica proporcionou pequeno aumento da cobertura de atendimento, que atendia 96% em 2001 passando a atender 96,65% em 2002. Apresentando também um pequeno aumento no atendimento foi o item coleta de lixo, a proporção no ano de 2001 era de 83,2% e em 2002 representou 84,81%.

Alguns outros serviços de saneamento básico, tais como abastecimento de água e esgotamento sanitário, do período de 2001 à 2002, também apresentaram expansão.

Em 2001, 18,9% das moradias não eram atendidas por rede geral de abastecimento de água e 33,2% não dispunham de esgotamento sanitário adequado. Em 2002, estes percentuais estavam, respectivamente, em 11,28% e 6,74%. Deve ser considerado, nesta expansão na cobertura de esgotamento sanitário, que há diversas maneiras de tratar o esgoto, em muitos casos, bastante precárias e pouco convencionais.

Os dados sobre a existência de alguns tipos de serviços e bens por domicílios permitem analisar sua disponibilidade e necessidade.

De acordo com o estudo realizado pelo Conselho de Infra-Estrutura da Confederação Nacional da Indústria (2003), o Brasil precisa de investimentos anuais de R\$ 50 bilhões, pelo menos durante os próximos quatro anos para sanar o déficit de infra-estrutura. Ainda segundo o estudo, a falta de expansão, manutenção e modernização dos serviços de infra-estrutura básica influi sobre a atividade econômica e o bem estar social, representando uma deficiência brasileira frente a países desenvolvidos.

No saneamento básico, seriam necessários investimentos de R\$ 4 bilhões nos próximos 15 anos para disseminar pelo país alguns tipos de serviços básicos, como por exemplo, abastecimento e tratamento de água, esgotamento sanitário, drenagem e limpeza urbana e coleta de lixo, oferecendo condições adequadas ao desenvolvimento (CNI, 2003).

Mesmo tendo proporcionado um pequeno aumento na distribuição de energia elétrica no ano de 2002, segundo o levantamento da CNI, este setor é o que precisa de investimentos mais intensivos: R\$ 13,8 bilhões por ano nos próximos quatro anos, incluindo geração, distribuição e transmissão. Para superar definitivamente o risco de apagão, o Brasil precisa aumentar a geração de energia, ampliar o sistema de transmissão e resolver problemas regulatórios e institucionais, incluindo a superposição de órgãos do governo que intervêm no setor e a falta de transparência e de estabilidade na política de abertura ao investimento privado.

2.1.2 – Área Energética

No caso do petróleo e do gás, estes correspondem a uma importante matriz energética, considerada uma das principais fontes de energia. Na área de transportes, trata-se do suporte à quase toda forma de transporte de cargas e de passageiros, seja para fins produtivos ou não, revelando-se um dos pilares do sistema logístico brasileiro,

assumindo papel decisivo no comércio, tanto interno quanto externo. A Tabela 3 retrata as condições atuais no que tange à produção de petróleo.

Tabela 3 – Produção Média Diária de Petróleo.

Ano	Mil Barris/Dia
1996	809
1997	869
1998	1004
1999	1132
2000	1271
2001	1336
2002	1500

Fonte: Petrobrás/ABDIB (2003).

Na área de petróleo e gás, o País teria de investir R\$ 11,3 bilhões por ano, durante quatro anos, em exploração, produção, transporte e dutos. A pesquisa da Confederação Nacional da Indústria (2003) sugere o aumento da participação do gás natural na matriz energética brasileira. Para isso, as principais barreiras são a indexação do preço do gás ao dólar, a inexistência de um mercado atacadista e a falta de regras confiáveis e de competição no transporte e distribuição.

2.1.3 – Transportes

Como apresentado na Tabela 4, a quantidade de toneladas transportada pelo modal rodoviário mostra-se superior às demais modalidades de transporte de cargas. Apesar da diferença não ser muito grande, se comparada ao modal de transporte ferroviário ou hidroviário, pode ser mais evidenciada se analisada sob outro ponto de vista. O meio de transporte utilizado no modal rodoviário, para o transporte de cargas, restringe-se ao uso de caminhões, que transportam quantidades bastante reduzidas, se comparadas à capacidade de milhares de containeres utilizados por navios ou trens. Dessa forma, resulta evidente a maior utilização do modal rodoviário, uma vez que são necessárias muitas viagens para transportar uma quantidade elevada de carga. Além do fato de este modal permitir maior flexibilidade de itinerários, o que não ocorre no transporte hidroviário e ferroviário, limitando o transporte de cargas, em muitos casos, apenas para o modal rodoviário.

Tabela 4 – Brasil: Matriz de Transporte Cargas – 2003. (ton.)

Rodoviário	448.480.595
Ferroviário	359.558.619
Hidroviário	419.929.787
Aeroviário	484.254

Fonte: FIPE/CNT (2003).

Porém, este modal apresenta grandes dificuldades. A malha rodoviária brasileira está num ritmo de crescimento bastante acentuado, o mesmo não ocorrendo com a pavimentação, resultando numa grande malha, pouco pavimentada (Figura 1).

Figura 1 – Malha Rodoviária (mil km).

Outra característica do transporte rodoviário brasileiro é o fato de 93% das estradas estarem sob administração do Estado (LEVY, 2002). A falta de investimento nesse setor faz com que a percepção dos usuários quanto a esse serviço seja ruim. O resultado pode ser observado em pouca pavimentação e má conservação das estradas. A tendência é que a redução nos investimentos continue e que parte considerável da administração das estradas seja concedida à iniciativa privada. Nos Estados Unidos a redução dos investimentos em transportes rodoviários chegou a 30%, enquanto na Alemanha a redução foi de 65%.

De acordo com o estudo da Confederação Nacional da Indústria (2003), para a conservação, expansão e recuperação das rodovias, serão necessários R\$ 4,5 bilhões por ano, nos próximos quatro anos. O levantamento destaca que aproximadamente 9% da malha é pavimentada e mais de 60% é mal conservada. Segundo a CNI, o número de mortes por quilômetro nas estradas brasileiras é 10 a 70 vezes maior que o de países desenvolvidos, por causa das más condições da malha.

No caso do transporte ferroviário, uma das formas de se observar sua precariedade é observar a quilometragem da malha ferroviária (Figura 2), considerada baixa se comparada à malha rodoviária.

Figura 2 – Malha Ferroviária (km).

Em países desenvolvidos há maior participação do modal ferroviário no transporte de cargas, o que significa mais investimentos nesta modalidade de transporte. A Figura 3 registra a diferença de investimentos nesta modalidade de transporte entre o Brasil e os Estados Unidos. Esse fator pode explicar a precariedade do sistema ferroviário no Brasil, sendo muito pouco desenvolvido e com baixos investimentos. Nas ferrovias, seriam necessários investimentos anuais de R\$ 3 bilhões por cinco anos, para desapropriações, melhorias nas vias e eliminação de pontos críticos, diz a CNI (2003).

Figura 3 – Investimentos (US\$ por km/ano).

No caso das hidrovias, a carência global de investimento é de R\$ 2,5 bilhões nas vias Madeira, Araguaia-Tocantins, São Francisco, Paraná-Paraguai, Tapajós-Teles Pires e as Hidrovias do Mercosul. Nos portos, o investimento anual estimado é de R\$ 600 milhões, por quatro anos.

Figura 4 – Participação no Mercado: Modal Hidroviário.

O Transporte Hidroviário é responsável por aproximadamente 1% da movimentação de carga no país (Figura 4), e é sub-utilizado devido ao fato de a maior bacia hidrográfica no país não se encontrar em seu principal pólo de desenvolvimento. Conta ainda com o mal aproveitamento das Bacias do país e um custo adicional de 7% dos produtos exportados, gerado pela ineficiência dos portos.

Mas apesar disso, há alguns ganhos com o aproveitamento das hidrovias nacionais. Levy (2002) exemplifica um caso de sucesso quando mostra o momento em que o transporte de grãos se inverteu, ou seja, ao invés de ir até o porto de Santos, o fluxo começou a caminhar para o Norte, utilizando a hidrovia Madeira-Amazonas. Atualmente a via transporta 1,2 milhão de toneladas de soja e uma parcela de milho. A utilização dessa via provocou um ganho de 20% no frete e 6 dias de economia para a exportação, já que embarcações originadas da Europa e Ásia não necessitam mais descer até o porto de Santos ou Paranaguá. A viabilização dessa via necessitou de investimento de R\$ 66 milhões em portos flutuante (Porto Velho e Itacoatiara) e tecnologia de embarcação para obter frequência e produtividade.

2.1.4 – Telecomunicação

De acordo com Rebelatto (2003), a infra-estrutura de comunicação constitui uma das categorias de maior importância e dinamismo dentro do capital econômico. Os avanços que estão sendo produzidos nestas dotações incidem, de maneira considerável, na atividade econômica e no desenvolvimento regional.

Os indicadores de comunicação, na maioria dos trabalhos, são do tipo rede. São elaborados relacionando o número de linhas instaladas de telefonia com a superfície. As informações a respeito de linhas instaladas são de fácil obtenção por estarem, na maior parte das vezes, concentradas em poucas companhias.

A disseminação da telefonia e de outros serviços voltados à área de telecomunicação, como forma de proporcionar às pessoas acesso à tecnologia de comunicação e de informação (internet), vem ocorrendo de maneira mais acentuada, após a privatização do setor, conforme apresentado na Tabela 5.

Tabela 5 – Expansão dos serviços de telecomunicação.

Indicadores		1998	2002
		Jul	Dez
Acessos fixos instalados	Mil	20.244	49.234
Telefones de uso público em serviço	Mil	547	1368
Taxa de digitalização da rede local	%	67,60	98,28
Telefonia móvel – acessos em serviço	Mil	5.600	34.881

Fonte: ANATEL

Com a privatização, iniciou-se o processo de competição no mercado. Mudou tanto a oferta quanto a demanda por este tipo de serviço. O crescente dinamismo, propiciado pela empresa privada, aliado ao desenvolvimento tecnológico, ao crescimento explosivo de bases de clientes e ao crescimento no volume de recursos investidos no setor, tornou possível a expansão do serviço.

A disseminação do serviço, como vem ocorrendo, fez com que o número de telefones instalados por região aumentasse muito. Este fato traz consigo uma série de desdobramentos. Resulta natural que o índice de problemas também aumente. Serviços pós-venda, tais quais os de manutenção ou mesmo a qualidade da linha telefônica, devem ser garantidos também, buscando a maior consistência na prestação do serviço.

A previsão para o ano de 2005 é continuar a expansão, promovendo maior acesso ao bem, assim como buscar também proporcionar aos consumidores um serviço de qualidade.

2.1.5 – Breve Diagnóstico da Infra-Estrutura Brasileira

É possível observar que determinadas áreas exigem mais investimentos que outras, uma vez que algumas já estão em fase de expansão de atendimento ou atendem à demanda de maneira adequada. De acordo com a pesquisa realizada pelo Conselho de Infra-Estrutura da Confederação Nacional da Indústria (2003), há um custo necessário para superar o déficit em infra-estrutura e assegurar melhores condições de desenvolvimento. O resultado do estudo, apresentado na Tabela 6, retrata a composição dos investimentos necessários, para suprir essa deficiência.

Tabela 6 – Resultado da pesquisa da CNI.

Investimentos para o País superar déficit em infra-estrutura (US\$ bilhões)	
Energia Elétrica	13,8 (em 4 anos)
Petróleo e Gás	11,3 (em 4 anos)
Saneamento Básico	4,0 (em 15 anos)
Ferrovias	3,0 (em 5 anos)
Hidrovias	2,5 (sem prazo)
Porto de Santos	0,6 (em 4 anos)

Fonte: CNI (2003).

Como é possível perceber, o dispêndio necessário em infra-estrutura, para que esta se torne adequada, é elevado. Levando-se em conta que, na maior parte dos casos, o Estado é o provedor do serviço, é natural que os investimentos saiam dos cofres públicos.

Limitações financeiras fazem com que esses investimentos não sejam realizados, ou não da maneira que deveriam sê-lo. Em muitos casos é necessário escolher alguns setores em detrimento de outros. Atualmente, as restrições ao aumento do endividamento público, a crescente necessidade de recursos para investimentos no setor e a necessária agilidade para dar rápidas respostas aos clientes mostram um claro espaço para a participação da iniciativa privada.

Porém, é necessário ressaltar que, mesmo nos setores onde já há espaço para a iniciativa privada, nem sempre há um aumento nos investimentos privados. Diversos são os fatores que justificam este fato. Para Riani (1997) os mais importantes são: a falta de conhecimento perfeito por parte dos vendedores e dos compradores relacionados com o risco do mercado, a falta da perfeita mobilidade dos recursos, a incerteza quanto à maximização dos lucros por parte das firmas e a escassez de determinados recursos produtivos, particularmente os recursos naturais.

A falta de conhecimento perfeito do mercado poderia fazer com que a produção de um bem/serviço (necessário e desejado) não fosse realizada pelo mercado; o risco e a incerteza poderiam resultar na inexistência de determinadas atividades, embora elas fossem desejadas e necessárias. A incerteza sobre a lucratividade de determinadas atividades é uma forma de revelar o não perfeito conhecimento do mercado e, por conseguinte, a dificuldade de se obter a alocação ótima de acordo com as preferências da sociedade e os interesses dos produtores (RIANI, 1997).

No entanto, algumas atividades são indispensáveis ao desenvolvimento do país e, independentemente do endividamento do Estado ou da disponibilidade de produção

por parte da iniciativa privada, devem ser oferecidas. Isso não significa que somente o governo deve produzir esses recursos diretamente, já que através de outros mecanismos, tais como incentivos, subsídios, parcerias etc., ele pode fazer com que recursos privados sejam alocados nessas atividades a fim de que haja uma melhora no bem-estar da sociedade.

Atualmente as Parcerias Público-Privadas (PPPs) vêm se apresentando como uma possível solução para a falta de recursos para investimentos em infra-estrutura. Nesta forma de contrato, os recursos para a execução do empreendimento vêm da iniciativa privada. No Brasil, recentemente, o Projeto de Lei das PPPs foi aprovado. A existência de algumas restrições ao projeto original justificou a demora na sua aprovação. Os principais obstáculos foram a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Concessões e de Licitações e Contratos. Com a aprovação do projeto, ficaram superadas tais restrições, ao menos teoricamente. No entanto, a recente aprovação do projeto e a consequente ausência de experiência não garantem seu êxito pleno. Outro fator que deve ser mencionado, também, é o fato de a experiência externa não pode ser utilizada, ainda, como referência para assegurar a eficiência das PPPs para o Brasil, principalmente devido aos diferentes tipos de desenhos e correspondentes regulamentos, de acordo com características específicas de cada país.

Toda a discussão acerca do tema aponta para o fato de que as parcerias não podem se dar de maneira apressada e sem critérios bem definidos, sob pena de, por um lado, comprometer a credibilidade do instrumento e por em risco o interesse coletivo e, por outro, gerar contingências fiscais que se refletirão em aumento da dívida pública, aumento da taxa de juros e piora do ambiente macroeconômico para o investimento privado. Todas as dificuldades que surgiram e surgem dessa forma de contrato são relevantes para a construção de um modelo intrinsecamente brasileiro de contrato de parceria entre o público e o privado, que venha na direção das demandas do país e, principalmente, ao encontro com as especificidades brasileiras, tanto legais quanto de contexto.

2.2 – PRODUÇÃO INDUSTRIAL

Compreende-se por indústria “o conjunto de atividades econômicas que tem por fim a manipulação e exploração de matérias-primas e fontes energéticas, bem como a

transformação de produtos semi-acabados em bens de produção ou consumo” (HOUAISS, 2002).

Desta forma, para fins deste trabalho, delimita-se a produção industrial como sendo aquela realizada em micros, pequenos, médios ou grandes empreendimentos. A indústria brasileira, constituída por essas empresas, necessita de ajustes rápidos de modo a tornar-se eficiente e competitiva. Cabe, neste momento, voltar a atenção para questões relevantes nesta discussão, tais como a modernização da estrutura produtiva brasileira e as pequenas e médias empresas (PMEs), já que ambos assuntos são fundamentais para a melhor adequação da indústria brasileira, tanto no mercado interno, quanto no mercado externo.

2.2.1 – Modernização da Estrutura Produtiva

A estrutura produtiva das empresas, onde se realiza a produção, encontra-se, em muitos setores, em situação defasada ou operando próximo à capacidade máxima de produção, o que as impede de tornarem-se competitivas e inovadoras.

De acordo com o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (2003c) o investimento relativamente baixo na indústria brasileira é resultado do fraco desempenho médio do setor nos últimos vinte anos – período em que cresceu apenas 1,7% ao ano – da acentuada instabilidade do câmbio, da taxa de juros e da conjuntura econômica apresentada entre 1995 e 2002.

Mudanças estruturais, como as diversas reformas que foram por muito tempo planejadas e agora estão sendo praticadas, vêm preparando o Brasil para acompanhar um crescimento econômico em bases sustentáveis e, como uma das conseqüências deste crescimento, há um forte estímulo à exportação. No entanto, o estrangulamento da capacidade produtiva ameaça a economia com eventuais pressões sobre a inflação, risco de restrição às exportações e freio na expansão da economia.

O Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (2003a) realizou um estudo onde foram feitas simulações de uso da capacidade instalada de setores industriais brasileiros em situações de crescimento das exportações e/ou da demanda doméstica em 2003.

O IEDI não divulgou a metodologia utilizada, somente os resultados preliminares, baseados nos encadeamentos produtivos construídos a partir de uma matriz de relações interindustriais, considerando os cenários a seguir:

. *cenário 1* – crescimento das exportações semelhante ao crescimento dos anos 2001 e 2002 e crescimento zero da demanda doméstica de cada setor;

. *cenário 2* – cenário 1, acrescido de um aumento de 2% na demanda doméstica de cada setor;

. *cenário 3* – cenário 1, acrescido de um aumento de 4% na demanda doméstica de cada setor;

. *cenário 4* – crescimento de 5% nas exportações setoriais e aumento de 4% na demanda doméstica de cada setor; e

. *cenário 5* – crescimento de 10% nas exportações setoriais e aumento de 2% na demanda doméstica de cada setor.

Os setores considerados foram indústria de papel, indústria de borracha, siderurgia, metalurgia de não-ferrosos, outros produtos metalúrgicos, indústria têxtil, elementos químicos não-petroquímicos, petróleo e indústria petroquímica, produtos químicos diversos, transformação de material plástico, artigos de vestuário e acessórios, calçados e artigos de couro e peles, minerais não-metálicos, manutenção de máquinas e tratores e indústria do café. Os resultados são apresentados na Tabela 7.

Tabela 7 – Grau de utilização da estrutura produtiva em 4 cenários.

Setor-matriz (setores selecionados)	Simulação – grau utilização (%)					
	Grau utilização 2002 (%)	C 1	C 2	C 3	C 4	C 5
Papel	93,3	94,1	96,7	99,3	97,8	99,7
Borracha	89,5	91,6	94,3	97,1	94,7	97,2
Siderurgia	88,0	97,8	100,0	102,3	93,6	96,9
Metalurgia não-ferrosos	88,0	94,8	97,7	100,5	94,6	98,3
Outros prod. metalúrgicos	88,0	90,3	93,5	96,6	93,1	95,0
Têxtil	84,3	84,7	87,8	90,9	89,0	90,6
Elem. quim. não-petroq.	84,0	86,7	89,0	91,2	88,2	90,1
Refino petróleo ind. petroq.	84,0	85,0	87,2	89,4	87,7	89,3
Produtos Quim. Diversos	84,0	86,3	89,3	92,3	89,0	91,0
Transformação Mat. Plástico	83,0	83,9	86,7	89,5	87,2	86,6
Artigos vestuário e acessórios	83,0	83,0	87,0	91,0	87,1	87,3
Calçados e artigos couro	83,0	83,1	85,0	86,9	90,9	96,8
Minerais não-metálicos	82,8	86,0	88,8	91,6	86,9	88,1
Manutenção maqs. e tratores	81,5	84,1	87,9	91,6	86,9	88,5
Café	80,0	80,0	82,4	84,7	84,7	87,0

Fonte: IEDI (2003a).

As conclusões do estudo do IEDI apontam para uma limitação na capacidade instalada para compatibilizar o crescimento das exportações com o atendimento da demanda doméstica em vários setores. O problema é considerado particularmente grave e generalizado na indústria de bens intermediários e na indústria de base.

De acordo com o Ministério do Planejamento (BRASÍLIA, 2003a), a modernização da estrutura produtiva do país deverá ser obtida pela consolidação da abertura econômica e a qualificação da mão-de-obra, juntamente com a flexibilização das relações trabalhistas.

Segundo o Ministério do Planejamento (BRASÍLIA, 2003a), as diretrizes para a estratégia de Inserção Competitiva e Modernização Produtiva são:

- modernização e ampliação da infra-estrutura;
- aumento da participação do setor privado em investimentos para o desenvolvimento;
- fortalecimento de setores com potencial de inserção internacional e estímulos à inovação tecnológica e à reestruturação produtiva;
- melhoria educacional; e
- modernização das relações trabalhistas.

Implantar essa política exige a formação de uma sólida aliança entre poder público e iniciativa privada, fortalecendo os investimentos nas áreas necessárias.

As reformas nos setores de infra-estrutura serão de grande importância para tornar a indústria brasileira mais competitiva. Por exemplo, investimentos na área de transportes, mais precisamente nos portos e aeroportos, onde atualmente os custos de operação oneram e tiram a competitividade de nossas exportações, seriam relevantes.

2.2.2 – Pequenas e Médias Empresas (PMEs)

Atualmente, os micros, pequenos e médios negócios representam no país um potencial instrumento criador de empregos, sendo este setor o que mais emprega no Brasil. Porém, representa uma área que recebe pouca atenção dos governos e é pouco incentivada, tanto financeiramente, quanto em termos de difusão da cultura empreendedora.

De acordo com Longenecker (1997), as pequenas e médias empresas constituem parte da comunidade empresarial. Este fato pode ser confirmado ao se observar, por exemplo, a participação deste segmento no número de empresas exportadoras: a

categoria de micro empresa representou 23,3% das empresas exportadoras no país, em 2003; as pequenas empresas representaram 38,8% do total de empresas exportadoras no mesmo período e as médias empresa constituíram 26,5% das empresas brasileiras que exportam, também para o ano de 2003 (SEBRAE, 2004).

Inúmeras são as contribuições das pequenas e médias empresas no atual contexto econômico. Pode-se mencionar e explicar algumas delas, tais como: geração de novos empregos, introdução de inovação, estimuladora de competição econômica etc.

Estão concentrados nas pequenas e médias empresas muitas das oportunidades de emprego que uma economia em crescimento oferece. Para Longenecker (1997), este segmento cria muitos novos empregos, enquanto as grandes corporações estão achatando e demitindo funcionários.

Registros mostram que muitos avanços científicos foram originados por cientistas independentes e pequenas organizações. O estudo de Edwards e Gordon *apud* Longenecker (1997), mostra que as pequenas empresas norte americanas são consideradas inovadoras superiores, tanto em setores que estão expandindo como nos que estão diminuindo os empregos. Desde algum tempo atrás, estudos já demonstravam a relevância da pesquisa realizada por pequenas empresas, o que nem sempre era percebido nas médias e grandes empresas. O que se confirmou nas pesquisas realizadas por Acs e Audretsch (1990), que sugeriam que a atividade inovadora tenderia a diminuir, à medida que o nível de concentração em um setor se elevasse, confirmando assim a importância da inovação nas pequenas empresas.

No Brasil, devido à falta de incentivo e ao baixo grau de formalização das PMEs, este setor ainda não apresenta grande potencial inovador. Nos Estados Unidos, local de realização das pesquisas, acima mencionadas, e onde as pequenas e médias empresas apresentam traços inovadores, o governo, como forma de estimular a inovação tecnológica, incentiva o financiamento da mesma, via capital de risco. De acordo com Pellón (1999), essa modalidade prevê o financiamento da inovação com recursos próprios, por meio de investidores privados, via participação temporal no capital de empresas que não têm acesso ao mercado de capitais. Dessa forma, a atividade desenvolvida por este tipo de investimento se concentra no apoio às empresas em crescimento ou em processo de iniciação, já que são relevantemente reconhecidas por seu potencial inovador.

As pequenas e médias empresas assumem grande importância quando estão organizadas sob a forma de clusters ou Arranjos Produtivos Locais (APLs). É

surpreendente a vitalidade observada nesses arranjos. Quando este aglomerado de empresas atinge um nível de articulação e organização, revela-se tão competitivo quanto as mais eficientes e poderosas companhias, potencializando sua capacidade e estimulando a competição (IETS, 2003).

A criação do ambiente que incentive e valorize a pequena e média empresa e os APLs pode ser fator decisivo na estratégia de tornar a produção nacional mais eficiente e competitiva. Não é tarefa fácil, pois significa, na prática, romper com o padrão de desenvolvimento perseguido no passado e perpetuado até hoje, segundo o qual, o desenvolvimento se confunde apenas com crescimento econômico, orientado pelo Estado nacional e com base na grande indústria.

A criação deste ambiente, ao contrário, caracteriza-se por uma reorientação do Estado, passando a atuar de forma mais descentralizada e em parceria com a sociedade civil e com a própria iniciativa privada, no sentido de aprimorar os mecanismos de funcionamento do mercado, ao invés de tentar substituí-los.

De acordo com estudo do Instituto de Estudo do Trabalho e Sociedade (IETS, 2003), em parceria com o Sebrae, um esforço nessa direção é prioritário na definição de uma agenda de futuro para o Brasil, por, pelo menos, três razões:

- competitividade: no mundo globalizado, a indústria organizada em redes de PMEs tem se mostrado mais competitiva e flexível que aquela baseada em grandes plantas industriais. Isso acontece tanto em setores tradicionais quanto em tecnologia de ponta.
- emprego: no mundo todo, já há mais de uma década, a maior parte dos postos de trabalhos e os novos postos têm se concentrado em PMEs.
- desigualdade de renda e de participação no mercado: quanto maior a importância das PMEs na produção total de bens e serviços, menor será o grau em que poucas empresas deterão o controle do mercado e, portanto, menos acentuada será a concentração de mercado e de renda. Uma vez criado um ambiente propício para o desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas, será possível que este segmento tenha uma participação mais ativa no mercado, além de que, como já mencionado, quando alocadas sob a forma de arranjos produtivos locais (APLs), as PMEs podem fazer frente às grandes empresas. Nessas condições, torna-se possível estabelecer uma relação inversamente proporcional entre participação das PMEs e concentração de mercado e de renda. Deve-se levar em consideração que, a

maior parte dos 10% mais ricos (que se apropriam de 50% do total de renda) é composta por funcionários de grandes empresas, enquanto, no outro extremo, grande parte dos 50% mais pobres (detêm pouco mais de 10% da renda) é composta por micro, pequenos empresários, trabalhadores autônomos e informais (IETS, 2003).

As estratégias de desenvolvimento local afirmam-se cada vez mais como uma alternativa viável para a reconstituição dos vínculos produtivos entre agentes, comunidades e instituições do governo. Os vínculos sociais, a confiança nas instituições locais e a constituição de um ambiente favorável à inovação e ao empreendedorismo passam a ocupar, finalmente, um lugar prioritário nas agendas políticas, antes organizadas com base em orientações estritamente econômicas e setoriais.

Os micros, pequenos e médios negócios têm-se tornado um elemento importante da realidade econômica e social brasileira, não apenas nos arranjos produtivos locais e na indústria, mas também na chamada “informalidade” dos serviços, sobretudo no âmbito das principais regiões metropolitanas.

Os empreendimentos de micro, pequeno e médio porte são responsáveis pela geração significativa de postos de trabalho em todas as economias abertas do planeta. Na América Latina, o segmento é responsável por metade das ocupações remuneradas. No Brasil, 35 milhões de pessoas estão ocupadas em setores informais da economia e em micro, pequenas e médias empresas, já que 98% dos estabelecimentos empresariais do país são pequenos ou médios empreendimentos (SEBRAE, 2002).

Do período de 1994 à 2002, tanto o número de micro, pequenas e médias empresas quanto o número de pessoas empregadas nestes segmentos registraram um crescimento gradual na área da indústria, comércio e serviço. As Tabelas 8 e 9 retratam os dados referentes ao ano de 1994.

Tabela 8 – Distribuição das empresas industriais, comerciais e de serviços por porte e setor (1994). *

Setor	Número de Empresas (em %)				
	ME	PE	MDE	GE	Total
Indústria	85,26	11,11	2,96	0,67	100,00
Comércio	93,16	6,04	0,48	0,32	100,00
Serviço	87,18	10,25	1,24	1,33	100,00

Fonte: SEBRAE, com dados do IBGE “Estrutura Produtiva Empresarial Brasileira” (1994).

* Para este trabalho foi considerada a metodologia de classificação de empresas utilizada pelo Sebrae. ME (Microempresa): na indústria até 19 empregados e no comércio/serviço até 09 empregados.

Tabela 9 – Distribuição do pessoal ocupado, segundo porte da empresa por setor (1994).

Setor	Pessoal Ocupado (em%)				
	ME	PE	MDE	GE	Total
Indústria	14,87	18,56	24,80	41,77	100,00
Comércio	44,17	23,88	7,75	24,20	100,00
Serviço	18,89	17,96	7,73	55,42	100,00

Fonte: SEBRAE, com dados do IBGE "Estrutura Produtiva Empresarial Brasileira" (1994).

Esses indicadores referem-se ao ano de 1994, mas é possível estabelecer um paralelo e observar o crescimento também nos dias de hoje. Observa-se que, no caso de número de pessoas empregadas, a soma das micro, pequenas e médias empresas, no ano de 1994, perfazia o total de 58,49% de pessoas empregadas. Basta observar o dado do ano de 2002, que se refere às micro, pequenas e médias empresas como o segmento que mais emprega no país, perfazendo um total de 60% (SEBRAE, 2002).

