

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

TAMILIS COSTA PASSOS

**BNDES: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E POLÍTICO
NO SÉCULO XXI**

Campos dos Goytacazes-RJ
2020

TAMILIS COSTA PASSOS

BNDES: REORIENTAÇÕES ECONÔMICA E POLÍTICA NO SÉCULO XXI

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Geografia do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Leandro Bruno Santos

Campos dos Goytacazes – RJ
2020

TAMILIS COSTA PASSOS

BNDES: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E POLÍTICO NO SÉCULO XXI

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Geografia do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Geografia.

Data da defesa: 21 de maio de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Leandro Bruno Santos (Orientador) – UFF

Profa. Dra. Vanuza da Silva Pereira Ney - UFF

Prof. Dr. Ricardo Abrate Luigi Junior - UFF

Campos dos Goytacazes
2020

AGRADECIMENTOS

Pesquisar sobre o BNDES e tentar fazer ponderação acerca de todos os debates que giram em torno do banco não foi nada fácil. Trata-se de um tema difícil, político e, por isso mesmo, interminável. Pensando nisso, faz-se necessário agradecer aqueles que, direta ou indiretamente, puderam me apoiar nesses momentos tão difíceis.

Primeiramente, não seria possível, e digo isso do fundo do meu coração, concluir este trabalho sem a incansável ajuda de Cristo. Sinto-me aliviada por saber que “o Senhor é minha força e o meu escudo” (Salmos 28:7) e que sem a sua Graça nada disso seria possível.

Agradeço, em segundo lugar, a minha querida mãe porque sempre me amou e me apoiou ao longo de todos esses anos. Foi ela, sem dúvida, quem ouviu as minhas dúvidas, os meus desabafos e as minhas angústias. Independentemente dos momentos difíceis, ela sempre foi irredutível quando o assunto era me apoiar.

Por fim, agradeço ao professor orientador Leandro Bruno Santos. Foi uma grande honra ter desenvolvido este trabalho com alguém que tem contribuído sobre o assunto dos bancos de desenvolvimento. Sem dúvidas, o seu trabalho sobre o BNDES ainda será reconhecido por todos. Tenha fé! Gratidão ao Núcleo de Estudos em Economia Política Geográfica (NEEPG), ao Departamento de Geografia de Campos, a colega Glaucia e a PROAES.

Meus especiais agradecimentos ao ex-ministro da educação Fernando Haddad que, através de uma lei promulgada pelo ex-presidente Lula, criou o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). O programa auxilia milhares de estudantes das universidades federais com moradia, transporte, alimentação, entre outros. Minhas sinceras e respeitadas palmas àquele ministro que sempre esteve empenhado em garantir a permanência das classes sociais historicamente marginalizadas no ensino superior.

RESUMO

Este trabalho visa analisar a importância do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no desenvolvimento das forças produtivas, com enfoque sob os governos Fernando Henrique Cardoso, Luis Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer. Trata-se de uma pesquisa que busca entender as linhas de financiamento, os desembolsos e setores beneficiados pelo BNDES. Os procedimentos metodológicos incluem 1) levantamento e leitura bibliográficos; 2) coleta de dados de fonte secundária e primárias; 3) sistematização e análise dos dados e informações. O BNDES foi criado em 1952, com o objetivo de solucionar os gargalos estruturais do país. No governo de Getúlio Vargas, a prioridade dos investimentos recaiu sobre a infraestrutura. Nos anos 1950, o banco foi fundamental para o Plano de Metas, com apoio à indústria de base. Nas décadas seguintes (1960 a 1980), financiou empresas com atuação em bens de base e de capital. A instituição foi importante para a elaboração e efetivação do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Contudo, com a crise econômica e a redefinição do Estado, houve reorientação da atuação do banco, que passou a atuar na privatização de empresas. Esse papel foi aprofundado nos anos 1990, sob os governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, com o predomínio da lógica de inserção/integração competitiva do país no mercado internacional. É nos dois governos de Lula que a instituição conhece uma reorientação mais pró-ativa, ocupando função chave na elaboração de políticas industriais e alavancagem de grandes projetos. A distribuição setorial dos desembolsos se concentrou na exploração de gás e petróleo, geração de energia, infraestruturas, metalurgia, papel e celulose, com apoio, sobretudo, às grandes empresas. Do ponto de vista territorial, os investimentos têm mantido uma tendência de desconcentração, em benefício das regiões menos dinâmicas. Essas tendências foram mantidas sob o governo Dilma, mas com elevado custo para o tesouro nacional, o qual reforçou o caixa da instituição para a implementação de uma política anticíclica. Desde o início do segundo mandato de Dilma e, com a sua sucessão pelo ex-presidente Michel Temer, a instituição tem perdido força no financiamento e passado por uma reorientação, em favor da lógica de mercado.

Palavras-chave: BNDES; Banco; Desenvolvimento; Brasil; Indústria.

ABSTRACT

This work aims to analyze the importance of the National Bank for Economic and Social Development (BNDES) in the development of productive forces, focusing on the governments Fernando Henrique Cardoso, Luis Inacio Lula da Silva, Dilma Rousseff and Michel Temer. It is a research that seeks to understand the financing lines, disbursements and sectors benefited by BNDES. Methodological procedures include 1) bibliographic survey and reading; 2) data collection from secondary and primary sources; 3) systematization and analysis of data and information. The BNDES was created in 1952 to solve the country's structural bottlenecks. In Getúlio Vargas's government, the priority for investments fell on infrastructure. In the 1950s, the bank was instrumental in the Goal Plan, supporting the grassroots industry. In the following decades (1960 to 1980), it financed companies operating in basic and capital goods. The institution was important for the elaboration and implementation of the II National Development Plan. However, with the economic crisis and the redefinition of the state, there was a reorientation of the bank's action, which started to act in the privatization of companies. This role was deepened in the 1990s, under the governments of Fernando Collor and Fernando Henrique Cardoso, with the predominance of the competitive insertion/integration logic of the country in the international market. It is in Lula's two governments that the institution has a more proactive reorientation, occupying a key role in industrial policy-making and leveraging major projects. The sectoral distribution of disbursements was concentrated on gas and oil exploration, power generation, infrastructure, metallurgy, paper and pulp, with support mainly to large companies. From the territorial point of view, investments have maintained a tendency of desconcentration, to the benefit of less dynamic regions. These trends were maintained under the Dilma government, but at a high cost to the national treasury, which strengthened the institution's cash for the implementation of an anti-cyclical policy. Since the beginning of Dilma's second term, and with her succession by former President Michel Temer, the institution has been losing strength in funding and reorienting itself in favor of market logic.

Keywords: BNDES; Bank; Development; Brazil; Industry.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Desembolsos por principais atividades na indústria de transformação, em R\$ bilhões e %56.....	56
Tabela 2 - Desembolsos por principais atividades em infraestrutura, em R\$ bilhões e %.....	58

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Desembolsos do BNDES, entre 2003 e 2017, em R\$ bilhões	53
Gráfico 2 - Desembolsos do BNDES por setores, entre 2003 e 2017, em R\$ bilhões	54
Gráfico 3 - Desembolsos do BNDES por porte de empresas, entre 2003 e 2017, em R\$ bilhões	59
Gráfico 4 - Desembolsos do BNDES por modalidade, entre 2003 e 2017, em R\$ bilhões	62

LISTA DE ABREVIATURAS

BASA – Banco da Amazônia
BCI - Banco de Comércio e Indústria
BCIA - Banco de Crédito Industrial
BD - Bancos de Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
BNB – Banco do Nordeste
BND - Banco Nacional de Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CMBEU - Comissão Mista Brasil – Estados Unidos
CORFO - Corporación de Fomento
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FINAMEX - Programa de Financiamento às Exportações de Máquinas e Equipamentos
FMM - Fundo da Marinha Mercante
IFI - Instituto de Fomento Industrial de Colombia
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
KFW - Banco de Desenvolvimento da Alemanha
MEI - Microempreendedor individual
MP - Medida Provisória
MPME - Micros, pequenas e médias empresas
NAFINSA - Nacional Financeira
PBM - Plano Brasil Maior
PIB – Produto Interno Bruto
PIN- Programa de Integração Nacional
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PT - Partido dos Trabalhadores
SELIC - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
TLP - Taxa de Longo Prazo
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 - BANCOS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	15
1.1 Bancos de desenvolvimento, crescimento econômico e industrialização na América Latina	15
1.2 Bancos de desenvolvimento e industrialização das principais economias latino-americanas	18
1.3–Bancos de desenvolvimento: correntes neoliberal e desenvolvimentista	21
1.4 – Abordagens alternativas: histórica, repressão financeira e racionamento	26
2 - BNDES E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO.....	31
2.1 O BNDES no contexto do estado desenvolvimentista.....	31
3.2 O BNDES sob os auspícios neoliberais nos anos 1990	33
3.3 O BNDES nos governos Lula (2003-2010).....	36
3.4 O BNDES durante os governos Dilma Rousseff e Michel Temer	44
3–AS (RE)ORIENTAÇÕES DO BNDES NO SÉCULO XXI (2003-2018).....	53
3.1 Os desembolsos do BNDES de Lula a Temer (2003-2018)	53
3.2 O financiamento segundo o porte dos capitais	59
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
REFERÊNCIAS	68

INTRODUÇÃO

Historicamente, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), criado em 1952, teve com uma de suas principais missões solucionar os problemas estruturais apresentados pelo país à época. No governo de Getúlio Vargas, a prioridade dos investimentos recaiu sobre elaboração e implementação de projetos de infraestrutura, considerados essenciais para a integração nacional e desenvolvimento das forças produtivas. A partir de meados dos anos 1950, sob o governo de Juscelino Kubitschek, o banco tornou-se uma instituição fundamental para a elaboração e implementação do Plano de Metas, com apoio à instalação e consolidação da indústria de base, consideradas essenciais para maior adensamento e integração vertical da estrutura produtiva.

Nas décadas seguintes, entre os anos 1960 a 1980, a instituição de desenvolvimento financiou empresas com atuação em bens de base e de capital, visando à integração vertical da estrutura produtiva e a maior complexificação do parque produtivo nacional. O banco de desenvolvimento foi importante para a elaboração e efetivação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) durante os anos 1970. Na década seguinte, porém, a crise econômica e a redefinição do papel do Estado na economia brasileira levaram a uma reorientação da atuação do banco de fomento, que passou a atuar na privatização e na concessão de empresas públicas e no apoio a projetos capazes de impulsionar a integração competitiva do país no comércio internacional.

Essa reorientação liberal iniciada nos anos 1980 foi aprofundada durante os anos 1990, sob os governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, com o predomínio da lógica de inserção/integração competitiva do país no mercado internacional. É nos dois governos de Lula que a instituição conhece uma reorientação mais pró-ativa, sendo usada para a elaboração de políticas industriais e alavancagem de grandes projetos industriais e de integração territorial. A distribuição setorial dos desembolsos se concentrou na exploração de gás e petróleo, geração de energia, infraestruturas, metalurgia, papel e celulose, com apoio, sobretudo, às grandes empresas.

Nos primeiros anos deste século, do ponto de vista territorial, os investimentos apoiados pela instituição têm mantido uma tendência de desconcentração, em benefício das regiões menos dinâmicas do país (Nordeste e Norte). Essas tendências foram mantidas sob o governo de Dilma Rousseff, mas com elevado custo para o tesouro nacional, o qual reforçou o caixa da instituição para a implementação de uma política anticíclica visando

à manutenção do emprego e da dinâmica econômica. Desde o início do segundo mandato de Dilma e, com a sua sucessão pelo Michel Temer, a instituição tem perdido força no financiamento e passado por uma nova reorientação, em favor da lógica de mercado, com diminuição dos desembolsos e redefinição setorial dos projetos apoiados.

Assim, com este trabalho, nosso principal objetivo é analisar a importância do BNDES na transformação das forças produtivas sob os governos Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer, a fim de entender as reorientações política e econômica recentes por que tem passado esta instituição de fomento. Trata-se de uma pesquisa preliminar, baseada fundamentalmente na análise de dados secundários e informações disponibilizadas pela mídia especializada em assuntos econômicos, que tem como objetivo entender as principais linhas de financiamento, os desembolsos, as empresas beneficiadas e seu porte, além dos setores privilegiados pelo banco.

Na primeira parte do trabalho, procuramos analisar o papel dos bancos de desenvolvimento na América Latina, sobretudo num contexto em que a industrialização era absolutamente necessária. Reunimos informações sobre o êxito dos bancos públicos nos incentivos em financiamento para grandes, médias e pequenas empresas, no campo da mineração, agricultura e indústria, entre outras atividades econômicas. Como diz Santos (2018), quanto mais tardio o processo de industrialização, mais importante e necessária foi a participação do Estado, por conta dos volumes cada vez maiores de investimentos necessários para a realização do processo de *catch up*¹ (emparelhamento) vis-à-vis países mais industrializados.

Assim, discutimos o processo de industrialização tardia e de que forma os bancos de desenvolvimento puderam contribuir com o desenvolvimento industrial interno de alguns casos estilizados. Fizemos uma análise histórica dos primeiros países a se industrializarem, principalmente na Europa do século XIX, e o papel desempenhado pelos primeiros bancos de desenvolvimento. Também comparamos a criação dos bancos de desenvolvimento na América Latina, destacando a sua criação em países como o Brasil, a Argentina, o México e o Chile. Tanto nos países centrais quanto nos periféricos, os bancos de desenvolvimento foram fundamentais para a industrialização.

Ainda na primeira parte, reunimos elementos teóricos para entender a importância da criação ou mesmo a delimitação da atuação dos bancos de desenvolvimento.

¹Trata-se de um termo utilizado para designar um processo de convergência entre as economias subdesenvolvidas com aquelas já desenvolvidas. Isto ocorre na medida em que a renda por cabeça das economias mais pobres tende a crescer mais do que a renda “per capita” das economias já consolidadas. Para isso, os Estados, nas palavras de Santos (2018), fazem “investimentos repentinos e em muitas áreas”.

Assim, apresentamos as doutrinas econômicas aplicadas ao longo dos últimos dois séculos. A liberal, em linhas gerais, propõe a intervenção mínima dos bancos públicos na economia e os desenvolvimentistas que defende a criação de empresas públicas pelo Estado. Trata-se de controvérsias acadêmicas sobre a participação do Estado na economia, tendo como pano de fundo a escola keynesiana e a escola liberal. Destacamos as três principais abordagens sobre os bancos públicos: a institucional ou histórica, a teoria econômica da repressão financeira e a abordagem econômica de racionamento de crédito. Tudo isso para entender as chamadas “falhas do mercado” e de que forma a adoção de políticas anticíclicas podem ajudar o Estado em tempos de crise econômica.

Na segunda parte, tentou-se aprofundar no estudo do BNDES no contexto de estado desenvolvimentista entre os anos 1950 e 1970 e, posteriormente, a partir dos anos 1980, num contexto de reorientação neoliberal dessa instituição. Para isso, fez-se uma breve retomada histórica sobre o Brasil nacional desenvolvimentista até a aplicação do consenso de Washington no governo de Fernando Collor de Mello. Na primeira, observou-se a criação de empresas públicas que, grosso modo, investiram em estradas, empresas de energia, na produção em terras devolutas ociosas e, principalmente, na criação de um banco público capaz de financiar projetos nas mais diversas áreas. Sob o governo Collor, com a implementação dos ideais do consenso de Washington, tivemos uma redução do papel do Estado na economia, com início do processo de privatizações a perda de protagonismo do BNDES na economia nacional. Este processo de privatização continuou ainda no governo do então ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

Na terceira parte, discutimos os desembolsos do BNDES entre os anos de 2003 a 2018, focalizando nos setores apoiados, nas linhas de financiamento, no porte das empresas, entre outros aspectos. Notamos que o primeiro governo Lula foi marcado por maior estímulo ao fortalecimento da indústria de material e de transporte, com os estímulos fiscais para a indústria automobilística. No mandato do ex-presidente Lula, o banco teve, por um curto espaço de tempo, o objetivo de aplicar uma política nacional desenvolvimentista, ainda que sob os auspícios neoliberais (ajuste fiscal, juros altos, superávit primário). No começo o que se tinha era o objetivo de se privilegiar os interesses nacionais, atuar como banco fiscalizador das atividades estrangeiras no Brasil e dirimir os interesses externos no ambiente nacional (COSTA, 2006).

Sob o comando de Dilma Rousseff, no setor industrial, predominaram os desembolsos destinados às indústrias de outros equipamentos de transporte, com ¼ dos empréstimos, mas tivemos uma reorientação dos financiamentos ao longo do tempo, tendo em

vista a paulatina perda de importância do setor industrial para o setor de infraestrutura. E mais tarde, com o golpe de 2016, Temer apostou numa concentração dos desembolsos no âmbito da indústria em poucas atividades, como outros equipamentos de transporte, veículos, reboque e carrocerias e alimentos, e houve o reforço da tendência anterior de maior preponderância das atividades de infraestrutura. Talvez a maior mudança, sob o governo Temer, tenha sido a alteração na taxa de remuneração dos empréstimos do BNDES, que se aproximou das taxas de mercado.

Ao final deste trabalho, constam as principais considerações finais, bem como as referências utilizadas.

1 - BANCOS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Neste capítulo, procuramos mostrar a importância dos bancos de desenvolvimento para a industrialização das principais economias desenvolvidas e sua relevância nos principais países de industrialização periférica na América Latina, entre eles o Brasil. Para tanto, discutiremos, mesmo que de maneira sucinta, as experiências vitoriosas de países em que o processo de industrialização se deu de maneira antecipada, são eles: Alemanha, França, Inglaterra Japão e EUA. Neste contexto, também, delineamos as principais interpretações teóricas a favor e contra a criação de bancos de desenvolvimento.

1.1 Bancos de desenvolvimento, crescimento econômico e industrialização na América Latina

Os Bancos de Desenvolvimento (BD) prosperaram na América Latina, tanto pelo contexto social de pobreza, como pelo contexto de desindustrialização. Tratava-se de uma região com pouco incentivo econômico e que, portanto, necessitava da criação de bancos de desenvolvimento. Esses BD surgiram no contexto do século XIX e tinham como principal objetivo investir em agricultura, mineração e, subsidiariamente, em indústrias. Foi na década 1920 que um acontecimento histórico acabou por mudar os rumos do capitalismo mundial, a crise de 1929. Este acontecimento influenciou intimamente a formação do desenvolvimento no contexto latino-americano, sobretudo no mercado local e no desenvolvimento de capitais. Para Santos (2018), esses bancos tiveram grande importância na promoção do desenvolvimento da América Latina.