A falta de incentivo dos agentes públicos diz respeito, principalmente, às altas taxas de juros, que criam dificuldades de acesso ao crédito e à alta carga tributária, que reduz o retorno financeiro desse segmento de empresas. Este fator, somado à falta de cultura empreendedora são os responsáveis pelos altos índices de fechamento de PMEs no Brasil, conforme observado na Tabela 10.

Tabela 10 – Extinção de empresas por região: 1994 a 1999.

Região UF	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Norte	1.731	1.374	1.551	1.297	2.044	2.469
Nordeste	8.042	5.382	6.015	6.454	9.402	9.797
Sudeste	24.498	22.167	23.891	26.362	26.758	33.510
Sul	16.420	13.654	11.494	14.090	16.701	19.388
C. Oeste	1.869	1.998	2.258	2.345	2.822	4.082
Brasil	52.560	44.575	45.209	50.545	57.727	69.246

Fonte: SEBRAE, elaborado a partir de dados do DNRC.

Muitas vezes manter um pequeno empreendimento significa ainda, estar no setor informal da economia, visto que as barreiras impostas à sobrevivência do negócio formal se mostram intransponíveis.

Para desenvolver vantagens competitivas, as PMEs precisam ter acesso aos recursos econômicos, sociais e institucionais sem os quais não seriam factíveis as

PE (Pequena Empresa): na indústria de 20 a 99 empregados e no comércio/serviço de 10 a 49 empregados.

MDE (Média Empresa): na indústria de 100 a 499 empregados e no comércio/serviço de 50 a 99 empregados.

GE (Grande Empresa): na indústria acima de 499 empregados e no comércio/serviço mais de 99 empregados.

estratégias de cooperação. Sozinhos, os micros e pequenos e, em muitos casos, médios negócios não têm possibilidade de sobrevivência. Não apenas pela sua diminuta escala de produção, mas também pela dificuldade com que acessam os mercados.

Em pesquisa intitulada “Empreendedorismo no Brasil” (SEBRAE, 2003), constatou-se, no país, uma taxa de empreendedorismo de 12,9% em 2003, após ter registrado taxas mais elevadas nos anos anteriores, como se vê a seguir: (21,4% - 2000); (14,2% - 2001); (13,5% - 2002). Como a média mundial é de 8,8%, o Brasil ainda apresenta níveis elevados na atividade, no Brasil. Porém, mesmo apresentando resultados positivos, há muitos obstáculos à essa atividade.

Um recente estudo do IPEA (2003), a partir dos dados do IBGE, demonstrou que o microcrédito não é suficiente para garantir sobrevivência aos microempreendimentos – uma vez que as taxas de juros praticadas tendem a ser superiores às taxas de retorno observadas. Isso significa que, antes de disponibilizar crédito, é essencial capacitar o microempreendedor e disponibilizar infra-estrutura para que este possa expandir seu negócio de forma eficiente.

A oferta de uma gama tão diferenciada de serviços não é uma tarefa que o Estado brasileiro seja capaz de desempenhar sozinho, requer arranjos, entre diferentes níveis de governo, iniciativa privada e sociedade civil organizada.

A relação crédito/PIB é particularmente baixa no Brasil (cerca de 28%), o que pode ser explicado, ao menos parcialmente, pelo nosso passado inflacionário e pelo *crowding-out* do setor público sobre a canalização de poupança ao setor privado – apesar do grande esforço, nos últimos anos, de redução do déficit público consolidado.

Além de escasso, o crédito é caro e mal distribuído: as PMEs estão praticamente excluídas desse mercado, embora tenham sido registrados progressos nos últimos anos no campo do microcrédito. O crédito pode ser visto como um fator de produção e esta demanda reprimida, por um lado, implica uma sub-utilização da capacidade instalada e, por outro, prejudica a formação de capital da economia como um todo.

Segundo a pesquisa “Criação de um ambiente favorável aos micros e pequenos negócios e desenvolvimento”, desenvolvida pelo IETS (2003), o principal obstáculo ao acesso das PMEs ao crédito é a descontinuidade de informações. Obter informações confiáveis sobre potenciais tomadores de crédito no segmento de varejo, onde se encontram as PMEs, é uma atividade extremamente onerosa para entidades financeiras. Isso se traduz em custos administrativos altos, que por sua vez repercutem em taxas de juros elevadas e, portanto, em um forte obstáculo a essa atividade, pelo simples temor

dos potenciais credores aos naturais mecanismos de seleção adversa que costumam imperar nessas condições.

A partir deste diagnóstico, um Grupo de Trabalho recentemente constituído pelo SEBRAE e pelo Banco Central procura reverter esta situação e recomenda que se proceda: ao financiamento de pesquisas sobre as PMEs a partir de bases de dados confiáveis; à construção de bases de informações sobre o histórico de crédito dos potenciais tomadores; à maior divulgação das linhas de crédito que os agentes financeiros já disponibilizam para as PMEs.

Outra ação essencial neste mesmo campo, segundo o supracitado grupo de trabalho, consistiria em fomentar o surgimento de entidades especializadas no risco de operações de crédito para as PMEs. Neste sentido, na contramão das práticas arraigadas de socialização de prejuízos como os fundos de aval, a prioridade seria a de incentivar o surgimento de uma indústria privada (onde, eventualmente, entidades estatais ou para-estatais como o SEBRAE, o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal poderiam ter participações minoritárias) de garantias às operações de crédito às PMEs.

Tendo disponibilizado o crédito e acesso à formação profissional necessária, a micro, pequena e média empresa pode voltar sua atenção para outros assuntos. As tecnologias de informação e comunicação – e a Internet, em particular – oferecem boas oportunidades para este segmento, em vários aspectos: divulgação de negócios, comunicação mais rápida e barata, acesso a informações úteis, agilidade na compra e venda, ampliação de mercados e diminuição de custos operacionais. O uso dessas tecnologias para aumentar a competitividade das micro, pequenas e médias empresas nacionais é uma estratégia a ser encorajada, principalmente pela concorrência cada vez mais acirrada das similares estrangeiras, que já exploram benefícios dessas mesmas tecnologias e as utilizam para competir no mercado nacional (TAKAHASHI, 2000).

2.3 – EXPORTAÇÕES

A balança comercial brasileira vem apresentando superávits desde meados de 2002. Isso não significa, necessariamente, que o país esteja exportando mais ou que tenha aumentado seu espaço no mercado internacional. O comércio exterior apresenta muitas peculiaridades. O fato de a balança comercial brasileira estar operando com resultados positivos significa, no caso brasileiro, que o país está importando menos, como pode ser visto na Figura 5.

Fontes: MDIC/SECEX/ (BRASÍLIA, 2003b).

Figura 5 – Participação do Brasil nas Importações e Exportações Mundiais (%).

Uma peculiaridade típica de países em fase de desenvolvimento é que, nem sempre, redução de importações significa auto-suficiência. Para o Brasil, neste momento, significa que a economia não está plenamente aquecida, que muitas indústrias podem estar trabalhando aquém de sua capacidade e isso tem uma série de desdobramentos, entre eles, redução da produtividade, aumento do número de pessoas fora do mercado de trabalho, diminuição do consumo, etc.

A comparação com anos anteriores permite identificar um aumento no índice de exportação. Dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (BRASÍLIA, 2003b) apresentam, de forma desagregada, o crescimento das exportações brasileiras levando em consideração a natureza dos produtos produzidos: básicos, semimanufaturados e manufaturados. A ordem de processamento industrial dessas três categorias transcorre do menor para o maior valor agregado. Dessa forma, os produtos básicos não possuem valor agregado, os semimanufaturados possuem pouco e os produtos manufaturados possuem maior valor agregado.

Dentre os produtos exportados pelo país, podem ser considerados como básicos a soja, o café, o açúcar, o minério de ferro, o suco de laranja e o fumo. Os semimanufaturados são a celulose, o óleo de soja, ferro-liga, couros, peles e alumínio bruto. Já os manufaturados são produtos, como por exemplo, auto-peças, calçados, motores para veículos, óleos combustíveis, bombas e compressores, móveis, pneus etc.

De acordo ainda com o Ministério (BRASÍLIA, 2003b), os principais produtos exportados pelo Brasil foram, no ano de 2002: veículos automóveis, tratores, ciclos (automóveis com motor de explosão e autopeças) – 7,4%; caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos (motocompressor, outros motores de explosão) – 7,0%; ferro fundido, ferro e aço (semimanufaturados de ferro ou aço não ligado e ferro fundido bruto não ligado) – 5,7%; minérios, escórias e cinzas (minérios de ferro não aglomerados e seus concentrados e minério de ferro aglomerado e seus concentrados) – 5,3%; máquinas, aparelhos e materiais elétricos (terminais portáteis de telefonia celular) – 5,1%; sementes e frutos oleaginosos, grãos (outros grãos de soja, mesmo triturados) – 5,1%; combustíveis, óleos e ceras minerais (óleos brutos de petróleo, óleo combustível e outras gasolinas) – 4,9%; aeronaves e outros aparelhos aéreos ou espaciais (outros aviões/veículos aéreos, outros aviões a turbojato) – 4,6%; carnes e miudezas comestíveis – 4,6%; resíduos das indústrias alimentares (alimentos para animais) – 3,8%; açúcares e produtos de confeitaria – 3,7%; madeira, carvão vegetal e obras de madeira – 2,9%; calçados, polainas e artefatos semelhantes – 2,5%; café, chá, mate e especiarias – 2,2%; alumínio torrado e suas obras – 2,1%; pasta de madeira – 1,9%; preparação de produtos hortícolas de frutas – 1,9%; produtos químicos orgânicos 1,8%; fumo e seus sucedâneos manufaturados – 1,7%; peles e couros – 1,6%; papel e cartão, obras de pasta celulósica – 1,5%; gorduras, óleos e ceras, animais ou vegetais – 1,5%, plástico e suas obras – 1,4; demais Produtos – 17,9%.

Parte considerável desses produtos não necessita de elaboração ou de pesquisa para ser produzidos, portanto, não possui alto valor agregado e, muitas vezes, ainda são fornecidos por uma infinidade de outros países.

As dificuldades do comércio exterior brasileiro são inúmeras. A precariedade da pesquisa e desenvolvimento de novos produtos tira parte considerável das chances do país de buscar maiores fatias no mercado externo. Um fator que deveria ser visto como uma vantagem brasileira é o fato de o país possuir um grande número de ministérios e agências com responsabilidade sobre o tema e, no entanto, pode-se dizer que a política comercial tem sido considerada essencialmente passiva por um longo período de tempo.

Apesar disso, o Brasil tem estabelecido relações comerciais relevantes. O país exporta para muitos países (Figura 6), assim como importa. A falta de conhecimentos sobre o funcionamento e as oportunidades do mercado externo também é considerada como obstáculo às exportações brasileiras. O maior acesso às informações poderia contribuir para que o Brasil exportasse para uma diversidade maior de regiões.

Fontes: MDIC/SECEX/ MDIC/SECEX (BRASÍLIA, 2003b)

Figura 6 – Principais parceiros comerciais do Brasil (2002) – Exportação.

O Brasil também mantém ligações comerciais com blocos econômicos, estes são representados por associações de países que estabelecem relações econômicas privilegiadas entre si. As facilidades permitidas pelos blocos, tal como redução de tarifas, variam de um para outro. As negociações bilaterais, regionais e multilaterais de que o Brasil participa têm desempenhado um papel de crescente importância na definição do grau de abertura do mercado e na geração de oportunidades para o aumento das exportações. A diplomacia comercial e econômica, de forma geral, é um elemento de crescente importância em qualquer estratégia de integração via expansão das exportações. A Tabela 11 mostra os percentuais de exportação brasileira para os principais blocos econômicos, nos anos de 2001 a 2003.

Tabela 11 – Blocos de destino das exportações Brasileiras (US\$).

	2001	%	2002	%	2003	%
Nafta	16.613.200.960	25,54	18.477.895.643	27,26	20.411.205.782	25,51
União Européia	14.865.365.206	22,86	15.113.390.695	22,29	18.102.064.634	22,62
Mercosul	6.363.655.405	9,79	3.310.816.530	4,88	5.671.852.729	7,09
Ásia*	6.949.344.838	10,68	8.791.090.738	12,97	11.676.285.858	14,59
Aladi**	5.860.931.887	9,02	6.555.421.702	9,68	7.248.299.758	9,07
EUA ***	14.378.146.546	22,11	15.534.804.302	22,92	16.900.922.658	21,12
Total	65.030.644.882	100	67.783.419.610	100	80.010.631.419	100

* Exclusive Oriente Médio

** Exclusive Mercosul

*** Inclusive Porto Rico

Fontes: MDIC/SECEX (BRASÍLIA, 2004b).

A partir dessa breve explanação acerca do atual estado das exportações brasileiras, cabe ressaltar que os principais obstáculos encontrados pelo Brasil são: a falta de conhecimento do mercado externo, a baixa capacidade da área de Pesquisa e Desenvolvimento, fazendo com que a lista de produtos exportados pelo Brasil contenha a maior parte de itens com baixo valor agregado e, por fim, a desarticulação do grande número de agências responsáveis pelo desenvolvimento de políticas comerciais.

2.3.1 – Prioridades para a Política de Exportações brasileira

Ao contrário do que se observou nas décadas de 50 a 70, quando o Brasil adotou uma política comercial bastante ativa, o foco político nos anos seguintes recaiu mais na substantiva expansão das exportações do que na gestão das barreiras à entrada de produtos estrangeiros.

O Brasil passou, na segunda metade do século 20, por diferentes ciclos de abertura e fechamento de sua economia. No episódio mais recente, no período 1988/93, o país promoveu ampla redução de barreiras tarifárias e não tarifárias, revertendo o processo de fechamento levado a cabo na primeira metade dos anos 80. Paralelamente, o país também vem incentivando, desde 1968, as exportações de manufaturados, tendo o auge desse processo ocorrido em meados da década de 90, quando buscava uma saída para a crise cambial.

O desempenho mediano das exportações brasileiras na última década não autoriza projeções mais otimistas quanto ao seu crescimento inercial nos próximos anos, o que sugere espaço, notadamente para políticas de caráter microeconômico e institucional que ajudem a promover essa transição para uma economia em que as exportações cresçam a uma taxa que seja pelo menos o dobro daquela a que o PIB se expande.

Também importantes na determinação da política comercial nos anos 90 foram o avanço do Mercosul e a instituição da Organização Mundial de Comércio (OMC).

Com relação à política comercial para o Brasil dos próximos anos, Pinheiro (2002) acredita que um conjunto de premissas e condicionantes precisa ser levado em conta. Algumas das mais importantes são:

- expansão das exportações, de forma a permitir que os objetivos de gerar superávits comerciais e aumentar o fluxo de comércio sejam simultaneamente alcançados.

- redução das distorções e ineficiências causadas pela estrutura de proteção tarifária e não tarifária.
- promoção das exportações não deve se basear prioritariamente na concessão de subsídios fiscais e financeiros, que, aliás, se mostraram incapazes de gerar uma dinâmica sustentada de expansão das vendas externas do país.
- a política comercial necessita ser transparente e ter custos e metas objetivos e verificáveis, que permitam uma avaliação constante de sua eficácia e eficiência.
- permanência do câmbio flutuante, totalmente desvinculado da função de âncora nominal, de forma a desempenhar um papel mais importante para equilibrar o mercado de divisas. Com o câmbio flutuante, o foco da política comercial sai um pouco do curto prazo e da geração de saldos comerciais, abrindo espaço para repensar-se enquanto instrumento de relaxamento da restrição externa ao crescimento e de ampliação do fluxo de comércio exterior.

A primeira questão que se julgou importante considerar foi o quadro de condicionantes externos mencionado, pelos acordos e negociações de que o Brasil participa. Por exemplo, como já mencionado, as regras da OMC impedem que se desenvolva uma política de promoção de exportação semelhante à adotada no início dos anos 80, largamente calcada em subsídios públicos. Por outro lado, essas regras criaram brechas que talvez possam ser exploradas, como o estímulo às exportações via incentivos às atividades de P&D e ao desenvolvimento regional.

Abreu (2002) conclui que é importante não superestimar a capacidade de barganha do país nas negociações entre blocos econômicos, ainda que esta seja naturalmente maior em alguns casos (notadamente nas negociações relativas a acordos regionais) do que em outros. Um corolário importante é que o Brasil deve saber se posicionar para extrair benefícios das disputas entre os três principais participantes nessas negociações – Estados Unidos, União Européia e Japão – evitando desgaste em disputas que só serão resolvidas por acordos entre eles. Outro corolário é que os ganhos que se podem obter pela via da negociação são necessariamente limitados, ainda que longe de pré-definidos, recomendando que não se pode prescindir de um esforço interno de aumento de competitividade externa.

Em um contexto de escassez de recursos financeiros, humanos e institucionais, como é o caso do Brasil, um elemento importante para qualquer estratégia de promoção de exportações é a definição do público-alvo a ser prioritariamente focado. Em outras

palavras, a identificação de que tipos de produtos, mercados e empresas têm maior potencial para produzir uma significativa expansão das exportações com os recursos e o tempo disponíveis para tal.

Para Markwald e Puga (2002), um dos aspectos mais importantes de qualquer política de promoção de exportações é o universo das empresas a serem focadas por essa política. Eles concluem que, mais promissor do que tentar aumentar a proporção de empresas que exportam, proporção que, apesar de baixa para padrões internacionais, vem crescendo espontaneamente, é importante focar as empresas que já exportam, reduzindo a elevada taxa de desistência e buscando aumentar a sua propensão a exportar. Em certa medida, essa recomendação contrasta com o perfil da política comercial adotada em anos recentes, que tem privilegiado os estímulos à entrada de novas empresas na atividade exportadora.

No centro desse debate está o papel das micro, pequenas e médias empresas exportadoras. Na medida em que, como mostram Markwald e Puga (2002), a maior parte das grandes empresas em setores tradicionais já está engajada na atividade exportadora, o esforço de aumentar o número de exportadores deve ser naturalmente focado nas empresas de menor porte. Como se sabe, porém, é esse segmento que enfrenta maior dificuldade em se inserir no contexto competitivo – incluídos aqui itens como capacidade gerencial, acesso à tecnologia, custos de infra-estrutura, crédito etc. A pequena escala inibe investimentos específicos, como tende a ser o caso de investimentos em logística, marketing, conhecimento e desenvolvimento do mercado, aprendizagem de normas sanitárias, trâmites administrativos etc. Ela também dificulta a diversificação do risco e o desenvolvimento da capacidade gerencial, na medida em que o dono da empresa muitas vezes precisa se multiplicar na execução de variadas atividades.

Uma forma de aumentar o coeficiente de exportação das empresas brasileiras é estimulando-as a vender os seus produtos em mercados regionais. De fato, alguns estudos mostram que há grande concentração dos exportadores brasileiros para o mercado latino-americano. Se as empresas são competitivas em certos mercados e já têm experiência exportadora, estimulá-las a entrar em novos mercados deve ser, em princípio, mais fácil do que tornar exportadora uma empresa que nunca o foi.

Fonseca (2002) desenvolveu um trabalho que remete a essa questão. A partir de alguns critérios, que levam em conta a competitividade relativa do Brasil e o seu dinamismo e importância nas exportações mundiais, o trabalho seleciona e analisa, em

detalhe, a evolução da participação brasileira nas exportações de um conjunto de produtos nos principais mercados. Mostra que há uma grande variedade de situações, desde casos em que o Brasil goza de uma posição dominante nos diversos mercados até outros, em que parece haver um espaço razoável para expandir a sua participação. O trabalho, ainda, retrata que a Ásia, dos vários destinos alternativos para as exportações, aparece como a região de maior potencial, indicando que há um espaço importante a ser explorado com os acordos bilaterais que o Brasil vem buscando com Japão, China e Índia.

Outro assunto importante é o possível conflito entre promoção de exportações e outras políticas e/ou regulações públicas, as quais podem ter efeitos líquidos negativos, que se convencionou chamar de viés antiexportação. Essas políticas poderiam compreender também instrumentos como o aumento do crédito para exportação, a desoneração tributária e a eliminação de barreiras não tarifárias em setores específicos. Por outro lado, há um conjunto de outros fatores e políticas que podem inibir significativamente a disposição empresarial para competir no mercado externo. A qualidade e a distribuição geográfica da infra-estrutura, a informação disponível sobre o mercado externo, a cultura empresarial, as normas e os padrões técnicos domésticos diferentes dos adotados internacionalmente, a língua nacional, o tipo de educação recebido por trabalhadores e gerentes das empresas e, principalmente, a natureza de outras políticas públicas (creditícia, fiscal etc) e os incentivos delas decorrentes são exemplos de fatores que podem inibir um maior engajamento das empresas na atividade exportadora.

De acordo com Motta Veiga (2002), há quatro linhas de atuação em favor da redução do viés antiexportador: primeiro, um renovado esforço de simplificação burocrática para facilitar a atividade de exportação; segundo, o fortalecimento de órgãos de certificação e normatização, de forma a reduzir o custo de adaptação do produto brasileiro aos padrões de qualidade dos mercados de países mais desenvolvidos; terceiro, um renovado esforço de ajudar a empresa brasileira, com foco nas que já exportam, a obter informações sobre os mercados importadores; quarto, e certamente mais polêmico, o aumento do grau de competição da economia doméstica, de forma que o diferencial em relação a mercados externos diminua. Como observa o autor, as empresas brasileiras estão pouco acostumadas à competição, pois esta é relativamente pequena no mercado doméstico, e a necessidade de trabalhar em mercados mais competitivos no exterior é vista como um fator de risco importante.

Há, ainda, três elementos considerados decisivos para fomentar a competitividade exportadora: o financiamento, a logística exportadora e a tecnologia.

Segundo Blumenschein e Lopes de Leon (2002), sobre o primeiro elemento dessa análise, há a necessidade de melhorar a distribuição dos produtos de financiamento às exportações. O preço e a acessibilidade a esses produtos são objeto de reclamações permanentes dos exportadores, algumas delas sem solução antes que os juros, da economia como um todo, sejam reduzidos. Mas uma constatação nova é que mesmo os produtos já disponíveis não são adequadamente conhecidos pelos exportadores, particularmente no caso daqueles oferecidos pelas instituições públicas.

Sobre a questão da logística, Goebel (2002) desenvolve uma ampla discussão sobre a infra-estrutura de exportação, com especial destaque para o sistema portuário, meio utilizado pela maior parte das exportações brasileiras. Da análise de Goebel conclui-se que os portos brasileiros ainda trabalham com um ultrapassado formato de entreposto comercial e que antigos e mal resolvidos problemas do quadro regulatório do setor, notadamente no que diz respeito à contratação de trabalhadores, são um aspecto importante desse anacronismo. Um dos problemas centrais da logística exportadora é a tendência, cada vez maior, de os importadores industriais nos países de destino trabalharem com métodos *just in time* e de qualidade total, que exigem do exportador agilidade e segurança na entrega dos seus produtos. Isso significa que a logística no mercado de destino também se torna fundamental para a competitividade das exportações.

Outro estudo, desta vez de Iglesias e Motta Veiga (2002), revê a experiência brasileira de investimentos diretos no exterior. Levanta o perfil dos investimentos realizados por exportadores brasileiros, em termos do país em que foram realizados, os tipos de investimento feito etc, e avalia as perspectivas de que haja uma expansão desses investimentos no futuro. Uma das principais conclusões do estudo é que o nível relativamente moderado com que os exportadores brasileiros investem nos mercados de destino de suas vendas externas está diretamente correlacionado com a natureza da pauta de exportação do país. Vale dizer, com uma pauta com grande participação de *commodities*, há pouca necessidade de contar com apoio de uma logística no mercado de destino. A grande conclusão disso tudo é que um processo de expansão e diversificação das exportações deverá, provavelmente, necessitar de maior presença do exportador nos seus mercados externos, o que significa que para promover as exportações pode ser necessário financiar investimentos de empresas brasileiras nos

seus mercados externos, notadamente em redes de armazenagem e distribuição, criação de marcas etc.

O trabalho de Tigre (2002) analisa o terceiro elemento da competitividade externa e discute a relação entre política tecnológica e promoção das exportações. Talvez a principal conclusão do estudo de Tigre, seja a profunda dissociação entre as políticas tecnológica e de promoção das exportações no Brasil. Ou seja, apesar da simpatia com que muitos economistas vêem a tese de que a expansão das exportações brasileiras dependeria de um substantivo incremento no seu conteúdo tecnológico, pouco é feito nesse sentido.

A conclusão mais importante é a de que qualquer política comercial só será bem sucedida se contar com um compromisso forte, estável e duradouro do governo com a promoção das exportações. Os investimentos mais importantes para viabilizar as exportações são aqueles voltados primordialmente para o mercado externo, e que embutem, portanto, o risco de que este deixe de ser prioridade, seja por uma reorientação de foco (por exemplo, para a substituição das importações) ou por um maior acesso ao financiamento externo, em função de um aumento da liquidez internacional. Para o desenvolvimento de tecnologia, assim como para o estabelecimento de infra-estrutura, aqui ou no exterior, ou no desenvolvimento de instrumentos financeiros adaptados à atividade exportadora, notadamente das pequenas empresas, a credibilidade do compromisso com as exportações é fundamental para motivar as empresas a aumentar sua competitividade externa. Enquanto esse compromisso não existir, um grande número de empresas continuará a ter no mercado externo uma alternativa secundária para escoar a sua produção, focando suas atividades principalmente no mercado interno.

2.4 – PESQUISA E DESENVOLVIMENTO

A revolução tecnológica a que o mundo está submetido já é perceptível no Brasil, que é considerado potencial usuário das tecnologias disponíveis e desenvolvidas por países economicamente mais avançados. Com grandes cidades, e um certo grau de desenvolvimento, o país representa um mercado bastante promissor para a disseminação de novos produtos e serviços. Cabe, no entanto, transpor a categoria de usuário para a categoria de produtor e usuário, para o que será necessário, além de base tecnológica e de infra-estrutura, um conjunto de condições e de inovações nas estruturas produtivas e

organizacionais, no sistema educacional e nas instâncias reguladoras. A precariedade da educação oferecida não torna os indivíduos aptos e, tampouco, incentiva o desenvolvimento intelectual. A dinâmica da sociedade da informação requer educação continuada ao longo da vida, que permita ao indivíduo não apenas acompanhar as mudanças tecnológicas, mas, sobretudo desenvolve-las.

No Brasil, até mesmo a educação básica apresenta deficiências marcantes, particularmente nos segmentos sociais de baixa renda e em regiões menos favorecidas, onde o analfabetismo permanece como realidade nacional. De acordo com dados do IBGE, em nove anos, a escolaridade da população em idade ativa aumentou pouco mais de um ano, em média, atualmente, de 6,7 anos de estudo para homens e 7,3 anos para mulheres. Os problemas relacionados com a educação brasileira são de natureza complexa e percorrem um longo período de tempo, além de que, superar antigas deficiências (ausência de infra-estrutura, mão-de-obra e equipamentos adequados, despreparo dos alunos, problemas curriculares etc) não é a única questão a ser solucionada. Preparar os alunos e torná-los aptos a darem continuidade aos estudos, de forma a habilitá-los verdadeiramente para entrarem no mercado de trabalho, constitui-se em outra questão que dever ser considerada.

A carência de recursos, tanto financeiros como humanos, para a criação e o desenvolvimento de novos produtos, faz do Brasil um país que apenas usufrui dessas tecnologias, com pouca participação no seu desenvolvimento. Na sociedade da informação, o cenário econômico transforma-se de tal modo que inovar e converter conhecimento em vantagem competitiva, constituem-se em importantes diferenciais. Criar competências exigidas pela Nova Economia (VELLOSO; DUPAS; SUZIGAN; 1991) pode, entre outras coisas, significar voltar a atenção para questões estruturais, como a educação e a pesquisa e desenvolvimento, mesmo que sejam investimentos com longo tempo de retorno.

Particularmente estratégico, nesse contexto, é deter conhecimento avançado sobre as tecnologias de informação e comunicação que hoje ocupam o centro da dinâmica de inovação e é fator primordial de competitividade econômica. É necessário, portanto, para países como o Brasil, dotar-se de programas flexíveis e dinâmicos de fomento à pesquisa, com foco no domínio de tecnologias chaves, para o desenvolvimento da indústria nacional.

A agência brasileira de P&D em tecnologias de informação e comunicação tem procurado refletir as necessidades e prioridades nacionais, orientando-se no sentido da

geração de resultados inovadores e de produtos e serviços que contribuam para a melhoria da qualidade de vida e do bem-estar social, assim como para o aumento da eficiência e competitividade do setor produtivo.

Uma iniciativa da Financiadora de Estudos e Projetos do Ministério da Ciência e Tecnologia (Finep) criou e opera 14 fundos que receberam cerca de R\$ 1 bilhão em verbas do Ministério, dos quais R\$ 520 milhões foram aplicados em 2002 (LEVY, 2002). Os fundos constituem um mecanismo inovador de estímulo ao fortalecimento do sistema de ciência e tecnologia (C&T) nacional. Entre os objetivos a serem alcançados, podem ser citados: a modernização e ampliação da infra-estrutura de C&T; a promoção de maior sinergia entre as universidades, centros de pesquisa e o setor privado; a criação de novos incentivos ao investimento privado em C&T; incentivo a geração de conhecimento e inovações que contribuam para a solução dos grandes problemas nacionais; estímulo à articulação entre ciência e desenvolvimento tecnológico.

Outra importante instituição ligada à pesquisa e ao desenvolvimento dos recursos do país é a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Sua missão é viabilizar soluções para o desenvolvimento sustentável do agronegócio brasileiro por meio de geração, adaptação e transferências de conhecimentos e tecnologia. A Embrapa investe, sobretudo, no treinamento de recursos humanos.

Um ponto que deve ser considerado diz respeito à estruturação do sistema nacional de inovação. Nos países desenvolvidos, as empresas criam, com apoio do setor público, sólida capacidade de realizar P&D, seja em seus próprios laboratórios seja demandando recursos humanos e materiais externos. Criou-se um ambiente e um sistema de inovação que articula agentes públicos e privados e viabiliza o processo de inovação liderado pelas empresas.

No Brasil, ao lado da baixa prioridade dada pelas empresas à inovação, deve-se considerar que um dado genético do processo de industrialização foi a concentração da capacidade de pesquisa nas universidades e institutos públicos de pesquisa, cuja lógica está calcada na geração de conhecimentos de livre circulação. Na medida em que, salvo exceções, a inovação não se colocava como estratégica para a sobrevivência das empresas, não se desenvolveram plenamente as articulações entre universidades e institutos de pesquisa e empresas, e os conhecimentos ali gerados não se transformaram, na mesma intensidade, em conhecimentos proprietários protegidos por patentes.

Dados apresentados no Seminário Produção Científica no Brasil (BRITO CRUZ, 2002), apontam que do total de cientistas e engenheiros atuantes em P&D em todas as áreas – atualmente em torno de 83 mil profissionais – cerca de 68% atuam nas universidades e apenas 11% exercem suas atividades em centros de pesquisas de empresas privadas.

Os grupos de pesquisas distribuídos, quase que exclusivamente, pelas universidades públicas constituem o principal referencial de desenvolvimento de pesquisa e de formação de recursos humanos e atuam, em geral, de forma bastante distanciada das necessidades e prioridades do segmento produtivo.

A realização de P&D em países mais desenvolvidos, como a Alemanha, Estados Unidos e Japão, é feita, em grande proporção, pela própria indústria, enquanto no Brasil, a quase totalidade é responsabilidade das universidades. Naqueles países existe, bem desenvolvida, uma cultura empresarial sobre P&D, tanto que são criadas, com recursos humanos apropriados, agências internas destinadas a essas atividades, buscando mais inovações para melhor poder competir.

O fato de, no Brasil, a maior parte dos pesquisadores estarem alocados nas universidades tem o seguinte reflexo. O Brasil mantém uma produção científica elevada e crescente, tendo passado da 28ª posição em 1991 para a 17ª posição em 2002 (TAKAHASHI, 2000). Por que essa produção científica não tem se traduzido em inovações tecnológicas? Considerando-se o número de patentes como indicador, tem-se como baixo o esforço de inovação e, portanto, fraco o resultado neste campo.

De acordo com o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (2002), o número anual processado apenas pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) no âmbito do Tratado de Cooperação de Patentes (PCT) passou de 15.000 em 1991 para 115.000 em 2002. Enquanto países como Coreia, China, Índia e África do Sul expandiram em 52% o número de patentes processadas no PCT nos últimos cinco anos, o crescimento do Brasil no mesmo período foi de 20%. Isto implicou numa redução da participação brasileira no total de pedidos de patentes de 16,3% em 1995 para irrisórios 3,5% em 2002.

Não há tradição em P&D voltada para atender às necessidades do setor produtivo no Brasil. A gênese da indústria brasileira foi marcada pelo processo de substituição das importações, cujo estágio inicial teve como foco setores produtores de bens de consumo corrente, de baixo conteúdo tecnológico. A partir do final da Segunda Guerra Mundial, o país avançou na instalação de setores de bens de consumo duráveis e

bens de capital, mais exigentes em tecnologia. A estratégia adotada para acelerar o crescimento foi atrair grandes empresas multinacionais em busca de novos mercados e espaços de valorização de capital. Estas traziam, das matrizes, tecnologias próprias, e na melhor das hipóteses tratavam de adaptá-las à realidade brasileira.

Segundo Buainain e Carvalho (2002), a indústria cresceu, portanto, em um ambiente institucional marcado por elevada proteção à concorrência internacional, por meio de tarifas e restrições comerciais, e pelo fácil acesso à tecnologia externa, barateada por uma política cambial praticada exatamente para reduzir os custos de bens de capital, tecnologia e insumos industriais. Neste contexto, a dinâmica e competitividade da indústria nacional estiveram mais determinadas pelos mecanismos de proteção e baixos salários do que pelo impulso de inovação autônomo. A vantagem do "inovador pioneiro" era determinada pelo acesso à tecnologia produzida no exterior, não pela capacidade de gerar novas tecnologias.

Ainda, segundo os autores, é importante ter presente que a precária capacidade de inovação das empresas não foi considerado um problema importante para o crescimento econômico brasileiro, até o início da década de 1990. O ambiente institucional no Brasil e no mundo mudou radicalmente: abertura comercial, globalização econômica, integração regional, acordos multilaterais de comércio e propriedade internacional, entre outros. Neste novo quadro, as empresas brasileiras, defasadas tecnologicamente, defrontaram-se com a necessidade de fazer frente à concorrência de produtos e processos de produção contemporâneos, e o que não era um problema passou a sê-lo. Não tendo aprendido a inovar, a alternativa imediata das empresas foi aprofundar a incorporação de tecnologia externa, ampliando a participação de componentes não-nacionais nos produtos elaborados no Brasil.

A estratégia de ajuste dos anos 90, de caráter fortemente defensivo, se por um lado foi funcional no curto prazo, por outro não assegura, por si só, condições de competitividade sustentável e nem melhora a inserção das empresas brasileiras no mercado internacional. Neste contexto, capacidade de inovação e proteção da propriedade intelectual adquirem um novo significado e maior relevância. É preciso, via política industrial e de inovação, induzir um processo de mutação dos traços genéticos da indústria brasileira a fim de transformar a capacidade de inovação em força motriz do desenvolvimento econômico sustentável (BUAINAIN e CARVALHO, 2002).

Em reportagem para o jornal "O Estado de São Paulo", Chade (2003), correspondente de Genebra, relata estudo da ONU que afirma que a falta de

investimento em inovação tecnológica está saindo caro para a economia brasileira. Durante a década de 90, diz a pesquisa, o governo liberou o comércio sem um forte incentivo à pesquisa, o que resultou em um aumento expressivo da importação de tecnologia pelas empresas, queda no número de cientistas e uma pressão significativa sobre a balança de pagamentos do país, com os *royalties* cobrados pelas empresas estrangeiras.

O presidente da Academia Brasileira de Ciências, Eduardo Krieger, em discurso no ato de posse dos novos acadêmicos, em 4 de junho de 2003, afirmou que “expandir a base científica, ainda insuficiente para as necessidades do país, é uma das prioridades” (JORNAL DA CIÊNCIA no. 507). Krieger situa o Brasil ao lado da China e da Índia, como países reconhecidos como proficientes cientificamente e que têm condições de aproximar-se dos países industrializados. Considera, ainda, que a produção científica tenha crescido ao mesmo tempo em que ocorreu o crescimento dos recursos humanos qualificados, mas que, no entanto, esta evolução é acompanhada de novos desafios.

A área de Pesquisa e Desenvolvimento necessita de medidas que visem seu desenvolvimento. São apontadas, pelo menos, duas ações sobre este tema, no caso brasileiro. A primeira é fortalecer a relação universidade-empresa, estabelecendo verdadeiras parcerias, criando nas universidades a cultura empreendedora. A segunda, e não menos importante ação, seria aumentar os esforços em pesquisa e desenvolvimento na indústria brasileira, com a criação de centros de P&D nas empresas, de modo a aproximar a atividade de pesquisa e desenvolvimento das necessidades dos setores produtivos.

CAPÍTULO 3: BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES) E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, criado em 1952, é uma empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior com objetivo de financiar, em longo prazo, empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento do país (BNDES, 2002).

Alguns artigos do estatuto do Banco (BNDES, 2002) podem ser considerados importantes na definição de suas funções. Entre eles, pode-se mencionar:

. Art. 3º: O BNDES é o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do país.

. Art. 4º: O BNDES exercerá suas atividades, visando estimular a iniciativa privada, sem prejuízo de apoio a empreendimentos de interesse nacional a cargo do setor público.

A ação financiadora resulta na melhoria da competitividade da economia brasileira e na elevação da qualidade de vida da sua população. Objetivos paralelos do banco são, também, o fortalecimento da estrutura de capital das empresas privadas e desenvolvimento do mercado de capitais, a comercialização de máquinas e equipamentos e o financiamento à exportação.

De acordo com o estatuto, desde a sua fundação, em 20 de junho de 1952, o BNDES vem financiando os grandes empreendimentos industriais e de infra-estrutura,

possuindo marcante posição no apoio aos investimentos na agricultura, no comércio e serviço e nas micro, pequenas e médias empresas. Destaca-se também, o apoio aos investimentos sociais direcionados para a educação e saúde, agricultura familiar, saneamento básico e ambiental e transporte coletivo de massa. O BNDES considera ser de fundamental importância, na execução de sua política de crédito, a observância de princípios ético-ambientais e assume o compromisso com os princípios do desenvolvimento sustentável (BNDES, 2002).

Os Produtos e Serviços do BNDES devem atender às necessidades de investimento das empresas de qualquer porte e setor, estabelecidas no país. A parceria com instituições financeiras e agências estabelecidas em todo o país tem como objetivo promover a disseminação do crédito, possibilitando maior acesso aos recursos do BNDES.

3.1 – POLÍTICA INDUSTRIAL E O BNDES NOS ANOS 90

Até meados dos anos 80, o Estado brasileiro exerceu função estruturante, promovendo a criação, consolidação e diversificação de setores industriais. Foi possível criar relações de cooperação entre o Estado - incluindo as empresas estatais e suas agências de financiamento - o capital privado nacional e o capital estrangeiro, para constituir uma indústria diversificada e complexa. A política macroeconômica e a de desenvolvimento industrial eram compatíveis e seguiam um curso complementar, dentro de um mesmo projeto de país.

No início dos anos 90, a economia mundial passou por significativas mudanças: maior concorrência internacional, ritmo muito mais intenso de mudanças tecnológicas e transformações no setor industrial.

No plano interno, a estrutura industrial brasileira estava razoavelmente definida, mas o modelo de desenvolvimento deveria ser revisto para adequar as instituições políticas e a indústria a um novo período de desenvolvimento definido por novas bases. A abertura econômica era iminente. Porém, no início dos anos 90, as condições macroeconômicas não permitiram qualquer evolução do modelo de desenvolvimento. As necessárias mudanças, na indústria brasileira, para adaptação ao modelo competitivo de mercados abertos, não foram feitas e a antiga estrutura institucional brasileira e os traços mais básicos da anterior política industrial ainda permaneceram, mas foram se desestruturando com o tempo.

O Brasil não conseguiu adequar a estrutura institucional, até então vigente, à dinâmica da abertura comercial e caminhar em direção a um novo modelo de desenvolvimento. E, para dificultar mais a situação brasileira, a recente crise, relacionada à desestabilização econômica e financeira e provocada pelos altos índices inflacionários, proporcionou uma desvinculação entre as determinações macroeconômicas e o desenvolvimento industrial. O setor industrial passou a sofrer os efeitos das políticas de estabilização que penalizavam a produção e o crescimento da economia como um todo. Somente alguns poucos setores industriais, cujas políticas de regulação setoriais não eram contraditórias com a política macroeconômica, conseguiram manter a política de desenvolvimento industrial.

Já em meados dos anos 90, o predomínio das políticas macroeconômicas de curto prazo e o impedimento de implementação de políticas de promoção e desenvolvimento seriam ainda maiores, pois o problema inflacionário persistia e a política de importação passou a servir como instrumento de política de combate à inflação.

Nesse contexto, a política econômica passou a não reconhecer validade na política de desenvolvimento industrial, devendo ser ressaltado ainda que se perdeu também a cooperação que existia entre o setor público e o setor privado (IEDI, 2000).

Enquanto, no decorrer dos anos 90, era aplicada uma nova política de estabilização, o governo promoveu uma série de reformas, com destaque para a abertura econômica e a privatização. Porém, a estabilização macroeconômica não foi alcançada e a economia assistiu a maior redução da taxa média de crescimento de sua história; as reformas institucionais foram implementadas num cenário de significativa retração do mercado interno e instabilidade macroeconômica, conformando um ambiente muito desfavorável ao desenvolvimento industrial.

No primeiro período do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) foi definida uma Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), com ações objetivando a melhoria da capacitação industrial brasileira e a abertura comercial para estimular a concorrência.

Em relação às ações de apoio ao setor industrial alguns programas foram desenvolvidos. O PACTI – Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria, previa incentivos fiscais e creditícios e o uso do poder de compra estatal para estimular o desenvolvimento tecnológico nacional. Outro programa foi o PBQP – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, constituído de programas de desenvolvimento

e difusão de novos métodos de gestão, infra-estrutura tecnológica e articulação institucional. Apesar das tentativas, os programas foram inoperantes, dada a falta de recursos para implementá-los, além de que a recessão e a instabilidade econômica limitavam qualquer ação.

A abertura econômica era um processo inexorável, que o país não teria como evitar e nem deveria fazê-lo, em função das profundas alterações da economia mundial e do atraso que a proteção forçada da década de 1980 causara à indústria. Os efeitos positivos estão associados ao aumento da produtividade e da qualidade dos produtos daqueles setores e empresas sobreviventes. De outro lado, a rapidez com que avançou foi excessiva, as mudanças de regras e dos cronogramas desorientaram os processos de adaptação das empresas, além do que a abertura não se fez acompanhar de políticas que permitissem criar condições de reestruturação e de aumento de competitividade para as empresas brasileiras. Assim, alguns setores inteiros, dentre os menos preparados para enfrentar a concorrência internacional e para os quais não foram concedidas as mínimas condições necessárias para competir no mercado aberto, foram rapidamente destruídos e substituídos por importações crescentes.

A maior exposição da indústria à concorrência externa nesse período decorreu por vários motivos, entre eles (IEDI, 2000):

- medidas de política tarifária, introduzidas no governo Collor-Itamar (1991-1994);
- impulso que a estabilização de preços, ocorrida em meados de 1994, deu à demanda interna, estimulando o aumento das importações, aliada à completa ausência de mecanismos de controle e restrição da concorrência desleal em termos de preços, condições de financiamento e ausência de normas de qualidade dos produtos importados; e
- combinação de câmbio sobrevalorizado com altas taxas de juros. O câmbio concedeu um incentivo impar às importações e correspondente desestímulo às exportações; os juros altos restringiram a competitividade das empresas brasileiras, devido ao encarecimento da produção interna de bens destinados aos mercados externo e interno.

A orientação de política industrial adotada pelo novo governo que assumiu em 1995, em alguns aspectos, foi semelhante à dos anteriores, prevalecendo a postura de

que o desenvolvimento viria por si só, bastando a estabilidade macroeconômica, que continuara a preocupação básica.

A diferença mais relevante foi a criação dos Fundos Setoriais, na segunda gestão de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002). Os Fundos foram criados para financiar a Pesquisa de Desenvolvimento em diversas áreas (Petróleo, Energia Elétrica, Recursos Hídricos, Transportes Terrestres, Mineração e estudos Espaciais). Os recursos dos Fundos eram provenientes de percentuais do faturamento de empresas privatizadas ou por contribuições pela exploração de recursos naturais. Em virtude da data de implantação, os resultados práticos dos Fundos são significativos a partir do ano de 2000, portanto, não contribuindo para o desenvolvimento tecnológico e industrial dos anos 90.

Em decorrência desse ambiente desfavorável para o desenvolvimento industrial, o Brasil ficou mais defasado em relação às economias avançadas, pois os anos 80 e 90 foram de grandes transformações mundiais na estrutura industrial, nos padrões tecnológicos e nas estratégias empresariais.

Paralelo a isso há, ainda, a desnacionalização de empresas em favor de empresas do exterior. O crescimento das empresas estrangeiras no Brasil foi motivado por distintos movimentos. O primeiro deles é o referente à crise e instabilidade econômica e as reformas institucionais que afetaram de forma mais intensa as empresas nacionais, na medida em que as corporações multinacionais contam com o apoio financeiro, técnico e comercial das matrizes. A segunda motivação foi que alguns setores que apresentaram crescimento no mercado interno atraíram novos investimentos do exterior. Em terceiro, houve desnacionalização patrimonial, sem a criação de capacidade produtiva adicional. O nível muito elevado das taxas de juros praticadas no Brasil, mesmo após a estabilização, concorreu para depreciação dos valores dos ativos reais nacionais assim como o acesso às fontes de financiamentos entre empresas de capital nacional e empresas estrangeiras.

A falta de conexão entre política econômica e política industrial foi característica marcante nos anos 90 e fator decisivo para o declínio do crescimento da indústria brasileira.

A atuação do BNDES, enquanto agente de financiamento, tem como característica a inconstância, variando muito de gestão para gestão, ora apresentando características de um Banco de Desenvolvimento, ora confiado de atribuições de um Banco de Investimentos. A atividade do Banco, no período dos anos 90, esteve muito

vinculada à política econômica, não apresentando maior relação com a política industrial.

Nos últimos dez anos, o BNDES, segundo maior banco de desenvolvimento do mundo, tratou de negócios, compras, vendas e reorganizações. Durante essa mesma década, o banco foi o principal gestor do processo de desestatização do país.

Nas ultimas gestões, o BNDES apresentou duas características particulares. A primeira é que o Banco teve uma orientação para o mercado, considerado um agente de investimento, efetuando financiamentos à empresas e organizações bem sucedidas, nacionais e estrangeiras, e não vinculando diretamente esses empréstimos às políticas econômicas, industriais e sociais do Brasil. O BNDES era um banco voltado para a idéia de que o mercado conduzia o processo.

A segunda característica não é propriamente do Banco. A falta de uma política industrial consistente fez com que o BNDES atuasse de forma bastante discreta no setor industrial, desvinculando a liberação de financiamentos ao crescimento do país. Algumas medidas destinadas à reestruturação industrial, neste período, consistiram na criação, pelo BNDES, de linhas de crédito especiais com condições de financiamento mais favorecidas para apoio financeiro de processos de reestruturação das empresas que apresentassem perspectiva de obtenção de competitividade.

O governo empreendeu também ajustes, particularmente através do BNDES, como a criação da TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo), a flexibilização de normas, a simplificação das políticas operacionais e aumento dos prazos dos financiamentos e o grande impulso ao financiamento de exportações.

Mesmo com essas medidas, empreendidas pelo Banco, o financiamento de longo prazo no Brasil ainda se caracterizava pela escassez de recursos, por limitações quanto a custos e prazos, e, finalmente, pela exclusão de segmentos inteiros.

De acordo com o Instituto de Estudo para o Desenvolvimento Industrial (IEDI, 2003b), do total de financiamentos aprovados pelo BNDES entre os anos de 2000 e 2002, cerca de 20% foram destinados a apenas 12 empresas. Dessas, somente quatro (Brasil Telecom, Rio Polímeros, Aracruz e Embraer) podem ser consideradas empresas nacionais puras.

Ainda segundo a mesma fonte, nesse mesmo período, o total de aprovações de recursos do BNDES somou R\$ 95,8 bilhões, para um desembolso, nesse mesmo período, de R\$ 86,8 bilhões. As maiores aprovações foram para empresas internacionais: Continental Express, Volkswagen, American Eagle, Barracuda &

Caratinga, Leasing Company (Petrobrás e Halliburton), Eletropaulo (AES), Light (EDF - Electricité de France) e Chautauqua Airlines.

Havia consonância entre liberação de financiamentos e o objetivo maior do banco, investir em setores rentáveis. O critério para que determinado financiamento fosse autorizado pelo banco ou por agências credenciadas a ele era o *rating* das empresas. Isto é, para que determinada empresa ou entidade obtivesse o financiamento do banco era necessário que apresentasse uma avaliação de rentabilidade da mesma, não necessitando a relação entre financiamento e desenvolvimento industrial.

Segundo Gomes de Almeida (IEDI, 2003a), diretor do IEDI, esse quadro de falta de política industrial, financiamento do capital externo e baixos investimentos na indústria brasileira, causou sérias conseqüências. A principal delas, perceptível atualmente, é que alguns setores da indústria brasileira trabalham no limite de sua capacidade por não terem investido nos últimos anos. Com crescimento de 10% das exportações, o IEDI calcula que a indústria brasileira irá terminar 2003 com ocupação de mais de 90% de sua capacidade instalada.

Outra conseqüência é a falta de competitividade nos setores industriais mais dinâmicos, deixando de desenvolver e produzir produtos que apresentem alto valor agregado e alto dinamismo no mercado.

Para o economista, os investimentos para a indústria já estão atrasados. A participação da indústria no total de financiamentos concedidos pelo BNDES caiu de 70% em 1990 para 45% em 2002. Em 1997 e em 1998, a indústria recebeu apenas cerca de 35% do total de recursos liberados pelo banco.

3.2 – NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL

Na última década o Brasil passou por uma profunda reestruturação de sua base produtiva. Apesar do elevado custo desta reestruturação, da abertura do mercado acompanhada pela desnacionalização e a heterogeneidade de situações nos setores e empresas, observa-se, atualmente, um aumento da produtividade e competitividade geral da economia.

Após a abertura da economia, que levou as empresas a uma reação defensiva para realizarem reajustes basicamente por meio de cortes de custos e racionalização de seus processos produtivos e gerenciais, uma fase de retomada dos investimentos, ainda que tímida, deflagrada pelo Plano Real pode ser observada.

Esta retomada dos investimentos foi abortada por sucessivos choques externos que se abatiam sobre a economia brasileira em virtude de sua vulnerabilidade e representavam verdadeiros obstáculos ao crescimento do país. Entretanto, se tais choques externos não tivessem ocorrido e a economia tivesse entrado em uma trajetória de crescimento, outra restrição, desta vez interna, se manifestaria. A falta de canais de financiamento de longo prazo, a custos competitivos, restringiria os investimentos às empresas com acesso ao mercado internacional. Desta vez, o obstáculo seria interno.

Por outro lado, os investimentos deflagrados após a implementação do Plano Real estão maturando, o que pode ser comprovado ao se observar que alguns setores produtivos estão operando muito próximos da capacidade máxima de produção e não tiveram investimentos em expansão ou modernização em sua estrutura produtiva.

O Instituto de Estudo para o Desenvolvimento Industrial (IEDI, 2003a) preparou um estudo onde identificou os setores que estão operando próximos à capacidade máxima e que exigem novos investimentos, a fim de garantir seu funcionamento adequado. Os setores são: automobilístico, telecomunicação, energia elétrica, indústria de base, além de petroquímica, celulose e papel, mineração e siderurgia.

Segundo o Instituto (IEDI, 2003a), o setor automobilístico realizou volumosos investimentos após a implantação do Plano Real os quais, entretanto, já estão ultrapassados. Neste setor os investimentos mais expressivos já foram efetivados e, portanto, sua capacidade de causar impacto sobre a cadeia produtiva poderá diminuir gradativamente.

No mesmo estudo (IEDI, 2003a) foi identificado o setor de telecomunicação, cujos projetos de investimentos correspondentes à expansão pós-privatização, foram concluídos e, portanto, também está passando por uma diluição da sua capacidade de causar impactos econômicos dinâmicos.

Em energia tornou-se óbvia a enorme carência de investimentos com a necessidade de racionamento se impondo dramaticamente, descortinando uma nova era na qual a indústria deixará de contar com energia barata (IEDI, 2003a).

O estudo (IEDI, 2003a) identificou também que os setores de petroquímica, celulose e papel, mineração e siderurgia chamam a atenção pela relativa ausência de investimentos significativos na última década. Nesses setores, que formam o núcleo da indústria de base, os níveis de ocupação de capacidade produtiva já se encontram próximos ao limite máximo.

Nos setores da indústria de base, apesar das reestruturações pelas quais muitos deles passaram recentemente, inclusive na estrutura societária, o que lhes permitiu a melhora da competitividade internacional e conseqüente incremento de exportações, ainda perduram problemas como o do elevado endividamento externo e necessidade de grandes volumes de investimentos (IEDI, 2003a).

O Instituto (IEDI, 2003a) conclui que o setor petrolífero constitui uma exceção, pois os investimentos estão em pleno andamento e atraindo volume significativo de recursos, com impacto decisivo em setores correlatos. No setor há a perspectiva de que em poucos anos o país alcance a auto-suficiência.

A partir dessas informações, conclui-se que a recuperação das exportações iniciadas nos últimos meses de 2002, que tiveram continuidade em 2003, pode deparar-se com um teto. Por outro lado, dada a necessidade da consolidação do ajuste externo, é preciso a ampliação da capacidade exportadora, não só desses setores e de outros que já estão exportando, como também a incorporação de novos setores a esta atividade o que, obviamente, só pode ocorrer se a produção exportável aumentar e tornar-se mais competitiva.

O grande desafio está em criar as condições de uma nova fase no processo de reestruturação da economia brasileira.

As políticas adequadas são as que promovem investimentos em infra-estrutura e pesquisa e desenvolvimento, aprofundam o processo de reestruturação produtiva das empresas e setores, aumentam o acesso das empresas de todos os portes ao financiamento de longo prazo e ampliam o crédito à exportação e aos investimentos voltados à exportação, de forma a garantir não só a competitividade dos setores e empresas como a competitividade sistêmica do país.

3.2.1 – O Papel do BNDES no Novo Governo

Por considerar que o BNDES passou a maior parte dos anos 90 atuando como um banco de mercado, a atual diretoria da instituição, em sintonia com as novas diretrizes de política industrial, fez uma reciclagem em seu corpo técnico. O objetivo foi orientar a atuação do Banco para uma política nacional-desenvolvimentista, nos moldes da que inspirou as ações da política econômica brasileira entre os anos 50 e 70, baseada no estímulo ou participação direta do Estado no desenvolvimento de setores considerados estratégicos pelo governo.

Partindo da premissa que a realização de investimentos de peso é condição para que se consolide a redução das vulnerabilidades externas e, assumindo que a viabilização destes investimentos esbarra em sérios problemas, principalmente em decorrência do elevado volume de recursos necessários, das dificuldades de financiamento e do elevado custo de capital vigente no Brasil, conclui-se que a fragilidade da estrutura de financiamento brasileira é um dos grandes obstáculos do prosseguimento do ajuste externo e da retomada do crescimento. No presente momento, em que a globalização e seu novo padrão tecnológico impõem uma dinâmica competitiva muito mais acirrada e o Brasil negocia importantes acordos internacionais de abertura de mercado – ALCA, Mercosul, além de acordos bilaterais e da nova rodada de negociações no âmbito da OMC – que exigirão das empresas uma ampliação de suas capacidades tecnológicas e competitivas e, com elas, da sua base de capital, a falta de uma estrutura de financiamento torna-se dramática ao inviabilizar estes investimentos.

Neste cenário, reforça-se o papel do BNDES, que historicamente sempre foi e continua sendo uma importante fonte de financiamento para os investimentos de longo prazo na economia brasileira.

Com desembolsos no valor de R\$ 35,4 bilhões em 2003, frente a um orçamento de R\$ 33,4 bilhões (BNDES, 2003), a instituição realiza um volume de desembolsos significativamente superior ao que praticava em meados dos anos 1990. Entre os exercícios de 1993 e 1998, os desembolsos mais que quadruplicaram. Em 1993, foram liberados R\$ 6,73 bilhões e em 1998, R\$ 27,79 bilhões (BNDES, 2001). No entanto, não só a quantidade de capital cresceu sobremaneira, como também a demanda por projetos em todas as áreas, desde infra-estrutura e áreas sociais à desenvolvimento tecnológico. E, sob esse ponto de vista, mesmo contando com volume de recursos maior, o BNDES não tem como mobilizar sozinho a massa de capital requerida. O Banco não tem como suprir recursos na magnitude necessária para realizar o novo bloco de investimentos que o país precisa para, simultaneamente, concluir o ajuste externo e criar bases de competitividade e de crescimento sustentado. Torna-se então necessária, a presença de outros atores a contribuir para o crescimento e modernização do setor produtivo, tornando-o competitivo.

O financiamento dos investimentos necessários para a transformação da estrutura produtiva terá que contar com a participação de agentes privados que atuam no mercado de crédito e de capitais. Para tanto o BNDES utilizará sua rede de agentes financeiros e buscará a ampliação e aprofundamento do mercado de capitais brasileiro.

O BNDES é um aparato do Estado brasileiro e sua ação deverá ser estreitamente articulada aos demais componentes do Estado. Deve ser prioridade do BNDES a integração, cooperação e interação com outros Bancos, Instituições Financeiras e Agências de Fomento. A natureza federativa do Estado brasileiro e a diversidade de situações regionais tornam necessária uma intensa cooperação entre o Banco, Estados e Municípios.

3.2.2 – Financiamentos na Nova Gestão

Na atual gestão, as formas de obter financiamento junto ao BNDES são duas, diretamente e indiretamente. O financiamento direto é feito junto ao próprio BNDES. Esse tipo de transação é conhecido na nomenclatura do Banco como Finem (Financiamento a Empreendimentos); é o clássico financiamento para a montagem de um novo negócio. Esse programa tem condições mais favorecidas que os financiamentos indiretos. O valor mínimo é de R\$ 10 milhões. Nessa modalidade, em que a operação será tratada entre o cliente e o BNDES, a empresa entra em contato com o Departamento Operacional indicado, prepara as informações e a documentação segundo o Roteiro de Informações para análise de projetos, encaminhando-as ao Banco.

A partir daí, uma série de 4 fases é iniciada. A primeira etapa é o Registro e Análise de Prioridade. O Departamento de Prioridades do Banco (Área de Planejamento) registra a entrada do projeto e verifica a adequação do pedido às prioridades do governo, consubstanciadas nas Políticas Operacionais do BNDES. Caso a operação não atenda a este pré-requisito, é enviada correspondência ao interessado comunicando-lhe a impossibilidade de apoio.

O segundo passo é a Análise de Enquadramento. São feitas, então, a classificação de risco da empresa solicitante e ou do grupo econômico a que pertença, a avaliação cadastral e uma pré-avaliação da capacidade e de aporte de contrapartida de recursos próprios da empresa para executar o projeto, incluindo sua capacitação gerencial, inserção no mercado e o atendimento às normas ambientais, entre outros.