A América Latina é uma das regiões precursoras na vinculação de políticas de crescimento econômico e bancos de desenvolvimento (BD). Datam do século XIX as primeiras instituições financeiras de desenvolvimento na região, denominadas de caixas rurais, bancos ou institutos de fomento. É importante ressaltar que, à época, a atuação dessas instituições apresentava característica marcadamente setorial, pois sua missão era alavancar a produção, em diversos setores econômicos (agricultura, mineração e, em menor importância, indústria (SANTOS, 2018, p. 224).

Os Estados criavam os bancos de desenvolvimento para incentivar os mercados locais. Mas isso evidencia vários problemas estruturais relacionados a crédito, uma vez que essas iniciativas geravam instabilidades política e econômica. No contexto do século

XIX, a criação de bancos na América Latina era uma novidade e os Estados implementavam essas políticas econômica errando muito e acertando às vezes. Na América Latina, ocorreram avanços significativos no sentido de promover os bancos de desenvolvimento no contexto econômico estagnado. A ideia central era aplicar o excedente de recursos em projetos industriais e incentivar o mercado local.

Os Estados criaram essas instituições de fomento do desenvolvimento visando canalizar excedente para projetos industriais e para formação de mercado local de capitais. Essas experiências, na América Latina, demonstram que a complexificação do sistema econômico demandou, do Estado, a resolução de alguns problemas estruturais, entre eles o financiamento de longo prazo, essencial para sustentar as taxas de crescimento econômico e aprofundar a substituição de importações (SI) de bens manufaturados (SANTOS, 2018, p. 224).

O trabalho de Santos (2018) trata, ainda, do processo de industrialização de 5 países (França, Alemanha, Inglaterra, Japão e EUA) que, notadamente, alcançaram êxito nessa corrida por implementar uma política nacional de desenvolvimento. O autor faz, então, uma comparação da América Latina e, também, uma leitura histórica sobre as experiências desses países. Santos (2018) adverte sobre a inexistência dos BD no contexto capitalista anterior ao século XIX. Esses bancos foram pensados a partir do problema da estagnação da economia. E isso é fácil de entender na medida em que antes havia uma dinâmica muito simples entre demanda e oferta de produtos e serviços.

Pode-se falar, então, que antes não havia a necessidade dos agentes produtores em buscar crédito nos bancos públicos. Esses produtores tinham capital próprio por meio do qual se autofinanciavam. Não havia interferência de instituições financeiras. As próprias empresas gerenciavam os seus negócios. Tratava-se, portanto, de uma indústria gerenciada pelas próprias famílias. Para Santos (2018), tínhamos um incipiente “industrialização baseada em investimentos repentinos volumosos e diversos; predomínio de empresários pequenos e familiares, com poucos capitais e pouca representação.

Mais adiante, discute-se a evolução do “capitalismo concorrencial” e a importância que alguns países deram ao desenvolvimento industrial interno. Esses países (EUA, Alemanha e França principalmente) apostaram numa centralização do poder estatal. Tudo isso para que se pudesse tornar competitivo o mercado interno, frente ao ambiente internacional. Somado a isso, esses países mudaram a estrutura econômica baseada na agricultura e passaram a investir pesado na indústria. Dessa forma, busca-se excluir essa mentalidade muito característica de países latino-americanos (foco na exportação de

commodities), para adotar políticas econômicas que fizessem desenvolver a indústria e a tecnologia (SANTOS, 2018).

Nesse contexto de desenvolvimento industrial e conseqüente crescimento da produção de bens, fez-se necessário investir numa malha de transportes que viabilizasse o escoamento da produção.

Por conta da intensidade de capitais, as ferrovias e as indústrias pesadas seriam inviáveis se dependessem apenas das iniciativas individuais e dos capitais particulares dispersos, de tal forma que coube ao Estado, aos bancos de investimentos, BD e às sociedades anônimas um importante papel na sua instalação (SANTOS, 2018, p. 226).

Santos (2018) sustenta que os países percussores tiveram, sem dúvida, vantagens sobre os demais. Apesar de a indústria Latino Americana ter ganhado força na década de 1930, Santos (2018) aponta que a escassa atividade industrial somada a economia de subsistência não poderia trazer o dinamismo necessário competir com a economia européia. Para exemplificar essa ideia, o autor toma como exemplo os bancos europeus que se tornaram peças importantes no desenvolvimento da indústria européia. Destaca-se, mais especificamente, o banco francês que foi precursor na concessão de crédito para a indústria. Inicia-se um período em que o Estado começa a participar mais efetivamente da economia.

Mas é na França que tivemos casos mais significativos de instituições financeiras de capitais de longo prazo, como CréditFoncier, The Comptoir d'Escompte e CréditMobilier. Este, criado em 1852, tornou-se o arquétipo de BD, ao fomentar investimentos ferroviários por toda a Europa Continental (SANTOS, 2018, p. 227).

No pós I Guerra Mundial, o Estado cedeu crédito a longo prazo para a reativação da atividade econômica. Já no final da segunda guerra mundial, foram criadas várias instituições financeiras com o objetivo de desenvolver os países que foram destruídos nesses conflitos. Santos (2018, p. 228-229) afirma que “visando à operação dessas instituições, o Estado injetou recursos, ofereceu empréstimos a taxas menores que as do mercado [...]”. É importante que se diga que esses bancos não são criados apenas na Europa. Santos (2018) destaca que, desde o século XX, esses bancos de fomento ao crédito são criados na América Latina, sobretudo para que os países pudessem se industrializar. Mesmo que esses planos tenham sido implementados tardiamente ou de uma forma pouco estratégica, é importante que se observe a importância dos estados latino-americanos nesse sentido.

A maioria dos países europeus, principalmente no final do século XIX e início do XX, deram suporte com investimentos públicos à atividade industrial. E isso se deve ao contexto histórico que é marcado, em grande medida, por guerras e crises econômicas. Para Santos (2018), as indústrias não teriam condições de se desenvolverem no mercado interno ou, ainda, no mercado externo. Havia a necessidade dos Estados promoverem incentivos. E o resultado é que os países pioneiros no processo de industrialização ocupam, hoje, uma posição significativa no contexto das economias mundiais, ao passo que aqueles que não adotaram essa postura e, portanto, se desenvolveram tardiamente, perderam a chance de alcançarem seu protagonismo no ambiente internacional.

1.2 Bancos de desenvolvimento e industrialização das principais economias latino-americanas

Os primeiros bancos de desenvolvimento latino-americanos foram criados por volta do século XIX e tinham como principal objetivo o incentivo à agricultura e à mineração. Este processo de fomento a essas frações de capitais (agricultores e mineradores) ocorre, com bastante ênfase, em países como Brasil, Argentina, México e Chile. Santos (2013) menciona a criação do primeiro banco de desenvolvimento da região, o Banco de Avío (1830), além de outras instituições como Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de Agricultura (1910) e Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926), no México, e Banco Hipotecario Nacional, na Argentina, Banco do Brasil, no Brasil, Caja de Crédito Agrícola, Caja de Crédito Minero, Caja de Crédito Carbonífero e Caja de Crédito Prendario, no Chile.

A criação dessas instituições se deu na medida em que “o desenvolvimento da atividade industrial previamente existente, somado à atividade de subsistência, era incapaz de propiciar dinamismo próprio à dinâmica econômica interna” (SANTOS, 2018, p. 230). É no século XX, porém, que temos a criação desses bancos de forma mais acentuada, sendo que os principais bancos públicos ou mistos de estímulo ao desenvolvimento foram criados após a crise de 1930 e, também, no pós Segunda Guerra Mundial. Santos (2018) mostra que a mexicana Nacional Financeira (NAFINSA) surgiu em 1934 e a chilena Corporación de Fomento (CORFO), em 1939. O Instituto de Fomento Industrial de Colombia (IFI) surgiu em 1940 e o argentino Banco de Crédito Industrial (BCIA), em 1944. O brasileiro Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi criado em 1952.

O BNDE foi criado com duas tarefas fundamentais: ceder crédito e captar recursos de outras instituições multilaterais. Para Santos (2018, p. 239), o “BNDES apoiou a consolidação da indústria brasileira, sobretudo de bens de base (anos 1950) e de capital (anos 1970), com desembolsos que incrementaram a formação de capital fixo e o crescimento do PIB”. Vale destacar que outras instituições também atuaram para promover crédito à indústria local. Na Argentina, o Banco de Comércio e Indústria (BCI) foi uma instituição que, na sua origem, teve como objetivo financiar projetos de toda natureza com crédito a longo prazo. A NAFINSA, no México, teve como função inicial a promoção da venda de terras controladas pelo Estado, a consolidação do mercado de capitais, entre outros. É importante destacar que, à época, muitos recursos destinados à agricultura foram advindos dos recursos captados pela NAFINSA. O IFI mencionou, no seu estatuto, a elaboração de políticas temporárias de estímulo a indústrias básicas e transformação de recursos naturais e posterior repasse à iniciativa privada

Durante os anos do Pós-Segunda Guerra, os bancos desempenharam destacada participação na consolidação da indústria básica e na dotação de infraestrutura sobre o território nas principais economias da América Latina. Assim, na Argentina, o BCI promoveu vários empréstimos para a indústria base e, também, para o fortalecimento da infraestrutura do país. Alguns anos depois, esse mesmo banco foi redefinido para se tornar um banco da indústria argentina. No Brasil, o BNDE teve como principal objetivo o investimento em infraestrutura de transporte e energia, consideradas gargalos para o desenvolvimento das forças produtivas à época. Segundo Santos (2018, p. 236), a “prioridade inicial foi reaparelhar setores específicos de infraestruturas (transporte e energia), fundamentais para dotar o território de aporte técnico favorável e necessário ao desenvolvimento”. Já nos anos de 1960, o BNDE passa a fazer pesados investimentos na iniciativa privada, fazendo uma combinação de investimentos públicos e privados.

A instituição chilena CORFO destinou vultosos empréstimos para investimentos em siderurgia, mas grande parte dos desembolsos ficou com energia e combustíveis. Nos anos 1960, após a reforma nos seus estatutos, aumentou a participação da infraestrutura nos desembolsos, ampliou a participação dos recursos externos na fonte de empréstimos e diminuiu a proporção de financiamento produtivo. O colombiano IFI, nos anos 1950, teve como principais investimentos apoiados aqueles relacionados à exploração de carvão, a minerais não metálicos e celulose e, nos anos 1960, reorientou os empréstimos para projetos de metal, petroquímica e indústrias agrícolas, tornando-se de fato um banco de desenvolvimento.

Durante os anos 1970, tivemos duas situações bem distintas nas principais economias latino-americanas. No Brasil e no México, os bancos ampliaram seu papel na consolidação da industrialização e, no Chile e na Argentina, a relevância dos bancos de desenvolvimento no início da década logo perdeu força com a chegada ao poder de governos de orientação neoliberal, levando as instituições de fomento do desenvolvimento a perder relevância na economia (SANTOS, 2013). Desse modo, o BIRA (cujo nome mudou para Banco Nacional de Desenvolvimento – BND), até meados dos anos 1970, captou e carrou empréstimos para indústrias estratégicas (alimentos e maquinaria, metais e têxteis, papel, produtos químicos, siderurgia, papel e celulose) e, posteriormente, privatizou diversas empresas, destinando seus desembolsos para poucos e grandes projetos industriais (ROUGIER, 2011 citado por SANTOS, 2018). A CORFO estatizou diversas empresas no governo de Salvador Allende para, na sequência, durante o governo de Pinochet, transferir diversos ativos para a iniciativa privada.

No Brasil, o BNDE chegou a responder por 9% de capital fixo no PIB brasileiro. Por meio de diversas linhas de financiamento, o banco teve grande importância na promoção tanto da indústria de base quanto da indústria de bens de capital, que eram feitas a partir de subsidiárias (SANTOS, 2018). No México, ganhou força a política de “mexicanização” na qual a NAFINSA assumiu o controle de diversas empresas (mineração, material de transporte etc.), as quais entraram em outras atividades (carvão e derivados de alcatrão, siderurgia, tubos de aço, montagem de caminhões, radiadores, eletrodomésticos etc. (BENNET; SHARPE, 1979 citado por SANTOS, 2018).

Nos anos de 1980, com a crise econômica internacional e do próprio modelo de industrialização por substituição de importações nas economias latino-americanas, temos a diminuição do investimento do Estado nos setores estratégicos da economia nacional e emergência da discussão sobre a reestruturação das instituições de fomento, a privatização de algumas empresas e o estímulo à exportação de bens para outros países. O argentino BND foi reformulado diversas vezes até sua completa extinção, enquanto CORFO redirecionou os desembolsos para setores exportadores (alimentos, frutas e minérios), transferiu empresas à iniciativa privada e vendeu participações acionárias em diversas companhias. O BNDE, que recebe o acréscimo do “S”, por conta da alocação de fundos sociais, também privatizou diversas companhias, mas continuou a fomentar indústrias tradicionalmente apoiadas (celulose e papel, metalurgia, química, bens de capital, têxteis). Caminho semelhante teve a NAFINSA, que diminuiu o portfólio de empresas, participou da reconversão industrial, apoiou a produção de bens exportáveis e a substituição importações.

Para Santos (2018), quanto mais tardio o processo de industrialização, mais importante o papel dos Estados na criação de instituições de fomento das forças produtivas com o fito de promover um emparelhamento (*cath up*) com relação aos países pioneiros na industrialização. Na América Latina, esses aportes dados pelos Estados alavancaram depois dos anos de 1930, por meio da criação de diversas instituições de fomento do desenvolvimento. Santos (2018, p. 239) afirma que “essas instituições apoiaram a elaboração de macroplanos de desenvolvimento e a promoção de indústrias de base, bens duráveis e bens de capital”. O objetivo era fomentar a indústria e tornar a infraestrutura econômica interna dos países latino-americanos. Essas instituições financeiras de promoção ao crédito tinham como principal foco a indústria de base e os bens de capital.

1.3–Bancos de desenvolvimento: correntes neoliberal e desenvolvimentista

Em linhas gerais, a doutrina neoliberal entendia, e entende, que os bancos públicos não deviam ser criados pelos Estados. Para os adeptos dessa perspectiva, o que deveria ocorrer, na verdade, era a livre concorrência entre os agentes capitalistas (TORRES FILHO; COSTA, 2012).

De acordo com princípios abstratos do livre-mercado, não haveria necessidade de desenvolver bancos públicos, nem mesmo Bancos Centrais. Na prática, houve sempre certa ambiguidade da própria “iniciativa particular” a respeito, pois não só esses emprestadores em última instância desenvolveram-se, mas também outras instituições financeiras estatais. O Banco da Inglaterra criou, de maneira seminal, longa descendência em que, em sua organização, todos os Bancos Centrais possuem um departamento de controle monetário, em termos contemporâneos, o de “mercado aberto” e outro departamento de supervisão bancária que acabou se avantajando. Isso não estaria de acordo com a doutrina oficial, mas predominou historicamente (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p. 977).

Porém, o que se percebeu é que, após a depressão de 1929, os países não poderiam adotar a perspectiva liberal. Segundo Torres Filho; Costa (2012, p. 978), “diante da contração abrupta de mais de 30% no nível de atividade nos Estados Unidos, o governo Hoover – anteriormente, portanto, ao *New Deal* de Roosevelt – montou instituições financeiras públicas com o objetivo explícito de sustentar o investimento privado em longo prazo”. Isso significa que os bancos públicos são fundamentais na construção de uma economia forte, não sendo a mão invisível aquela que vai ditar sozinha os rumos de uma nação.

Torres Filho; Costa (2012, p. 979) afirmam que os países tiveram a noção que a aplicação da doutrina neoliberal poderia acarretar mais uma crise como aquela que eles já haviam experimentado em 1929. Para que isso não ocorresse, “a retomada do financiamento ao setor privado deveria, então, preservar a autonomia da política econômica dos governos nacionais”.

A instabilidade e o caráter especulativo intrínseco ao mercado financeiro privado não poderia, de forma alguma, comprometer a reconstrução dos países afetados pelo conflito bélico nem a aceleração do desenvolvimento econômico nos países mais pobres. Foi com base em tal concepção de organização do sistema financeiro que se deu a criação de instituições públicas – no caso, as multilaterais, Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial – para comandar as relações financeiras internacionais. Não se deveria almejar a volta ao mundo financeiro pré-1930, comandado por bancos privados (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p. 979).

Os bancos nacionais de desenvolvimento, então, surgem a partir da depressão de 1929 e do fracasso da doutrina liberal e seus pressupostos de autorregulação pelo mercado. Os países, segundo Torres Filho; Costa (2012, p. 979), “em diferentes regiões do mundo entre os quais se destaca o caso brasileiro do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico – BNDE, criado em 1952”, deveriam acumular recursos internos e externos para que, assim, pudessem investir na infraestrutura interna do Estado. Não apenas isso, esses bancos de desenvolvimento proporcionariam redes de crédito a longo prazo, de forma a estimular a atividade interna.

As referidas instituições deveriam canalizar recursos internacionais e nacionais, em longo prazo, para promover a expansão da infraestrutura e da indústria moderna. Para isso, deveriam contar com corpo funcional capaz de avaliar projetos com base em técnicas mais avançadas de análise e atuar conforme as melhores práticas de contratação financeira. Os BD seriam, assim, peças relevantes nos mecanismos de direcionamento de crédito a partir dos Estados Nacionais comandariam o financiamento em longo prazo de seus programas nacionais de desenvolvimento (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p. 979).

É importante dizer que os bancos de desenvolvimento têm diferentes papéis em países desenvolvidos e nos países subdesenvolvidos. Nos primeiros, o foco é investir nas áreas de tecnologia de ponta. Por exemplo, o Banco de Desenvolvimento da Alemanha (KfW) passou a ocupar-se, entre outras coisas, do crédito educativo (TORRES FILHO; COSTA, 2012). Por outro lado, nos países subdesenvolvidos, “tais instituições desenvolvimentistas continuaram a ter o papel mais amplo, próximo do proposto desde sua

criação, ou seja, financiamento da infraestrutura de indústria de base” (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p. 980).

No que diz respeito ao BNDES, a doutrina desenvolvimentista pontua que se trata de um banco que propiciou vários investimentos desde os anos de 1980.

Nos últimos anos, segundo os desenvolvimentistas, “o BNDES viveu nova era de ouro”. Desde a retomada do crescimento, em 2004, a economia brasileira atravessou o mais longo e intenso ciclo de investimento desde os anos 1970. Por dezenove trimestres, o investimento cresceu em média duas vezes mais que o PIB. O citado ciclo foi também caracterizado pela presença de grande número de projetos inteiramente novos que requeriam longo prazo de maturação e estruturas muito robustas de financiamento. Nesse cenário, a demanda por recursos do BNDES teve rápido crescimento, o que levou ao quase esgotamento das fontes próprias de financiamento em longo prazo. (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p. 981).

É nesse sentido que Torres Filho; Costa (2012) apontam que a corrente desenvolvimentista sempre defendeu a participação dos bancos públicos, principalmente depois da recente crise. A “literatura desenvolvimentista defende a importância da atuação anticíclica² desenvolvida pelo Banco, assim como por outras Instituições Financeiras Públicas Federais, após a crise financeira iniciada em setembro de 2008” (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p. 982). Conforme Torres Filho; Costa (2012), o BNDES foi liderado por diferentes pensadores, de diversas linhas de pensamento.

Primeiro, o banco foi dirigido a partir de uma ideia desenvolvimentista não nacionalista. Logo depois, adotou a perspectiva neoliberal, com uma guinada desenvolvimentista nacionalista. É correto afirmar, nesse sentido, que o banco já esteve sob o comando de vários intelectuais brasileiros.

Em seis décadas, passaram pela presidência e diretoria nomes de correntes tão diversas, como Antônio Barros de Castro, Carlos Lessa, Dílson Funaro, Guido Mantega, Andrea Calabi, André Lara Resende, Márcio Fortes, Pérsio Arida, Maria Silvia Bastos Marques, Paulo Hartung e Francisco Gros. Hoje, está presidido por economista desenvolvimentista, Luciano Coutinho, ex-professor do IE-Unicamp” (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p. 1001).

²As políticas anticíclicas, defendidas sobretudo pelos adeptos do Keynesianismo, dizem respeito à atuação do Estado para “quebrar” os naturais ciclos econômicos. Assim, diferentemente do que pensam os liberais, as economias não tendem a seguir um ciclo de equilíbrio e o papel do Estado, tanto nos períodos de crise (concedendo mais crédito, por exemplo) ou nos períodos de ascensão (aumentando a carga tributária, por exemplo) é, antes de mais nada, fundamental para que uma economia prospere.

Para Torres Filho; Costa (2012), a discussão sobre a direção do banco se dá a partir de uma análise ideológica que os diretores à época adotaram. Isso porque, relativamente, o banco sempre teve o mesmo conteúdo³.

Embora os temas diferenciem-se ao longo do tempo financiamento da infraestrutura e indústria de insumos básicos (1952-1964), financiamento da indústria de base e socorro a empresas em situação falimentar (1964-1984), financiamento à exportação e privatização (1985-2002), financiamento à retomada do crescimento sustentado por ciclo de investimentos e atuação contra crise (2003-2011) –, o debate esteve ancorado nos mesmos fundamentos teóricos (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p. 976).

De um lado, os neoliberais tentaram privatizar os bancos federais, entre eles o BNDES. Mas, como constatam Torres Filho; Costa(2012), essa corrente de pensamento neoliberal não conseguiu fazer essas privatizações e, até hoje, se arrependem por não mudar a política de empréstimos do banco. Para os neoliberais,

Qualquer que tenha sido a importância histórica do BNDES como complemento à ação do setor privado, hoje em dia sua presença somente se justifica a partir de uma perspectiva de *crowding in* (inclusão) do setor financeiro privado na direção do longo prazo e dos empréstimos mais arriscados, especialmente na infraestrutura. Muito do que o banco tem feito mais recentemente, ao contrário, parece provocar um *crowding out* (exclusão), pois tem emprestado para o ‘creme’ das empresas brasileiras. Pesquisas empíricas recentes mostram que elas só não usam as linhas de crédito longas disponíveis interna e externamente para elas porque o crédito subsidiado do BNDES é muito mais barato (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p. 1002).

São esses pensadores que entendem que o melhor para o Brasil seria destruir os bancos públicos. Conforme atestam Torres Filho; Costa (2012), para eles “é necessário concluir o programa neoliberal de desarticulação dos bancos públicos, iniciado com os bancos estaduais”. Essa corrente entende que haveria espaço apenas para o BNDES.

No universo dos bancos federais, ele identifica hierarquia de entes, em ordem crescente de sua atual relevância social, para ir à privatização. Para os bancos de desenvolvimento regional [BNB e Basa], tradicionais vítimas de

³Importante destacar que Torres Filho; Costa (2012) entendem que, apesar de o banco ter sido dirigido por diretores com ideologias diferentes (Keynesianos e Liberais), a economia brasileira sempre esteve ligada a tríade: superávit primário, meta de inflação e câmbio flutuante. O primeiro relacionado ao estabelecimento de uma meta a ser alcançada e demonstrada pelo PIB; a segunda que diz respeito ao controle do câmbio para que, dessa forma, a dívida pública não alcance patamares muito altos; e a terceira relaciona-se ao controle da moeda nacional em relação à moeda estrangeira, que nem poderia valorizar muito e nem desvalorizar. Tudo isso para dizer que, independente do diretor do banco, aplicava-se às mesmas políticas econômicas neoliberais, com maior ou menor enfoque.

uso político, há dois caminhos: a federalização, colocando-os sob a égide do BNDES, ou a extinção (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p. 988).

Os autores entendem que há um grande equívoco nessa linha de pensamento. Uma vez que se deve pensar na crise de 2008 e como os bancos públicos foram fundamentais na promoção de uma política anticíclica. Conforme afirmam Torres Filho; Costa (2012),

Em defesa da “tese do estágio da normalização financeira”, achavam que desenvolvimento era uma sequência de etapas inexoráveis, em que o apogeu seria alcançado se (e quando) instituições tipicamente norte-americanas aqui constituíssem o padrão. Enganavam-se, porque instituições, entre as quais as financeiras, são costumes ou estruturas sociais estabelecidas por lei ou, consuetudinariamente, por um povo, vigorando em determinado Estado. Não são “modelos intercambiáveis” como pressupunham. Prova disso foi a reconhecida importância da atuação anticíclica, na recessão de 2009, por parte dos bancos públicos federais brasileiros (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p. 989).

Nesse sentido e concluindo, a partir desse esquema comparativo entre as duas doutrinas, neoliberal e desenvolvimentista, os autores apontam que “em síntese liberal-desenvolvimentista, a “mão visível” do Estado poderia ter um papel importante na aceleração do processo de constituição do mercado de títulos corporativos” (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p. 1004).

As condições macroeconômicas para seu desenvolvimento estão presentes. A dívida pública é cadente e bem gerenciada, a estrutura a termo da taxa de juros já alcança mais de dez anos, o mercado de capitais é sofisticado e amplo o suficiente para operar esses instrumentos. O mercado de títulos de dívida pública espelha as condições para constituir-se o mercado de títulos de dívida privada direta. Assim, um programa de incentivos à emissão de títulos corporativos de boa qualidade, apoiado por bancos públicos atuantes como “*market-makers*”, poderia ter papel catalizador importante nesse primeiro momento (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p. 1004).

Assim, o que se sugere é que o BNDES não desapareça. Para Torres Filho; Costa (2012), “não deverá desaparecer como sugerido por alguns profetas neoliberais, mas irá ajustar-se às novas condições da concorrência”. Deve, na verdade, o governo federal “atuar mais como garantidor e equalizador de taxas de juros das operações que considere relevante, conforme suas prioridades de política econômica e social” (TORRES FILHO; COSTA, 2012, p. 1005).

1.4 – Abordagens alternativas: histórica, repressão financeira e racionamento

Os estudiosos sobre o tema sugerem conceitos para os chamados bancos de desenvolvimento. Para Ferraz; Além; Madeira (2013, p. 8), os bancos de desenvolvimento são, primeiro, instituições gerenciadas pelo Estado, possuem mandato e atuam especificamente em alguns setores estratégicos do mercado; mais a mais, entende-se que essas instituições financeiras possuem mandato e poderes para gerenciar a economia de determinada região. Assim, os autores pontuam que o debate sobre a atuação de bancos públicos no sistema econômico sempre teve apoiadores e, sobretudo, muitos críticos.

Mas é a partir da crise de 2008 que as políticas anticíclicas praticadas pelos bancos de desenvolvimento ganharam protagonismo e chamaram a atenção. A importância da participação do Estado, com a sua força econômica e política, representada pelos bancos públicos, foi fundamental naquele momento de crise. Apesar disso, a polêmica ainda continua entre aqueles que apóiam e os que desaprovam a participação dos bancos de desenvolvimento na economia. Os autores destacam 3 abordagens principais em torno dos bancos de desenvolvimento e do papel fundamental que eles desempenham com as políticas anticíclicas, são elas: abordagem histórica; abordagem sobre a teoria econômica da repressão financeira; e, por fim, a abordagem da teoria econômica de racionamento de crédito.

A primeira abordagem entende que é necessário o desenvolvimento de um sistema financeiro compatível com a estrutura econômica e as especificidades de cada país. Em outras palavras:

O sistema financeiro deve se desenvolver de acordo com as necessidades de cada país. Com base nisso, Zysman (1983) classificou três tipos preferenciais de estruturas financeiras: (i) com predominância do mercado de capitais como fonte de financiamento do desenvolvimento; (ii) baseada no crédito público; e (iii) baseada no crédito bancário privado (FERRAZ; ALÉM; MADEIRA, 2013, p. 9).

A abordagem da repressão financeira, por sua vez, está assentada na ideia que o mercado privado é capaz, por si só, de regular as relações econômicas e equilibrar a economia nos momentos de crise. Segundo Ferraz; Além; Madeira (2013, p. 9), esta corrente “se baseia na hipótese de mercados eficientes, o mercado é plenamente capaz de se ajustar em direção às condições mais favoráveis para todo o sistema econômico”. E isso seria feito, segundo essa corrente, a partir do controle da taxa de juros. Por essa razão, essa abordagem critica a intervenção estatal e, conseqüentemente, os pressupostos keynesianos. A intervenção

estatal, para eles, geraria uma taxa de juros inferior à ideal, impedindo a harmonia do mercado privado. Essa corrente é adepta da “teoria dos fundos emprestáveis, segundo a qual o sistema financeiro é apenas um intermediário entre poupadores (ofertantes dos recursos) e investidores (demandantes de fundos) (FERRAZ; ALÉM; MADEIRA, 2013, p. 9).

E, seguidamente, a abordagem do racionamento do crédito tem relação com o aumento de demanda por recursos e a impossibilidade de os bancos concederem financiamentos aos agentes. Nas palavras de Ferraz; Além; Madeira (2013, p. 10), “mesmo quando os agentes estão dispostos a pagar uma taxa de juros mais elevada para obter os recursos para financiar seus investimentos, os bancos podem se recusar a ofertar o financiamento”. Nessa hipótese, estaríamos diante de restrições relacionadas à quantidade de financiamentos, em que a demanda é alta e os bancos não conseguem supri-la, mesmo que se pratiquem as mais altas taxas de juros.

É nesse contexto que a corrente favorável aos BD defende que, nessas situações, os bancos públicos poderiam suprir essa demanda por crédito. O racionamento por crédito, no mercado privado, sofreria uma intervenção “de bancos de desenvolvimento, que supririam o crédito necessário ao investimento, indisponível no sistema privado de financiamento” (FERRAZ; ALÉM; MADEIRA, 2013, p. 10).

Essa abordagem de racionamento por crédito é composta por duas linhas de pensamento: a novo-keynesiana e a pós-Keynesiana. A primeira é entendida como aquilo que os autores chamam de “teoria das falhas do mercado”.

Racionamento de crédito acontece em razão de uma falha de funcionamento dos mercados financeiros, causada pela existência de informação imperfeita ou assimetria de informações. Ou seja, a assimetria de informações impede que o mercado financeiro funcione de forma eficiente (FERRAZ; ALÉM; MADEIRA, 2013, p. 10).

Grosso modo, para a teoria das falhas, os agentes tomadores de crédito, por conhecerem melhor suas atividades de atuação, têm maiores informações sobre os lucros que esses créditos podem gerar do que os próprios bancos. Nessa situação, teríamos um incremento da demanda por crédito e uma dificuldade de os bancos se defenderem por meio do aumento das taxas de juros. No caso dos bancos aumentarem as taxas de juros, dificilmente lograriam êxito, porque poderiam atrair tomadores de empréstimos menos eficientes e propensos a assumir riscos elevados, além disso, os bancos não teriam como saber as condições de funcionamento das atividades econômicas dos tomadores de empréstimos.

Admite-se, assim, a existência de falhas de mercado, com ausência de informações por parte de alguns agentes quando são colocados em relação de troca.

No mercado de crédito, os empreendedores que aceitam pagar os juros mais elevados não são aqueles cujos projetos proporcionam o maior retorno esperado para os bancos, já que eles são os mais propensos ao risco, e, graças a isso, têm maior probabilidade de falência. Por esse motivo, os bancos restringem sua oferta de crédito até um nível compatível com uma taxa ótima de juros que maximiza seu lucro esperado, ainda que reste um excesso de demanda no mercado (FERRAZ; ALÉM; MADEIRA, 2013, p. 11).

Os autores supracitados destacam que a chamada “seleção adversa”, que é o resultado do aumento da taxa de juros para os financiamentos de projetos, poderia engendrar potenciais prejuízos aos bancos, com o aumento da inadimplência dos agentes menos eficientes e mais propensos aos riscos. Isso explicaria por que as instituições financeiras adotariam posturas de restrição da oferta de crédito somente para aqueles negócios e agentes econômicos mais seguros e com alto potencial de adimplência, com afastamento, assim, dos “tomadores mais ousados”.

A escola pós-Keynesiana, por sua vez, se relaciona com a “economia monetária”. Para os adeptos dessa perspectiva, o mercado é marcado por fortes incertezas a médio e longo prazo, levando a um futuro incerto no que se refere à tomada de decisões dos agentes econômicos. Estes não conseguem mensurar o retorno de suas decisões e estratégias, a única coisa que eles exibem são expectativas.

Em razão da defasagem temporal entre o momento da decisão econômica e seus resultados, os agentes agem de acordo com as expectativas que formam sobre seus ganhos futuros. Uma vez que uma gente tome uma decisão no presente que se mostre malsucedida no futuro, haverá perdas concretas que não poderão ser revertidas, tendo em vista que o agente não poderá voltar ao passado para alterar sua decisão, já que o tempo histórico é irreversível. (FERRAZ; ALÉM; MADEIRA, 2013, p. 12).

Embora haja uma situação de prevalência de incertezas com relação ao futuro de qualquer iniciativa empresarial, convém destacar que as decisões de investimentos tomadas pelos agentes econômicos são bem mais complexas, envolvendo aspectos objetivos (indicadores econômicos, política nacional e internacional, dinâmica setorial etc.) e subjetivos (contexto histórico e cultural dos agentes, nível de informação etc.). Assim, para Ferraz; Além; Madeira (2013, p. 12), “as decisões de investimento baseiam-se em um leque de

opções de aplicação do capital em que os tipos de ativos são classificados levando em conta sua rentabilidade esperada e seu nível de liquidez”.

Dessa forma, notamos que os bancos de desenvolvimento possuem um papel importante no desenvolvimento, principalmente, das economias subdesenvolvidas na medida em que os “sistemas financeiros incompletos” geram, em tempos de alta demanda por crédito, instituições bancárias retraídas. Nessas situações, os BD supririam a falta de financiamento das instituições privadas, sobretudo apostando em projetos de menor monta e que poderiam gerar retornos sociais substantivos. Assim, Ferraz; Além; Madeira (2013, p. 14) destacam, entre outros, as “micros, pequenas e médias empresas (MPME); microcrédito; e projetos econômicos ambientalmente e socialmente responsáveis –como o desenvolvimento de fontes alternativas de energia e outras iniciativas da “economia verde”.

Essa estratégia de uso dos bancos de desenvolvimento no apoio de pequenas empresas, economia verde, entre outras, é amplamente utilizada em países capitalistas desenvolvidos, engendrando impactos econômicos e sociais relevantes. Por serem instituições de fomento do desenvolvimento, os BD têm apostado em projetos marginalizados pelas instituições financeiras privadas, tendo em vista que estas privilegiam os agentes econômicos de maior porte e mais capitalizados. Outra atuação dos bancos tem sido sob a forma de *capital venture* (capital de risco), apoiando iniciativas inovadoras, especialmente de pequenos capitais, sob a forma de injeção de capital, visando viabilizar os negócios e tecnologias a serem desenvolvidas.

A situação de falta de crédito para micro, pequenas e médias empresas é agravada em momentos de crise econômica. Para Ferraz; Além; Madeira (2013, p. 14), “as evidências mostram que o comportamento do sistema financeiro é pró-cíclico: em situações de crise, a oferta de crédito diminui mais do que se expande em fases de crescimento econômico”. Dessa forma, durante os momentos de crise, notamos que os créditos bancários tornam-se não só mais caros como também se concentram em poucos agentes econômicos e atividades ou setores, dificultando a retomada da dinâmica econômica com a implementação de projetos inovadores ou geradores de grande volume de emprego, tendo em vista que as empresas pequenas são excluídas de financiamento.

Levando em consideração os elementos elencados até o momento, podemos dizer que os bancos públicos cumprem um papel fundamental para as economias, sejam elas desenvolvidas ou subdesenvolvidas, num contexto de crise econômica. As instituições de fomento do desenvolvimento podem atuar não apenas na elaboração como também na implementação de uma política anticíclica mais acentuada nos momentos de crises

econômicas, tornando-se agentes fundamentais para a retomada da dinâmica econômica. Portanto, uma estratégia de desenvolvimento de uma nação não pode ficar refém da “bondade” das instituições privadas, sendo necessária a existência de BD para corrigir falhas existentes e para contrabalancear as crises econômicas cíclicas do modo capitalista de produção.