A terceira fase é o Enquadramento (Comitê de Crédito). O relatório preparado pelo Departamento de Prioridades do Banco é encaminhado ao Comitê de Crédito, composto pelos superintendentes que recomendam, em reuniões semanais, a aprovação ou a negativa do enquadramento do pleito. Expede-se correspondência informando a decisão ao cliente. Em caso de aprovação, a Carta de Enquadramento indica o

Departamento Operacional do BNDES que será responsável pela análise e estruturação da operação.

A quarta etapa é a Análise do Projeto. Na modalidade direta, em que a operação será tratada entre o cliente e o BNDES, após receber a Carta de Enquadramento, a empresa entra em contato com o Departamento Operacional indicado, prepara as informações e a documentação sob a orientação da Chefia do Departamento e segundo o Roteiro de Informações para Análise de Projetos, encaminhando-as ao Banco.

O Roteiro contempla dossiê com informações sobre a empresa/empreendimento, contendo dados econômicos e financeiros, objetivos ou metas, quadro de usos/fontes com o respectivo cronograma físico/financeiro e a discriminação da contrapartida de recursos próprios, mercado, discriminação dos itens de investimento e de garantias, entre outros.

Então, inicia-se no Banco, a análise do projeto. Concluída esta etapa, elabora-se o Relatório de Análise do Projeto que é encaminhado à apreciação do Diretor da Área Operacional que o submete à decisão da Diretoria do Banco em reuniões que ocorrem semanalmente. Aprovada a operação pela Diretoria do Banco, a empresa é comunicada por carta. Será realizada a 1ª liberação de recursos conforme disposto no contrato. Não ocorrerá a liberação da etapa seguinte se a anterior não for concluída e comprovada. Concluída a implantação física é elaborado Relatório de Conclusão do Projeto. A partir daí é feito o acompanhamento do reembolso do financiamento e da situação econômico-financeira da empresa.

O financiamento indireto é feito por negociação à rede bancária credenciada ao BNDES. A instituição financeira será responsável pela análise da concessão de crédito, assim como pelo encaminhamento da operação de financiamento ao BNDES, para aprovação e liberação dos recursos. Inclui as operações das seguintes linhas de financiamento: BNDES Automático (obras civis e reformas, aquisição de máquinas e equipamentos novos), Finame (aquisição de máquinas e equipamentos nacionais e novos, isoladamente), Finame Agrícola, Finame Leasing e BNDES-Exim (exportações).

Nessa modalidade, o interessado deverá procurar uma agência credenciada. Os bancos, normalmente, têm definidos perfis de clientes com os quais desejam realizar uma operação de crédito. É importante, neste contato inicial, informar o valor do investimento que a empresa pretende realizar, em que itens (gastos) serão aplicados os recursos, a que se destina o investimento e a sua localização.

Constatado o interesse do banco em realizar a operação, é necessário obter do mesmo a relação dos documentos e informações necessárias. É conveniente preparar o projeto de investimentos com a orientação e modelos próprios do banco que irá analisar a operação de modo a evitar duplo trabalho.

As instituições financeiras credenciadas, que processam e assumem o risco dessas operações de financiamento, têm suas próprias políticas/normas de concessão de crédito. Assim, de acordo com a análise de risco, podem aprovar a operação conforme a solicitação do cliente ou alterá-la no valor (percentual de participação do financiamento) e prazos, atendidos os limites máximos determinados pelo BNDES.

Assim como cada banco tem seu procedimento próprio, o tempo para tomar a decisão sobre o crédito é de responsabilidade do banco repassador. Somente depois de aprovado o crédito na instituição financeira, esta a encaminhará através de uma Ficha Resumo da Operação para a homologação do BNDES.

A instituição financeira chamará o cliente para contratar a operação. Depois de efetuados os registros contratuais cabíveis, o banco repassador encaminhará ao BNDES a solicitação da liberação da primeira (ou única) parcela do crédito.

Após a conclusão de cada etapa do cronograma de execução físico-financeira do projeto, o cliente deve comunicar-se imediatamente com seu banco para que possa realizar os procedimentos para a nova liberação. As parcelas subseqüentes serão liberadas desde que comprovada, perante o banco repassador, a execução física e financeira das parcelas anteriores.

A partir do detalhamento do fluxo de informações para financiamentos é possível concluir que o financiamento indireto é mais rápido do que o financiamento direto. Os críticos da atual gestão do BNDES dizem que esta sistematização, principalmente no que tange a financiamentos diretos, vem sendo excessivamente burocrática na análise de projetos e, por isso, lenta. A prova seria a queda de 14% nos enquadramentos de novos projetos a serem financiados, entre maio de 2002 e o mesmo período de 2003 (TEREZA, 2003).

3.2.3 – Novas Linhas de Ação do BNDES

As ações do BNDES, de acordo com as políticas definidas pelo governo federal, retomam a vocação do banco como agente do desenvolvimento do País, priorizando a inclusão social e a redução das desigualdades entre os brasileiros. Seguindo essa linha de orientação, as diretrizes para a atuação do BNDES definem também as iniciativas do

banco em busca da sustentabilidade do crescimento econômico, do fortalecimento da soberania nacional e da integração econômica com os países da América do Sul.

Para alcançar esses objetivos, o BNDES tem quatro grandes linhas de atuação interligadas: inclusão social; recuperação e desenvolvimento da infra-estrutura nacional; modernização e ampliação da estrutura produtiva; e promoção das exportações. A primeira dessas linhas, a Inclusão Social permeia todas as demais. Nesse sentido a concessão de crédito do Banco para as empresas estabelecerá estímulos e condicionantes ao apoio pretendido, visando ampliar os efeitos sociais dos empreendimentos.

3.3 – ATUAÇÃO DO BNDES: VISÃO INTERNA

Os resultados obtidos a partir das entrevistas realizadas no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) serão apresentados a seguir, agrupados em 2 subseções: Perfil do Entrevistado e Informações relativas ao BNDES. Ambas foram realizadas com o mesmo funcionário, embora fossem de naturezas diferentes: uma teve como objetivo identificar, na visão do entrevistado, diretrizes, missão e política de financiamento do Banco; a outra buscou identificar os métodos, procedimentos e critérios utilizados na análise e avaliação de projetos.

3.3.1 – Perfil do Entrevistado

As entrevistas realizadas no BNDES se deram no dia 27 de agosto de 2004, na sede do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), localizada à Avenida República do Chile, 100, bairro Centro, da cidade do Rio de Janeiro. A data foi previamente agendada e adequada à disponibilidade do entrevistado.

O BNDES disponibilizou, para as entrevistas, uma única pessoa, o Sr. Maurício Serrão Piccinini, cujo cargo é de Superintendente da área de Planejamento e Operações do Banco. Seu último nível de instrução é o de Doutorado (Ph.D) em Política Científica e Tecnológica, pela Universidade de Sussex, na Inglaterra e é funcionário do BNDES há 20 anos. As funções que lhe são atribuídas, juntamente com sua equipe, são as seguintes: participação do desenvolvimento do Planejamento Estratégico do BNDES; enquadramento de projetos às prioridades do Banco; planejamento do orçamento do BNDES; e novos produtos financiáveis.

Como já mencionado, as entrevistas realizadas no Banco possuem objetivos bastante distintos e, para tanto, esperava-se que fossem realizadas com funcionários diferentes, tanto no que se refere à função, quanto à formação. No entanto, as entrevistas foram realizadas com o mesmo funcionário devido a pelo menos dois motivos:

1. As funções do Sr. Maurício Serrão Piccinini permitiram que o mesmo respondesse às duas entrevistas sem comprometer o resultado desta investigação, já que suas atribuições englobam as necessárias para responder às questões com autoridade.

2. O difícil acesso aos funcionários do Banco não permitiu que fosse contatada outra pessoa para responder ao segundo questionário. A indisponibilidade e demora no atendimento, por parte do BNDES, poderiam comprometer a realização da pesquisa. No entanto, no transcorrer das entrevistas, o entrevistado respondeu às questões com clareza e presteza.

3.3.2 – Informações relativas ao BNDES

As questões sobre as atividades do BNDES possuem relação com os aspectos já tratados no presente trabalho, a partir de informações obtidas em documentos oficiais do governo, pesquisas e mídias. Nesta seção, são apresentadas do ponto de vista do Sr. Maurício Serrão Piccinini, Superintendente de Planejamento e Operações do BNDES.

- Dos objetivos e prioridades do BNDES

Os principais objetivos do BNDES, mencionados pelo entrevistado, foram: o financiamento de projetos que possuam garantias de retorno (ou que a empresa solicitante tenha como assegurar o pagamento do financiamento ao Banco) e de projetos que estejam vinculados às principais prioridades do Banco. As prioridades do Banco (Tabela 12) estão relacionadas ao financiamento das infra-estruturas brasileiras, das Pequenas e Médias Empresas, da modernização da indústria, das exportações e, permeando todas as áreas, as questões relacionadas à inclusão social.

Tabela 12 – Prioridades do BNDES na nova gestão.

Prioridades do BNDES
Infra-estrutura econômica
Setores Produtivos (PMEs e Indústria)
Exportações
Inclusão Social

Fonte: BNDES.

Para o Superintendente de Planejamento e Operações, de maneira direta ou indireta, todos os projetos que o BNDES financia estão relacionados à essas prioridades. Atualmente, o BNDES tem prioridades bem delimitadas e relacionadas com o desenvolvimento do país, o que, segundo o entrevistado, não significa que nas gestões anteriores não tenha ocorrido. Durante grande parte dos anos 90 o Banco possuía uma trajetória diferente; nem sempre o que o BNDES teve como prioridade de financiamento esteve, diretamente, vinculado ao desenvolvimento e crescimento do país, à promoção da competitividade, mas, mesmo diante disso, o Banco sempre procurou financiar a indústria.

Ele frisa que, ao liberar um financiamento para uma obra de infra-estrutura ou para o desenvolvimento de Pequenas e Médias Empresas, diretamente estão sendo criados novos empregos ou, mesmo, promovendo a inclusão social. A vinculação das prioridades do BNDES às prioridades do Governo, seja por meio da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), do Plano Plurianual (PPA) ou de outro Programa de Governo, revela-se um mecanismo salutar para o combate de uma série de problemas e atrasos do país, além de um forte incentivo à indústria nacional. Esta vinculação é algo que, no Brasil, não é visto há muito tempo, já que o país ficou quase dez anos sem uma política industrial forte. Este fato se fez realidade quando da posse do Sr. Carlos Lessa na presidência do Banco (01/2003 à 11/2004). Durante essa gestão, o Banco voltou a possuir uma linha mais desenvolvimentista, onde havia maior preocupação com o aspecto social dos financiamentos.

Ainda durante este período, de acordo do o Sr. Piccinini, houve uma importante reforma no corpo técnico do Banco, onde reduziu-se bruscamente o número de superintendentes, que era 27 e passou a ser 12. A intenção, com esta redução, foi manter, na administração do Banco, os funcionários que mais estivessem alinhados ao, então, perfil desenvolvimentista do BNDES.

Desde o início do mandato do presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, houve uma aproximação entre o Banco e o Governo. Nas gestões anteriores, afirma o entrevistado, as políticas industriais vigentes eram consideradas fracas, pois a preocupação do Governo era a busca da estabilidade econômica. No governo atual, os financiamentos do Banco buscam consonância com a política industrial. Deve-se considerar, ainda, que o BNDES contribuiu para a formulação da mesma, ajudando a criar alguns programas específicos (Tabela 13).

Tabela 13 – Áreas dos programas incentivados pelo BNDES.

Áreas dos programas incentivados pelo BNDES
Semicondutores
Fármacos e Medicamentos
Bens de Capital
Software

Fonte: BNDES.

Estes programas foram criados para atender setores considerados estratégicos e têm por objetivo ampliar a competitividade da indústria nacional. Os quatro segmentos selecionados foram escolhidos por representarem setores intensivos em conhecimento, apresentarem dinamismo crescente e sustentável, promoverem o adensamento do tecido produtivo e apresentarem potencial para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas, sendo importantes para o futuro do país.

- Dos Recursos do BNDES

De acordo com o entrevistado, os recursos do BNDES provêm exclusivamente de duas fontes: dos repasses do Governo Federal (oriundos do Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT) e dos reembolsos que o Banco recebe dos financiamentos que realizou e realiza ao longo dos anos.

Atualmente, a composição do orçamento do BNDES pode ser classificada desta forma: cerca de 60% de recursos são de reembolsos e 40% do FAT. Na hipótese, praticamente nula, de o orçamento não ser utilizado na sua totalidade, no exercício de um ano, o que pode ocorrer é a redução do repasse do FAT para o ano seguinte. As atuais “folgas” no orçamento do Banco, vêm ocorrendo pelo fato de a indústria não estar procurando o BNDES como se esperava. Do ano de 2002 para 2003 houve um decréscimo nos financiamentos para a indústria de cerca de 8%. Nos sete primeiros meses de 2004, se comparados ao mesmo período de 2003, os financiamentos para a indústria aumentaram em cerca de 33%, apesar de ainda não estar dentro do montante planejado pelo BNDES.

Para os períodos de 2002, 2003 e 2004, os orçamentos do BNDES ficaram em, respectivamente, R\$ 28, R\$ 33,4 e R\$ 47,3 bilhões (Figura 7).

Figura 7 – Orçamentos do BNDES (em R\$ bilhões).

- Dos Trâmites para Liberação do Financiamento

Sobre a questão dos trâmites burocráticos, o Sr. Piccinini declarou que existem duas formas de se obter o financiamento, a direta com o BNDES e, outra, indireta, com os agentes credenciados (bancos comerciais), geralmente utilizadas pelas Pequenas e Médias Empresas. Para o financiamento direto, as solicitações são iniciadas por uma consulta prévia, na qual são especificadas as características básicas da empresa e do empreendimento, necessárias à análise do enquadramento da operação às diretrizes do Banco. O BNDES informa ao cliente se seu pedido de financiamento obteve enquadramento e solicita a documentação necessária para iniciar a análise do projeto. O projeto completo deve conter informações como: objetivo, metas, quadro de fontes e usos, informações sobre o setor em que a empresa atua, garantias oferecidas e informações adicionais, para que o Banco verifique a classificação de risco do empreendimento. Concluída a análise, o pedido de financiamento é encaminhado para aprovação pela Diretoria e, em caso positivo, é realizada a contratação.

Em tese, as operações indiretas devem seguir trajetória próxima. No entanto, muitas vezes, o banco credenciado ao BNDES pode deixar de solicitar o projeto completo do solicitante, utilizando procedimentos menos formalizados para a análise. A Tabela 14 indica as etapas e seus respectivos prazos.

Tabela 14 – Etapas e prazos para a solicitação de financiamento.

Etapas	Operações Diretas	Operações Indiretas
Enquadramento	até 30 dias	Até 30 dias
Apresentação do projeto	até 60 dias	Até 60 dias
Análise	até 60 dias	-
Encaminhamento/decisão	-	Até 60 dias
Contratação	até 60 dias	Até 60 dias

Fonte: BNDES.

Questionado sobre os critérios utilizados para que o financiamento seja liberado, o entrevistado respondeu que muitos fatores devem ser considerados, principalmente no que se refere às garantias de pagamento pela empresa solicitante pois, antes de tudo, o BNDES é um Banco e não é apropriado acumular prejuízo. Os principais fatores a serem considerados na análise e avaliação de projetos são os seguintes:

1. adequação às prioridades do BNDES;
2. *rating*;
3. geração ou manutenção de empregos; e
4. respeito à legislação ambiental.

Esses são os critérios básicos; o fato de um deles não ser considerado pela empresa torna-se fator decisivo na aprovação do projeto. O Banco está tentando incutir nas empresas solicitantes, mas não ainda como critério de seleção, a Responsabilidade Social.

Foi difundido por diversas mídias que, no início de 2003, houve aumento da burocracia para liberação dos financiamentos. O que realmente houve foi a menor procura, pelas empresas, dos financiamentos do BNDES. É comum, em período de mudança do governo federal, que haja incerteza e insegurança em investir, por parte dos empresários. Não havia, até praticamente o final de 2003, uma política industrial forte e definida, em que os empresários pudessem apoiar-se. Poucas empresas se manifestaram no sentido de solicitar financiamentos durante o ano de 2003, informou o Superintendente.

Mesmo tendo, no ano de 2003, um decréscimo no número de solicitação de financiamentos, o total de recursos financiados no período, descontando os recursos extraordinários, foi superior ao total financiado no ano anterior, chegando à R\$ 33 bilhões, desempenho 6% superior aos R\$ 31 bilhões de 2002. As liberações totais feitas pelo Banco em 2003 atingiram R\$ 35,1 bilhões, com os recursos extraordinários desembolsados nos âmbitos do Programa Emergencial de Energia (repassados pelo Tesouro Nacional) e do Programa FAT Exportação, respectivamente R\$ 1,8 bilhão e R\$ 177 milhões. Em 2002, esses recursos extraordinários foram de R\$ 6 bilhões (Programa Emergencial de Energia) e R\$ 1,1 bilhão (Programa FAT Exportação) e as liberações totais atingiram R\$ 38,15 bilhões (Figura 8).

Fonte: BNDES

Figura 8 – Evolução dos financiamentos anuais do BNDES (em R\$ bilhões).

- Dos Financiamentos em Infra-estrutura

Uma das atuais prioridades do BNDES é o financiamento de infra-estrutura econômica. Compreende-se por infra-estrutura econômica a energia elétrica, transportes, telecomunicações e saneamento básico. O fato de essa categoria ser uma prioridade, não quer dizer que, em outras gestões, não tenha havido financiamentos para este segmento, comenta o Sr. Piccinini.

Segundo o entrevistado, em 2002 foram destinados à infra-estrutura econômica R\$ 6,07 bilhões, frente a um orçamento de R\$ 28 bilhões. Já em 2003, o dispêndio nesta área ficou em R\$ 8,2 bilhões, para um orçamento de R\$ 33,4 bilhões, conforme demonstrado na Figura 9. Tanto em 2002 quanto em 2003 os percentuais do orçamento destinados à área de infra-estrutura econômica foram próximos, respectivamente, 21,6% e 24,5%.

Figura 9 – Investimento em Infra-estrutura em 2003 e 2002 – (em R\$ bilhões).

Para grandes empréstimos, como é o caso das infra-estruturas, normalmente, o valor financiado por ano constitui-se de parcelas temporais (mensais, bimestrais, trimestrais, semestrais ou anuais) desembolsadas pelo BNDES. Estas são operações bastante complexas e necessitam de planejamento. Não consta no valor financiado por ano o montante registrado por cada empreendimento completo, pois os financiamentos

para as infra-estruturas não são realizados em apenas um desembolso. Isso exige que o orçamento de Banco seja planejado e baseado nos contratos já firmados, em uma previsão de novos empreendimentos, assim como considerar, também, os reembolsos que o BNDES deve receber naquele período.

Para o ano de 2004, a tendência foi de aumentar os financiamentos para as infra-estruturas e, inclusive, foi estipulada uma meta de R\$ 11,6 bilhões, frente a um orçamento de R\$ 47,3 bilhões. A meta definida pelo BNDES foi baseada, principalmente, nos empreendimentos que já estavam sendo financiados e, em possíveis novos contratos. Porém, até julho de 2004, os financiamentos estavam em R\$ 5,5 bilhões, o que indicava que, provavelmente, o BNDES não conseguiria cumprir a meta, pois o Banco contava que o Projeto de Lei das Parcerias Público-Privadas (PPPs) fosse aprovado até meados de 2004, afirmou o entrevistado. No entanto, os Boletins de Desempenho do Banco registraram, em janeiro de 2005, que o setor de infra-estrutura totalizou liberações de R\$ 15,1 bilhões no ano de 2004, superando a expectativa do Banco, mesmo com o atraso na aprovação do Projeto de Lei das PPPs (BNDES, 2005).

O entrevistado acredita que, superadas as limitações impostas até o momento, as PPPs serão muito relevantes para suprir o déficit em infra-estrutura no país. O Banco poderá financiar empresas que tenham interesse na Parceria.

- Dos Financiamentos às Pequenas e Médias Empresas

Da mesma forma que as infra-estruturas econômicas, as Pequenas e Médias Empresas também são prioridades de financiamento do Banco. Atualmente, o Banco está mais pró-ativo com este segmento, o que não quer dizer que o tenha discriminado em algum período. Financiar empresas deste segmento significa, diretamente, injetar “sangue” nelas, criar empregos, afirmou o entrevistado.

De acordo com o Sr. Piccinini, os financiamentos do BNDES às PMEs são realizados exclusivamente pelos agentes financeiros do Banco. O que predominava, anteriormente e que, talvez, ainda ocorra, só que em menor escala, é o fato dos bancos credenciados ao BNDES “direcionarem” os financiamentos, o que acabava por fechar as portas para muitas pequenas e médias empresas. A análise do projeto é realizada pelo agente do BNDES e os riscos passam a ser dele. Em muitos casos, o agente concedia o financiamento à pequenas e médias empresas conhecidas ou exigia reciprocidade do micro-médio empresário, por exemplo, financiando um empreendimento desde que a empresa utilizasse os serviços do Banco, comprando ou aderindo à programas da

instituição. Este continua sendo, em menor grau, um obstáculo ao crescimento das pequenas e médias empresas no Brasil. Desde 2003 o BNDES vem tentando sanar este problema, por meio do treinamento de seus agentes credenciados. No entanto, este tipo de discricionariedade não impediu que fossem liberados financiamentos para as PMEs em nenhum momento. Em 2002, cerca de R\$ 8,33 bilhões foram concedidos à esse segmento e, em 2003, esse montante ficou em cerca de R\$ 10 bilhões, conforme apresentado na Tabela 15. Tanto no período referente à 2002 quanto em 2003, o montante destinado às Pequenas e Médias Empresas ficou em torno de 30% do orçamento total. Os R\$ 10 bilhões liberados em 2003 são referentes a, aproximadamente, 96.470 operações (Tabela 16).

Tabela 15 – Financiamentos para PMEs (em R\$ bilhões).

	2002	2003
Micro e Pequena Empresa e Pessoa Física	5,970	7,410
Média	2,367	2,613
Total	8,337	10,023

Fonte: BNDES

Tabela 16 – Financiamentos para PMEs (número de operações).

	2002	2003
Micro e Pequena Empresa e Pessoa Física	112,342	90,367
Média	5,229	6,119
Total	117,571	96,486

Fonte: BNDES

A tendência para o ano de 2004, prossegue o entrevistado, é continuar incrementando financiamentos a este importante segmento. A meta, para o período, é de, aproximadamente, R\$ 12 bilhões, sendo que, até julho/04 foram realizados R\$ 6,8 bilhões, equivalente à 81.708 operações.

- Dos Financiamentos às Exportações

Os números que o Banco têm a apresentar também vão de encontro com o interesse que possui em aumentar as exportações brasileiras, afirma o Superintendente. Em 2003, os financiamentos do BNDES, para exportação, totalizaram cerca de US\$ 4 bilhões, valor 8% superior ao ano de 2002, como indica a Tabela 17. A meta para o ano de 2004 é atingir, aproximadamente, US\$ 3,5 bilhões, já tendo alcançado, até julho deste ano, cerca de US\$ 2 bilhões.

Tabela 17 – Financiamento às Exportações (em US\$ bilhões).

	2002	2003
Financiamentos BNDES-exim	3,946	4,006

Fonte: BNDES.

O BNDES financia, direta e indiretamente, a exportação no Brasil. Diretamente, ao financiar projetos que possuam este fim específico, e são esses números considerados para registro. E, indiretamente, por meio de financiamentos de projetos de grandes, médias e, até mesmo, pequenas empresas que buscam a modernização para o ganho de competitividade. Essa também é uma forma de caminhar rumo à exportação, conclui o entrevistado.

- Dos projetos específicos e sociais

Segundo o Sr. Piccinini, o BNDES possui preocupação com determinados setores específicos que, de uma forma ou de outra, estão também vinculados às prioridades do Banco, à política industrial, à política de comércio exterior e ao Plano Plurianual. Estes setores são o de Pesquisa e Desenvolvimento e o de Desenvolvimento Regional. O Banco destina fundos para esses setores.

De acordo com o Superintendente, para a área de Pesquisa e Desenvolvimento, por exemplo, em 2004 foi criado o Fundo Tecnológico (FUNTEC), para incentivar a produção de tecnologia nacional. O aporte inicial foi de R\$ 180 milhões. Além disso, o financiamento de pesquisas tecnológicas realizadas, exclusivamente por Universidades, não é passível de reembolso e, nestes casos, os recursos para este fim são oriundos do lucro do Banco. Além disso, o BNDES financia projetos tecnológicos, de empresas, que venham a possuir aplicação comercial.

Quanto às regiões menos favorecidas, continua o entrevistado, o Banco criou programas que contribuem para atenuar desequilíbrios sociais. Há uma série deles para as localidades menos desenvolvidas do Brasil. Esses programas possuem melhores condições financeiras que as normalmente oferecidas pelo BNDES e têm por meta elevar os níveis de investimentos nestas áreas. Além de que, não são passíveis de reembolso. Seguem, na Tabela 18, alguns desses programas e suas respectivas áreas de atuação.

Tabela 18 – Programas Regionais do BNDES.

Programa	Áreas de Atuação
Nordeste Competitivo	Nordeste, Espírito Santo e alguns municípios de MG.
Amazônia Integrada	Acre, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Zona Franca de Manaus e alguns municípios do Maranhão.
Centro-Oeste	Distrito federal, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.
Reconversul	Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul.

Fonte: BNDES.

Para a área social, o BNDES possui alguns programas que envolvem diversos setores, entre eles, saúde, educação, ações sociais, economia solidária, desenvolvimento urbano, desenvolvimento regional, desenvolvimento rural, saneamento ambiental, social corporativo etc. A Tabela 19 apresenta os valores destinados à esses setores, por meio dos programas sociais do BNDES, para os anos de 2002 e 2003.

Tabela 19 – Áreas envolvidas nos Programas Sociais do BNDES (em R\$ milhões).

	2002	2003
Saúde	201	179
Educação	199	159
Ações Sociais	19	31
Economia Solidária	13	26
Desenvolvimento Urbano	500	566
Desenvolvimento Regional	62	9
Desenvolvimento Rural	547	771
Saneamento Ambiental	267	291
Social Corporativo	6	20
Outros	5	7
Total	1,819	2,059

Fonte: BNDES.

Deve ser mencionado, também, que os financiamentos diretos do BNDES são realizados de acordo com a demanda da região e, como já mencionado, com a adequação do projeto às prioridades do Banco. Abaixo são apresentados os desembolsos do Banco por regiões brasileiras, nos períodos de 2002 e 2003 (Tabela 20 e Figura 10).

Tabela 20 – Desembolsos por regiões (em R\$ bilhões).

	2002	2003
Norte	1,881	0,712
Nordeste	3,784	3,112
Sudeste	23,074	20,036
Sul	6,092	6,842
Centro-Oeste	2,589	2,831

Fonte: BNDES.

Fonte: BNDES.

Figura 10 – Desembolsos por regiões (em %).

Os índices de projetos aprovados para cada região são diretamente proporcionais ao número de projetos submetidos à análise do BNDES, afirma o entrevistado. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste solicitam menos financiamentos, se comparados com as regiões Sudeste e Sul. Dessa, forma, é normal que essas regiões sejam mais contempladas.

- *Dos financiamentos críticos*

De acordo com o Sr. Piccinini, por financiamentos críticos entende-se os destinados ao capital externo, às grandes empresas e aos fundos duvidosos. Para o caso de capital externo, o entrevistado afirma que, apesar de, desde início de 2003, o Banco estar seguindo uma trajetória desenvolvimentista, não quer dizer que deixou de financiar empresas estrangeiras. O BNDES continua a financiar o capital externo. As formas de financiamentos e os trâmites são os mesmos que uma empresa nacional deve seguir, inclusive com relação aos prazos. Há, apenas, uma diferenciação entre financiar o capital nacional e o capital internacional: trata-se da taxa de juros utilizada nas respectivas transações. A taxa de juros utilizada pelo BNDES é chamada de Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e é definida pelo Banco Central, trimestralmente. Durante todo o período de 2002 a TJLP esteve entre 9,5% e 10% a.a. Para o ano de 2003, ela esteve entre 11% e 12% a.a. Esta taxa de juros é a utilizada para o financiamento do capital nacional, não importando o segmento do solicitante. Para transações com capital externo, a taxa de juros utilizada é a mesma, acrescida de um ponto percentual (1%). Essa foi a forma que o BNDES encontrou para incentivar a indústria nacional, porém, sem deixar de financiar o capital externo. Deve-se considerar a importância das empresas estrangeiras para a economia brasileira. Essas empresas geram renda, emprego e pagam tributos no Brasil; não há porque deixar de financiá-las.

Outro fator que deve ser esclarecido é que a taxa de juros utilizada pelo BNDES, a TJLP, não é subsidiada. Ela apenas está abaixo da Selic e representa o custo básico

dos financiamentos concedidos pelo Banco. Se os juros praticados pelo BNDES são abaixo dos praticados no mercado financeiro é porque ele não é um banco que visa lucro, e sim, que pretende incentivar a indústria, sem acumular prejuízo.

Os enquadramentos do BNDES para o capital externo, para o ano de 2002, foram de R\$ 3,741 bilhões e, para o ano de 2003, R\$ 4,529 bilhões. A partir das informações referentes à julho de 2004, é possível concluir que a tendência é aumentar o financiamento às empresas estrangeiras, uma vez que, até este período, esses financiamentos somaram R\$ 9,952 bilhões.

Para as grandes empresas, o Sr. Piccinini declara que a orientação do BNDES mantém-se a mesma da gestão anterior. O Banco financia projetos de empresas que sejam adimplentes, que gerem empregos ou mantenham os existentes, que estejam de acordo com a Legislação Ambiental e que estejam adequados às prioridades do BNDES. O porte da empresa não é o mais importante, mesmo que ela possa captar recursos em outro lugar. A função do BNDES é financiar empreendimentos que venham de encontro com o crescimento do país.