Os bancos de desenvolvimento possibilitam ao Estado ter mais autonomia na elaboração e implementação de políticas econômicas. Conforme salientam Ferraz; Além; Madeira, (2013, p. 16), as políticas realizadas pelos bancos de desenvolvimento oriundos de países subdesenvolvidos são importantes na medida em que permite que esses países tenham mais autonomia na definição de setores estratégicos, desenvolvimento de tecnologia, entre outros.

Essas políticas consistem em estímulos direcionados diretamente a fomentar investimentos em setores estratégicos, mas ainda infantis, setores de alta intensidade em pesquisa e desenvolvimento ou empresas já desenvolvidas no país mas não internacionalizadas (FERRAZ; ALÉM; MADEIRA, 2013, p. 16).

Para finalizar, podemos acrescentar, ainda, que a criação dos BD's supre a alta demanda não suportada pelos bancos privados. No país, principalmente, o sistema bancário está concentrado em apenas 05 bancos, que respondem pela maior parte dos ativos, empréstimos e depósitos. O Brasil tem, como consequência, um dos maiores spreads do mundo - diferença entre o que o banco paga para captar e cobra para emprestar recursos -. Apesar da queda do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), a taxa de juros adotada pelos bancos privados é alta. Por isso, os bancos públicos, sobretudo em países em que não há uma verdadeira competição de bancos privados, têm o fundamental papel de desfazer uma lógica econômica que é impraticável nos países desenvolvidos, qual seja: desfazer o cartel dos bancos privados e forçar, através dos bancos públicos, a prática de juros mais realistas.

2 - BNDES E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO

Este capítulo aborda o processo histórico de formação e consolidação do BNDES, destacando sua importância em desenvolver as forças produtivas internas e sua atuação segundo as diferentes concepções de política econômica em cada coalizão de poder, com ênfase mais aprofundada nos governos Lula, Dilma e Temer.

2.1 O BNDES no contexto do estado desenvolvimentista

Com o retorno de Getúlio Vargas ao poder no início dos anos 1950, “ganhou importância o planejamento geral e a criação de grupos executivos (para política setorial)” (SANTOS, 2013). No governo de Vargas, o Ministério da Fazenda assumiu o papel de elaboração de projetos de industrialização e dotação de infraestrutura energética. Esse ministério, segundo Santos (2013), fomentou a criação da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos (CMBEU), uma parceria entre Brasil e Estados Unidos, que recomendou 41 projetos estruturantes voltados à modernização da infraestrutura (transportes e geração de energia) no país.

Os projetos propostos pela CMBEU fizeram parte do programa de investimento chamado de Plano para Reparcelamento Econômico. As extensões dos projetos e os escassos recursos provenientes do financiamento nacional fizeram com que o governo brasileiro recorresse a empréstimos internacionais para a concretização dos programas nacionais. O Banco Mundial (BM) e o “Eximbank (Export-Import Bank)” foram essas instituições que forneceram altas quantias de capital. Para Silva Jr. (2009), o papel do BNDES está intimamente relacionado com a CMBEU:

A intitulação do BNDES está totalmente relacionada às diligências de projetos desenvolvidos no plano da CMBEU, uma vez que o Banco visa primordialmente investir e financiar os projetos que eliminariam os entraves das ações de crescimento produtivo, bem como pretendia-se atuar diretamente nos fatores que impulsionassem a independência de alguns setores produtivos, aliando-se diretamente à política de substituição de importações (SILVA JR., 2009, p. 91).

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) exerceu um papel fundamental no processo de industrialização e na integração nacional. O banco teve a sua criação entre as décadas de 1940 e 1950, nos governos de Dutra e Vargas. Só em 1952

que ocorreu a constituição do banco, pois começaram a surgir imensas obsessões pela industrialização, integração do território e superação do subdesenvolvimento. O Banco foi uma instituição que exerceu uma titularidade de referência no quesito de planejamento e projetos das mais diversas esferas.

De acordo com Tavares *et al.* (2010, p. 21),

A criação do BNDE foi um passo decisivo para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, quer se analise do ponto de vista do aporte de recursos financeiros, quer do papel que ele teve na formação de uma burocracia moderna, apta a elaborar estudos e a operar novos instrumentos essenciais para a promoção do desenvolvimento econômico (TAVARES, 2010, p. 21).

Antes de sua criação, o país não tinha uma instituição com quadro pessoal voltado a pensar os problemas estruturais e as políticas de desenvolvimento. O BNDE desenvolveu um papel primordial no território brasileiro dando enfoque à integração e à industrialização, apoiando investimentos em transportes e energia.

Nos anos 1950, o BNDE foi importante no financiamento dos macrosistemas de energia e transporte. Nesse período, brasileiro ampliou territorialmente os microsistemas técnicos, sobretudo de transportes e de energia, e, sendo assim, constituir a sustentação da incorporação territorial e do procedimento da industrialização. Segundo Santos (1996, p. 142), citado por Farias (2013, p. 120), microsistemas técnicos são como

Aqueles sistemas de técnicas sem os quais os outros sistemas técnicos não funcionam, que se materializam em barragens, ferrovias, rodovias, portos, aeroportos, sistemas de telecomunicações etc., constituindo, assim, o “fundamento material das redes de poder.

Nos anos 1960, temos um destaque para as características importantes do BNDE no quesito de amplificação dos ciclos produtivos industriais, especialmente no financiamento dos setores privados nacionais, com menor importância do setor público. Até meados dos anos 1960, grande parte dos desembolsos do banco foi destinada a empresas estatais, com pouca participação da iniciativa privada. De acordo com Santos (2012, p. 161),

Houve uma mudança e/ou deslocamento da política de empréstimos do banco - da infraestrutura a projetos de energia e indústria de base. Os investimentos em transportes diminuíram de 68.3% para 7.5% e em energia e indústria aumentaram, respectivamente, de 19.5% para 40.8% e de 9.8% para 48.6%. Em termos relativos, a atividade industrial foi a que mais avançou, sobretudo com os maiores comprometimentos nas siderúrgicas [...] e participações acionárias em empresas de papel e celulose, estaleiros etc.

Durante o governo militar, temos uma reorientação da instituição, que passa a dar ênfase às empresas privadas em detrimento das estatais. É neste contexto que surge o Sistema BNDE, a partir da criação de três subsidiárias: a Insumos Básicos S.A., a Investimentos Brasileiro S.A e a Mecânica Brasileira S.A. Houve, ainda, programas de apoio a Pequenas e Médias Empresas e a compra de itens básicos. O intuito, com essas empresas, era o de atuar no mercado de capitais, de modo a ampliar as formas de capitalização das empresas brasileira. Por meio dessas empresas, o banco assumiu preponderância no desenvolvimento da indústria de base e de bens de capital (SANTOS, 2018). À época, a parcela dos empréstimos do banco na formação de capital fixo chegou a atingir 9%. Segundo Santos (2012, p. 164),

Os investimentos destinados à formação de capital fixo aumentaram, ao passo que os recursos designados à siderurgia diminuíram à proporção que aumentavam os empréstimos a metais não ferrosos, química, petroquímica, papel e bens de capital. Entre 1961 e 1971, aumentaram os recursos destinados à iniciativa privada (17.3% a 66%) e diminuíram os enviados às empresas estatais (82.7% a 44%).

A partir dos anos 1980, o banco sentiu fortemente a crise econômica e a incapacidade de manutenção do Estado desenvolvimentista, cabendo ao BNDES o papel de gestor da privatização das empresas públicas e de fomentador da inserção competitiva das empresas locais no comércio internacional. Com o já muito desgastado ciclo de desenvolvimento pautado na política de importações, a preocupação com o “equilíbrio” das contas externas passou a ser a prioridade no delineamento das políticas nacionais. Segundo Santos (2018), “o BNDES iniciou operações de reprivatização e manteve empréstimos às indústrias tradicionalmente apoiadas (celulose e papel, metalurgia, química, bens de capital, têxteis)”.

3.2 O BNDES sob os auspícios neoliberais nos anos 1990

Na década de 1990, o Banco imbuíu-se da responsabilidade de conduzir o processo de privatização, oferecendo suporte administrativo, financeiro e material ao processo de diminuição do Estado na economia brasileira. No governo de Fernando Henrique Cardoso, o banco “adotou uma profunda política liberal. É nesse período que o banco ajuda a promover e gerenciar programas nacionais de desestatização. Havia nesse período, inclusive, aquilo que

se convencionou chamar de grupos de trabalhos que fiscalizavam as privatizações” (COSTA, 2006, p. 16).

De acordo com Silva Junior (2009), embora tenha participado diretamente das concessões e privatizações, o banco não abandonou as linhas de financiamento setoriais, principalmente minerais não metálicos, papel e celulose, indústria aeroespacial, siderurgia, construção, alimentos etc. Na mesma direção, Santos (2013) destaca que o BNDES financiou os grupos vencedores, no processo de privatização, e o processo de reestruturação (fusões e aquisições) e criou linhas de financiamento - Programa de Financiamento às Exportações de Máquinas e Equipamentos (FINAMEX) - para estimular os incrementos das exportações de bens de capital.

Costa (2016, p. 18) afirma que

[...] uma das maiores e, talvez, mais claras medidas liberais adotadas pelo banco foi a internacionalização da economia brasileira a partir de grandes incentivos à exportação. Ou seja, tentou-se inserir a economia brasileira dos anos 1990 no contexto internacional de grandes economias estrangeiras. E, para que tudo isso fosse exequível, usou-se o BNDES para fazer com que essas políticas liberalizantes pudessem ser implementadas.

No governo do então ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o BNDES adotou uma profunda política liberal. É nesse período que o banco ajuda a promover e gerenciar programas nacionais de desestatização. Para Costa (2006), “nos anos FHC, o viés liberalizante da instituição, sedimentado em meados da década de 80, é aprofundado e consolidado”. Havia, nesse período, inclusive, aquilo que se convencionou chamar de grupos de trabalhos que fiscalizavam as privatizações. As políticas de privatizações começaram na década de 1980, mas é na década de 1990 que são acentuadas pela administração do ex-presidente tucano. Costa (2004, p. 25) pontua que, “para cumprir essa missão, o corpo técnico do Sistema BNDES se mobilizou direta e indiretamente, devendo ser destacada a criação do Gabinete de Apoio ao Programa Nacional de Desestatização”.

Esse escopo liberal estava em sintonia com a política macroeconômica do País. O banco ajudou a promover grandes apoios financeiros aos estados, comprando ações de empresas estaduais a fim de recuperar a capacidade desses de investir na economia. Como pontua Costa (2006, p. 07), “o objetivo deste apoio era contribuir para amenizar o problema das finanças dos Estados e promover a recuperação da capacidade de seus investimentos”.

Além disso, uma das maiores e, talvez, mais claras medidas liberais adotadas pelo banco foi a internacionalização da economia brasileira a partir de grandes

incentivos à exportação. Ou seja, tentou-se inserir a economia brasileira dos anos 1990 no contexto internacional de grandes economias estrangeiras. E, para que tudo isso fosse possível, usou-se o BNDES para fazer com que essas políticas liberalizantes pudessem ser implementadas.

O BNDES considerava a privatização como uma oportunidade ímpar de ajuste macroeconômico. Há muitas razões que levaram o mundo inteiro, dos países mais desenvolvidos aos menos desenvolvidos, a engajar-se nos últimos anos em programas abrangentes de privatização. Como indica a nossa própria experiência, a privatização leva a reduções de custos e ganhos de eficiência que podem traduzir-se em menores preços cobrados aos clientes de seus produtos e serviços, volume maiores de investimentos e ganhos patrimoniais expressivos para os seus acionistas (BNDES, 1993 - 02).

Na administração do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, o BNDES escolheu por investir nas privatizações como forma de otimizar as finanças públicas. No entanto, apesar de a dívida pública não ter diminuído (isto é, ter mantido o valor de 78 bilhões em 1996), o governo do ex-presidente tucano privatizou, entre outras, a Vale do Rio doce e a Telebrás. Ambas as privatizações estiveram envolvidas em escândalos de corrupção e a privatização da segunda (Telebrás) levaram os juristas a defenderem o impeachment de Fernando Henrique Cardoso.

O BNDES era um importante instrumento de política econômica, utilizado para viabilizar os rígidos objetivos da política macroeconômica (uma política prioritária do BNDES), as privatizações, são vistas como um importante meio de promover uma transformação estrutural nas finanças públicas, ou seja, o Banco está voltado para os objetivos da política macroeconômica (COSTA, 2006, p. 7 - 8).

Pensava-se no banco como uma instituição do Estado brasileiro, mas também como um banco que necessitava de grande liquidez. Costa (2006) afirma que o banco buscou, de modo geral, investir no comércio exterior, regular os investimentos do mercado privado e gerenciar fundos de desestatização. Quanto aos conflitos na administração do banco, esses não vinham a público. Abafavam-se essas questões, uma vez que a os meios de comunicação e as bancas da avenida paulista apoiavam o governo. Segundo Costa (2006, p. 10),

As possíveis dissonâncias e conflitos, no interior da burocracia do Banco, ou qualquer projeto diferente daquele que era colocado em vigor, não vinham a público. Mas o fato de não serem evidentes, nem tornarem-se públicos não

faz supor que existisse dentro do Banco um consenso em torno de sua atuação (COSTA, 2006, p. 10).

Durante o governo de do ex-presidente Fernando Henrique, a instituição de fomentos esteve alinhada às suas convicções liberais, fazendo com que se criasse um ambiente sem grandes conflitos. Como pontua Costa (2006), “percebe-se que o BNDES esteve em completa sintonia com as prioridades do governo Fernando Henrique e foi instrumento fundamental para a efetivação das políticas prioritárias do governo”.

3.3 O BNDES nos governos Lula (2003-2010)

No primeiro mandato do ex-presidente Lula, a política econômica adotada anteriormente se manteve intocada, dada a permanência do tripé de metas de inflação, superávits primários e câmbio flutuante. Uma das principais reivindicações do eleitorado que alçou Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, que consistia no rompimento com as instituições financeiras não ocorreu. Essa opção por manutenção dos pilares neoliberais eclipsou qualquer iniciativa de combate à concentração de renda e estabelecimento de uma nova política social capaz de surtir efeitos a longo prazo. Conforme salientam Teixeira; Pinto (2012, p. 921), “a vitória eleitoral do partido que representaria os interesses dos menos favorecidos não significou a ruptura com a fração bancário-financeira que se manteve hegemônica no interior do bloco no poder”.

Para Pinto (2015), a vitória do ex-presidente Lula foi fruto de uma união do partido trabalhista aliado ao apoio das elites econômicas. Nesta coalizão, foram deixados de lado os princípios iniciais do partido e os desejos do eleitorado petista.

A vitória eleitoral do candidato Lula do PT foi uma decorrência do malogro do modelo neoliberal, adotado por FHC, em cumprir suas promessas (crescimento, estabilidade e distribuição de renda). A população queria mudança! Parte dos setores dominantes brasileiros também, mas não aquelas propostas pelo programa histórico do PT (PINTO, 2015, p. 1).

No segundo mandato, o governo petista começa a engatinhar no sentido de promover as áreas sociais. Como apontam Teixeira; Pinto (2012, p. 921), “é possível, todavia, identificar em seu segundo mandato certa flexibilização na gestão da política econômica até então vigente”. O objetivo central do governo Lula, então, principalmente na área de política econômica, estava na contenção de problemas imediatos, sem necessariamente modificar problemas estruturais. Significa dizer que:

As políticas econômicas deveriam ser direcionadas à estabilidade de preços, uma vez que o crescimento seria originário do estabelecimento de normas e organizações que garantissem o direito de propriedade, à redução dos custos de transação e à melhora nas expectativas dos agentes, potencializando, então, o funcionamento completo dos mercados (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 922).

No que diz respeito à política fiscal, na vigência do segundo mandato, o governo petista implementou políticas menos liberais. Vale destacar que isto se dá quando o governo adota:

Medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário, (ii) do aumento real no salário mínimo, (iii) da adoção de programas de transferência de renda direta, (iv) da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da ampliação da atuação do BNDES para estimular o investimento público e privado e (v) das medidas anticíclicas de combate à crise internacional a partir de 2009 (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 923).

Pode-se dizer que, no primeiro mandato, o governo Lula procura conservar as políticas econômicas aplicadas pelo governo anterior (Fernando Henrique Cardoso). O avanço no campo social ocorre a partir do segundo mandato, sendo certo que a leitura que se faz sobre o governo é a de que:

As políticas ortodoxas, contrárias aos interesses dos grupos sociais tradicionalmente representados pelo Partido dos Trabalhadores, eram sempre justificadas pelas ameaças das fugas de capital, das crises cambiais e da volta da inflação, que estariam sempre rondando a economia (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 923).

Deve-se pontuar, no entanto, que o governo do ex-presidente Lula conseguiu ser um dos melhores das últimas décadas, sobretudo porque foi administrado num período em que o cenário internacional foi amplamente favorável, com o incremento da demanda internacional pelas commodities, especialmente da China.

Esse resultado favorável foi impulsionado pelo contexto internacional (i) O crescimento mundial até a crise de 2008, (ii) de ampla liquidez dos mercados financeiros e (iii) de elevação dos preços internacionais das commodities e de queda dos preços das manufaturas decorrentes do efeito direto e indireto da China. As modificações nos preços geraram, entre janeiro de 2003 e dezembro de 2010, uma elevação de 39,9% nos termos de troca do Brasil (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 924).

Esse contexto internacional permitiu que o país alcançasse resultados favoráveis nas suas contas externas, ocasião em que o governo teve condições de restaurar a reputação de bom pagador.

As contas externas da economia brasileira no governo Lula apresentaram resultados muito positivos expressos nos superávits do balanço de pagamentos entre 2003 e 2010 (US\$ 231,8 bilhões no acumulado). Isso permitiu ao governo saldar os empréstimos com o FMI, diminuir o endividamento público externo e acumular reservas (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 923).

Dessa forma, um das razões para que o governo do ex-presidente Lula lograsse êxito, à época, pode ser justificada pela administração macroeconômica muito beneficiada pelo ambiente internacional. Apesar disso, como apontam Teixeira; Pinto (2012, p. 926):

No primeiro mandato, o crescimento brasileiro foi fortemente impulsionado pela dinâmica externa de forma direta (aumento das exportações) e indireta (elevação dos investimentos dos setores exportadores). No segundo, irão somar-se a dinâmica externa favorável, a expansão do mercado interno que foi fruto da flexibilização da orientação contracionista da política econômica.