Quanto aos fundos duvidosos, o entrevistado afirma que não houve, em nenhuma gestão do BNDES, desde a sua criação em 1952, alguma diretriz do Banco que tenha proposto este tipo de financiamento. Para o entrevistado, empresas de fundos duvidosos são aquelas que não apresentam plena capacidade de reembolso dos financiamentos obtidos. No passado (período anterior à 2003), havia um menor rigor na avaliação das empresas, que foi o caso da AES. A *AES Corporation* é um grupo de energia elétrica, bastante influente nos Estados Unidos e que passou a operar no Brasil, por meio da aquisição da Eletropaulo. A AES tornou-se inadimplente, já que obteve financiamentos do BNDES e não cumpriu suas dívidas, que alcançaram o valor de R\$ 1,2 bilhão. Atualmente há a prevalência de um acordo que prevê o pagamento da dívida, refinanciada num prazo de 10 a 12 anos.

A orientação atual do BNDES é por não financiar empresas cuja avaliação seja mediana. O *rating* é utilizado apenas como um dos critérios de avaliação do empreendimento e da empresa solicitante, de forma a garantir a manutenção dos desembolsos das empresas solicitantes, dentro dos prazos estabelecidos.

3.4 – CONCLUSÃO PARCIAL

O objetivo deste capítulo foi identificar a real posição e funcionamento do BNDES, retratando seus objetivos, formas de financiamentos, prioridades etc. A utilização de informações institucionalizadas (estatuto do BNDES) e fontes externas ao Banco, tais como documentos oficiais do governo, mídias e pesquisas, confrontadas com a visão de um funcionário do Banco tornaram a análise rica de informações.

Foi possível, a partir do contato com os documentos, definir a função do BNDES em diferentes momentos. Por outro lado, o contato com o entrevistado permitiu coletar uma série de informações não contidas nos documentos pesquisados, assim como tirar dúvidas e observar os procedimentos técnicos do Banco a partir de casos reais, não se restringindo ao conteúdo dos manuais do Banco.

Deve ser ressaltado que a disponibilização, por parte do BNDES, de apenas um funcionário para participação das entrevistas não prejudicou o resultado da mesma, já que o funcionário possuía o conhecimento adequado para garantir respostas claras e precisas às questões formuladas. Nessa etapa da pesquisa foi possível concluir que o BNDES não possui uma ação definida quanto à sua forma de atuação. Essa é uma questão relevante e complexa. A forma de atuação do BNDES varia bastante de acordo com a direção do Banco. Isso quer dizer que, se o presidente tem características mais próximas à linha nacional desenvolvimentista, o BNDES seguirá essa mesma linha. Caso a presidência do Banco tenha à sua frente alguém mais liberal, a atuação do Banco seguirá esta linha, podendo, inclusive, atuar de forma mais próxima a um banco de investimento.

Tal como consta em seu estatuto, o BNDES é um Banco de Desenvolvimento e deveria atuar como tal, independentemente das características ou ideologia de quem está à frente do Banco. E não é isso que se observa. Todas as funções e atribuições do BNDES estão oficializadas em documentos e, no entanto, parece bastante visível que a cada gestão do Banco há mudanças bastante significativas nessas funções e atribuições.

No entanto, o que parece prevalecer é que o modelo de seleção dos financiamentos do BNDES se mantém desconectado dos objetivos de desenvolvimento e, muitas vezes, a decisão do financiamento é conduzida numa perspectiva de curto prazo, onde as considerações de caráter político e financeiro normalmente prevalecem sobre a abordagem de desenvolvimento.

É evidente que o BNDES não é a única solução para tornar o país mais desenvolvido, moderno e competitivo, nem seria possível que o fosse, já que conta com

um orçamento limitado. No entanto, se os recursos são escassos e os problemas abundantes, nada mais racional que melhor direcionar o uso desses recursos, buscando atuar frente aos problemas estruturais do país.

A grande questão que parece conduzir o rumo do BNDES é a referente à definição que o presidente da instituição dá ao conceito de desenvolvimento. E, como se sabe, o desenvolvimento pode ser observado de diversas formas, por vezes, até mesmo, contraditórias. É bastante subjetivo este conceito e torna-se complexa a tarefa de identificá-lo nos financiamentos do BNDES. No entanto, uma importante questão pode conduzir essa tarefa: verificar se nesses projetos de financiamentos há elementos que permitam identificar indícios de geração de emprego, modernização ou ampliação de setores industriais, incentivos às PMEs, respeito à legislação ambiental, incentivo às exportações, incentivos à Pesquisa brasileira etc, de forma que a função de Banco, enquanto importante agente de desenvolvimento do país, seja cumprida.

CAPÍTULO 4: FINANCIAMENTOS DO BNDES – O PONTO DE VISTA EMPRESARIAL

Este capítulo apresenta e discute o resultado da investigação realizada com um conjunto de empresas financiado pelo BNDES, no período de 2002 e 2003, com o objetivo de avaliar o alcance dos financiamentos públicos. As informações aqui contidas estão presentes nos questionários preenchidos pelas empresas participantes desta pesquisa (Anexo F).

4.1 – FINANCIAMENTOS DE GRANDE PORTE

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) efetivou, de janeiro de 2000 à julho de 2004, vinte e uma operações de financiamento com valores acima de R\$ 500 milhões, nível a partir do qual são classificados os grandes projetos empresariais. O valor total de recursos foi de R\$ 16,082 bilhões (O Estado de S. Paulo, 22/07/2004).

O período contemplado, nesta pesquisa, é referente aos anos de 2002 e 2003 e, nele, o BNDES realizou nove operações com valores acima de R\$ 500 milhões, totalizando R\$ 6,094 bilhões. Nesta primeira seção serão analisadas as informações quantitativas e menos específicas sobre as empresas, tais como localização, região, ano e valor do financiamento. Esses dados são independentes do número de empresas que se disponibilizaram a participar da pesquisa e foram coletados nas entrevistas realizadas no BNDES. Dessa forma, as análises preliminares são referentes às nove empresas financiadas pelo Banco.

Em número de operações, das nove realizadas durante o período de 2002 e 2003, sete foram para a área de energia elétrica, uma para a área de petroquímica e uma para a

área de telecomunicação A Figura 11 apresenta a divisão dos financiamentos por área e valor financiado nos períodos de 2002 e 2003.

Figura 11 – Divisão dos financiamentos por área e valor financiado em 2002 e 2003 (em R\$ bilhões).

Em relação ao valor de recursos, assim como se observou nos números de operações, a maior parte, também, foi direcionada à área de energia elétrica, R\$ 4,966 bilhões. A área de petroquímica ficou com R\$ 605 milhões e a área de telecomunicação com R\$ 523 milhões.

A partir dos dados obtidos nas entrevistas realizadas no BNDES, foi possível, ainda, chegar aos valores desses grandes financiamentos por ano, buscando confrontá-los com o valor total do orçamento do BNDES para os respectivos períodos. No ano de 2002, o orçamento do Banco foi de R\$ 28 bilhões. Desse valor, R\$ 4,443 bilhões foram destinados à grandes projetos (referente à 6 operações), sendo que R\$ 3,838 bilhões para energia elétrica e R\$ 605 milhões para a área de petroquímica, conforme apresentado na Figura 12.

Figura 12 – Orçamento e grandes financiamentos do BNDES em 2002 (em bilhões).

Em outras palavras, cerca de 16% do orçamento, de 2002, do BNDES foram destinados aos grandes empréstimos e, dessa proporção, aproximadamente 86% foi para o setor de energia elétrica, enquanto 14% foram para a área de petroquímica.

Para o ano de 2003, o orçamento do BNDES somou R\$ 33,4 bilhões. Durante este período, o número de projetos submetidos à análise do Banco foi consideravelmente reduzido. Isso foi justificado pela insegurança gerada pela posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e pela ausência de política industrial. Esses dois fatores produziram incertezas nos empresários que hesitaram em investir, inicialmente.

Os grandes projetos financiados pelo Banco em 2003 somaram R\$ 1,651 bilhões (referente à 3 operações), valor bastante reduzido se comparado ao do ano anterior. A divisão desse montante foi a seguinte: R\$ 1,128 bilhão para a área de energia elétrica e R\$ 523 milhões para telecomunicação (Figura 13).

Figura 13 – Orçamento e grandes financiamentos do BNDES em 2003 (em bilhões).

Para o ano de 2003, a proporção do orçamento destinada aos grandes projetos caiu, e ficou em aproximadamente 4,9%; sendo que 68,3% desse valor foram destinados à área de energia elétrica e, cerca de 31% para a área de telecomunicação. Esses dados refletem a pobreza dos investimentos em infra-estrutura e na indústria de base, uma vez que, como será observado adiante, os financiamentos à energia elétrica foram para tirar o setor de uma situação financeira ruim, não podem ser considerados como retomada do investimento. O restante do orçamento, para os dois períodos, foi destinado à empréstimos de menor valor para a indústria, micro, pequenas e médias empresas, assim como o financiamento de projetos sociais.

Com relação às localidades das empresas, os grandes financiamentos foram destinados a diferentes locais, sendo que a maior parte foi para empresas localizadas no estado do Rio de Janeiro e São Paulo. A Figura 14 apresenta a distribuição dos financiamentos do BNDES, por estado.

Figura 14 – Financiamentos de grande porte do BNDES em 2002 e 2003 (por estado).

Dos nove financiamentos de grande porte realizado pelo Banco, três foram destinados ao estado do Rio de Janeiro dois para o Estado de São Paulo e os estados da Bahia, Pará, Santa Catarina e Minas Gerais foram contemplados com um grande financiamento para cada. Dessa forma, é possível concluir que a região sudeste do país foi a que mais obteve empréstimos do BNDES.

4.1.1 – Perfil das Empresas Investigadas

Para alcançar os resultados desta pesquisa foi necessário entrar em contato com as empresas que obtiveram os financiamentos de grande porte do BNDES. Neste sentido, foram estabelecidos contatos com nove empresas, sendo que seis se disponibilizaram a participar. Portanto, os resultados apresentados daqui por diante são referentes, exclusivamente, às empresas participantes da pesquisa.

Em virtude do número de empresas participantes não corresponder à totalidade das empresas financiadas, no período de 2002 e 2003, é necessário atualizar o valor dos grandes financiamentos do BNDES. Dessa forma, o valor passa a ser de R\$ 4,319 bilhões, correspondente às 6 empresas pesquisadas.

De forma a manter preservada a identidade das empresas, estas serão nomeadas como Empresa A, B, C, D, E e F (Figura 15).

Figura 15 – Empresas e valores financiados (em R\$ bilhões).

As áreas de predomínio dos financiamentos do BNDES, investigados nesta pesquisa, tanto em número de operação quanto em recursos financeiros, são energia elétrica, petroquímica e telecomunicação (Figura 16).

Figura 16 – Características das empresas financiadas em 2002 e 2003 (em R\$ bilhões).

Em número de operações, quatro foram destinadas à área de energia elétrica, ou seja, 66,6%, uma para petroquímica (16,7%) e uma para telecomunicação (16,7%). Já em recursos dispendidos, cerca de R\$3,191 bilhões foram financiamentos à energia elétrica (73,9%), R\$ 605 milhões à petroquímica (14%) e R\$ 523 milhões à telecomunicação (12,1%).

Outra questão importante sobre essas empresas é a relacionada ao seu porte. O Sebrae utiliza o critério de número de funcionários para classificar o porte das empresas, de acordo com o ramo de atuação. Para a indústria e comércio/serviço, são consideradas empresas de grande porte, aquelas que possuem, respectivamente, mais de 499 e 99 funcionários. A Figura 17 apresenta o número de funcionários de cada empresa.

Figura 17 – Número de funcionários de empresas financiadas pelo BNDES.

As empresas A, B, C e F, segundo as mesmas, são classificadas como industriais e comerciais. A empresa D é, exclusivamente, industrial e a empresa E é, exclusivamente, do ramo de serviços. Como é possível concluir, essas empresas são classificadas como de grande porte.

Outras informações, pertinentes à esta investigação, são as referentes aos locais em que as empresas estão situadas e o tempo de atuação no mercado. Das seis empresas pesquisadas foi possível perceber que todas se localizam em grandes capitais, tais como Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia e Belo Horizonte, e que apresentam condições favoráveis ao desenvolvimento, como infra-estrutura adequada, proximidade da mão-de-obra e dos clientes, além de serem consideradas importantes centros de estudos.

Em número de operações, é possível concluir que cinco financiamentos foram destinados à região sudeste, ou seja, 83,3%, e apenas um para a região noredeste (16,7%). Já em dispêndio de recursos, conclui-se que 86% do montante financiado, em 2002 e 2003, foi destinado, também, à região sudeste e 14% ao nordeste do país.

Quanto ao tempo do mercado, foi observado que todas as empresas possuem tempo considerável (acima de 25 anos) e, de alguma forma, espaços bem definidos no mercado. Todas, nas respectivas áreas e ramos de atuação, possuem relativa liderança no segmento em que atuam. Essas características (localização, tempo e posição no mercado) são positivas, uma vez que contribuem no sentido de possibilitar maior confiabilidade às empresas, já que, se manter numa boa localização e com um *market share* bem definido, significa que a mesma atua com seriedade, êxito e possui, ainda, uma posição consolidada. Esses fatores representam garantias em favor das empresas junto às possíveis fontes de financiamentos.

A Tabela 21 sintetiza algumas informações sobre as empresas financiadas pelo BNDES, julgadas relevantes para esta pesquisa.

Tabela 21 – Características das empresas financiadas.

	Local	Área	Tempo de Mercado	Valor Financiado	Ano
Empresa A	SP	Energia Elétrica	105 anos	R\$ 1,2 bilhão	2002
Empresa B	RJ	Energia Elétrica		R\$ 762 milhões	2002
Empresa C	SP	Energia Elétrica	92 anos	R\$ 718 milhões	2002
Empresa D	BA	Petroquímica	26 anos	R\$ 605 milhões	2002
Empresa E	RJ	Telecomunicação	29 anos	R\$ 523 milhões	2003
Empresa F	MG	Energia Elétrica		R\$ 511 milhões	2003

4.1.2 – Características dos projetos financiados

Nas seis empresas investigadas houve a identificação de diferentes motivações para a solicitação do financiamento junto ao BNDES. Considerando que são quatro grandes empresas na área de energia elétrica, uma em telecomunicação e uma em petroquímica, foram observadas semelhanças, apenas, nas motivações das empresas de

energia elétrica. Dessas empresas, três (A, B e F) apresentaram como principal justificativa para obtenção do financiamento, o suprimento das perdas decorrentes do Programa Emergencial de Redução do Consumo de Energia Elétrica (acionamento). De junho de 2001 à fevereiro de 2002 houve, no Brasil, um processo de racionamento de energia, o que fez com que as empresas deste setor tivessem sérios decréscimos de receita, comprometendo a saúde financeira de algumas. Nesse sentido, os financiamentos do BNDES para as empresa A, B e F vieram no sentido de recompor o caixa das mesmas. Dessa maneira, fica evidenciado que, pelo menos, R\$ 2,473 bilhões, do total de R\$ 3,191 bilhões destinados à energia elétrica, foram financiamentos ao capital de giro.

A empresa C, ainda da área de energia elétrica, obteve um financiamento de R\$ 718 milhões do BNDES. De acordo com as informações por ela prestada e do contato com o seu programa de investimento, foi possível concluir que cerca de 70% do valor financiado (aproximadamente R\$ 500 milhões) foram para a realização de projetos de geração de energia. A empresa, cuja atividade principal é a distribuição de energia elétrica, ganhará espaço no mercado de geração de energia. A atual capacidade de geração da empresa C é de 890 megawatts e, ao final do empreendimento, estará em 1990 megawatts, o que caracteriza uma expansão de 150%. O restante do valor financiado (cerca de R\$ 218 milhões) foi utilizado, também, para suprir as perdas decorrentes do racionamento.

Dessa forma, é possível perceber que, do montante de R\$ 3,191 bilhões dos financiamentos de grande porte destinados à área de energia elétrica, entre 2002 e 2003, aproximadamente R\$ 2,691 bilhões foi destinado a cobrir prejuízo de empresas da área de energia elétrica, e o restante (R\$ 500 milhões) foi direcionados para empreendimentos, conforme apresentado na Figura 18.

Figura 18 – Destino dos grandes financiamentos do BNDES (em R\$ bilhões).

A partir desses dados é possível concluir que, 74% do valor dos grandes financiamentos investigados foram destinados à área de energia elétrica, sendo que, desse montante, 84% foram encaminhados ao financiamento de empresas que acumularam prejuízo com o processo de racionamento de energia e, somente, 16% foram para expansão de capacidade.

A empresa D, que está no mercado há 26 anos, do ramo de petroquímica, obteve financiamento no valor de R\$ 605 milhões. De acordo com as informações prestadas, a principal motivação para a solicitação do financiamento, junto ao BNDES, foi obter capital a custo vantajoso, de forma a poder investir em novas tecnologias, garantindo melhoria na qualidade e ganho de produtividade. Sendo assim, é possível concluir que 14% dos grandes financiamentos foram para modernização e ampliação da planta atual.

Por fim, a Empresa E, que atua no ramo de telecomunicação há 29 anos, obteve um financiamento do BNDES no valor de R\$ 523 milhões, cerca de 12% do total dos grandes financiamentos. A principal justificativa para esta empresa solicitar o financiamento do BNDES foi expandir a planta de telecomunicação (voz, dados e imagens) e realizar melhorias operacionais, de forma a cumprir exigências impostas pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Outro fator considerado para a tomada de decisão sobre a solicitação do financiamento foi a possibilidade da empresa E ter suas receitas aumentadas, com a expansão de sua planta.

A Tabela 22 demonstra, conforme apresentado, o destino dos grandes financiamentos do BNDES, nos anos de 2002 e 2003, para as empresas investigadas.

Tabela 22 – Principais destinos dos financiamentos do BNDES em 2002 e 2003.

Direcionamento dos financiamentos
Recomposição da receita das empresas
Investimento em projetos de geração de energia
Investimento em novas tecnologias
Investimento na expansão da capacidade (aquisição de equipamentos)
Investimento na expansão da planta

E, a Figura 19 discrimina o percentual do montante total dos financiamentos, destinados a cada área.

Figura 19 – Áreas financiadas com os grandes financiamentos do BNDES entre 2002 e 2003.

A partir da análise das informações obtidas nos questionários respondidos pelas seis empresas participantes nesta pesquisa, cabe, ainda, ressaltar alguns pontos importantes.

Sobre a questão da existência de fontes alternativas para obter financiamento, não houve relevante coincidência nas respostas. A empresa A, da área de energia elétrica, ressaltou que para os fins adotados, o BNDES é a fonte de recursos mais apropriada, pois é a única agência de financiamento que disponibiliza recursos com a função de recompor o caixa das empresas. Para outros fins, como o financiamento de projetos, a empresa dispõe de formas alternativas de obter recursos, como empréstimos bancários e *Commercial Papers*.

A empresa B não se posicionou sobre essa questão. A Empresa C, da área de energia elétrica, revelou haver outras fontes de financiamentos disponíveis, tais como o Sistema Financeiro Nacional, órgãos multilaterais (como, por exemplo, o BID) e o Mercado Financeiro Internacional. A empresa C mencionou que não tem o hábito de utilizar o mercado financeiro internacional para buscar crédito, mas tem projetos financiados, em parte, pelo BID. No entanto, afirma que o BNDES é o banco que possui melhores condições de custos e prazos e, por este motivo, procurou o Banco para pleitear o financiamento ao projeto em questão. A empresa C revelou, ainda, que está pleiteando novos recursos do BNDES, para outros empreendimentos.

A empresa D, da área de petroquímica, afirmou que há outras fontes de financiamentos, como bancos comerciais e/ou linhas externas. A empresa afirmou, também, que possui outros projetos sendo implementados pelo Banco do Nordeste e FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos).

A empresa E, da área de telecomunicação, ressaltou que, nas condições propiciadas pelo BNDES, não há outras fontes de financiamento. Revelou que os custos

e prazos oferecidos pelo BNDES são muito atraentes. Declarou, ainda, que sempre que é possível pleitear financiamentos, para seus projetos, junto ao BNDES, a empresa o faz. A empresa E também afirmou haver outros projetos sendo implementados, porém nenhum com recursos do BNDES.

E, por fim, a empresa F, da área de energia elétrica, afirmou não haver outras fontes de financiamentos, para este caso específico, em virtude do contingenciamento de crédito ao setor público, restando apenas a opção de rolagem da dívida. Revelou, ainda, estar analisando a possibilidade de o BNDES financiar projetos de geração de energia elétrica, garantidos por duplicatas de venda mercantil.

Outra análise importante a ser feita a respeito dos financiamentos de grande porte, realizados pelo BNDES, é a relacionada aos impactos e externalidades proporcionados às empresas e ao ambiente em que estão inseridas. A aplicação do questionário permitiu a obtenção de tais informações, possibilitando a análise, apresentada a seguir.

A empresa A relatou que o principal impacto interno permitido pelo financiamento foi minorar as tendências negativas no fluxo de caixa, possibilitando a amortização de dívidas vincendas e investimento na manutenção e reparo das redes de distribuição. Sobre os impactos externos, a empresa afirmou que o financiamento permitiu a melhor avaliação dos riscos da empresa e do setor, para os investidores.

A empresa B, novamente, não se posicionou sobre a questão. É importante mencionar que a participação dessa empresa, na pesquisa, foi bastante limitada, uma vez que apenas declarou que o financiamento veio na direção de suprir as dificuldades enfrentadas após o racionamento de energia, sem explanar maiores detalhes sobre o projeto e suas principais características.

A empresa C relatou que não é possível, ainda, quantificar impactos internos com a implantação do projeto, uma vez que o prazo para entrega das obras completas é dezembro de 2008. No entanto, conta com expectativas positivas a esse respeito, já que para operacionalizar o novo empreendimento será necessária a contratação de novos funcionários qualificados. Quanto aos impactos externos, a empresa C afirma que o financiamento vai proporcionar mudança no perfil do grupo de empresas pertencentes à área de energia elétrica, já que a empresa apresentará maior representatividade em geração de energia e não apenas em distribuição. Além disso, afirmou que as obras necessárias para a implementação do projeto permitirão a geração de milhares de empregos indiretos.

A empresa D apresentou, como principal impacto positivo proporcionado pelo financiamento, o maior entrosamento das áreas da empresa, já que o projeto mobilizará a equipe de engenharia de todas as unidades de negócio e a área financeira, que acompanha os financiamentos de investimentos. A respeito dos impactos externos, a empresa informou que os investimentos, permitidos com os recursos do BNDES, proporcionarão a manutenção da posição de liderança da empresa D nos principais segmentos em que atua. Além disso, durante a execução dos projetos, haverá um incremento na mão-de-obra terceirizada para a instalação de diversos equipamentos, máquinas e algumas obras civis.

E, finalizando esta análise, a empresa E afirmou que o financiamento do BNDES não proporcionou nenhum impacto interno e externo à empresa. Apenas mencionou alguns benefícios, tais como a melhoria na qualidade da planta e a geração de empregos indiretos. A Tabela 23 apresenta os principais resultados da análise.

Tabela 23 – Principais impactos dos financiamentos do BNDES.

Impactos internos e externos às empresas
Recomposição de caixa
Pagamento de dívidas
Melhor avaliação da empresa pelos investidores
Manutenção da posição de líder
Geração de empregos diretos e indiretos
Maior entrosamento das áreas dentro da empresa

As informações apresentadas, até o presente momento, foram coletadas por meio de questionário enviado às empresas que receberam financiamento acima de R\$ 500 milhões. Os resultados alcançados buscaram verificar se esses financiamentos cumpriram os propósitos identificados na literatura, de como deve ser um investimento com recursos públicos. A próxima seção capítulo tratará especificamente dessa questão.

4.2 – CONCLUSÃO PARCIAL

O objetivo do presente capítulo foi avaliar o alcance dos financiamentos públicos, buscando analisar se os objetivos e motivações dos projetos analisados e financiados pelo BNDES estão adequados ao que a bibliografia considera como essencial aos investimentos públicos.

Inicialmente, é possível identificar a predominância da área de energia elétrica nos grandes financiamentos do BNDES, no período de 2002 e 2003, obtendo cerca de 74% dos recursos. Dos nove grandes financiamentos realizados pelo BNDES no período de 2002 e 2003, seis empresas beneficiadas participaram deste estudo, sendo que quatro são da área de energia elétrica. As três empresas que não se disponibilizaram a participar também são da área de energia.

Pode ser observado que houve concordância entre as motivações das quatro empresas de energia elétrica ao solicitar o financiamento do BNDES: todas precisavam de recursos para suprir as dificuldades causadas pelo racionamento de energia, ocorrido em 2001. Em virtude dessas semelhanças e de contexto setorial, pode-se inferir que, possivelmente, as demais empresas (as que não se disponibilizaram a participar da pesquisa) também pudessem ter as mesmas justificativas para solicitar tal financiamento. No entanto, tal hipótese não será considerada em virtude da ausência de informações adequadas que comprovem este fato.

A questão que precisa ser respondida é: todos esses “projetos” financiados, na área de energia elétrica, referentes à recuperação de caixa possuíam as características e geraram as externalidades exigidas de um investimento com recursos públicos? Ao que pode ser observado, com uma pequena exceção, esses financiamentos não possuíam o que a bibliografia julga como essencial aos investimentos públicos. Tais financiamentos contribuíram para diminuir as dificuldades financeiras que as beneficiárias enfrentavam, ao pagar dívidas que foram adquirindo durante o período de racionamento de energia. Apesar desses financiamentos terem sido destinados às empresas da área de energia elétrica, não podem ser considerados como investimentos à infra-estrutura. É possível concluir que 74% dos grandes financiamentos, realizados pelo BNDES, entre 2002 e 2003, foram destinados a salvar empresas que não estavam bem financeiramente.

A empresa C, da área de energia elétrica, utilizou uma parte do financiamento obtido pelo BNDES para cuidar dos danos financeiros causados pelo racionamento. No entanto, utilizou a outra parte para dar início a um grande projeto de geração de energia. Este projeto, de acordo com as informações prestadas, além de buscar manter a empresa numa posição competitiva, poderá gerar empregos, tanto diretos quanto indiretos.

Os financiamentos às áreas de Petroquímica e Telecomunicação representaram, juntos, 26% do total dos grandes financiamentos realizados pelo BNDES. Apesar de, na área de telecomunicação, a empresa contemplada não ter identificado impactos positivos internos à empresa com o financiamento do BNDES, foi possível constatar

que houve, mesmo que temporariamente, contratação de novos empregados, para expandir a atual planta produtiva, além da expansão no atendimento. Para a área petroquímica, o mesmo foi identificado. A empresa contratou mão-de-obra terceirizada durante o período da obra, sendo que a principal justificativa para obter o financiamento foi a de manter a empresa em posição competitiva.

É possível constatar, ainda, que houve relativa distribuição quanto à localidade das empresas financiadas, cinco delas estão localizadas em três estados, sendo eles, Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, ou seja, aproximadamente 80% dos grandes financiamentos foram para a região Sudeste, a mais rica e desenvolvida do país.

Outro fato importante para esta análise é que todas as empresas beneficiadas pelos financiamentos do Banco são de grande porte, possuem espaço bem determinado em seus respectivos mercados e regiões e são bastante tradicionais. O que permite ao BNDES uma certa confiabilidade na adimplência dessas empresas.

Para concluir o que este capítulo propõe é necessário observar, ainda, que os objetivos das empresas e os do BNDES são diferentes. E é necessário verificar onde eles se tornam próximos. O objetivo do Banco é financiar projetos que, de alguma forma, contribua para o desenvolvimento da empresa, do setor e que, ainda, gere externalidades econômicas e sociais positivas. Evidentemente, nem todos os projetos contribuem em todos esses quesitos.

Os objetivos das empresas são: tornar-se mais competitivas, aumentar suas receitas, buscar novas tecnologias e, assim, solidificar posição, tanto no mercado interno, quanto em outros países. Se esses empreendimentos vierem a gerar novos postos de serviços, pode ser algo positivo. Mas é necessário compreender que este não é o principal objetivo dos projetos das empresas.

No entanto, alguns dos grandes financiamentos do BNDES analisados vieram nessa direção e contribuíram para o desenvolvimento de segmentos da indústria brasileira, mantiveram os atuais postos de trabalho ou, por vezes, geraram novos postos.

Desta forma, é necessário identificar pontos onde os objetivos do BNDES e das empresas se aproximam, de forma que o resultado não seja positivo apenas para um dos envolvidos. No caso dos financiamentos aos prejuízos do setor de energia elétrica, somente é possível identificar que as maiores beneficiadas foram as empresas, não foram verificadas externalidades sociais e econômicas positivas para a sociedade. Enquanto o financiamento do BNDES proporcionar condições positivas apenas para um

dos interessados, este não estará cumprindo sua função, ou seja, não estará contribuindo, consistentemente, para o desenvolvimento econômico-social da região ou país.

CAPÍTULO 5: CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento econômico e social é algo que pode ser observado, medido e comparado entre diversos países e regiões. Países mais desenvolvidos possuem melhores sistemas educacionais, melhores condições de trabalho e indicadores sociais mais positivos. O Brasil, país considerado em fase de desenvolvimento, possui um sistema educacional deficitário e, devido aos problemas econômicos, as condições e níveis de trabalho não são as mais adequadas, e os indicadores sociais retratam a difícil condição de vida de grande parte da população. Diversas são as forças que atuam sobre a questão do desenvolvimento e prosperidade econômica e social, sendo o Estado e o Mercado, seus principais atores.