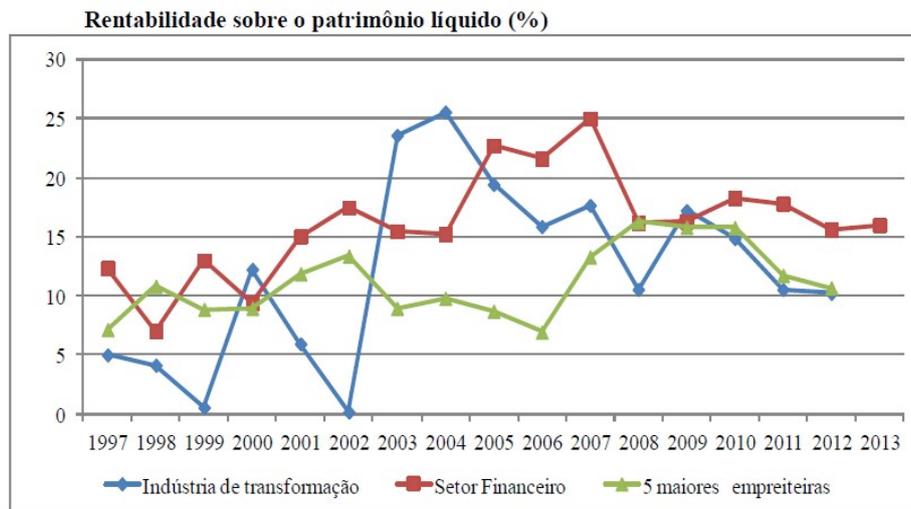
Para os autores supracitados, “apesar da direção correta da política fiscal, observou-se que ela foi de baixa intensidade se comparada com intervenções de outros países, já que não se abriu mão da geração de superávit primário” (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 921). Houve acerto do governo quando ofertou crédito às famílias e também quando forçou a queda dos juros SELIC, de 13% para 8%, haja vista que o pequeno incremento da renda das famílias, juntamente com o ambiente externo favorável, amortizou as repercussões da crise internacional de 2008.

O tripé formado pela Bolsa Família, aumento do salário mínimo e expansão do crédito, que gerou redução da miséria, vai muito além da simples ajuda aos pobres, pois para ele esse tripé e o regime de política macroeconômica constituem nova plataforma – articulando valores de direita (manutenção da ordem – combate à inflação) e de esquerda (políticas de distribuição de renda), no sentido de delinear uma trajetória política de certa fração de classe, a saber: o subproletário (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 931).

Embora o governo Lula tenha apresentado avanços no campo social, com políticas de diminuição da extrema pobreza, houve uma manutenção da política econômica aplicada no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Com isso, questiona-se “a respeito do caráter do governo Lula, ou seja, em que medida poder-se-ia afirmar se tratava

de um governo voltado aos trabalhadores e aos mais pobres ou apenas uma continuidade com relação às políticas neoliberais do governo anterior (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 937).

É importante destacar, nesse sentido, que o ex-presidente Lula sempre enfatizou que em sua administração os bancos, a indústria e as empreiteiras nunca lucraram tanto. De fato, de acordo com o gráfico abaixo, Pinto (2015) nos mostra que os aglomerados financeiros souberam cobrar aquilo que se esperava do ex-presidente.



Fonte: Base de dados própria, a partir das informações da *Revista Exame* (Maiores e Melhores) para a indústria de transformação (com a exceção dos sub-ramos petróleo e gás, refino de petróleo e coque e álcool) e para as empreiteiras; e das revistas *Balço Anual da Gazeta Mercantil* (para o setor financeiro entre 1997 e 2004) e *Valor* grupos econômicos (para o setor financeiro entre 2005 e 2012).

Apesar disso, os dois mandatos do ex-presidente Lula possibilitaram que o Brasil lograsse considerável desenvolvimento econômico e social, sendo certo que se deve reconhecer que ex-presidente petista foi o único presidente do Brasil a tirar o país do mapa da fome. Conforme destaca Pinto (2015, p. 2-3), “os programas de transferência direta de renda e o aumento do salário mínimo criaram uma ligação direta entre Lula e os subalternos historicamente excluídos (subproletariado). Nunca antes na história desse país tantas pessoas saíram da condição de pobreza extrema”.

No que diz respeito à política econômica nacional, o Brasil, desde 2003, vem atuando no sentido de fornecer crédito subsidiado para a indústria, a partir de repasses feitos pelo Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e com vistas a aplicar o nacional desenvolvimentismo. No primeiro mandato do governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), o BNDES buscou priorizar a indústria nacional e participar, de forma significativa e com as empresas internacionais, dos investimentos na indústria brasileira. Almeida; Lima-de-Oliveira; Schneider (2013, p. 13) afirmam:

Para se ter uma dimensão da importância desta instituição no financiamento da política industrial e de desenvolvimento, os empréstimos anuais do BNDES ultrapassaram os do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial nos anos recentes.

Os autores supracitados afirmam, ainda, que a história nos mostra que sempre houve relutância para os bancos privados investirem na indústria nacional brasileira, razão pela qual a concessão de empréstimos subsidiados por um banco público seria fundamental para desenvolver a indústria do país.

Sob estas circunstâncias, a existência de um banco de desenvolvimento estatal, com recursos para investimento de longo prazo por meio de apoio fiscal, é um importante instrumento para suprir, a baixo custo, crédito de longo prazo para o setor privado (ALMEIDA; LIMA-DE-OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2013, p. 13).

O primeiro presidente do BNDES no governo Lula, Carlos Lessa, se destacou por uma atuação contrária às políticas neoliberais e também pela objeção a empréstimos vultosos da instituição de fomento a grandes empresas privadas individuais. Sob a presidência de Carlos Lessa, o banco tenta retomar o escopo desenvolvimentista.

O papel e o perfil que o BNDES assumiu chamam atenção, pois o Banco se apresentou como um foco de oposição à política macroeconômica, adotada pelo governo, e como um *locus* desenvolvimentista, que pretende resgatar ideias como “planejamento”, “formulação de políticas industriais” e “setores estratégicos” e, por conseguinte, práticas que as utilizem (COSTA, 2006, p. 12).

Nesse período, o objetivo do banco foi o de privilegiar os interesses nacionais, atuar como banco fiscalizador das atividades estrangeiras no Brasil e dirimir os interesses externos no ambiente nacional (COSTA, 2006). Na gestão de Carlos Lessa, o banco adotou políticas com enfoque na econômica desenvolvimentista, além de atuar na promoção de financiamento de empresas estatais, buscou-se alterar a legislação e desentravar os limites legais.

Para conceder empréstimos para a Embraer, o BNDES exigiu que a empresa aumentasse para 55% o índice de nacionalização de peças e componentes de seus aviões. O Banco determinou também que os investimentos estrangeiros em setores como mineração e siderurgia deveriam ter, necessariamente, o BNDES como sócio do projeto e com poderes de veto (COSTA, 2006, p. 14).

Além disso, o banco fez pesados investimentos nas áreas de infraestrutura, tendo como finalidade gerar empregos e, assim, gerar renda e possibilitar que as pessoas pudessem consumir. Costa (2006) aponta que “o BNDES apresentou, em julho de 2003, ao governo um estudo que previa, para os quatro anos seguintes, a realização de mais de cem obras de infraestrutura”. Não apenas isso, o sentido dos investimentos no setor público também girava em torno da expectativa que a iniciativa privada voltasse a aplicar recursos no Brasil.

Nas palavras de Costa (2006), “a avaliação do Banco era de que estas obras eram fundamentais para que o setor privado voltasse a investir, mas, por serem projetos de longa maturação, dificilmente esse setor canalizaria recursos para eles”. Ou seja, a ideia era investir em obras públicas que pudessem gerar retorno social e, também, que viabilizassem os investimentos dos agentes privados. O diretor do BNDES, Carlos Lessa, sempre defendeu, ainda nesse sentido, que a “elevação dos investimentos do governo puxa o crescimento”. (COSTA, 2006, p. 25).

Pode-se afirmar, então, que as políticas de governo eram investir na indústria, tecnologia e comércio exterior, priorizando, assim, os fármacos e medicamentos, software e bens de capital, para citar alguns.

Para o setor de fármacos e medicamentos foi criado o Plataforma com o objetivo de incentivar o aumento da produção de medicamentos para uso humano e seus insumos no país, redução do déficit comercial da cadeia produtiva, realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P, D & I) no país e o fortalecimento da posição econômica, financeira, comercial e tecnológica da empresa.

Costa (2006, p. 16) afirma que “as severas críticas, feitas pelos órgãos de imprensa e pelos porta-vozes de alguns setores econômicos (especialmente os atrelados ao capital financeiro) ao Banco, são outro aspecto importante a ser enfatizado”. Nesse momento, as políticas do banco passam a ser atacadas duramente, sobretudo pela imprensa, que sintonizou os interesses liberais. É o caso, por exemplo, do uso dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) sob o pretexto de uma pretensa “democratização” da taxa de juros. O anseio das bancas liberais foi atendido pelo ex-presidente Lula:

O fato é que, embora tenha-se apostado inúmeras vezes na demissão de Lessa e o discurso corrente nos grandes órgãos de imprensa tenha sido o de que a demissão foi fruto de suas críticas à taxa Selic e a Meireles, foi só depois da articulação de alguns grupos do setor financeiro, da exposição de

seus interesses nos órgãos de imprensa e da reação do presidente do Banco a esses ataques, que ela se efetivou (COSTA, 2006, p. 20).

Assim, após desgaste tanto com o setor privado quanto com membros do próprio governo, Lessa foi demitido. O ex-diretor do banco perdeu a queda de braço na sua luta para desenvolver a indústria nacional, tendo assumido maior protagonismo a ala neoliberal mercadista.

Depois de dois anos tempestuosos, Lessa deixou o BNDES no final de 2004. Os conflitos de Lessa com o governo mostram tanto que presidentes do BNDES gozam de alguma autonomia, quanto que o presidente da República pode reduzir esta autonomia por meio da nomeação de alguém mais sintonizado com o pensamento predominante da equipe econômica do governo (ALMEIDA; LIMA-DE-OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2013, p. 15).

Sem atraso, o corpo técnico do BNDES lamentou a saída do então idealizador das políticas desenvolvimentistas e, imediatamente, essa ala foi dispensada pelo então diretor Guido Mantega. É verdade que as políticas do banco, criadas e desenvolvidas pelo então diretor Carlos Lessa, foram implementadas na gestão de Mantega.

Na gestão de Mantega, não há mudanças nas prioridades ou na estratégia de atuação do BNDES, que permanece como “importante instrumento para a promoção de exportações, a política industrial e tecnológica, a política agrícola, a política social, o apoio às micro, pequenas e médias empresas, o desenvolvimento regional, o desenvolvimento do mercado de capitais, o comércio exterior, a integração da América do Sul, e o fortalecimento e capacitação das empresas brasileiras para a concorrência e expansão internacional” (COSTA, 2006, p. 21).

Mantega se manteve à frente da presidência do banco até 2006, sendo substituído por um pequeno interstício pelo vice-presidente, Demian Fiocca, com larga atuação no mercado no comando de empresas privadas. No segundo governo Lula, é indicado para a presidência do banco o economista e professor da Universidade Estadual de Campinas, Luciano Coutinho, um grande estudioso da industrialização e do papel do estado na Coreia do Sul. Sob a presidência de Coutinho, a instituição adota outra postura, que consiste na promoção da indústria nacional, sobretudo fazendo vultosos empréstimos em setores estratégicos, sem necessariamente concentrar os investimentos nessas áreas.

A política industrial não deve ser restrita a setores de difusão tecnológica, mas sim abranger diferentes medidas que enfrentem os obstáculos ao crescimento em cada setor da indústria. Por exemplo, para setores competitivos, Coutinho e Ferraz defenderam a ajuda estatal à modernização das empresas, o aumento

de seus investimentos em P&D, a internacionalização mediante a abertura de filiais no exterior e a consolidação por meio de fusões e de aquisições. (ALMEIDA; LIMA-DE-OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2013, p. 16).

Nas palavras de Almeida; Lima-de-Oliveira; Schneider (2013, p. 17), “inclinação do BNDES em emprestar a empresas grandes e já estabelecidas pode ser resultado de um conjunto de controles legais a que o banco precisa obedecer”. Hoje, porém, o banco não tem mais tanta discricionariedade para conceder empréstimos.

O BNDES formalmente tem menos liberdade de manobra hoje do que tinha na década de 1970, mas menor discricionariedade não significa a sua ausência total. Na verdade, o banco tem uma subsidiária, chamada BNDES Participações (BNDESPar), que é um fundo de investimento dentro do próprio BNDES e que detém todos os investimentos que o banco mantém em participação acionária (ALMEIDA; LIMA-DE-OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2013, p. 18).

No que diz respeito à relação da empresa com a política, sabe-se que o partido dos trabalhadores, desde 2003, usa a estatal para fomentar a indústria.

Dois fatos ajudam a entender as mudanças. Um deles é o crescimento da produção e a perspectiva do Brasil em se tornar um país abundante em petróleo, com capacidade de produção suficiente para exportar. O Plano de Negócios da Petrobras para 2012- 2016 prevê investimentos de US\$ 236 bilhões, dos quais 60% serão utilizados no segmento de Exploração e Produção (E&P). O outro é uma posição de monopólio de fato, que permite à empresa seguir prioridades não comerciais e ainda manter elevados níveis de investimento – com a ajuda adicional de bancos estatais, como observado anteriormente (ALMEIDA; LIMA-DE-OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2013, p. 20).

Para Almeida; Lima-de-Oliveira; Schneider (2013, p. 30), “o uso da Petrobras como instrumento de política industrial já fazia parte da campanha eleitoral de Lula em 2002”. Esta ideia antecede até mesmo a descoberta do pré-sal, senão vejamos:

a ideia de usar a Petrobras para política industrial é anterior à descoberta do pré-sal. De fato, no primeiro ano do governo Lula é criado, por meio de decreto, o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP), uma iniciativa que visa aumentar o conteúdo local na indústria de petróleo “em bases competitivas e sustentáveis (ALMEIDA; LIMA-DE-OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2013, p. 30).

Se compararmos o BNDES com a Petrobrás, por exemplo, chegaremos à conclusão de que ambas possuem semelhanças importantes:

as estatais têm mantido a reputação de competência e de profissionalismo, apesar de não raras tentativas de politizar algumas indicações ou atividades durante a década de 2000. Em termos de independência em relação ao governo central, e a influência de cada estatal, o BNDES pareceu manter uma maior independência e ter uma maior influência na direção geral da política industrial, primeiramente de forma ineficaz com Lessa e, em seguida, de forma muito eficaz com Coutinho (ALMEIDA; LIMA-DE-OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2013, p. 44).

A política industrial brasileira vista através da Petrobrás e do BNDES nos leva a entender que “em alguns momentos, ambas as instituições se destacam pela sua eficiência; em outros, pelo seu uso político (ALMEIDA; LIMA-DE-OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2013, p. 46). Portanto, percebe-se que a administração do BNDES no governo Lula é bastante diferente da administração do banco no governo FHC. Sob o governo Lula, temos a prevalência de investimentos nos setores nacionais mais estratégicos, uma maior proteção da indústria nacional e uma maior participação do Estado na economia brasileira. Por outro lado, na administração de FHC, notamos que o ex-presidente opta por implementar políticas mais liberais, promover a desestatização, investir no setor privado, enfraquecer o Estado brasileiro e promover a abertura econômica.

3.4 O BNDES durante os governos Dilma Rousseff e Michel Temer

No início do governo de Dilma Rousseff tivemos algumas propostas importantes no campo da economia, entre elas a ideia inicial de forçar a diminuição dos juros praticados pelos bancos privados usando os bancos públicos. Dilma tenta, pela primeira vez, romper com as instituições bancárias que, em grande medida, foram as mais beneficiadas no governo do ex-presidente Lula.

A redução dos juros adotada pelo Banco do Brasil e Caixa Econômica e o discurso contundente da presidenta Dilma Rousseff no dia 1º de maio de 2012, cobrando mudanças dos bancos privados em relação aos elevados juros e spreads, sinalizaram mudanças nas relações entre o sistema financeiro e o Estado brasileiro (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 933).

Durante o governo Lula, que se encerrou com elevada popularidade, foi perdida uma grande oportunidade, que seria atacar as desigualdades de forma estrutural. Infelizmente, durante os dois governos de Lula, a sociedade ficou à mercê de 05 bancos privados, com juros injustificáveis e lucros exorbitantes.

O apoio do subproletariado ao governo Lula, conseguido com os programas de transferência de renda e o aumento do salário mínimo, ao lado da manutenção da política econômica, possibilitou a manutenção da dominação da fração bancário-financeira no bloco no poder. Mais que isso, completou-se o processo de legitimação uma vez que a hegemonia restrita da fração bancário-financeira, durante o governo FHC, torna-se uma hegemonia ampla, incorporando os segmentos fora do poder (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 934).

É, portanto, no começo do governo petista com Dilma Rousseff que se consegue esboçar algumas medidas políticas e econômicas visando atender às demandas do eleitorado petista. A postura da presidente deixava evidente seu desejo de romper com as estruturas dominantes de poder que causavam dano ao Estado brasileiro.

A primeira metade do primeiro governo Dilma foi marcada por medidas contundentes (demissão de ministros envolvidos em corrupção; redução das taxas de juros; e desvalorização cambial; modificações nos programas de concessões etc.). A presidenta “coração valente” parecia querer enquadrar os políticos, os partidos e o Congresso Nacional (a cena política), a burocracia de Estado e até os setores dominantes (bloco no poder) brasileiros (banqueiros, empreiteiros, industriais e proprietários do agronegócio) (PINTO, 2015, p. 1).

No âmbito do PT, de um lado, havia o estilo conciliador do ex-presidente Lula e, de outro lado, havia o estilo contundente e republicano da então presidente Dilma. Para Pinto (2015), Dilma estaria indo além de Lula, rompendo o “acordo entre a cúpula do Partido dos Trabalhadores (PT) – comandada pelo ex-presidente e por Dirceu – e os setores dominantes brasileiros”. E é a partir da desarticulação entre os grupos econômicos e o governo que se gera a crise no segundo mandato do governo de Dilma Rousseff. Como pontua Pinto (2015):

Durante o primeiro mandato da presidente Dilma essa frente política foi desarticula, acirrando as tensões de classe tanto no âmbito do bloco no poder quanto no sistema político-partidário (cena política), uma vez que as condições que viabilizaram a coalizão foram desfeitas (PINTO, 2015, p. 4).