A atuação do Estado varia entre momentos de grande e pouca intervenção, principalmente, quando se discute a efetividade do sistema privado em alocar os recursos econômicos. Para a atuação do Estado na economia, a política industrial é seu principal instrumento, uma vez que representa a forma como o governo age sobre a atividade produtiva. A política industrial deve ser entendida como um conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas que podem afetar a alocação intra-industrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional. É possível observar, ainda, que a finalidade da política industrial pode ser compreendida como uma forma de fortalecer a estrutura produtiva, diversificando e melhorando seu desempenho, principalmente, de forma a atuar sobre as debilidades do sistema produtivo, como também, de prepará-lo para, gradativamente, melhor operar frente às novas demandas, oriundas da abertura comercial.

A atual política industrial brasileira, denominada Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), tem como objetivo o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível

de atividade e de competição no comércio internacional. Ela está focada no aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações.

É importante deixar claro que política industrial é uma política do Estado Nacional, e deve ser uma espécie de guia para o desenvolvimento, crescimento e modernização da indústria nacional e não de pontos específicos ou regiões determinadas. Em tese, a política industrial apresenta como objetivo fundamental a criação de condições para que, a partir da intervenção sobre a atividade dos agentes produtivos, seja possível a conquista de desenvolvimento econômico e bem-estar social em níveis superiores àqueles que seriam possíveis se a Política Industrial não fosse implementada.

Neste momento, cabe fazer um retrospecto do que já foi apresentado. Há um Estado Nacional, o Brasil, como nação; há uma política industrial, que deve representar um plano para o desenvolvimento industrial do país, baseado nos problemas existentes na estrutura produtiva nacional e numa meta de desenvolvimento, portanto, a política industrial deve formalizar os procedimentos de como fazer a transposição da situação atual para uma situação mais desenvolvida, identificando, ainda, setores considerados estratégicos para este fim. E, há, agentes responsáveis por colocar esta missão em prática, entre eles, identifica-se o BNDES.

O BNDES é considerado o segundo maior Banco de Desenvolvimento do mundo e, segundo seu estatuto, é o principal instrumento de execução da política de investimento do governo federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que estejam relacionados com o desenvolvimento econômico e social do país. Cabe ao BNDES exercitar suas atividades de financiamento, visando estimular a iniciativa privada (empresas) sem prejuízo de apoio a empreendimentos de interesse nacional a cargo do setor público.

Cabe ressaltar que, a partir de 2003, ao menos no que consta nos documentos oficiais pesquisados, o BNDES voltou a possuir características de um banco de desenvolvimento, depois de um longo período atuando como um banco de investimento. Durante a maior parte dos anos 90 o banco financiou grandes empreendimentos que, em parte, não possuíam relação com o desenvolvimento do país, dedicando-se a financiar, entre outras coisas, grandes empresas rentáveis e o capital externo.

Os objetivos do Banco foram categorizados de duas maneiras. O objetivo primordial representa o apoio à projetos que se destinam ao desenvolvimento nacional;

e os objetivos paralelos são o fortalecimento da estrutura de capital das empresas privadas e desenvolvimento do mercado de capitais, comercialização de máquinas e equipamentos e o financiamento à exportação.

As prioridades de financiamentos do BNDES, apresentadas nos documentos consultados, convergem para os seguintes pontos: infra-estrutura, representada pelos núcleos de saneamento básico, transportes, telecomunicação e energia elétrica; a estrutura produtiva (indústria e pequenas e médias empresas); exportação e, permeando todos os setores, inclusão social. Deve ser ressaltado que essas prioridades estão relacionadas à gestão do BNDES, portanto, são referentes à atual gestão.

O contato com os documentos permitiu identificar, ainda, bastante proximidade entre os principais setores de atuação do BNDES e os setores que o Plano Plurianual (PPA) busca contemplar. Todas as prioridades dessa gestão do Banco podem ser, indiretamente, identificadas nos objetivos do PPA. Tais objetivos envolvem o crescimento e desenvolvimento do país, geração de empregos e inclusão social e, intrínseco a essas questões passam investimentos em infra-estrutura, setores produtivos e exportação.

Os critérios identificados nos documentos sobre o BNDES que determinam se um projeto submetido à análise e avaliação deve ser financiado são os seguintes: análise da adequação do projeto às Políticas Operacionais do Banco, essas políticas estão diretamente relacionadas às prioridades de financiamento do Banco; avaliação cadastral da empresa; avaliação da capacidade da empresa em executar o projeto e atendimento às normas ambientais. Portanto, segundo os documentos pesquisados, todos esses aspectos devem ser identificados e analisados nos projetos submetidos à avaliação do BNDES e a não aprovação em qualquer um deles, significa que o projeto não será financiado.

A partir dos documentos foi possível, também, identificar os trâmites burocráticos para a liberação dos financiamentos do BNDES. Inicialmente é realizado um registro na secretaria do Comitê de Crédito, com dados superficiais sobre o projeto; a próxima etapa é uma análise de enquadramento, verificando se o projeto está relacionado às prioridades do BNDES. Posteriormente é realizada uma análise econômico-financeira do projeto e, delibera-se sobre a aprovação ou não o empreendimento. Após a aprovação há a contratação da empresa e liberação dos desembolsos constituintes do financiamento. Por fim, há o acompanhamento físico e financeiro do projeto.

Essas informações foram obtidas a partir de pesquisas em documentos oficiais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério do Planejamento, estatuto do BNDES, pesquisas acadêmicas e mídias de telecomunicação.

Considerando as informações obtidas por meio das entrevistas realizadas no BNDES, em que se buscou observar a veracidade das informações documentais mencionadas e coletar novos dados, de forma a enriquecer a análise, os resultados obtidos seguem abaixo.

No que diz respeito à orientação do Banco, o entrevistado deixou claro que essa é uma questão que varia conforme a direção do Banco. Se o presidente da instituição possui características e ideologias mais desenvolvimentistas, o BNDES possuirá essa orientação, ocorrendo o mesmo se a direção estiver mais alinhada à princípios liberais.

O entrevistado afirmou, ainda, que os dois principais objetivos do BNDES são o financiamento a empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento do país, assim como, o financiamento de projetos que possuam garantia de retornos, ou seja, o financiamento à empresas adimplentes.

As prioridades de financiamento do BNDES, mencionadas pelo entrevistado, estão de acordo com as informações coletadas nos documentos oficiais do governo, portanto: infra-estrutura produtiva, setores produtivos (PMEs e indústria), exportação e inclusão social.

A respeito dos critérios, utilizados pelo BNDES, para realizar os financiamentos, o entrevistado citou quatro: o projeto submetido à avaliação do BNDES deve, obrigatoriamente, estar de acordo com as prioridades de financiamento do Banco; o *rating* das empresas solicitantes, já que não é interessante para o BNDES acumular prejuízo; a geração ou manutenção de empregos; e respeito à legislação ambiental. Esses são os fatores, citados pelo superintendente do Banco, considerados para avaliar se um projeto deve ou não ser financiado.

E, por fim, sobre os trâmites burocráticos para a liberação dos financiamentos, há bastante proximidade entre as informações prestadas pelo entrevistado e os documentos pesquisados. As principais etapas, tanto para operações diretas com o BNDES, quanto para as operações indiretas, com os bancos credenciados ao BNDES, são as mesmas: enquadramento às diretrizes do Banco, apresentação do projeto, análise, encaminhamento/decisão e contratação. O prazo máximo para as operações diretas com o Banco é de 210 dias, sendo que, conforme afirma o entrevistado, a maior parte das operações não atinge esse prazo. O entrevistado não mencionou a etapa de

acompanhamento físico e financeiro do projeto por parte do BNDES. Para as operações indiretas, segundo o entrevistado, o prazo é semelhante ou pode ser determinado pelo banco repassador (credenciado).

Essas informações foram coletadas a partir de entrevistas realizadas no BNDES, onde se buscou dados complementares aos obtidos nos documentos oficiais, pesquisas e mídias sobre o Banco e que, além disso, permitissem uma análise de contraste entre documentos e opiniões dos especialistas e funcionários do Banco.

Da comparação e agregação das informações levantadas tanto na pesquisa em documentos quanto nas entrevistas realizadas no BNDES é possível chegar às análises e conclusões abaixo.

Inicialmente, cabe analisar o papel do BNDES nas definições de suas prioridades e forma de atuação. As entrevistas realizadas no BNDES vieram a confirmar o que está documentado: não há uma identidade definida quanto à orientação do BNDES. Pode ser observado, nos documentos, que não há prioridades e diretrizes estáveis para o BNDES; ao contrário, a inconstância e, por vezes, o antagonismo nas prioridades e diretrizes são observados, conforme muda a gestão do Banco. É possível concluir que o que determina o rumo do Banco são as características e ideologias do presidente da instituição.

O que se observa é a ação do BNDES desarticulada de uma política de desenvolvimento nacional e dos principais problemas do país. Tais questões deveriam conduzir o rumo do Banco, de forma que as orientações políticas e ideológicas do gestor ocupassem um plano menos relevante. As políticas de desenvolvimento nacional devem representar planos para o desenvolvimento do país, baseados nos problemas existentes na estrutura produtiva nacional e em uma meta de desenvolvimento, portanto, devem formalizar os procedimentos de como passar da situação atual para uma situação mais desenvolvida, identificando, ainda, os setores considerados estratégicos para este fim.

A atuação do Banco, assim como suas prioridades de financiamentos, não devem estar vinculadas à questões menores e particulares, que nenhuma relação possuem com o objetivo do BNDES, que é contribuir para o desenvolvimento e crescimento do país. O BNDES é um dos maiores e mais importantes instrumentos do governo (Estado Nacional) para a execução dos planos de desenvolvimento e política industrial. A condução do Banco deve ser fundamentada em políticas efetivas de desenvolvimento e planos que formalizem as maneiras de alcançar metas de crescimento e modernização, de forma a obter resultados mais significativos e de maior impacto. Se o Banco for

conduzido a partir de planos de governo ou ideologias partidárias, os resultados obtidos podem ser pontuais e de menor alcance. As características ideológicas do gestor devem tomar um espaço secundário e não determinante na condução do Banco.

As diretrizes e objetivos do BNDES devem estar de acordo com planos de desenvolvimentos, de modo que não fique a mercê da discricionariedade do gestor do Banco. As metas de crescimento, desenvolvimento e modernização aliadas à análise de setores produtivos estratégicos e à política industrial devem conduzir a ação do Banco. As metas para o desenvolvimento do país devem estar claras e bem definidas pela política industrial, de forma que não haja justificativas para ações desarticuladas. O caminho para o desenvolvimento é único para cada país e, no caso do Brasil, deve, com o respaldo da política industrial, passar por investimentos em setores específicos, portanto, as ações do BNDES devem estar vinculadas a essas grandes prioridades, de forma a possibilitar benefícios macros e não pontuais.

Pôde ser observado, também, a partir da comparação entre as informações que um critério muito importante para a liberação dos financiamentos é o *rating*. Esse é um critério muito criticado por especialistas em políticas públicas, pois a classificação de um projeto pelo *rating* apenas verifica se a empresa solicitante do financiamento possui rentabilidade adequada para reembolsar o Banco. O *rating* não verifica se o empreendimento da empresa permitirá alguma forma de contribuição para o desenvolvimento da empresa, região ou país. Nos documentos pesquisados acerca do BNDES não consta esse critério como decisório para liberação de financiamentos. O *rating* é um instrumento de análise muito utilizado por bancos comerciais e esteve muito vinculado ao BNDES durante os anos 90, quando este possuía fortes características de um banco de investimentos.

Outro fator importante que pode ser ressaltado é sobre a não responsabilidade do BNDES pelos os projetos financiados e em andamento. Nos documentos pesquisados é possível perceber uma preocupação do Banco em acompanhar o andamento físico e financeiro do projeto. É possível que o acompanhamento financeiro seja realizado, pois o valor financiado e desembolsado é contratado e não é comum que bancos descumpram esses contratos. No entanto, o entrevistado não mencionou esta etapa entre as fases que compõem a liberação de um financiamento. O que pode ser observado é que o BNDES pode ser considerado um grande avaliador de projetos ainda não implementados. Um projeto de financiamento deve conter uma série de informações, tais como o valor do empreendimento, o montante financiado pelo BNDES, quadro de

fontes e de usos, estimativa de empregos gerados etc. O não acompanhamento físico do projeto permite que os recursos não sejam utilizados, em sua totalidade, no que foi proposto; que o projeto implementado não esteja de acordo com as prioridades do BNDES; e, tampouco, gerem resultados previstos no projeto.

A Tabela 24 apresenta, em síntese, as características do BNDES obtidas a partir da análise em documentos oficiais e das entrevistas realizadas com o Superintendente de Planejamento e Operações do Banco.

Tabela 24 – Características do BNDES.

Orientação baseada em:	Políticas de governo e políticas de gestão.
Objetivos:	<ul style="list-style-type: none"> - Financiar projetos que contribuam para o desenvolvimento nacional; - Financiar empresas rentáveis e adimplentes; - Fortalecer estruturas de capital de empresas privadas.
Prioridades de financiamento:	<ul style="list-style-type: none"> - Infra-estrutura produtiva (saneamento, transportes, energia elétrica e telecomunicações); - Setores produtivos (indústria e PMEs); - Exportação; - Inclusão Social.
Critérios de financiamento:	<ul style="list-style-type: none"> - Enquadramento às prioridades de financiamento do Banco; - <i>Rating</i>; - Geração ou manutenção de empregos; - Atender legislação ambiental.
Trâmites para financiamento:	<ul style="list-style-type: none"> - Verificar enquadramento às prioridades do Banco; - Apresentação de projeto completo; - Análise; - Encaminhamento/decisão; - Contratação.

Estas características acerca do BNDES, obtidas por meio da comparação e agregação de informações, retratam a forma pela qual o Banco atua, como realiza e o que considera relevante para liberar os financiamentos, que projetos priorizam etc. É possível concluir, dessa forma, que a ação do BNDES é direcionada à políticas de governos e políticas de direção do Banco e não vinculada à uma política nacional de desenvolvimento. Se essas políticas estiverem em sintonia com objetivos e planos amplos de desenvolvimento nacional, como a política industrial, é possível que a atuação do Banco atue nessa direção também. Compreende-se por política nacional de desenvolvimento não aquela defendida pelo partido X ou Y, mas sim, uma política que,

a partir das deficiências econômicas e sociais do país, atue na direção de suprimi-las, assim como, contribua para tornar o país, efetivamente, mais desenvolvido e preparando-o para atuar junto à grandes nações desenvolvidas, em aspectos econômicos e sociais. No entanto, cabe observar que questões políticas parecem conduzir a ação do BNDES e, mesmo que, eventualmente, o levem ao caminho do desenvolvimento e crescimento, seus resultados não são os mesmos que seriam se a ação do BNDES fosse estável e articulada à objetivos pré-estabelecidos de desenvolvimento.

O comportamento do BNDES pode ser comparado ao do Banco Europeu de Investimentos (BEI), que tem a mesma natureza do BNDES, só que possui ação direcionada não apenas a um país, mas sim, à União Européia, como um todo.

O Banco Europeu de Investimentos (BEI) é uma instituição autônoma, dentro da estrutura da União Européia. Foi criado em 1958 e sua missão é financiar, a longo prazo, projetos de investimentos direcionados para o desenvolvimento equilibrado da Comunidade Européia. O BEI se vale dos meios próprios de um banco, captando recursos nos mercados de capitais para financiar projetos, de acordo com os objetivos da União Européia e seu capital está subscrito pelos Estados Membros da União Européia.

De uma maneira geral, os principais setores de atuação do BEI são: energia, transportes, telecomunicações, água e saneamento, infra-estrutura urbana, indústria, serviços, educação e saúde.

A Junta de Governantes da UE insistiu na importância de ajustar os objetivos do Banco às diretrizes de desenvolvimento da União Européia, visando maximizar o valor agregado das operações, a partir da identificação de critérios claros para este efeito. A Junta reafirmou, ainda, que as decisões de financiamento devem basear-se, principalmente, na contribuição que cada operação possibilita à realização dos objetivos prioritários da União Européia.

As atividades do BEI são planejadas em sintonia com objetivos principais, determinados pela Política Industrial da Comunidade Européia, o que permite uma maior eficácia na utilização dos recursos. Além disso, o Banco procura atender regiões assoladas por catástrofes e imprevistos.

As prioridades operacionais do BEI são eleitas a partir da consideração sobre o contexto internacional e fatores internos, tais como os pontos frágeis e fortes dos países membros da comunidade européia. As prioridades operacionais do BEI são as seguintes: desenvolvimento regional e coesão social dentro da UE, implementação de programa de Inovação e P&D, proteção ao meio ambiente e melhoria da qualidade de vida,

financiamento de redes transeuropeias de transporte e telecomunicação, investimento em capital humano, financiamento à empresas de pequeno e médio porte, provisão de capital de risco e preparação da adesão dos países candidatos.

A decisão de investimento em projetos, tanto os de natureza interna como externa é baseada, principal e quase exclusivamente, nos benefícios que a operação trará para a União Europeia. Outras considerações são feitas, como por exemplo, as relacionadas à qualidade e solidez do projeto, porém, os esforços são canalizados de maneira a gerar para curto, médio e longo prazo, vantagens para o crescimento e desenvolvimento da Comunidade, mesmo que não perceptíveis imediatamente ou declaradas a princípio.

Outro fator que faz com que o BEI seja considerado como um Banco que contribui para o desenvolvimento da União Europeia é o fato dele facilitar às grandes empresas o acesso ao mercado de capitais, devido ao papel que elas desempenham, direta e indiretamente, para o desenvolvimento da comunidade europeia. Essa ação vem no sentido de permitir que os recursos do BEI sejam aplicados em outros setores prioritários, permitindo o nivelamento das regiões e o investimento em áreas urgentes.

O BEI proporciona dividendos, na forma de qualidade de vida, a milhões de cidadãos. Em consonância com sua prioridade que é o desenvolvimento regional, mais da metade dos empréstimos do Banco propicia investimento produtivo nas regiões menos desenvolvidas ou afetadas por declive industrial. As atividades de empréstimo do BEI reportam aos cidadãos benefícios diretos na forma de novas empresas, mais postos de trabalho, melhores formas de comunicação e maior proteção ao meio-ambiente.

A partir dessa breve explanação sobre a forma de atuação do Banco Europeu de Investimento (BEI) é possível observar uma grande diferença, se comparada à forma de atuação do BNDES. Essa diferença justifica outras, de nível operacional, que faz com que haja a impressão de que os bancos atuam de maneira muito distinta.

Inicialmente cabe considerar a diferença no desenvolvimento das políticas industriais, tanto da União Europeia quanto do Brasil. Na UE é uma política ampliada e voltada a atender todos os estados membros da comunidade. Esta política tem um objetivo primordial, o desenvolvimento equilibrado de todos os estados. Além de que, para alcançar esse nível de desenvolvimento e crescimento, é realizada uma análise baseada nas principais debilidades da indústria, assim como se identificam pontos que podem ser estrategicamente explorados e, a partir dessas análises são estabelecidas metas de desenvolvimento. A política industrial é algo que é desenvolvido em conjunto,

onde se encontram responsáveis por todos os estados membros da UE, de forma que sejam compreendidas as demandas e potenciais de cada região. Deve ser ressaltado, ainda, que juntamente às metas de desenvolvimento, esse grande grupo define as formas como podem ser concretizados os planos de desenvolvimento, modernização e crescimento da União. Dessa forma, a política industrial se torna uma grande meta que pode ser realizada.

Para o Brasil isso não se observa. A política industrial visa o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional. O objetivo é louvável. No entanto, não é observada a análise de como a indústria brasileira atua, de quais são os setores que necessitam de investimentos, já que a indústria nacional possui sérios pontos de estrangulamento. Alguns setores estão trabalhando muito próximos ao limite máximo de produção, setores que são importantes para a exportação nacional. A exportação brasileira corre risco de atingir o limite da capacidade se tais investimentos não forem realizados. A política industrial brasileira possui as seguintes linhas de ação: modernização industrial, inovação e desenvolvimento tecnológico, promoção de setores estratégicos e inserção externa. Essa é a formula mais natural para um país crescer, principalmente, os países em desenvolvimento. Os rumos que a política industrial indicam são adequados, no entanto, a forma como alcançá-los não foi apresentada. Como o país pode exportar mais e melhor se inserir no mercado externo se a capacidade produtiva da indústria não for expandida? O país conta com uma análise que aponte os pontos do mercado internacional em que a produção brasileira pode ganhar espaço? A política industrial considera os principais obstáculos industriais de cada região/estado? O desnível industrial, observado de região para região, é levando em consideração? É interessante manter esse desequilíbrio? Como aumentar e diversificar a pauta de produtos exportados?

A política industrial brasileira considera que “o panorama mundial está marcado por um novo dinamismo econômico, baseado na ampliação da demanda por produtos e processos diferenciados, viabilizados pelo desenvolvimento intensivo e acelerado de novas tecnologias e formas de organização. Essa nova dinâmica realça o papel da inovação como um elemento-chave para o crescimento e competitividade da indústria e nacional” (BRASÍLIA, 2004). Sim, está correto. Mas, novamente essa indicação parece uma formula mágica e que pode ser aplicada a qualquer país. Uma política industrial

nacional deve priorizar o contexto em que se está inserida e, a partir disso, formular os caminhos que devem ser seguidos.

Com formas de conduzir o desenvolvimento muito diferentes, é evidente que os resultados alcançados pela União Européia e Brasil são incompatíveis. O BEI tem a sua atuação totalmente vinculada à sua política industrial, que é forte e consistente. Seus resultados, mesmo que em longo prazo, conduzem os estados membros da União para o desenvolvimento equilibrado. Suas políticas operacionais são adequadas aos objetivos do Banco e este, ainda, serve de intermediário para que grandes empresas possam captar recursos em outras fontes (mercado financeiro).

Ainda que o Brasil possua uma política industrial forte, não seria o suficiente para conduzir a ação do BNDES. O Banco brasileiro tem a sua ação totalmente vinculada às políticas de governo e de gestão. Dessa forma, conforme mudam as orientações políticas do presidente da instituição, mudam também as diretrizes do BNDES, as prioridades e, por vezes, até mesmo os procedimentos dos financiamentos. Tudo isso provoca resultado de pouco alcance e, até mesmo, pontual. A ausência de uma política industrial que conduza ao desenvolvimento verdadeiro e em bases sólidas já é, suficientemente, preocupante para um país como o Brasil, com sérios desequilíbrios econômicos e sociais. No entanto, a situação torna-se mais crítica, uma vez que a ação do segundo maior banco de desenvolvimento do mundo é algo que se define, freqüentemente, por ideologias políticas. Como se a necessidade de desenvolver, favorecer o crescimento e modernizar o país fosse diferente de partido político para partido político ou de gestão para gestão.

Uma outra questão é relacionada ao alcance dos financiamentos do BNDES e seus impactos na indústria. Pretende-se, neste momento, analisar essas questões, a partir das informações prestadas por meio dos questionários enviados às empresas que obtiveram empréstimos acima de R\$ 500 milhões, no período de 2002 e 2003.

Inicialmente, cabe considerar que do período de janeiro de 2000 à julho de 2004, o BNDES realizou, apenas, 21 financiamentos acima de R\$ 500 milhões. Deste total, 47,6% foram empréstimos para a área de energia elétrica; 19,05 % para telecomunicação; 14,3% para a área de petroquímica; 9,5% para celulose e 9,5% para montadoras. Nos anos de 2002 e 2003, período desta pesquisa, foram realizados nove financiamentos de grande porte. Para fins deste trabalho, foram contatadas essas empresas e, deste grupo, seis se disponibilizaram a participar da pesquisa e responderam ao questionário com questões sobre os projetos financiados, sendo que quatro são da

área de energia elétrica, uma de telecomunicação e outra da área de petroquímica. Três empresas não participaram da pesquisa, todas da área de energia elétrica, sendo que uma não se disponibilizou e as outras duas não se manifestaram. No entanto, é possível observar que as áreas de energia elétrica, telecomunicação e petroquímica foram as mais beneficiadas.

Das quatro operações realizadas pelo BNDES para a área de energia elétrica, todas tiveram a finalidade de recompor o quadro financeiro das empresas contempladas, profundamente abalado pelo racionamento de energia. Tais financiamentos não podem ser considerados como investimentos em infra-estrutura. Infra-estrutura é composta por diversos núcleos, entre eles saneamento básico, energia elétrica, transportes e telecomunicação. Projetos que tenham como objetivo desenvolver as infra-estruturas são aqueles que propõem a expansão dos serviços e não que possuam como finalidade a recomposição da situação financeira de empresas.

Para as áreas de Petroquímica e Telecomunicação foram destinados cerca de 26% dos financiamentos de grande porte, realizados pelo BNDES, no período de 2002 e 2003. Na área de telecomunicação, além da expansão da planta produtiva, foi possível constatar que houve, mesmo que temporariamente, contratação de novos empregados, além da expansão no atendimento. Na área petroquímica, a expansão da planta produtiva também foi a justificativa para solicitar o financiamento junto ao BNDES. A empresa contratou mão-de-obra terceirizada durante o período da obra, sendo que a principal justificativa para obter o financiamento foi a de manter a empresa em posição competitiva.

O conceito de desenvolvimento está relacionado ao que, ainda, não está plenamente desenvolvido. Algumas questões devem conduzir as decisões sobre investimentos públicos, sobretudo os financiamentos realizados pelo BNDES. De natureza estratégica, os financiamentos públicos devem estar vinculados a um programa de desenvolvimento nacional baseado no contexto industrial em que as empresas estão inseridas e nas debilidades da estrutura produtiva. De natureza operacional, estes financiamentos devem estar articulados à ampliação e modernização da produção das empresas (de todos os portes); à ampliação de seus espaços no mercado interno e no mercado externo; à produção de novas tecnologias; o respeito à legislação ambiental e, por fim, à ampliação e modernização de setores considerados estrategicamente potenciais para a melhor inserção do Brasil no exterior. Indiretamente, esses objetivos operacionais, se aliados à estratégia de desenvolvimento e crescimento sustentado,

poderão gerar outras externalidades positivas, tais como a geração de empregos, de renda, aumento do consumo e inclusão social.

Dessa forma conclui-se que somente 26% dos financiamentos de grande porte, realizados pelo BNDES, no período de 2002 e 2003 estão vinculados aos objetivos operacionais de crescimento e desenvolvimento sócio-econômico brasileiro. Tais financiamentos, de alguma forma, geraram externalidades positivas ao permitir a geração ou manutenção de empregos, a expansão da produtividade e o desenvolvimento de novas tecnologias.

Os demais 74% destinados aos financiamentos da área de energia elétrica não estão relacionados aos objetivos operacionais, tampouco aos objetivos macro de desenvolvimento, crescimento e modernização industrial que a estrutura brasileira necessita.

É evidente que a área de energia elétrica é estratégica e relevante, e que a debilidade deste setor pode causar colapsos produtivos em diversos segmentos. No entanto, estaria o BNDES cumprindo suas funções ao utilizar parte considerável de seus recursos no financiamento de dívidas do setor de energia elétrica?

O problema de energia elétrica é algo que poderia ter sido previsto com amplitude de tempo e, certamente, ser evitado se os investimentos necessários tivessem sido realizados nos momentos adequados. No entanto, o puro vislumbamento das metas a serem alcançadas não é suficiente para atingir o crescimento desejado. É necessário, como já mencionado, além de vislumbrar metas e objetivos, realizar diagnósticos dos setores industriais, identificando as medidas necessárias para fazê-los funcionar adequadamente para que, então, seja alcançada a meta de desenvolvimento. Em outras palavras, quanto poderá o país se desenvolver e se modernizar se podem ocorrer, no curto prazo, novos problemas de energia elétrica? Especialistas ligados ao setor elétrico preveem que o Brasil corre risco de enfrentar um novo apagão até 2008, caso não sejam efetuados investimentos pesados em geração e distribuição de energia. O aumento da demanda, no caso, teria relação com a retomada do crescimento econômico.

Teria sido mais propício o BNDES financiar a expansão do setor de energia elétrica a financiar seu prejuízo. Tal expansão proporcionaria dividendos imediatos às empresas e à sociedade, como a expansão da produção (geração e distribuição de energia), geração de postos de trabalho, a continuidade produtiva de diversos setores industriais sem incorrer em impactos negativos etc. E, como demonstram números recentes, isto não foi possível por questão de ausência de um planejamento estratégico,

que identificasse os setores gargalos da indústria a fim de que fossem realizados investimentos.

O BNDES, como um importante instrumento de execução das metas de desenvolvimento do setor público, não é apenas uma instituição operacional ou de repasse de recursos. O BNDES é um Banco com funcionários de elevado nível técnico e, portanto, uma instituição com potencial para contribuir para a realização de um planejamento dos financiamentos que considere as principais limitações da indústria brasileira. Além de que, na qualidade de um Banco de Desenvolvimento, deveria ter posicionamento atuante da formulação criteriosa das políticas de desenvolvimento e, principalmente, na política industrial.

As necessidades e debilidades da indústria nacional são inúmeras e é possível observar que os recursos do Banco nem sempre atuam na direção de solucionar estes problemas. Para buscar o desenvolvimento industrial e o bem-estar social é necessário que o BNDES contribua para a formulação das políticas que conduzam ao desenvolvimento efetivo do país e, além disso, atue na direção proposta por tais políticas, sem deixar-se levar por diretrizes de gestão, muitas vezes desvinculadas das políticas nacionais.

É evidente que o BNDES não é a solução para todas as dificuldades do país, nem seria possível que o fosse, já que conta com um orçamento limitado para isso. No entanto, se os recursos são escassos e os problemas abundantes, nada mais racional que planejar as ações do Banco e melhor direcionar o uso desses recursos, buscando atuar frente aos problemas estruturais do país.

De fato, como se observou, a partir das análises apresentadas, o BNDES é uma instituição de relevante responsabilidade na administração pública brasileira. Não se tratando simplesmente de um repassador de recursos, mas também de um condutor do desenvolvimento, participando ativamente da formulação das metas de prosperidade industrial e meios para alcançá-las.

Porém, pela ausência de mecanismos eficientes de condução ao desenvolvimento e falhas no desempenho de suas atribuições, o BNDES, nos financiamentos de grande porte investigados, vem atuando de forma ineficiente e desarticulada dos pontos de debilidade da indústria, gerando resultados pontuais e não condizentes com seu potencial de agente de desenvolvimento sócio-econômico do país.

A importância deste estudo residiu na definição do papel do BNDES para as políticas de desenvolvimento brasileiras, além de representar um processo de avaliação

da sua atuação, no que se refere aos financiamentos de grande porte. Este trabalho incumbiu-se de avaliar a relevância desses financiamentos, realizados pelo BNDES, em 2002 e 2003 e identificou as externalidades positivas e negativas de tais financiamentos, assim como, suas contribuições no que diz respeito à modernização e competitividade das empresas

É importante criar mecanismos de avaliação da atuação dos Bancos de Desenvolvimento pois, num contexto de escassez de recursos, a busca pela otimização dos gastos públicos deve ser perseguida, de forma a melhor alocá-los e gerar o máximo de resultados e externalidades positivas. Nesse sentido, vários são os desdobramentos que podem surgir a partir deste trabalho, tais como avaliar o alcance dos financiamentos destinados à pequenas e médias empresas, junto aos agentes credenciados ao BNDES; identificar a relevância dos financiamentos à pesquisa e desenvolvimento ou, ainda, verificar o impacto dos empréstimos do BNDES para as exportações brasileiras.

As possibilidades de novas pesquisas constituem-se em importantes contribuições, já que permitirão a construção de um processo de avaliação contínuo da atuação do Banco, que poderá traduzir-se em aprimoramento das operações em curso e futuras, em função de experiências passadas, além de permitir correção de rumos e garantir transparência às ações do BNDES.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. P. (2002). Política Comercial Brasileira: Limites e Oportunidades. In: PINHEIRO, A. C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L.V (org.). **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: BNDES.
- ACS, Z. J.; AUDRETSCH, D. B. (1990). **Inovações em Pequenas Empresas**. Cambridge: The MIT Press.
- ASCHAUER, D. A. (1988). Does public capital crowd out private capital? **Federal Reserve Bank of Chicago**. Chicago, staff memoranda.
- _____. (1989a). Public investment and productivity growth in the group of seven. **Economic Perspective**. Chicago, n.13, p. 17-25.
- _____. (1989b) Is Public Expenditure Productive? **Journal of Monetary Economics**. Chicago, mar., p. 177-200.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA E INDÚSTRIA DE BASE. (2003). **Dados de Infra-estrutura**. Disponível em: <<http://www.abdib.org.br>>. Acesso em: 17 jul 2003.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. (2001). (2001). **Publicações – BNDES 50 anos**. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 12 jun. 2003.
- _____. (2002). **Boletim Anual**. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 12 jun. 2003.
- _____. (2002). **A Empresa**. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 12 jun. 2003.
- _____. (2005). **Desempenho**. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 21 fev. 2005.
- BACHA, E.L et al. (1972). **Análise governamental de projetos de investimentos no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA.

- BENITEZ, R. M. (1997). **A participação das infra-estruturas nas disparidades regionais - um estudo empírico**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1997.
- BLUMENSCHIN, F e LEON, F. L. L. (2002). Uma análise do desempenho e da segmentação do sistema de crédito à exportação no Brasil. In: PINHEIRO, A.C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L.V. (org). **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: BNDES.
- BRAMONT, P. P. B. (1996). **Priorização de Projetos sob a ótica social – um método robusto envolvendo múltiplos critérios**. 50p. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 1996.
- BRASÍLIA. (2003a). – Ministério do Planejamento. **Investimentos**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 17 jul. 2003.
- _____. (2003b). – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Sistema de Análise de Indicadores de Comércio Exterior (ALICE)**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/indicadores>>. Acesso em: 12 jul. 2003.
- _____. (2004a). Ministério da Fazenda. Série Histórica de Receitas e Despesas. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 01 nov. 2004.
- _____. (2004b). – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/indicadores>>. Acesso em: 30 nov. 2004.
- BRITO CRUZ, C. H. (2002). Produção Científica no Brasil. In: SEMINÁRIO DE PRODUÇÃO CIENTÍFICA NO BRASIL, 2002, Campinas. **Anais Eletrônicos**. Campinas: Unicamp. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/bc/sld001.htm>>. Acesso em: 07 abr. 2003.
- BROMLEY, R. e BUSTELO, E. S. (1982). **Política e Técnica no Planejamento**. São Paulo: Ed. Brasiliense.
- BUAINAIN, A. M.; CARVALHO, S. M. P. (2002). Patentes no Brasil: por que não temos mais? **Boletim Eletrônico de Inovação Tecnológica da Unicamp**. Campinas: Unicamp. Disponível em: <<http://www.inovacao.unicamp.br/colunistas/colunistas-amarcio.shtml>>. Acesso em: 12 abr. 2003.
- BUARQUE, C. (1984). **Avaliação Econômica de Projetos**. Rio de Janeiro: Campus.
- CHADE, J. (2003). Brasil gasta muito importando tecnologia. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 07 fev. Disponível em: <<http://www.estado.estadao.com.br/editorias/2003/02/07/eco025.html>>. Acesso em: 10 fev. 2003.

- CLIFTON JR., D. S e FYFFE, D. E. (1977). **Project Feasibility Analysis**. New York: Ed. John Wiley & Sons.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. (2003). **Conselho de Infra-Estrutura**. Disponível em: <<http://www.cni.org.br>>. Acesso em: 02 dez. 2003.
- CONTADOR, C. R. (1981). **Avaliação Social de Projetos**. São Paulo: Atlas.
- CORIAT, B. (1994). Política Industrial, Modelos de organización empresarial y competitividad. In: SEMINÁRIO INTENSIVO DE INVESTIGACIÓN, 1994. Organizado por PIETTE (Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología y Empleo) del CONICIT y el CREEDLA del CNRS (Centre d'Estudes et Documentation sur l'Amérique Latine).
- DA MOTTA, R. S. (1988). **Estimativa de Preços Econômicos no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- DAS NEVES, C. (1982). **Análise de Investimentos**. Rio de Janeiro: Zahar.
- EHRlich, P. J. (1989). **Engenharia Econômica: avaliação e seleção de projetos de investimentos**. São Paulo: Atlas.
- FERROLA, S. X. (2001). O impacto da economia globalizada na ciência e tecnologia. **Correio da Cidadania**. Disponível em: <<http://www.correiocidadania.com.br/ed257/economia2.htm>>. Acesso em: 04 nov. 2004.
- FONSECA, R. (2002). Diversificação Regional das Exportações Brasileiras: Um Estudo Prospectivo. In: PINHEIRO, A.C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L.V. (org). **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: BNDES.
- FREY, R. L. (1978). Infrastruktur. In: **Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften**. Stuttgart, p. 201–215.
- FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR (2002). **Total de Exportações**. Disponível em: <<http://www.funcex.com.br/basededados>>. Acesso em: 15 maio 2003.
- GOEBEL, D. (2002). A Competitividade Externa e a Logística Doméstica. In: PINHEIRO, A.C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L.V. (org). **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: BNDES.
- GRAMLICH, E. M. (1994). Infrastructure investment: a review essay. **Journal of Economic Literature**, p.1176-1196.
- HARBERGUER, A. C. (1973). **Project Evaluation: Collected Papers**. Chicago: Markham.
- HEIJS, J. (2001). **Política Tecnológica e Innovación**. Madrid: Consejo Económico y Social.

- IGLESIAS, R.; VEIGA, P. M. (2002). Promoção de Exportações via Internacionalização das Firmas de Capital Brasileiro. In: PINHEIRO, A. C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L.V (org.). **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: BNDES.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2002). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - 2002**. Disponível em: <<http://www.ibge.org.br>>. Acesso em: jul. 2003.
- INSTITUTO DE ESTUDO DO TRABALHO E SOCIEDADE. (2003). **Criação de um ambiente favorável aos micro e pequenos negócios e desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.iets.org.br>>. Acesso em: jul. 2003.
- INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. (2000). **Indústria e Desenvolvimento – Uma análise dos anos 90 e uma Agenda Política de desenvolvimento Industrial para a nova década: Sumário**. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br>>. Acesso em: 26 maio 2003.
- _____. (2003a). **Boletim Nova Política Industrial**. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br>>. Acesso em: 28 maio 2003.
- _____. (2003b). **Banco concentrou Investimentos**. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br>>. Acesso em: 10 jun. 2003.
- _____. (2003c). **Desempenho macroeconômico em 2002**. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br>>. Acesso em: 22 jun. 2003.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. (2003a). **Mercado de Trabalho – Conjunta e Análise nº 19**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: jul. 2003.
- INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL. (2002). **Patentes**. Disponível em: <<http://www.inpi.org.br>>. Acesso em: 05 maio 2003.
- JORNAL DA CIENCIA. Rio de Janeiro, 30 maio 2003. Publicação da sociedade brasileira para o progresso da ciência. Nº 506, p.6-8.
- JORNAL DA CIENCIA. Rio de Janeiro, 13 jun. 2003. Publicação da sociedade brasileira para o progresso da ciência. Nº 507, p.1.
- LONGENECKER, J. G. (1997). **Administração de Pequenas Empresas**. São Paulo: Makron.
- LEVY, L. F. (2002). **O Novo Brasil**. Rio de Janeiro: Nobel.
- MARKWALD, R. e PUGA F. P. (2002). Focando a Política de Promoção de Exportações. In: PINHEIRO, A. C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L.V (org.). **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: BNDES.

- MAS.M.; MAUDOS, J.; PÉREZ,F. & URIEL, E. (1993). **Capital público y productividad de la economía española**. Valencia: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- MELNICK, J. (1985). **Manual de projetos de desenvolvimento econômico**. Tradução de Ciema de Oliveira Silva. Rio de Janeiro, Unilivros Cultural.
- MISHAN, E. J. (1957). **Elementos de Análise de Custo-Benefício**. Rio de Janeiro: Zahar.
- MULLIGAN, C. & SALA-I-MARTÍN. (1993). Transitional dynamics in two-sector models of endogenous growth. **Quarterly Journal of Economics**. Cambridge: ago., p. 737-773.
- MYRDAL, G. (1975). **Teoria econômica e regiões sub-desenvolvidas**. Rio de Janeiro: Ed. Saga.
- PELLÓN, J. M. (1999). Financiación de la Innovación con Capital Riesgo. **Papeles de Economía Española**. Madrid: n. 81, p.196-210.
- PINHEIRO, A. C. (2002). Encarando o desafio da exportação. In: PINHEIRO, A. C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L.V (org.). **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: BNDES.
- POMERANZ, L. (1985). **Elaboração e Análise de Projetos**. São Paulo: Hucitec.
- RATTNER, H. (1989). Janela de Oportunidade. **Informações FIPE**. São Paulo: maio, p. 14-15.
- REBELATTO, D.A.N. (2003). **Capital público e eficiencia técnica empresarial**. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. 20p. Documento Digitado.
- _____. (2004). **Projetos de Investimento: elaboração, análise e avaliação**. São Paulo, Manole.
- RIANI, F. (1997). **Economia do setor público - Uma abordagem introdutória**. São Paulo: Atlas.
- RODRÍGUEZ, M.J.D. (1998). **El capital público em la economía española**. Madrid: Universidad Europea-CEES Ediciones.
- SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICROS E PEQUENAS EMPRESAS. (2002). **Unidade de Estratégia e Diretrizes** – Estatísticas sobre as Micro, pequenas e médias empresas. Disponível em: <<http://www.sebrae.org.br/ued>>. Acesso em: 15 maio 2003.
- _____. (2004). **Desempenho exportador das micro e pequenas empresas brasileiras - Boletim**. Disponível em: <<http://www.sebrae.org.br>>. Acesso em: 25 out. 2004.

- STENBERG, E. (1993). Justifying Public Intervention without Market Externalities. **Public Administration Review**, n.2, p. 100-109.
- TAKAHASHI, T. (2000). **Sociedade da Informação no Brasil** – Livro Verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia.
- TEREZA, I. (2003). BNDES muda política e perde medo do risco. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 04 maio. Disponível em: <<http://www.estado.com.br/editorias/2003/05/04/eco031.html>>. Acesso em: 04 maio 2003.
- _____. (2004). BNDES tem apenas 21 grandes empréstimos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 22 jul. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br>>. Acesso em: 25 jul. 2004.
- TIGRE, P. (2002). O Papel da Política Tecnológica na Promoção das Exportações. In: PINHEIRO, A. C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L.V. (org). **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: BNDES.
- TRADE PROMOTION AUTHORITY. (2004). **Global Patterns os a State's Exports**. Disponível em: <<http://www.tpa.gov>>. Acesso em: 04 nov. 2004.
- VALLE, V. (1992). La eficacia del gasto público y las necesidades de la economia española. **Papeles de Economía**. Madrid: set., p. 146-158.
- VEIGA, P. M. (2002). O Viés Antiexportador: Mais além da política comercial. In: PINHEIRO, A.C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L.V. (org). **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: BNDES.
- VELLOSO, J. P. R; DUPAS, G; SUZIGAN, W. (1991). **Brasil e a Nova Economia Mundial**. Rio de Janeiro: José Olímpio.
- WOILER e MATHIAS. (1986). **Projetos: planejamento, elaboração, analise**. São Paulo: Atlas.
- WORLD BANK. (1994) **Word development report 1994: Infrastructure for development**. Washington.

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA UTILIZADO PARA COLETAR DADOS COM O SUPERINTENDENTE DE PLANEJAMENTO E OPERAÇÕES DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)

ROTEIRO DE ENTREVISTA I

Objetivo da entrevista: Identificar diretrizes, missão e política de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

PARTE I – Perfil do Entrevistado

01 – Nome:

02 – Cargo:

03 – Função:

04 – Último nível de escolaridade:

05 – Há quantos anos faz parte do BNDES?

PARTE II – Informações relativas ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

01 – Quais os objetivos e a política adotada pelo BNDES?

02 – Qual a orientação do Banco em relação à liberação de financiamentos? Representa um Banco de Desenvolvimento ou de Investimento?

03 – Qual o posicionamento do BNDES quanto ao financiamento de:

. Capital externo.

. Grandes empresas.

. Fundos duvidosos.

04 – Quais são as prioridades atuais de financiamento do BNDES?

05 – Tendo em vista o nível de importância empregatícia das Pequenas e Médias Empresas, qual a posição do BNDES frente a esse segmento produtivo?

06 – A infra-estrutura brasileira apresenta descontinuidade de serviço e se mostra muito precária em várias regiões, não permitindo condições adequadas de trabalho e desenvolvimento. Dessa forma, esta área representa um importante nicho para possíveis investimentos. Qual é a relação entre os financiamentos do BNDES e a área de infra-estrutura?

07 – Qual a relação entre os financiamentos do BNDES e exportações brasileiras?

08 – Há relação entre política industrial, o Plano Plurianual e os financiamentos realizados pelo Banco?

09 – Quais os trâmites para liberação de financiamentos? A imprensa mencionou o aumento da burocracia e maior tempo de espera para concessão de financiamentos, qual a posição do Banco sobre essas informações? O aumento nos trâmites legais proporciona mais critério na avaliação dos projetos submetidos à análise? O aumento da burocracia e a, conseqüente, demora na liberação dos financiamentos não podem ser considerados fatores inibidores à solicitação de financiamentos?

10 – Qual a posição do BNDES quanto aos seguintes aspectos:

- . Apoio ao desenvolvimento regional;
- . Pesquisa e Desenvolvimento;
- . Meio Ambiente.

11 – Quando da não utilização total do orçamento anual, por ausência de solicitação de projetos, qual a destinação dos recursos? A análise de projetos torna-se menos rigorosa? Nestes casos, podem ser aprovados projetos que não contribuam efetivamente, ou que representem apenas contribuições pontuais, para o crescimento e desenvolvimento do país, ou que não estejam vinculados às prioridades do BNDES?

APÊNDICE B

**ROTEIRO DE ENTREVISTA UTILIZADO PARA COLETAR DADOS COM O
RESPONSÁVEL PELA ÁREA DE AVALIAÇÃO E ANÁLISE DE PROJETOS
DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
(BNDES)**

ROTEIRO DE ENTREVISTA II

Objetivo da entrevista: Identificar métodos, procedimentos e critérios utilizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na análise e avaliação de projetos candidatos a financiamento.

PARTE I – Perfil da Função e do Entrevistado

01 – Nome:

02 – Cargo:

03 – Quais habilidades e conhecimentos são necessários para a execução da função de análise e avaliação de projetos?

04 – Qual o nível de escolaridade adequado para o cumprimento dessa função?

PARTE II – Informações relativas ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

01 – Qual a média de projetos analisados, por mês, no ano de 2003?

02 – Qual a porcentagem desses projetos que foram financiados, por mês, no mesmo período (2003)?

03 – Quais os pré-requisitos e elementos básicos que os projetos devem possuir para serem avaliados?

04 – Quais, dentre os critérios abaixo, são mais considerados para a avaliação dos projetos?

- . conformidade dos projetos com parâmetros técnicos definidos pelo BNDES.
- . confiabilidade na empresa solicitante quanto ao pagamento do financiamento.
- . se disso depender o “salvamento” da empresa.
- . externalidades provocadas pelo empreendimento financiado.

05 – Quais empresas tiveram projetos financiados, no ano de 2003?

APÊNDICE C

ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO UTILIZADO PARA COLETAR DADOS COM AS EMPRESAS QUE OBTIVERAM FINANCIAMENTO DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)

ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO

Objetivo do Questionário: Caracterizar empresa beneficiada pelo financiamento do BNDES, o projeto financiado, assim como sua contribuição para o desenvolvimento da empresa e da região.

PARTE I – Perfil da Empresa

- 01 – Empresa:
- 02 – CNPJ:
- 03 – Localização:
- 04 – Porte (nº de funcionários):
- 05 – Ramo:
- 06 – Setor:
- 07 – Principais atividades desenvolvidas:
- 08 – Tempo de Mercado:
- 09 – Espaço (fatia) no Mercado:

PARTE II – Informações relativas ao projeto financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

- 01 – Identificação do Projeto:
- 02 – Quais são os objetivos do projeto (motivação e justificativa)?
- 03 – Qual a relevância deste projeto para a empresa?
- 04 – Quais são as características do projeto financiado?
- 05 – Há formas alternativas de financiamento, para a empresa e o projeto em questão, disponíveis no mercado?
- 06 – Quais foram os impactos internos à organização com a implementação do projeto?
- 07 – Quais foram os benefícios diretos e indiretos alcançados pela implementação do projeto?
- 08 – Quais os impactos externos à empresa obtidos pela implementação deste projeto?
- 09 – Há outros projetos sendo implementados? Identificá-los.

APÊNDICE D

ENTREVISTA COM O SUPERINTENDENTE DE PLANEJAMENTO E OPERAÇÕES DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)

ENTREVISTA

PARTE I – Perfil do Entrevistado

01 – Nome: Maurício Serrão Piccinini.

02 – Cargo: Superintendente de Planejamento.

03 – Função: Prioridades (enquadramento de projetos), Planejamento estratégico, Orçamento e Produtos (novos produtos financiáveis).

04 – Último nível de escolaridade: Ph.D. em Política Científica e Tecnológica – Universidade de Sussex – Inglaterra.

05 – Há quantos tempo faz parte do BNDES? 20 anos.

PARTE II – Informações relativas ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

01 – Quais os objetivos e a política adotada pelo BNDES?

R: Financiar projetos que possuam garantia de retorno ou que a empresa tenha como assegurar pagamento ao Banco, assim como projetos que estejam vinculados às prioridades do BNDES, que são: infra-estrutura econômica, setores produtivos (Pequenas e Médias Empresas e Indústria), Exportação e Inclusão Social. Direta ou indiretamente, os projetos que o Banco busca financiar estão relacionados a essas prioridades. Durante boa parte dos anos 90, o Banco tinha uma linha diferente, pela falta de uma política industrial forte, mas mesmo assim, buscava financiar a indústria. Com o Professor Lessa na direção do Banco, o aspecto social ficou mais evidenciado, pois nas gestões anteriores, o BNDES financiou projetos que não possuíam também uma preocupação social.

02 – Qual a orientação do Banco em relação à liberação de financiamentos? Representa um Banco de Desenvolvimento ou de Investimento?

R: Como já dito anteriormente, com o Professor Lessa no comando do BNDES, este agora segue uma linha mais desenvolvimentista. O presidente promoveu uma mudança importante no Banco, cortou bruscamente o número de superintendentes, passando de 27 para 12, mantendo na administração apenas as pessoas que estão mais alinhadas com o atual perfil do Banco.

O Brasil passa a fazer o que muitos países do mundo fizeram e fazem e, neste momento, a experiência internacional é importante e serve como referência. O Lessa defende a

intervenção do Estado no mercado, não somente no sentido de regulação. O Brasil tem setores em que é muito competitivo, a laranja e o nióbio são os melhores do mundo e não fica por aí. E o que muitos países fazem? Protegem suas indústrias, como forma de desenvolvê-las, impedindo ou dificultando a entrada desses produtos. O Lessa, nesse sentido, busca, inicialmente, proteger a indústria brasileira, beneficiando empreendimentos nacionais, principalmente em setores que ainda não são competitivos, buscando, se houver contra-partida da empresa, contribuir para sua modernização.

Nas gestões anteriores, o Banco procurou atuar beneficiando a indústria também, mas não havia uma política industrial efetiva. As preocupações do Governo Federal, nas últimas gestões do Banco, não eram com a política industrial, era com a instabilidade econômica, inflação. A própria indústria não procurava muito o BNDES, justamente por causa das incertezas econômicas. Com isso, durante esse período, o Banco acabou por financiar mais o capital externo, não havia a preocupação em incentivar a competitividade da nossa indústria.

Hoje, os financiamentos do BNDES seguem uma linha estratégica, há uma análise do setor em que a empresa (que solicita o financiamento) está inserida, verificando as condições da mesma e se o financiamento do Banco contribuirá para tornar a empresa e o setor mais competitivo. Anteriormente, não havia essa preocupação estratégica. A utilização do *rating* era o que predominava, era um critério de decisão quanto ao financiamento. Atualmente, o *rating* continua sendo utilizado sim, só que de forma mais inteligente. O Banco não quer acumular prejuízo, então continua usar essa ferramenta, só que utiliza, também, técnicas de avaliação de projetos, além de estratégias que busquem tornar a indústria mais competitiva. Isso pode sim diferenciar as gestões.

03 – Qual o posicionamento do BNDES quanto ao financiamento de:

R: . Capital externo: O BNDES continua financiando o capital externo. As empresas estrangeiras pagam impostos aqui e geram empregos, além de que, contribuem para as exportações. O Banco não discrimina empresas internacionais, porém, como forma de incentivar as empresas brasileiras, a taxa de juros para as empresas de fora é um ponto percentual mais alta. Essa questão deu bastante chiadeira entre as empresas estrangeiras, mas há a preocupação com a indústria nacional.

Os Enquadramentos do BNDES para empresas estrangeiras foram os seguintes: no ano de 2002 ficou em R\$ 3,741 bilhões. Em 2003 foram R\$ 4,529 bilhões. E, até julho de 2004, ficou em R\$ 9,952 bilhões.

Nesse período (2002-2004), a maior parte desse montante foi, indiretamente, destinada às exportações. Se a empresa estrangeira não encontrar algum incentivo para investir aqui, ela o fará em outros países e gerará empregos, criará e elevará a renda em outros locais. Manter o capital externo no Brasil também é interessante para a nossa economia.

. Grandes empresas: A orientação do BNDES quanto ao financiamento das grandes empresas não mudou. O Banco financia projetos de empresas que tenham segurança de pagamento, que gerem empregos, que estejam de acordo com a legislação ambiental e que estejam, de uma forma ou de outra, adequados às prioridades do BNDES. O porte da empresa não é o mais importante, mesmo que elas possam captar esses recursos em outros lugares. A função do BNDES é financiar empreendimentos que venham de encontro com o crescimento do país. Se os juros praticados pelo BNDES são abaixo dos praticados no mercado é porque ele é um Banco que não visa lucro, que visa o desenvolvimento, mas ao mesmo tempo, não visa também o prejuízo. Os juros do Banco não são subsidiados, eles apenas estão abaixo da Selic, que é bastante alta.

. Fundos duvidosos: Em nenhum momento foi função do BNDES financiar empresas de fundos duvidosos. O que havia era um menor rigor na avaliação das empresas, que foi o caso da AES. O BNDES, atualmente, não financia empresas cuja avaliação seja mediana. O *rating* é utilizado apenas como um instrumento de avaliação. A natureza social e de fomento ficou muito forte com o Professor Lessa na direção do Banco. Nesse sentido, se um projeto é bom, pode contribuir com a modernização e competitividade da indústria, gere empregos e etc., mas que o *rating* não seja o mais adequado, o BNDES atua como uma espécie de “consultoria”, chamando a empresa pra negociar e, muitas vezes, sugerindo formas de melhorar seus resultados financeiros (de forma a assegurar o pagamento no futuro), por exemplo, sugerindo a associação com outra empresa do mesmo setor.

04 – Quais são as prioridades atuais de financiamento do BNDES?

R: Infra-estrutura econômica (energia elétrica, transportes, telecomunicação e saneamento básico), Estrutura Produtiva (Indústria e PMEs), Inclusão Social e Exportações. Todos os financiamentos do BNDES, direta ou indiretamente, estão vinculados a essas linhas.

05 –Tendo em vista o nível de importância empregatícia das Pequenas e Médias Empresas, qual a posição do BNDES frente a esse segmento produtivo?

R: Nessa nova gestão do BNDES, o Banco está mais pró-ativo em relação às pequenas e médias empresas, porém nunca as discriminou. O Banco tem a percepção da importância das PMEs. Esses financiamentos significam, diretamente, injetar “vida” nessas empresas e criar empregos diretos. Os financiamentos do BNDES a esses segmentos são realizados pelos agentes credenciados do Banco, que são os bancos comerciais. O problema que existia e que talvez ainda persista, só que em menor escala, é o direcionamento dos financiamentos, realizado pelos bancos comerciais, o que acabava fechando a porta para muitas pequenas e médias empresas.

A análise e avaliação do projeto são feitas pelo agente do BNDES, os riscos são dele. Muitas vezes, o que ocorria é que o agente dava preferência para conhecidos ou exigia reciprocidade, por exemplo, financiando o empreendimento desde que a pequena/média empresa comprasse ou aderisse a algum programa do Banco. No entanto, desde 2003, o BNDES vem exigindo treinamento para seus agentes credenciados, de forma a evitar esse tipo de comportamento.

Em 2003, R\$ 10 bilhões foram concedidos às PMEs, por meio dos agentes credenciados. Pouco menos de um terço do orçamento do BNDES, que ficou em R\$ 33,4 bilhões. Cerca de 22% a mais que no ano de 2002. Esse valor (R\$ 10 bilhões) é referente à 96.470 operações, ou seja, 96.470 pequenos e médios empreendimentos contemplados.

Para o ano de 2004, a meta para as PMEs é aproximadamente R\$ 12 bilhões, de um orçamento de R\$ 47,3 bilhões. Até julho/04 já foi utilizado R\$ 6,8 bilhões, equivalendo à 81.708 operações. É muito provável que o Banco atinja a meta, beneficiando muito mais empreendimentos.

06 – A infra-estrutura brasileira apresenta descontinuidade de serviço e se mostra muito precária em várias regiões, não permitindo condições adequadas de trabalho e desenvolvimento. Dessa forma, esta área representa um importante nicho para possíveis investimentos. Qual é a relação entre os financiamentos do BNDES e a área de infra-estrutura?

R: Em 2003, R\$ 8,2 bilhões foram destinados à área de infra-estrutura econômica, cerca de 26% a mais que em 2002. Deve-se considerar que esses são financiamentos novos, financiamentos de projetos submetidos em 2003. Não está registrado nesse montante o

valor referente às obras em andamento, de projetos submetidos em anos anteriores. Essas são operações bastante complexas, já que as obras de infra-estrutura envolvem volumes altos e são de longo prazo, não ficando limitada ao respectivo ano de submissão.

Para o ano de 2004 a meta de financiamento para infra-estrutura econômica é de R\$ 11,6 bilhões, volume consideravelmente maior que do ano de 2003, para um orçamento de R\$ 47,3 bilhões. Porém, até julho/04, os financiamentos ficaram em R\$ 5,5 bilhões. Provavelmente o Banco não conseguirá cumprir a meta estipulada, pois se esperava que a Lei das Parcerias Público-Privadas já estivesse aprovada, o que ainda não aconteceu e, possivelmente, não acontecerá a tempo de os financiamentos serem solicitados e liberados ainda neste ano.

As PPPs, superados os obstáculos surgidos até o momento, são bastante relevantes para as infra-estruturas brasileiras. A relação entre o BNDES e o desenvolvimento das infra-estruturas brasileiras pode se intensificar com as PPPs, pois o Banco pode financiar projetos de empresas que participem da Parceria. Dificilmente o BNDES financia projetos de infra-estrutura diretamente com prefeituras, por exemplo, somente em projetos específicos de inclusão social. As prefeituras possuem limitações orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal proíbe o endividamento em longo prazo, dificultando o financiamento do Banco.

07 – Qual a relação entre os financiamentos do BNDES e exportações brasileiras?

R: Os números apresentados aqui revelam o interesse do Banco nesse setor. O Brasil vem aumentando suas exportações, consideravelmente.

Em 2003, os financiamentos do BNDES, em exportação, totalizaram cerca de US\$ 4 bilhões, valor 8% superior ao do ano de 2002. A meta para o ano de 2004 é atingir, aproximadamente, US\$ 3,5 bilhões, já tendo alcançado, até julho/04, cerca de US\$ 2 bilhões.