Além da desarticulação entre o governo e o mercado, levando às clivagens do bloco de poder, o cenário econômico internacional também passou a influenciar negativamente no desempenho do governo. Ocorre que “a desaceleração econômica e o novo contexto internacional provocaram a redução das taxas de rentabilidade dos segmentos dominantes, sobretudo do setor industrial que destina a sua produção para o mercado interno e externo” (PINTO, 2015, p. 5).

Diante desse cenário adverso, o governo teria que fazer mais concessões para que, primeiro, o mercado continuasse mantendo suas elevadas taxas de lucro e, também, para que a população continuasse empregada, com acesso à renda e ao consumo. Como aponta Pinto (2015, p. 5), “o governo Dilma teve de expandir as desonerações e o crédito subsidiado para o grande capital nacional, pressionado as contas públicas”. A sua deposição do cargo em momento posterior guarda relação com essas escolhas políticas e econômicas, que levaram ao aumento do endividamento do setor público em favor da estabilidade dos lucros empresariais e do emprego.

A explicação para que a então presidente da República fracassasse na administração de seu governo é unânime para todos que debatem sobre o campo político. Para Pinto (2015, p. 5), “a sua incapacidade de dialogar mostrou-se impressionante. Não recebia deputados e senadores, até mesmo do seu partido. O governo foi perdendo votações e sua capacidade de pautar agendas no Congresso Nacional, ampliando a insatisfação no âmbito da cena política”. Dilma apostou na concentração do poder no cargo de chefe do poder executivo que ocupava, acreditando que, não sendo arrastada pelas práticas da corrupção, poderia sair ilesa, mas essa postura foi determinante para que o processo de impedimento se concretizasse na Câmara dos Deputados e, depois, no Senado Federal.

A situação se agrava ainda mais já no final do primeiro mandato da ex-presidente. Para Pinto (2015), “surgimento e a ampliação da operação Lava Jato, conduzida pelo juiz Moro, que investiga práticas de corrupção na Petrobras e em outros órgãos do governo, ampliou a pressão. A panela estava próxima de explodir”. Nos últimos meses do primeiro mandato, Dilma começou a apresentar perda de popularidade. Na campanha para a sua reeleição, a oposição percebe que Dilma tinha tanto altos índices de reprovação quanto rompido qualquer canal de diálogo existente com as elites econômicas. Os sinais de que o partido dos trabalhadores estava perdendo hegemonia nas ruas e no congresso nacional era patente.

A campanha eleitoral explicitou isso. A presidenta Dilma foi perdendo força e legitimidade: i) nos segmentos dominantes em virtude da queda na lucratividade, do aumento do controle econômico e da operação Lava Jato, que assustava e prendia os grandes empreiteiros nacionais; e ii) na classe média tradicional cada vez mais enfurecida com a redução do seu poder de consumo, com a proximidade física da “ralé” (subproletariado) – que passou a viajar de aviação e frequentar espaços comuns – e com os números da corrupção explicitados na Lava Jato. Para se reeleger, a presidenta (PINTO, 2015, p. 5-6).

Diante disso, a presidente se volta para o seu eleitorado, prometendo que a administração do governo seria exclusivamente para corresponder às necessidades do povo. Contudo, as decisões tomadas logo que empossada para o segundo mandato, mostraram uma completa inconsistência com o discurso de reeleição. A ex-presidente adotou, num primeiro momento, um discurso direcionando para as massas e, ao tomar posse, reorientou completamente seu governo, insistindo na nomeação de ministros favoráveis a políticas liberalizantes.

Joaquim Levy e Nelson Barbosa assumiram, respectivamente, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento e levaram adiante uma política de ajuste fiscal que englobavam medidas de cortes de despesas lineares (afetando educação, saúde entre outras áreas), redução dos direitos trabalhistas e repatriação do capital brasileiro no exterior enviado ilegalmente por nossas elites (PINTO, 2015, p. 6).

Por fim, quando os derrotados da eleição de 2014 unem forças com o vice-presidente Michel Temer e Eduardo Cunha, ex-presidente da Câmara, o processo de “*impeachment*” torna-se viável.

O *impeachment* passou a ser uma possibilidade real. Parecia que a Dilma cairia. A fração acasta do PSDB, juntamente com o DEM e com parte do PMDB, controlada pelo Eduardo Cunha, passou a defender novas eleições. As frações do PSDB controladas por Serra e Alckmin, juntamente com parte do PMDB, passam a defender o *impeachment* onde o Temer assumiria a presidência e somente em 2018 ocorreriam novas eleições. A oposição não conseguiu construir um consenso mínimo, ampliando a instabilidade para a realização do processo de impedimento da presidenta Dilma (PINTO, 2015, p. 6).

Os seguimentos da indústria e do setor financeiro, com o apoio dos barões da mídia (imprensa e televisiva), incitam as manifestações em massa para tomarem as ruas e exigem o afastamento da ex-presidente. A crise é generalizada, assiste-se a um esvaziamento do poder executivo como poucas vezes na história democrática do país. Nem mesmo os acenos às políticas liberalizantes ensaiado por Dilma diminuiram a pressão pelo processo de impedimento. O restabelecimento do diálogo com as diversas frentes sociais não ocorre e Dilma cai não apenas pela sua inabilidade de dialogar com o congresso, mas também, e principalmente, sob a pressão dos mesmos capitais e suas frações anteriormente beneficiados por políticas econômicas de desonerações fiscais e empréstimos subsidiados do BNDES. O

impedimento acontece e o vice, Michel Temer, que se elegeu na chapa de Dilma, assume a presidência da República.

A crise econômica e política enfrentada pelo país nos últimos anos, cujo ápice foi o impeachment de Dilma Rousseff e a assunção ao poder de Michel Temer, está relacionada não apenas a fatores externos, mas também internos. A respeito destes últimos, cabe chamar a atenção para a implementação, sob o governo de Dilma Rousseff, de uma política anticíclica cuja centralidade recaiu sobre o BNDES, a quem coube repassar recursos do FAT e do tesouro nacional para diversas políticas setoriais destinadas a contornar a crise econômica (SANTOS, 2016). A deterioração das contas públicas, fortemente vinculada à transferência de fundos públicos, associada à crise política e econômica decorrente das práticas de conluio e corrupção nos contratos das estatais (Petrobrás e Eletrobrás), realçou o debate em torno dos empréstimos subsidiados do BNDES. É nesse contexto que temos a elaboração da Medida Provisória (MP) 777, a qual teve detratores (Roberto Requião) e defensores (Samuel Pessoa).

Sob o governo de Dilma, tivemos um enfrentamento com o capital financeiro rentista e um reforço do papel do Estado na atração de investimentos, por meio de medidas de “redução das taxas de juros nos bancos públicos (BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), nos bancos privados e nas instituições financeiras” (PINHO, 2016, p. 99). Singer (2015, p. 43) realça que “o BNDES estabeleceu robusta linha de crédito subsidiado para o investimento das empresas por meio de repasses recebidos do Tesouro”, atingindo R\$ 100 bilhões em 2009, no final do governo Lula, e em torno de R\$ 400 bilhões no governo Dilma, sendo potencializado “o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), dirigido a “produção, aquisição e exportação de bens de capital e inovação tecnológica” (SINGER, 2015, p. 43-44).

O autor supracitado mostra que a aposta de Dilma na reindustrialização do país e na consolidação de coalizão desenvolvimentista culminou no lançamento do Plano Brasil Maior (PBM), num contexto econômico internacional adverso, com medidas que incluíam desde a redução do IPI sobre bens de investimento até a ampliação do Microempreendedor individual (MEI). “A proposta era que o BNDES investisse quase 600 bilhões de reais na indústria até 2015” (SINGER, 2015, p. 44). Contudo, conforme destaca Pinho (2016), os subsídios, créditos e vultosos aportes do BNDES para o empresariado industrial foram realizados sem contrapartida em termos retomada do investimento e geração de empregos foi insatisfatória (PINHO, 2016, p. 95). E continua afirmando que [...] na maioria das vezes o governo concedeu, a partir do BNDES, benefícios e subsídios ao

empresariado industrial sem transparência orçamentária, metas de desempenho, avaliação criteriosa dos resultados e revisão diante de (possíveis) fracassos (PINHO, 2016, p. 103).

O senador e jornalista Requião (2017) defende a ideia que tanto a Petrobrás, bem como o BNDES, foram instituições que contribuíram de forma determinante para o desenvolvimento do País. Sustenta que a importância dessas empresas está não apenas na formação de pessoas, mas também no fato de que elas promoveram a construção de obras de grande monta, criaram subsidiárias, contribuíram com os avanços tecnológicos e, ainda, ajudaram o Brasil a se desenvolver e ocupar um lugar de destaque no ambiente internacional. Assim, o BNDES, como principal banco público, garantiu o financiamento a longo prazo das grandes, médias e pequenas empresas.

Cresceram graças ao BNDES a mecanização agrícola, o financiamento de longo prazo, a indústria em geral, o financiamento para pequenas e microempresas. O BNDES chegou a ser, nos últimos governos do PT, o maior banco de desenvolvimento do Ocidente em desembolsos anuais, muito maior do que o Banco Mundial (REQUIÃO, 2017, p. 6).

Requião (2017) afirma que a subsidiária do banco, a BNDESPar, teve lucros consideráveis nos últimos anos, contribuindo com o desenvolvimento nacional, de modo que não impactou negativamente sobre o BNDES e a economia nacional. Somente no final de 2015, no entanto, que a subsidiária do banco teve uma queda nos lucros, que o autor atribui à “operação lava-jato”.

Saliente-se que a BNDESPAR existe há décadas. É altamente lucrativa e gera recursos a partir do giro de sua carteira. De 2007 a 2015, gerou R\$ 23 bilhões de recursos “líquidos” para crédito ou investimento, ou seja, não precisou de nenhum repasse do governo e ainda gerou excedente (REQUIÃO, 2017, p.6).

Quantos às micro e médias empresas, vale pontuar que elas não estavam à margem da política do banco. Segundo Requião (2017, p. 6), “é falso que estiveram excluídas dos créditos: de 2007 a 2015, o cartão BNDES desembolsou cerca de R\$ 70 bilhões, saltando de R\$ 838 milhões para cerca de R\$ 12 bilhões anuais, a valores atualizados”. No ano 2000, o banco desembolsava algo em torno de 20% para as micro, pequenas e médias empresas, ultrapassando 1/3 na metade dessa década. Com essa política, o autor destaca que o número de pequenos empresários cresceu bastante, tendo como base a estimativa que existia no Brasil, no ano de 2007, 44 mil desses empresários e, depois, tal número atingiu 227 mil. Com isso, o

autor conclui que o banco estava, sim, fazendo repasses para todos os portes de capitais e não somente aos grandes (REQUIÃO, 2017).

Quanto à exportação de serviços de engenharia, entre 2007 e 2014, o banco investiu 98% dos seus recursos no melhor lugar que poderia: no território nacional. Além disso, as obras financiadas no exterior, por contrato, deveriam ser realizadas por construtoras ou prestadores de serviços brasileiros e com uso de bens e serviços do Brasil, engendrando não só ganhos financeiros dos empréstimos como também aumento do comércio exterior. Segundo Requião (2017), por esse motivo, o BNDES fez muitos inimigos ao longo desses anos. Por se tratar de um dos maiores bancos do ocidente, os agentes internacionais (bancos e outras empresas concorrentes) buscaram desestabilizar o banco de fomento brasileiro, impedindo-o de implementar uma política de emancipação do país e de uma inserção menos subordinada no mercado internacional. Para Requião (2017),

O BNDES também incomoda muito o sistema financeiro internacional, que sabe que o BNDES exerce um papel fundamental no desenvolvimento industrial e tecnológico soberano brasileiro, e que, além disso, possibilita aos governantes brasileiros a realização de políticas públicas que não estão sujeitas aos ditames do neoliberalismo (REQUIÃO, 2017, p. 6).

O autor supracitado atribui às autoridades judiciais brasileiras a culpa pelo retrocesso que o BNDES vem demonstrando nos últimos anos. Para Requião (2017, p. 0), “toda essa pressão foi levando o governo, desde 2015, a retroceder em todas as políticas do BNDES que foram adotadas para ajudar a salvar o Brasil da grande crise de 2009”. A operação judicial lava jato quebrou as empresas construtoras, os estaleiros, entre outras empresas relacionadas, muitas delas centrais na política anticíclica adotada pelo banco de desenvolvimento.

Não obstante aos ataques sofridos pela instituição, Requião (2017) chama a atenção para a medida provisória 77, que altera a taxa de juros praticada pelo banco tornando-a à taxa de juros praticada pelo mercado. Para ele, essa medida desastrosa usada pelo governo Temer visava sucatear o banco, tendo em vista a queda no financiamento. “Em média, a queda dos principais tipos de financiamento ao investimento foi de 76%, desde o início do golpe. Em apenas 10 meses de governo Temer – período que já temos dados disponíveis – caíram 45%” (REQUIÃO, 2017, p. 7). Desde a chegada de Temer ao poder, teve início um colapso do financiamento público ao investimento.

Pessoa (2017), pesquisador associado da FGV/IBRE, ao tratar sobre as reformas propostas pelo então presidente da República Michel Temer, entre elas a MP 777,

que regula cálculos de juros de empréstimos, é favorável à discussão sobre a possibilidade de redesenho do modo como o banco empresta dinheiro para a classe empresária e, também, a importância da aplicação dos recursos em infraestrutura que gere retorno imediato à sociedade. Pessoa (2017) aponta que “entre 2008 e 2015, o Tesouro repassou recursos no valor de R\$ 40 bilhões para o BNDES. Esses recursos eram considerados empréstimos do Tesouro para o banco de fomento”.

Pessoa explica que o banco recebe recursos advindos de vários programas. O autor destaca que o FAT é um desses programas. Durante todo o ano, o FAT arrecada um montante de valores e, desse montante, 40% é direcionado ao banco de desenvolvimento. Além disso, o banco conseguiu captar algo em torno de 400 bilhões de reais ao longo de 7 anos (2008 a 2015). Todos esses valores, tanto oriundos do FAT e como dos recursos do tesouro são, na verdade, empréstimos tomados pelo banco e, portanto, devem ser devolvidos acrescidos de uma remuneração em momento posterior (PESSOA, 2017).

Diante disso, sustenta-se que esse dinheiro poderia, ao invés de ser repassado para o banco, cobrir os juros da dívida contraída pelo próprio Tesouro. [...] o Tesouro sempre pode, em vez de direcionar os recursos ao BNDES, empregá-los na redução do seu endividamento, deixando de pagar, portanto, os juros sobre a parcela da dívida que foi abatida (PESSOA, 2017, p. 11). Pessoa sustenta que se, de um lado, o Tesouro repassa vultosas quantias para o banco, de outro lado, o banco aplica esse dinheiro para proteger aqueles tomadores de empréstimos configurando, assim, o que o autor convencionou chamar de “meia-entrada” institucional. Essa expressão foi criada pelo economista Marcos Lisboa que sustenta a tese de que alguns programas de fomento acarretariam grandes encargos à sociedade (PESSOA, 2017)

Pessoa aponta que a reforma pretende acabar com a lógica da “meia-entrada”. Para isso, a MP 777 propõe redesenhar o modo como o dinheiro investido no banco é aplicado, por que ela “institui a Taxa de Longo Prazo (TLP), que será calculada a partir da estrutura a termo da taxa de juros das Notas do Tesouro Nacional série B (NTN-B) com prazo de cinco anos. A metodologia exata de cálculo será estabelecida pelo CMN” (PESSOA, 2017, p. 11). A ideia, portanto, é acabar com a “meia-entrada” praticada, segundo o autor, ao longo de uma década e meia. E isso só seria possível se o BNDES parasse de emprestar dinheiro a juros mais baixos do que aqueles praticados pelo mercado a empresários mau pagadores e ineficientes. [...] “Elimina-se definitivamente uma das maiores “meias-entradas” que vigoraram na última década e meia: permitir que parte dos devedores tivessem acesso a crédito a taxas muito mais baixas do que as de mercado”(PESSOA, 2017, p. 11).

A ressalva feita pelo pesquisador à aplicação das regras da MP se dá no âmbito de empreendimentos que, no geral, possibilitam à sociedade retorno imediato e que, por isso, justificaria os subsídios feitos pelo banco.

Evidentemente o BNDES sempre pode emprestar para atividades em que faz sentido os juros serem inferiores aos de mercado. Esse é o caso, por exemplo, de empreendimentos cujo retorno social é maior do que o retorno privado. Por exemplo, uma linha de metrô em uma região metropolitana (PESSOA, 2017, p. 11).

Por fim, Pessoa defende que o banco e suas transações devem ser mais transparentes e que, se essas medidas da MP 777 forem aplicadas, o banco de fomento do desenvolvimento poderá, enfim, criar “certamente, o aumento da transparência que a nova medida promoverá também será uma pequena revolução (...) e abrirá o caminho para a criação de um verdadeiro mercado de empréstimos de longo prazo totalmente privados no Brasil”. (PESSOA, 2017, p. 11). Em setembro de 2017, depois de aprovada pelo congresso nacional, a MP 777 se transformou em lei n. 13.483, instituindo a Taxa de Longo Prazo (TLP) para contratos do BNDES que utilizem recursos do FAT, do Fundo de Participação PIS-Pasep e do Fundo da Marinha Mercante (FMM). A TLP refletirá, doravante, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), acrescido de uma taxa de juros real prefixada, estabelecida em cada operação de acordo com o rendimento das notas do tesouro nacional para o prazo de cinco anos.

Os dois posicionamentos detalhados acima têm seus prós e contras. No capítulo seguinte, faremos uma análise dos desembolsos do banco de fomento, procurando encontrar elementos que procurem mostrar a (re)orientação dos empréstimos e atuação do BNDES, focando nas atividades apoiadas, empresas beneficiadas, linhas de financiamento, entre outros.

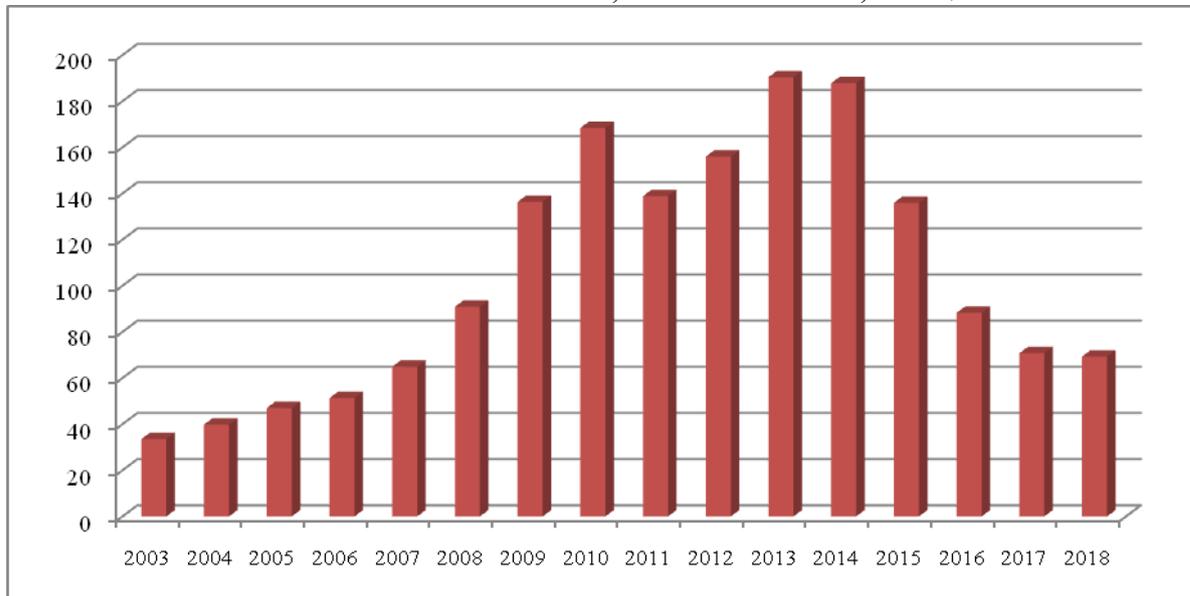
3–AS (RE)ORIENTAÇÕES DO BNDES NO SÉCULO XXI (2003-2018)

Neste capítulo, analisamos a atuação recente do BNDES, entre os anos de 2003 a 2018, especialmente os desembolsos, a distribuição setorial dos empréstimos, as principais atividades industriais e projetos de infraestruturas apoiados, as linhas de financiamento mais importantes, os empréstimos por porte de capitais, entre outros. Essa radiografia dos empréstimos permite compreender o comportamento do banco e seus focos de atuação setorial.

3.1 Os desembolsos do BNDES de Lula a Temer (2003-2018)

Podemos observar que a aprovação de financiamentos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Verificamos os desembolsos entre os anos de 2003 e 2018 (gráfico 1), sendo possível perceber que houve um aumento exponencial entre os anos de 2003 a 2010, saltando de R\$ 33,5 bilhões para 168,4 bilhões.

Gráfico 1- Desembolsos do BNDES, entre 2003 e 2018, em R\$ bilhões



Fonte: BNDES, 2019.

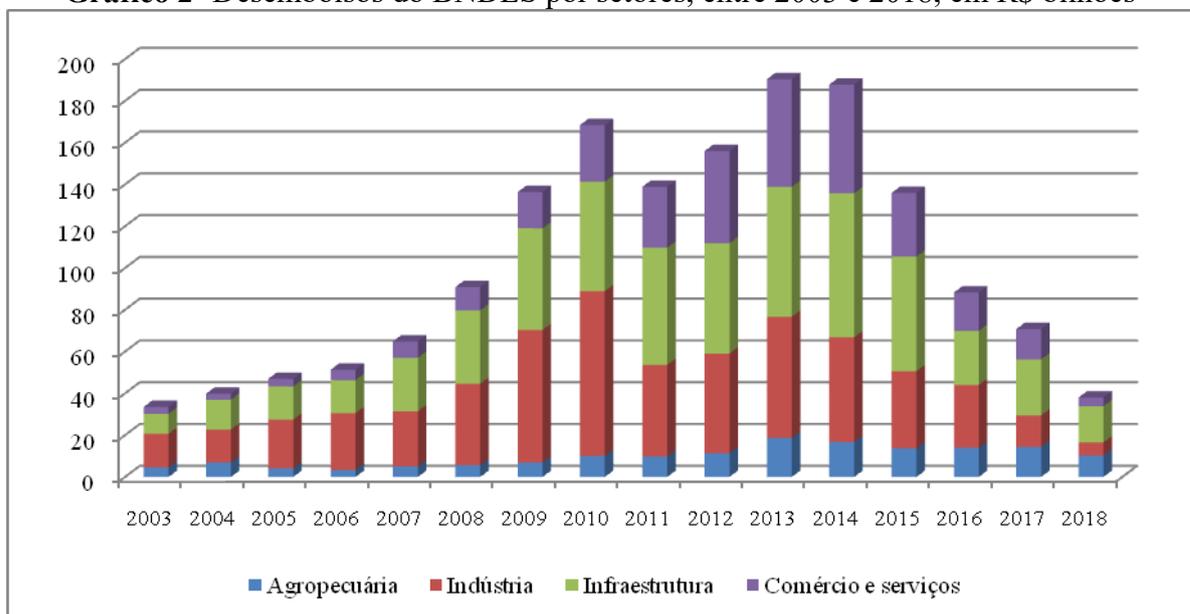
Org: Glauca de Oliveira Claudio, Leandro Bruno Santos (2019).

No interregno de tempo entre 2011 e 2012, assistimos a uma queda dos desembolsos, com retomada no ano de 2013, quando atingiu R\$ 190 bilhões. Embora haja pequena queda em 2014, é a partir de 2015 que notamos uma tendência de queda acentuada nos empréstimos, em decorrência da crise econômica e política enfrentada pelo país. Os

números de 2017 são similares aos de 11 anos atrás. Durante o primeiro governo Lula (2003 a 2006), tivemos uma variação de 53% nos desembolsos comparando o ano inicial e o ano final. No seu segundo mandato (2007 a 2010), a variação foi três vezes maior em relação à taxa inicial, atingindo 159,5%. No primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011 a 2014), apesar da oscilação, a variação entre o ano inicial e o ano final foi de 35%. A partir do segundo governo Dilma, tivemos uma tendência de queda absoluta e relativa dos desembolsos do banco de fomento, refletindo as condições econômicas e políticas e a reorientação da instituição no desenvolvimento das forças produtivas.

No gráfico 2, os desembolsos do banco são detalhados por setores econômicos. Entre os anos de 2003 e 2010, durante os dois governos de Lula, os desembolsos foram destinados, em sua maior parte, no setor industrial, refletindo as forças políticas e sociais que sustentaram o governo e as diversas políticas industriais elaboradas e implementadas (SANTOS, 2017). A partir de então, o setor industrial perdeu prevalência, que foi recuperada apenas no ano de 2016.

Gráfico 2- Desembolsos do BNDES por setores, entre 2003 e 2018, em R\$ bilhões



Fonte: BNDES, 2019.

Org: Glaucia de Oliveira Claudio, Leandro Bruno Santos (2019).

Até o ano de 2010, os desembolsos do banco tiveram como principal atividade o setor industrial, seguido pela infraestrutura. Tanto a agropecuária quanto o comércio e serviços apresentaram baixos percentuais. Contudo, a partir de 2011, na segunda metade do primeiro mandato de Dilma Rousseff, temos uma inversão nos desembolsos, em que a indústria cede importância para projetos de infraestrutura. Essa tendência tem se

mantido ao longo do tempo. No último ano da análise, a atividade industrial foi menor, em termos percentuais, que a agropecuária.

Entre os anos de 2003 e 2018, os principais desembolsos por principais atividades na indústria de transformação foram na área de coque, petróleo e combustível, produtos alimentícios, outros equipamentos transporte, veículo, reboque e carroceria, metalurgia, celulose e papel, respectivamente (tabela 1). No primeiro governo Lula, tivemos um maior estímulo a outros equipamentos de transporte e veículo, reboque e carroceria, demonstrando uma estratégia de fortalecimento de indústria de material e de transporte, com os estímulos fiscais para a indústria automobilística. No segundo governo Lula, a prioridade do banco voltou-se para coque, petróleo e combustível, no bojo do fortalecimento da Petrobrás, com a construção de refinarias (entre elas o complexo de Itaboraí) e demais atividades correlatas, respondendo por quase 40% dos empréstimos da instituição de fomento. Na sequência, tivemos produtos alimentícios, especialmente de proteína animal, com participação direta do banco no financiamento e na subscrição de ações dos frigoríficos JBS, Marfrig e Minerva em suas estratégias de consolidação internacional.

Sob o primeiro governo de Dilma Rousseff, predominaram as indústrias de coque, petróleo e combustível (19%), produtos alimentícios (19%), veículo, reboque e carroceria (18%) e outros equipamentos de transportes (13%), totalizando os quatro setores quase 70% dos empréstimos. Esses dados mostram tanto a continuidade da política de consolidação da indústria de alimentos e os investimentos no setor de petróleo, gás e refino, como ainda a importância histórica dos desembolsos destinados à indústria de material de transporte e outros equipamentos. Entre os anos de 2015 e 2016, durante o segundo mandato de Dilma Rousseff, notamos uma diminuição abrupta da indústria de coque, petróleo e combustível, muito por conta da Lava Jato e das pressões em torno dos projetos sobrevalorizados da Petrobras. Assim, figuraram entre as principais indústrias financiadas outros equipamentos de transporte, veículo, reboque e carroceria e papel e celulose.

Durante o governo de Michel Temer, tivemos uma concentração dos desembolsos, no âmbito da indústria, em outros equipamentos de transporte, produtos alimentícios, veículos, reboque e carrocerias e papel e celulose. De um modo geral, com algumas exceções para a indústria alimentícia e para coque, petróleo e combustível, as indústrias de material de transporte (outros equipamentos de transporte, veículos, reboque e carrocerias) foram as principais beneficiadas durante todo o período analisado neste século, refletindo sua importância no PIB nacional, capacidade de arrasto sobre as demais atividades e poder político e econômico (CLARO JUNIOR, 2019).

Tabela 1- Desembolsos por principais atividades na indústria de transformação, em R\$ bilhões e %

Ano	Celulose e papel	%	Coque, petróleo e combustível	%	Máquinas e equipamentos	%	Metalurgia	%	Outros equipamentos de transporte	%	Produtos Alimentícios	%	Veículo, reboque e carroceria	%
2003	430,0	3	47,6	0	466,5	3	997,3	6	5.755,1	36	1.793,2	11	2.654,4	17
2004	1.052,2	7	73,5	0	829,6	5	741,1	5	5.963,4	38	1.773,5	11	2.575,3	17
2005	1.415,1	6	170,8	1	1.964,7	9	1.367,8	6	6.043,8	26	2.396,4	10	4.718,3	20
2006	2.315,0	9	1.391,5	5	1.694,8	7	2.160,8	8	4.222,7	16	3.304,4	13	5.186,2	20
2007	1.808,5	7	1.798,0	7	1.716,3	7	3.119,8	12	1.699,6	7	4.368,8	17	3.065,2	12
2008	857,7	2	3.145,6	9	1.664,1	5	3.209,2	9	2.942,3	8	9.543,9	27	4.603,0	13
2009	3.567,7	6	23.238,4	39	2.616,7	4	4.488,0	7	2.899,3	5	8.034,0	13	5.922,5	10
2010	1.623,0	2	28.712,3	37	3.248,9	4	3.809,0	5	4.410,8	6	12.292,7	16	5.790,4	7
2011	1.457,6	4	4.466,5	11	2.781,0	7	2.551,1	6	3.543,9	9	5.261,6	13	4.658,9	12
2012	4.218,6	9	6.281,4	14	3.418,9	7	2.538,4	6	2.350,0	5	4.690,0	10	4.643,2	10
2013	3.830,8	7	7.243,8	13	4.216,3	8	2.551,1	5	3.452,3	6	7.070,2	13	6.851,9	13
2014	4.019,3	9	5.198,1	11	2.908,3	6	2.478,0	5	6.249,5	13	6.123,8	13	5.296,0	11
2015	3.472,2	10	2.211,5	6	2.003,2	6	3.076,5	9	7.919,8	23	4.688,2	13	3.067,1	9
2016	2.701,9	9	581,1	2	1.712,1	6	2.586,6	9	6.873,7	24	2.821,5	10	5.771,6	20
2017	1.141,2	8	323,3	2	623,6	4	349,5	2	3.709,6	26	2.306,2	16	1.415,7	10
2018	1.028,6	8	229,5	2	540,9	4	184,6	2	3.913,8	32	2.180,7	18	1.365,3	11

Fonte: BNDES, 2019.

Org: Gláucia de Oliveira Claudio, Leandro Bruno Santos, 2019.

O setor de infraestrutura é o segundo mais importante na carteira de empréstimos do banco durante os anos de 2003 a 2010. A partir de 2011, sob o governo de Dilma Rousseff, a indústria perdeu papel de liderança para o setor de infraestrutura, tendência que se manteve no governo de Michel Temer. No bojo da perda de importância da indústria nos desembolsos, tivemos um aumento da relevância de comércio e serviços e da agropecuária, respectivamente. Essa perda de importância da indústria se insere num contexto internacional de crise econômica e adoção de medidas internas de ajuste fiscal, com empréstimos destinados a atividades econômicas com elevada capacidade de geração de emprego e potencial de disseminação pelo conjunto da atividade econômica.

Na área da infraestrutura, temos uma prevalência do setor da energia elétrica e a área do transporte rodoviário, respectivamente, segmentos que exibem porcentagens muito expressivas em relação aos demais. Durante o governo Lula, com exceção do ano de 2003, quando energia elétrica respondeu por 53% dos empréstimos, nos demais anos houve um predomínio do transporte rodoviário, com empréstimos destinados à expansão da malha rodoviária, especialmente sob a forma de duplicação, com o banco atuando paralelamente ao processo de concessão de rodovias, apoiando os capitais privados na expansão das malhas rodoviárias, uma das condições colocadas pelo governo federal nos leilões de rodovias (OLIVEIRA, 2017).

Segundo este autor supracitado,

O Estado continua atuando para a oferta e manutenção da infraestrutura rodoviária por meio do aporte de capitais via banco de investimento público, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), mesmo depois de concedidas, ficando a cargo das concessionárias apenas a gestão (OLIVEIRA, 2017, p. 90).

A partir de 2015, temos uma inversão dos desembolsos, em que energia elétrica suplanta o setor rodoviário (tabela 2), com empréstimos destinados à expansão da malha de distribuição de energia pelo território e, também, para a geração de energia, apoiando grandes empreendimentos de construção de hidroelétricas (Belo Monte. Jirau, Santo Antônio) na região norte. Os empréstimos do banco mostram seu papel na dotação do território de uma rede de circulação de mercadorias e oferta de insumos básicos (energia) essenciais à produção. São atividades nas quais, apesar das concessões públicas, o capital privado tende a não comprometer capitais a longo prazo sob a forma de investimentos, recorrendo a empréstimos públicos subsidiados.

Tabela 2 - Desembolsos por principais atividades em infraestrutura, em R\$ bilhões e %

	Atv. Aux. Transportes		Construção		Energia Elétrica		Outros Transportes		Telecomunicações		Transporte Ferroviário		Transporte Rodoviário	
		%		%		%		%		%		%		%
2003	236	2	181	2	5.027	53	719	8	252	3	159	2	2.683	28
2004	312	2	216	2	6.500	46	919	6	1.645	12	165	1	4.268	30
2005	776	5	242	2	4.589	29	2.090	13	1.669	11	581	4	5.226	33
2006	542	3	178	1	3.207	20	2.206	14	2.134	13	903	6	5.884	37
2007	1.012	4	357	1	6.371	25	1.940	8	3.379	13	1.485	6	9.889	39
2008	621	2	367	1	8.644	25	3.171	9	6.188	18	1.193	3	13.839	39
2009	2.082	4	1.994	4	14.165	29	9.697	20	3.835	8	1.765	4	13.659	28
2010	2.954	6	1.282	2	13.600	26	3.429	7	2.104	4	1.236	2	25.943	49
2011	3.489	6	651	1	15.958	28	3.531	6	3.108	6	1.420	3	26.048	46
2012	4.669	9	898	2	18.887	36	3.677	7	4.836	9	2.413	5	15.523	29
2013	7.831	13	1.498	2	19.935	32	4.144	7	2.695	4	2.690	4	21.246	34
2014	10.406	15	2.751	4	19.018	28	3.977	6	5.295	8	4.068	6	21.008	30
2015	7.020	13	2.247	4	21.899	40	7.792	14	2.102	4	5.097	9	7.174	13
2016	2.923	11	1.876	7	9.607	37	2.831	11	1.695	7	1.132	4	4.689	18
2017	2.090	8	695	3	13.842	52	1.591	6	1.201	4	1.349	5	5.217	19
2018	1.623,9	5%	566,1	2%	15.840,8	52	2.858,2	9%	95,3	0%	1.328,3	4%	7.015,2	23

Fonte: BNDES, 2019.