A queda na exportação, para o caso brasileiro, era esperada. Muitas empresas não possuíam, e ainda não possuem, capacidade instalada para aumentar sua produção, o que faz com que, depois de um período de crescimento, as exportações passem por um período de decréscimo, para mais adiante, após os investimentos em modernização e crescimento de alguns setores serem realizados, se estabilizar.

O BNDES busca financiar direta ou indiretamente a exportação. Diretamente, financiando projetos que tenham esse fim específico. E, indiretamente, por meio de

projetos que visem a modernização de empresas e indústrias, a fim de se tornarem mais competitiva, para, então, começar a exportar.

08 – Há relação entre política industrial, o Plano Plurianual e os financiamentos realizados pelo Banco?

R: Desde o início do governo do Presidente Lula, também período de início da gestão do professor Lessa no Banco, houve uma aproximação entre BNDES e governo. Nas últimas gestões do Banco, as políticas industriais vigentes eram consideradas fracas, já que a instabilidade econômica do país era a questão que deveria ser tratada. Claro que houve alguns programas de política industrial, mas nada que viesse a tornar a indústria mais forte e competitiva.

Nesse novo governo, não só os financiamentos do BNDES estão em consonância com a política industrial, como também o Banco contribuiu para a formulação da mesma, criando alguns programas específicos. Essa política industrial (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE) tem o objetivo de aumentar a eficiência da economia e difundir tecnologia capazes de melhor inserir o país no cenário mundial. Os programas criados pelo Banco, para atender aos setores considerados estratégicos, objetivam ampliar a competitividade da indústria nacional, tendo também uma visão estratégica sobre o potencial dos setores. Os programas são na área de semicondutores, fármacos e medicamentos, bens de capital e software.

Sobre o Plano Plurianual, os financiamentos do BNDES também estão em consonância com seus fins. Todas as prioridades do Banco, nessa nova gestão, podem ser identificadas como objetivos do PPA. As prioridades do Banco são: infra-estrutura econômica, estrutura produtiva, exportação e inclusão social. Os financiamentos do BNDES vão nessa direção, procurando gerar empregos e contribuir para a modernização da indústria. Os objetivos do PPA envolvem o crescimento e desenvolvimento do país, geração de empregos, inclusão social. Os objetivos estão entrelaçados e não é por acaso.

O PPA, as prioridades do BNDES e a Política Industrial estão correlacionados. Essa correlação é algo que no Brasil não é visto há muito tempo.

09 – Quais os trâmites para liberação de financiamentos? A imprensa mencionou o aumento da burocracia e maior tempo de espera para concessão de financiamentos, qual a posição do Banco sobre essas informações? O aumento nos trâmites legais

proporciona mais critério na avaliação dos projetos submetidos à análise? O aumento da burocracia e a, conseqüente, demora na liberação dos financiamentos não podem ser considerados fatores inibidores à solicitação de financiamentos?

R: Antes de tudo, a imprensa publica muitas inverdades. Não houve aumento na burocracia no Banco, muito pelo contrário, ao mesmo tempo em que os procedimentos de análise e avaliação ficaram mais criteriosos. A causa pelo baixo índice de liberação de financiamentos no primeiro semestre de 2003 em nada tem a ver com burocracia do Banco.

É bastante natural, em um período de mudança de governo, que haja insegurança em investir, por parte dos empresários. Tudo era novo e ainda não havia uma política industrial pra se apoiar. Era natural que houvesse incerteza no início do governo do Presidente Lula. Poucas empresas se manifestaram, no sentido de solicitar financiamento, no primeiro semestre de 2003. Deve-se considerar, também, que os projetos de 2003 começaram a chegar no BNDES quase no final do primeiro semestre, quando já havia um pouco mais de segurança no governo. Assim, os desembolsos cresceram mais no segundo semestre. Normalmente, é nesse período que crescem os desembolsos do BNDES, em todos os anos. As empresas começam a se preparar para aumentar a produtividade, como é comum no final do ano.

As solicitações de financiamento, diretamente, ao BNDES são iniciadas com uma Consulta Prévia, na qual são especificadas as características básicas da empresa e do empreendimento, para verificação sobre adequação às diretrizes do Banco. Essa verificação é realizada em até 30 dias. A partir do resultado positivo desta etapa, a empresa tem 60 dias para apresentar o projeto completo. A Análise do Projeto é a próxima etapa, e pode alcançar até 60 dias. Concluída a Análise, o pedido de financiamento é encaminhado para aprovação pela Diretoria e, em caso positivo, é realizada a Contratação. O prazo para Contratação é de até 60 dias, a partir da data da comunicação da aprovação pelo BNDES.

As operações indiretas, com os bancos credenciados ao BNDES, obedecem praticamente às mesmas etapas, deixando apenas a etapa de Análise de Projetos sem período pré-definido. O que não quer dizer que seja uma etapa demorada e depende da disponibilidade dos bancos credenciados.

A maior parte dos projetos não alcança o período máximo estabelecido. Ocorre, muitas vezes, a ausência de documentos e informações, o que faz com que o projeto retorne à empresa solicitante, para somente depois, de tudo pronto, voltar ao BNDES e ser

efetivamente analisado. Todos esses prazos estão formalizados em documentos que, inclusive, estão disponíveis na Internet.

10 –Qual a posição do BNDES quanto aos seguintes aspectos:

- . Apoio ao desenvolvimento regional;
- . Pesquisa e Desenvolvimento;
- . Meio Ambiente.

R: Quanto aos pontos levantados, a criação do Funtec (Fundo Tecnológico) retrata a preocupação do Banco em relação à área de Pesquisa e Desenvolvimento. Para 2004, são R\$ 180 milhões destinados a esse fundo, sendo que a pesquisa desenvolvida, exclusivamente, por Universidades não é reembolsável. Basta possuir aplicação comercial que o BNDES financia.

O Banco também tem preocupação com o desenvolvimento de regiões menos favorecidas. Há bastante programas sociais nessas áreas. Esses programas têm o objetivo de elevar os investimentos nessas regiões menos desenvolvidas, buscando atenuar desequilíbrios. Esses empreendimentos possuem melhores condições financeiras que as normalmente utilizadas pelo BNDES. Há o programa Nordeste Competitivo, Amazônia Integrada, Programa Centro-Oeste, o Reconversul etc. No site do Banco há uma lista com esses programas e as respectivas áreas de atuação.

Além de que, os financiamentos diretos do BNDES são realizados de acordo com a demanda das regiões e com o enquadramento do projeto. Até julho/04, 50% dos desembolsos foram para a região sudeste, 26% para o sul, 7% para o nordeste, 11% para o centro-oeste e 6% para o Norte. O Banco não financia todos os projetos que chegam. Se a empresa não está com a saúde financeira apropriada, o BNDES não financia, independentemente de estar numa região favorecida ou não. Antes de tudo, o BNDES é um Banco.

Quanto ao meio ambiente, alguns são os critérios para que um financiamento seja liberado: adequação do projeto às prioridades do Banco, rating, geração de empregos e respeito à legislação ambiental. Esses são os critérios básicos. Qualquer um deles que não esteja de acordo faz com que o projeto não seja aprovado. O Banco está tentando inculcir nas empresas, mas não ainda como critério de seleção, a Responsabilidade Social.

11 – Quando da não utilização total do orçamento anual, por ausência de solicitação de projetos, qual a destinação dos recursos? A análise de projetos torna-se menos rigorosa? Nestes casos, podem ser aprovados projetos que não contribuam efetivamente, ou que representem apenas contribuições pontuais, para o crescimento e desenvolvimento do país, ou que não estejam vinculados às prioridades do BNDES?

R: Nos últimos anos, o orçamento do BNDES vem sendo, integralmente, utilizado, como é possível observar nos boletins do BNDES. Os recursos do Banco são originados exclusivamente do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), por meio de repasse do Governo Federal, e dos retornos que o Banco recebe dos financiamentos. Na hipótese, remota, de o orçamento não ser utilizado totalmente, o que ocorre é a diminuição do repasse do FAT. No entanto, isso é algo que não vem ocorrendo. O que está ocorrendo é que a indústria não está procurando o Banco como se esperava. Do ano de 2002 para 2003, houve um decréscimo nos financiamentos da indústria de cerca de 8%. Nos sete primeiros meses de 2004, se comparados com o mesmo período de 2003, os desembolsos para a indústria aumentaram em cerca de 33%, apesar de ainda não ser o que o Banco esperava. O BNDES esperava financiar mais projetos relacionados à modernização da indústria brasileira.

Não há possibilidades de se fazer uma avaliação menos criteriosa ou financiar um projeto que não esteja vinculado com as prioridades do Banco. Os projetos têm, necessariamente, que contribuir de alguma forma, não apenas com o crescimento da empresa, mas também com o desenvolvimento do país. O que deve ser observado é que há projetos que são capazes de manter situações. Por exemplo, um projeto que tenha como foco aumentar a exportação da empresa pode não gerar novos empregos, isso não o descredencia. Esse projeto pode manter o emprego e a renda dos trabalhadores, assim como tornar a empresa mais moderna e aumentar suas exportações.

APÊNDICE E

ENTREVISTA COM O RESPONSÁVEL PELA ÁREA DE AVALIAÇÃO E ANÁLISE DE PROJETOS DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)

ENTREVISTA

PARTE I – Perfil do Entrevistado

01 – Nome: Maurício Serrão Piccinini.

02 – Cargo: Superintendente de Planejamento.

03 – Quais habilidades e conhecimentos são necessários para a execução da função de análise e avaliação de projetos?

R: Conhecimentos de técnicas de avaliação de projeto, ter visão estratégica sobre a importância dos setores na economia, ter pleno conhecimento das prioridades do BNDES e da política industrial etc.

04 – Qual o nível de escolaridade adequado para o cumprimento dessa função?

R: Todas as pessoas responsáveis por essa função possuem, no mínimo, nível superior. O Banco conta ainda com mestres e doutores trabalhando nisso.

PARTE II – Informações relativas ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

01 – Qual a média de projetos analisados, por mês, no ano de 2003?

R: Não possuo este dado. A equipe é formada por bastante profissionais e acaba, muitas vezes, o mesmo projeto passando por diversas mãos. Além de que, não há uma preocupação quantitativa das análises.

02 – Qual a porcentagem desses projetos que foram financiados, por mês, no mesmo período?

R: Não possuo esse dado.

03 – Quais os pré-requisitos e elementos básicos que os projetos devem possuir para serem avaliados?

R: Estar de acordo com as prioridades do Banco, a empresa possuir garantia de pagamento, o projeto estar de acordo com a legislação ambiental, relatar (quadro de usos e fontes) como o financiamento será utilizado, assim como a parte que cabe à empresa. Além de: objetivo do projeto, principais mudanças que proporcionará e previsão de retorno. O projeto deve conter uma projeção de resultados para cada fase, geralmente referente à uma parcela do financiamento. A cada liberação de recursos para o projeto, o BNDES faz uma avaliação de como está o empreendimento.

04 – Quais, dentre os critérios abaixo citados, são mais considerados para a avaliação dos projetos?

. conformidade dos projetos com parâmetros técnicos definidos pelo BNDES.

R: Totalmente considerado. Se não estiver de acordo, o Banco não libera o financiamento. Às vezes, como já mencionado, por falta de informações, o projeto volta para a empresa e só depois de completo ele é avaliado.

. confiabilidade na empresa solicitante quanto ao pagamento do financiamento.

R: Totalmente considerado. Se não estiver de acordo, o Banco não libera o financiamento. Porém, como já mencionado, se o projeto for bom, o Banco chama a empresa e sugere alguma forma de garantir o pagamento do financiamento, geralmente a associação com outra empresa.

. se disso depender o “salvamento” da empresa.

R: Não é considerado.

. externalidades provocadas pelo empreendimento financiado.

R: Muito importante e totalmente considerado. Se o projeto prevê, além dos requisitos já mencionados, pelo menos a manutenção dos empregos na empresa, ele é considerado. Mas, o que geralmente ocorre, é a criação de novos empregos com o financiamento do projeto.

05 – Quais empresas tiveram projetos financiados, no ano de 2003?

R: Encaminharei alguns nomes para a pesquisa, mas sem os respectivos montantes. O Banco deve zelar pelo sigilo dos clientes, e isso envolve projetos, montantes e, até mesmo, o nome das empresas.

APÊNDICE F

QUESTIONÁRIOS COM EMPRESAS QUE OBTIVERAM GRANDES FINANCIAMENTOS DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)

QUESTIONÁRIO - EMPRESA A

PARTE I – Perfil da Empresa

01 – Empresa: **EMPRESA A**

02 – CNPJ: (oculto).

03 – Localização: Estado de São Paulo.

04 – Porte (nº de funcionários): (set/2004) 4.313 funcionários efetivos.

05 – Ramo: Industrial e Comercial.

06 – Setor: Serviços de Distribuição de Eletricidade (Energia elétrica).

07 – Principais atividades desenvolvidas: Fornecimento de energia elétrica e serviços pertinentes à operação de distribuição.

08 – Tempo de Mercado: 105 anos (desde 07/04/1899).

09 – Espaço (fatia) no mercado: Área servida pela empresa 4.526 km², constituída por 24 municípios do estado de São Paulo, abrangendo a Capital e Grande São Paulo, atende 15 milhões de pessoas (com 5,1 milhões de unidades consumidoras) e o consumo faturado anual de cerca de 32.807704 GWh de energia, correspondente a 10,9% do total de energia distribuída no Brasil.

PARTE II – Informações relativas ao projeto financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

01 – Identificação do Projeto: Empréstimo correspondente a 90% das perdas com o racionamento. O montante liberado até o momento foi de R\$ 1,012.bilhão, restando ainda a 3ª tranche a ser desembolsada pelo BNDES em breve, no valor de R\$ R\$240 milhões.

02 – Valor do Financiamento: R\$ 1,2 bilhão.

03 – Quais são os objetivos do projeto (motivação e justificativa)?

R: Suprir a insuficiência de recursos decorrentes das perdas com o racionamento.

04 – Qual a relevância deste projeto para a empresa?

R: Muito grande. A saúde financeira da empresa depende desse empréstimo.

05 – Quais são as características do projeto financiado?

R: Taxa: Selic + 1% a.a. Prazo: 70 meses, a partir de Janeiro de 2002.

06 – Há formas alternativas de financiamento, para a empresa e o projeto em questão, disponíveis no mercado?

R: A empresa dispõe de formas alternativas de recursos, como empréstimos bancários e *Commercial Papers*. No entanto apenas o BNDES disponibiliza recursos com a função mencionada acima.

07 – Quais foram os impactos internos à organização com a implementação do projeto?

R: Não foi exatamente um projeto, mas um financiamento de auxílio para minorar impactos negativos no fluxo de caixa da empresa.

08 – Quais foram os benefícios diretos e indiretos alcançados pela implementação do projeto?

R: Possibilitou a amortização de outras dívidas vincendas e o investimento na manutenção e reparos das redes de distribuição.

09 – Quais os impactos externos à empresa obtidos pela implementação deste projeto?

R: Melhor avaliação dos riscos da empresa e do setor elétrico por parte dos investidores.

10 – Há outros projetos sendo implementados? Identificá-los.

R: Sim. Programa de Apoio à Capitalização de Empresas Distribuidoras de Energia Elétrica. Objetivo: Capitalização das distribuidoras visando adequar o seu perfil econômico-financeiro como contrapartida da renegociação de suas obrigações de curto prazo junto aos bancos credores.

QUESTIONÁRIO - EMPRESA B

PARTE I – Perfil da Empresa

01 – Empresa: **EMPRESA B**

02 – CNPJ: (oculto).

03 – Localização: Estado do Rio de Janeiro.

04 – Porte (nº de funcionários):

05 – Ramo: Industrial e Comercial.

06 – Setor: Energia Elétrica.

07 – Principais atividades desenvolvidas:

08 – Tempo de Mercado:

09 – Espaço (fatia) no mercado:

PARTE II – Informações relativas ao projeto financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

01 – Identificação do Projeto:

02 – Valor do Financiamento: R\$ 762 milhões.

03 – Quais são os objetivos do projeto (motivação e justificativa)?

04 – Qual a relevância deste projeto para a empresa?

05 – Quais são as características do projeto financiado?

06 – Há formas alternativas de financiamento, para a empresa e o projeto em questão, disponíveis no mercado?

07 – Quais foram os impactos internos à organização com a implementação do projeto?

08 – Quais foram os benefícios diretos e indiretos alcançados pela implementação do projeto?

09 – Quais os impactos externos à empresa obtidos pela implementação deste projeto?

10 – Há outros projetos sendo implementados? Identificá-los.

Esclarecimento (encaminhado pela Empresa B)

Em 2002 a Empresa B realmente obteve financiamento do BNDES no valor de R\$ 762 milhões.

Entretanto, tal financiamento decorreu do Acordo Geral do Setor Elétrico com as concessionárias distribuidoras e as geradoras de energia elétrica para retomada do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos existentes e a recomposição de receitas relativas ao período de vigência do Programa Emergencial de Redução do Consumo de Energia Elétrica (Programa Emergencial).

Tal financiamento correspondeu a uma antecipação de recursos concedida pelo BNDES equivalente à 90% da perda de receita das empresas distribuidoras, decorrentes do racionamento, que seria pago àquele banco mediante um aumento tarifário concedido de 2,9% para os consumidores residenciais e 7,9% para os demais consumidores, durante um período de 69 meses.

Desta forma, está claro que estes recursos não se destinaram a projeto específico. Portanto, ratificamos nosso entendimento de que, considerando o objetivo do trabalho, a Empresa B não se enquadra na pesquisa em desenvolvimento, tendo em vista que o nosso relacionamento com o BNDES não inclui financiamento de Projeto.

QUESTIONÁRIO - EMPRESA C

PARTE I – Perfil da Empresa

01 – Empresa: **EMPRESA C**

02 – CNPJ: (oculto).

03 – Localização: Estado de São Paulo.

04 – Porte (nº de funcionários): Dados referentes ao ano de 2004 revelam que são aproximadamente 5000 funcionários.

05 – Ramo: Industrial e Comercial.

06 – Setor: Energia Elétrica.

07 – Principais atividades desenvolvidas: Geração, Distribuição e Comercialização de energia elétrica.

08 – Tempo de Mercado: 92 anos.

09 – Espaço (fatia) no mercado: No estado de SP, a empresa C é responsável por aproximadamente 50 % da distribuição de energia e, para o Brasil, a empresa detém 12% do mercado. Os dados de distribuição de energia elétrica são os mais significantes para a empresa C, pois correspondem à maior parte da receita da empresa. Atualmente, aproximadamente, 75% da receita da empresa é proveniente da distribuição de energia elétrica.

PARTE II – Informações relativas ao projeto financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

01 – Identificação do Projeto:

R: O BNDES colabora com a empresa C em duas frentes. Inicialmente, suprimindo as perdas obtidas com o Programa Emergencial de Redução do Consumo de Energia Elétrica (racionamento).

Além disso, a empresa C, em parceria com outras empresas, está envolvida na realização de 6 grandes projetos de geração de energia elétrica. O valor desses projetos é de, aproximadamente, R\$ 2 bilhões e, no valor do financiamento do BNDES, há uma parte (aproximadamente R\$ 500 milhões) que é destinada à esses projetos. É importante mencionar, também, que esse valor ainda não foi totalmente desembolsado pelo BNDES.

02 – Valor Financiado: R\$ 718 milhões.

03 – Quais são os objetivos do projeto (motivação e justificativa)?

R: Implementar os projetos de geração de energia elétrica (usina hidrelétrica), até o final de 2008, de forma a suprir a necessidade de geração de energia; e suprir perdas obtidas com o racionamento.

04 – Qual a relevância deste projeto para a empresa?

R: É possível responder a essa questão de duas maneiras. Inicialmente, verificando a importância do projeto para a empresa. Esse é um projeto muito importante para a empresa C, pois vai aumentar a capacidade de geração de energia em 150%. A geração de energia atual (11/2004) está em 812 megawatts. Até o final de 2008, que é o período para o término do projeto, a geração estará em 1990 megawatts.

E é possível identificar a importância do BNDES para este projeto. Do valor total do projeto, cerca de 2/3 vai ser financiado por agentes externos. Desse valor, cerca de 85% será financiado pelo BNDES. O BNDES é fundamental para suprir a necessidade de capital.

05 – Quais são as características do projeto financiado?

R: Valor de aproximadamente R\$ 2 bilhões; aumentar a capacidade de geração de energia em 150%.

06 – Há formas alternativas de financiamento, para a empresa e o projeto em questão, disponíveis no mercado?

R: Sim. Sistema Financeiro Nacional, Órgãos Multilaterais (como o BID), Mercado Financeiro Internacional e o BNDES. Apesar de o Mercado Financeiro Internacional ser uma opção, a empresa C não o utiliza. O BNDES é o que possui as melhores condições de custo e prazo.

07 – Quais foram os impactos internos à organização com a implementação do projeto?

R: Como os projetos ainda estão em fase de implantação, não é possível identificar impactos internos. O prazo para o projeto estar pronto é dezembro de 2008.

08 – Quais serão os benefícios diretos e indiretos alcançados pela implementação do projeto?

R: Vai proporcionar a mudança no perfil do grupo. A empresa C detém parte considerável do mercado de distribuição de energia elétrica e vai passar a deter parte relevante do mercado de geração de energia. Vai aumentar a importância da geração de energia para a empresa C, decrescendo, relativamente, a importância da distribuição de energia.

Além de que, as obras necessárias para a implantação do projeto permitirão a geração de milhares de empregos indiretos. E, para operacionalizar o empreendimento, será necessária a contratação de novos funcionários.

09 – Há outros projetos sendo implementados?

Sim. Como são projetos da empresa, há a questão do sigilo envolvida. Há também alguns projetos em fase de avaliação no próprio BNDES.

QUESTIONÁRIO - EMPRESA D

PARTE I – Perfil da Empresa

01 – Empresa: **EMPRESA D**

02 – CNPJ: (oculto).

03 – Localização: Estado da Bahia.

04 – Porte (nº de funcionários): 2936 (referência de setembro/2004).

05 – Ramo: Industrial, primeira e segunda geração petroquímica.

06 – Setor: Petroquímico.

07 – Principais atividades desenvolvidas:

A Empresa D, conforme o Artigo 2º do seu Estatuto Social, tem como objetivos:

Fabricação, comércio, importação e exportação de produtos químicos e petroquímicos; Produção de bens utilizáveis pelas empresas componentes do Pólo Petroquímico de Camaçari, tais como fornecimento de vapor, águas, ar-comprimido, gases industriais, energia elétrica, assim como a prestação de serviços diversos às mesmas empresas; e Fabricação, distribuição, comercialização, importação e exportação de gasolina, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo (GLP) e outros derivados de petróleo.

08 – Tempo de Mercado: A Companhia foi fundada, originalmente, em 1972 e começou suas operações em 1978.

09 – Espaço (fatia) no mercado: A empresa detém 38% do mercado de termoplásticos (Polipropileno, polietileno e PVC), seu principal mercado de atuação. Dado obtido na ABIQUIM – Associação Brasileira da Indústria Química, de 2003.

PARTE II – Informações relativas ao projeto financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

01 – Identificação do Projeto: Programa Geral de Investimentos.

02 – Valor Financiado: R\$ 605 milhões.

03 – Quais são os objetivos do projeto (motivação e justificativa)?

R: O objetivo é manter as vantagens competitivas da empresa D que precisa continuar investindo em novas tecnologias, melhoria da qualidade e produtividade,

desenvolvimento de produtos e aumento de capacidade, ações primordiais para se obter sucesso nesse ramo de atividades.

04 – Qual a relevância deste projeto para a empresa?

R: O projeto é fundamental para a manutenção da competitividade, uma vez que o projeto também contempla aumento de capacidade nas plantas industriais.

05 – Quais são as características do projeto financiado?

R: Temos, basicamente, três grupos de investimentos:

- ▶ Aumento da Capacidade de Produção;
- ▶ Modernização, Qualidade e Produtividade; e
- ▶ Meio Ambiente, Saúde e Segurança.

06 – Há formas alternativas de financiamento, para a empresa e o projeto em questão, disponíveis no mercado?

R: Sim, através de bancos comerciais e/ou linhas externas.

07 – Quais foram os impactos internos à organização com a implementação do projeto?

R: O projeto mobilizará a equipe de engenharia de todas as unidades de negócio e a área financeira que acompanha os financiamentos de investimentos.

08 – Quais serão os benefícios diretos e indiretos alcançados pela implementação do projeto?

R: O objetivo é manter as vantagens competitivas da empresa D que precisa continuar investindo em novas tecnologias, melhoria da qualidade e produtividade, desenvolvimento de produtos e aumento de capacidade, ações primordiais para se obter sucesso nesse ramo de atividades.

09 – Quais os impactos externos à empresa obtidos pela implementação deste projeto?

R: Estes investimentos proporcionarão a manutenção da posição de liderança da Companhia nos principais segmentos em que atua. Além disso, durante a execução dos projetos haverá um incremento na mão-de-obra terceirizada para a instalação de diversos equipamentos, máquinas e algumas obras civis.

10 – Há outros projetos sendo implementados? Identificá-los.

R: Sim, temos projetos em andamento financiados pelo Banco do Nordeste e pela Finep (Financiadora de Estudos e Projetos).

QUESTIONÁRIO - EMPRESA E

PARTE I – Perfil da Empresa

01 – Empresa: **EMPRESA E**

02 – CNPJ: (oculto).

03 – Localização: Estado do Rio de Janeiro.

04 – Porte (nº de funcionários): 8.015.

05 – Ramo: Prestação de Serviços.

06 – Setor: Telecomunicações.

07 – Principais atividades desenvolvidas: Prestação de serviços de telefonia fixa e dados.

08 – Tempo de Mercado: Criada em 2001, quando uma grande empresa de telefonia incorporou outras 15 empresas da região I do Brasil – pós-privatização. Antes disso, as empresas faziam parte do sistema Telebrás, que prestava serviço de telefonia fixa desde 1975.

09 – Espaço (fatia) no mercado:

PARTE II – Informações relativas ao projeto financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

01 – Identificação do Projeto: Planta Fixa da Empresa E.

02 – Valor Financiado: R\$ 523 milhões.

03 – Quais são os objetivos do projeto (motivação e justificativa)?

R: Expansão da Planta de Telecomunicações (Voz, Dados e Imagens) e melhorias operacionais para o cumprimento do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) e do Plano Geral de Metas de Qualidade (PGMQ), previstos pela Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL.

04 – Qual a relevância deste projeto para a empresa?

R: Melhorar a qualidade do atendimento e, conseqüentemente, aumentar a receita da empresa.

05 – Quais são as características do projeto financiado?

R: Up-grade na planta já existente.

06 – Há formas alternativas de financiamento, para a empresa e o projeto em questão, disponíveis no mercado?

R: Não com o custo e prazo oferecido pelo BNDES.

07 – Quais foram os impactos internos à organização com a implementação do projeto?

R: Nenhum.

08 – Quais foram os benefícios diretos e indiretos alcançados pela implementação do projeto?

R: Melhoria da qualidade da planta, particularmente em áreas carentes, geração de empregos indiretos, ocasionando uma eventual inclusão digital.

09 – Quais os impactos externos à empresa obtidos pela implementação deste projeto?

R: Nenhum.

10 – Há outros projetos sendo implementados? Identificá-los.

R: Existem outros, porém nenhum deles está sendo financiado com recursos do BNDES.

QUESTIONÁRIO - EMPRESA F

PARTE I – Perfil da Empresa

01 – Empresa: **EMPRESA F**

02 – CNPJ: (oculto).

03 – Localização: Estado de Minas Gerais.

04 – Porte (nº de funcionários): 10707 (outubro/2004).

05 – Ramo: Industrial, Comercial e Outros.

06 – Setor: Energia Elétrica.

07 – Principais atividades desenvolvidas: Geração, Transmissão, Distribuição e comércio de energia elétrica e desenvolvimentos de atividades em diferentes campos da energia.

08 – Espaço (fatia) no mercado: Geração: 6,7%, Transmissão: 29,1%; Distribuição: 11,8%.

PARTE II – Informações relativas ao projeto financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

01 – Identificação do Projeto:

R: Contrato de Financiamento mediante abertura de crédito nº 03.2.286.3.1 e Contrato de Financiamento mediante abertura de crédito nº 02.2.962.3.1

02 – Valor Financiado: R\$ 511 milhões.

03 – Quais são os objetivos do projeto (motivação e justificativa)?

R: Suprir parte da insuficiência de recursos da Beneficiária (empresa F) decorrentes da obrigatoriedade de pagamento da Energia Livre a ela alocada durante a vigência do Programa Emergencial de Redução do Consumo de Energia Elétrica (decreto nº 4.475, de 20/11/02, fundamentado na Lei nº 10.438, de 26/04/02).

04 – Qual a relevância deste projeto para a empresa?

R: Recomposição do caixa da Empresa, afetado pelo racionamento de energia elétrica, imposto pelo Ministério de Minas e Energia.

05 – Quais são as características do projeto financiado?

R: Liquidação financeira dos compromissos da empresa junto ao Mercado Atacadista de Energia Elétrica - MAE.

06 – Há formas alternativas de financiamento, para a empresa e o projeto em questão, disponíveis no mercado?

R: Não. Em função do contingenciamento de crédito ao setor público, há a possibilidade apenas de rolagem de dívida.

07 – Quais foram os impactos internos à organização com a implementação do projeto?

R: Recomposição de caixa.

08 – Quais foram os benefícios diretos e indiretos alcançados pela implementação do projeto?

R: Captação de recursos em condições vantajosas.

09 – Quais os impactos externos à empresa obtidos pela implementação deste projeto?

R: Não há.

10 – Há outros projetos sendo implementados?

R: Estamos analisando a possibilidade do Banco financiar projetos de geração, garantidos por duplicatas de venda mercantil. Identificá-los: UHE Aimorés e UHE Irapé.