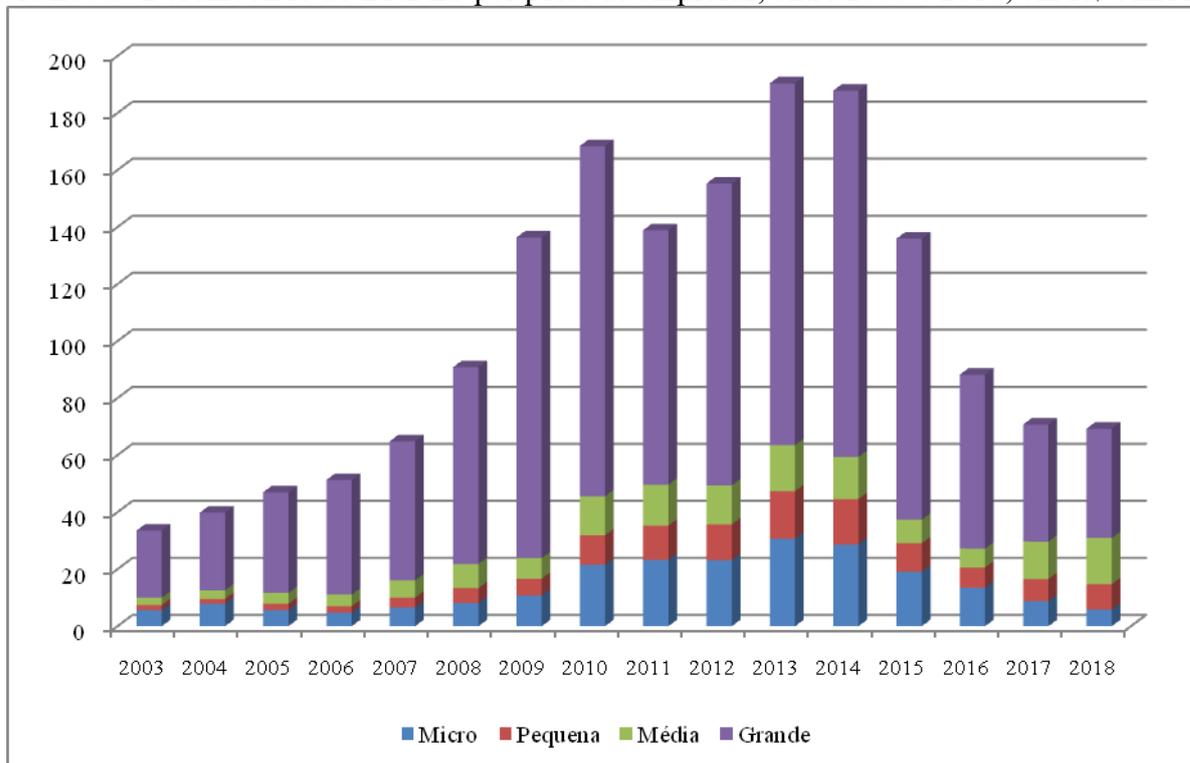
Org: Glaucia de Oliveira Claudio, Leandro Bruno Santos, 2019.

No final da série analisada, já sob o governo de Michel Temer, a distribuição dos desembolsos, no âmbito do setor de infraestrutura, mostra uma maior concentração setorial, com projetos de energia (geração, distribuição) respondendo por mais da metade dos empréstimos, seguidos pelo setor de transporte rodoviário. Juntos, energia e rodoviário compreendem quase $\frac{3}{4}$ de todos os empréstimos, seguidos, de longe, por atividades como outros transportes, atividades auxiliares de transportes etc. Talvez o setor que mais tenha perdido importância percentual tenha sido o de telecomunicações.

3.2 O financiamento segundo o porte dos capitais

Podemos destacar que os desembolsos mantiveram a tendência histórica da instituição de privilegiar os grandes capitais, concentrando os empréstimos para grandes e médias empresas, respectivamente (gráfico 3). Durante o período de maior incremento dos desembolsos, entre os anos de 2005 e 2010, é quando ocorre a maior concentração dos empréstimos para grandes e médias empresas, com taxas percentuais superiores a 80%, cabendo às micro e pequenas empresas uma participação um pouco superior a 10%.

Gráfico 3 -Desembolsos do BNDES por porte de empresas, entre 2003 e 2018, em R\$ bilhões



Fonte: BNDES, 2019.

Org: Gláucia de Oliveira Claudio, Leandro Bruno Santos (2019).

Apenas no ano de 2018 o percentual destinado às grandes empresas situou-se no patamar de 55%, inferior aos anos anteriores da série. Contudo, aumentou a participação percentual, entre os anos de 2017 e 2018, das tomadoras de empréstimos consideradas médias empresas, configurando uma desconcentração relativa dos desembolsos segundo o porte dos capitais. No início da série, no ano de 2003, as micro e pequenas empresas respondiam por algo em torno de 22% e, ao final da série, no ano de 2008, esse percentual atingiu 21%, ou seja, considerando as oscilações durante todo o período, não houve mudança na política de beneficiamento dos grandes capitais, a única alteração foi o maior incremento das médias empresas nos empréstimos do banco de fomento.

Dessa forma, quando consideramos, em conjunto, as médias e grandes empresas, notamos que em torno de $\frac{3}{4}$ dos empréstimos são destinados a esses capitais, em detrimento das micro e pequenas empresas, as quais são as maiores geradoras de empregos e que enfrentam condições mais adversas de financiamento (investimento, capital de giro). São consideradas médias empresas aquelas com receita operacional bruta maior que R\$ 4,8 milhões e menor ou igual a R\$ 300 milhões, enquanto as grandes empresas são aquelas com receita operacional bruta superior a R\$ 300 milhões. As microempresas são aquelas com faturamento menor ou igual a R\$ 360 mil e as pequenas, faturamento maior que R\$ 360 mil e menor ou igual a R\$ 4,8 milhões. Priorizam-se capitais que, pela sua musculatura e facilidade de acesso ao mercado financeiro, poderiam captar recursos em outras fontes de financiamento, enquanto os capitais menores sofrem com a escassez de fontes de financiamento.

Essa relevância dos grandes capitais, nacionais ou estrangeiros, como tomadores de empréstimos fica evidente no quadro a seguir. Nele, podemos notar não apenas a presença de grandes grupos econômicos, como ainda a concentração setorial dos desembolsos no setor de infraestrutura (geração e distribuição de energia, transportes, telecomunicações etc.) e industrial (coque, petróleo e combustível, material de transporte, alimentos, papel e celulose etc.).

Quadro – Os 50 maiores tomadores de recursos do BNDES entre 2004 e 2018

Tomador de recursos	Total	Financiamentos	Renda Variável
Petróleo Brasileiro S.A - Petrobras	62.429.487.199,59	37.675.949.125,59	24.753.538.074,00
Embraer S.A.	49.377.315.046,16	49.377.315.046,16	0
Norte Energia S/A	25.387.812.308,00	25.387.812.308,00	0
Vale S.A.	23.322.611.068,82	21.116.831.209,82	2.205.779.859,00
Construtora Norberto Odebrecht S.A.	16.485.722.342,05	16.485.722.342,05	0
Estado de São Paulo	14.483.810.163,00	14.483.810.163,00	0

Transportadora Associada de Gás S.A. - TAG	13.302.144.494,00	13.302.144.494,00	0
Suzano Papel e Celulose S.A.	12.310.916.021,61	11.608.618.214,61	702.297.807,00
Tim Celular S.A.	12.142.315.400,00	12.142.315.400,00	0
Telefônica Brasil S.A.	10.265.088.383,93	10.265.088.383,93	0
FCA Fiat Chrysler Automóveis Brasil LTDA.	10.028.285.892,46	10.028.285.892,46	0
Petrobras Netherlands BV	9.877.869.968,00	9.877.869.968,00	0
Oi MóvelS.A.	9.828.307.923,00	9.828.307.923,00	0,00
Energia Sustentável do Brasil S.A.	9.420.000.000,00	9.420.000.000,00	0,00
Klabin S.A.	9.039.094.562,98	8.077.123.970,98	961.970.592,00
Caixa Econômica Federal	8.718.841.893,00	8.718.841.893,00	0
Santo Antonio Energia S.A.	8.235.599.214,00	8.235.599.214,00	0,00
Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP	8.000.000.000,00	8.000.000.000,00	0,00
Braskem S A	7.893.077.938,18	7.653.186.509,18	239.891.429,00
Estado do Rio de Janeiro	7.694.631.799,36	7.694.631.799,36	0,00
JBS S.A.	7.661.550.695,36	2.711.708.714,36	4.949.841.981,00
Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul	7.254.347.892,94	7.254.347.892,94	0
Banco do Brasil S.A.	7.244.692.185,26	7.244.692.185,26	0,00
Porto do Acu OperaçõesS.A.	6.712.593.322,00	6.712.593.322,00	0,00
Eletrobrás Termonuclear S.A. - Eletronuclear	6.181.227.520,00	6.181.227.520,00	0
Petrobras Transporte S.A - Transpetro	6.063.718.852,00	6.063.718.852,00	0
Mercedes-Benz do Brasil LTDA.	5.907.241.715,95	5.907.241.715,95	0
CNH Industrial Brasil LTDA.	5.849.768.638,77	5.849.768.638,77	0
Município de Rio De Janeiro	5.622.430.117,00	5.622.430.117,00	0
WEG Equipamentos ElétricosS/A	5.537.411.520,17	5.537.411.520,17	0
Ford Motor Company Brasil LTDA	5.512.052.854,49	5.512.052.854,49	0
Andrade Gutierrez Engenharia S/A	5.323.292.391,79	5.323.292.391,79	0
Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotores	5.241.436.961,00	5.241.436.961,00	0,00
Xingu Rio Transmissora De Energia S.A.	5.213.550.000,00	5.213.550.000,00	0
Estaleiro Atlântico Sul SA	5.075.045.633,44	5.075.045.633,44	0,00
Anglo American Minério de Ferro Brasil S/A	4.973.119.400,00	4.973.119.400,00	0
Estado do Ceara	4.917.586.520,00	4.917.586.520,00	0
Ambev S.A.	4.896.871.187,39	4.896.871.187,39	0
Concessionário do Aeroporto Internacional de Guarulhos	4.778.803.316,00	4.778.803.316,00	0,00
BRF - Brasil Foods S.A.	4.640.065.076,99	4.234.626.016,99	405.439.060,00
OI S.A.	4.622.368.431,00	3.872.568.760,00	749.799.671,00
Estado do Maranhão	4.602.790.865,00	4.602.790.865,00	0,00
Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia - Coelba	4.387.508.979,00	4.387.508.979,00	0
Fibria Celulose S.A.	4.258.572.017,34	2.024.397.458,34	2.234.174.559,00
Estado do Espírito Santo	4.119.370.001,00	4.119.370.001,00	0
Cia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp	4.060.234.035,00	4.060.234.035,00	0
Marfrig Global Foods S.A.	4.058.400.250,18	458.508.864,18	3.599.891.386,00
Rumo Malha Norte S.A	4.005.327.773,11	4.005.327.773,11	0,00
MRS Logística S.A	3.985.488.471,99	3.985.488.471,99	0
Renault do Brasil S.A	3.978.501.210,27	3.978.501.210,27	0,00

Fonte: BNDES, 2019.

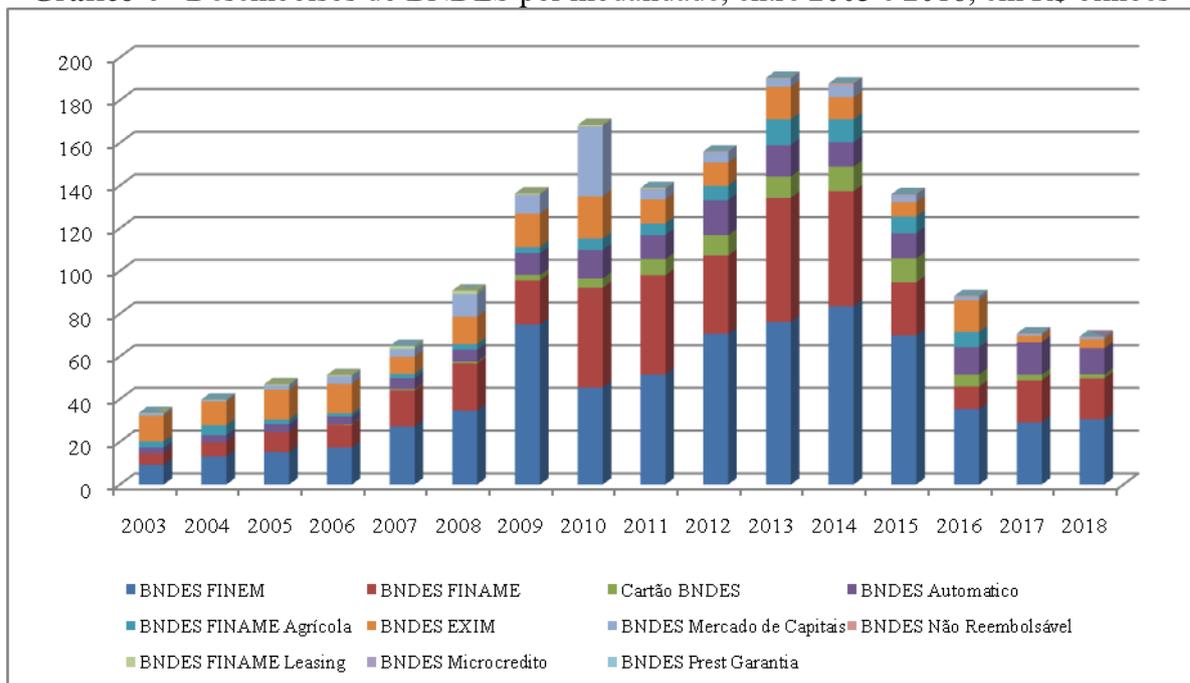
Org: Glauca de Oliveira Claudio, Leandro Bruno Santos (2019).

No gráfico, também podemos perceber que o banco de fomento, por meio de sua subsidiária BNDESPar, atua como acionista relevante nas principais empresas brasileiras, na modalidade de renda variável. A subsidiária BNDESPar possui participação

acionária em empresas atuantes nas indústrias de petróleo e derivados (Petrobras, Braskem), papel e celulose (Klabin, Fibria, Suzano), mineração (Vale), alimentos (JBS, Brasil Foods, Marfrig) e telecomunicações (Oi). Essa participação acionária, em grande parte, consistiu em empréstimos sob a forma de subscrição de ações, em que o banco entrou ou aumentou sua fatia nas empresas visando apoiá-las em suas estratégias de aquisição ou investimentos em projetos *greenfields*. Com exceção das telecomunicações, as demais indústrias são aquelas nas quais o país tem forte presença no mercado mundial, em que o banco atuou com a finalidade, nos governos de Lula, de consolidar os “campeões nacionais” nas principais cadeias de papel e celulose, mineração, petroquímica e alimentos de proteína animal.

Com relação aos financiamentos, desconsiderando a renda variável, grande parte dos empréstimos está concentrada nas modalidades de financiamento FINEM (Financiamento a empreendimentos) e FINAME (Financiamento de Máquinas e Equipamentos), que totalizam quase 70% de todos os desembolsos da instituição de fomento. No FINEM, o banco ou as agências credenciadas fazem empréstimos acima de 10 milhões de reais. Já no FINAME, o banco busca financiar a compra de equipamentos para grandes empreendimentos. Ou seja, com essas duas linhas de financiamento, o banco prioriza apenas as grandes empresas. Essas duas linhas de financiamento são feitas diretamente pelo banco, sem a presença de agentes intermediários.

Gráfico 4 - Desembolsos do BNDES por modalidade, entre 2003 e 2018, em R\$ bilhões



Fonte: BNDES, 2019.

Org: Glauca de Oliveira Claudio, Leandro Bruno Santos (2019).

Outra linha de financiamento que merece destaque é o BNDES automático, voltada a projetos de investimentos cujos valores não superem R\$ 150 milhões. Essas operações de financiamento são feitas de forma indireta, quer dizer, as instituições financeiras credenciadas agem como intermediárias entre o BNDES e as empresas. Essa linha de financiamento atende a vários propósitos, como implantação, ampliação, recuperação e modernização de ativos fixos, projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação nos setores de indústria, infraestrutura, comércio, serviços, agropecuária, produção florestal, pesca e aquicultura. Contudo, tal linha tende a privilegiar médios e grandes tomadores de empréstimos, com maiores condições de elaboração de projetos e considerados melhores pagadores pelos bancos de segunda linha credenciados.

Também cabe destacar a linha de financiamento BNDES Exim, a quarta principal em termos de volume de financiamento do banco de fomento. Essa linha tem como finalidade apoiar as exportações de bens de capital e serviços de engenharia no exterior. Entre os anos de 2003 a 2006, essa linha de financiamento respondeu por quase 1/3 dos desembolsos da instituição, demonstrando uma clara evidente política de apoio à inserção internacional via apoio às exportações de bens e serviços. Com o passar do tempo, porém, essa linha de financiamento perdeu relevância percentual e absoluta, especialmente nos dois últimos anos analisados da série.

A linha BNDES Mercado de Capitais também perdeu relevância ao longo do tempo. Foi muito utilizada durante os governos Lula e Dilma Rousseff, com o banco atuando na subscrição de ações de grandes empresas. Nos últimos anos, porém, apresentou queda absoluta e percentual, denotando a reorientação estratégica do banco e sua menor atuação sob essa forma de apoio aos capitais e suas frações. Tendência semelhante, e talvez mais pernicioso, tem ocorrido com a linha Cartão BNDES, cuja importância absoluta e percentual reduziu nos últimos anos. Nesse caso, especificamente, trata-se de uma linha criada especificamente para micro, pequenas e médias empresas, amplamente utilizada como capital de giro das empresas.

A linha de fomento Cartão BNDES, por ser administrada por bancos públicos e privados credenciados, sem envolvimento direto do banco de fomento, tem elevada capilaridade sobre o território nacional, estando disponível para pequenos capitais em todo o território nacional. Sua perda de importância relativa pode refletir não apenas a crise econômica dos últimos anos, que acometeu os pequenos empresários, como ainda uma reorientação estratégica do banco. De uma forma ou de outra, a instituição de fomento não

conseguiu diminuir as falhas de mercado, ao contrário, os desembolsos tenderam a privilegiar os grandes capitais.

A tendência de queda geral nos empréstimos mostra, para além da crise econômica e política, algumas coisas interessantes. Com a mudança nas taxas de juros do banco de fomento, mais próximas àquelas de mercado, pode ter diminuído o ímpeto pela tomada de empréstimos naqueles setores nos quais as empresas podem utilizar outras formas de financiamento. Por essa razão, talvez, a queda dos desembolsos tenha sido acompanhada pelo aumento da infraestrutura, especialmente a geração e a transmissão de energia, cujos projetos são de grande volume de capitais e com amortização a longo prazo. Assim, o financiamento a taxas mais próximas do mercado e o fim da “meia entrada” podem ter tido o efeito inverso, diminuindo a participação das micro e pequenas empresas, que já sofrem com a falta de empréstimos no mercado privado, e favorecendo a histórica concentração dos desembolsos em torno dos grandes capitais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o processo de industrialização na América Latina, sobretudo a partir de século XX, os bancos de desenvolvimento ocuparam um lugar de protagonismo. O processo tardio de industrialização ensejou, durante o governo Vargas, a criação de uma instituição financeira que pudesse fomentar as forças produtivas, particularmente a dotação de infraestruturas sobre o território e a geração de energia. Diferentemente dos Países desenvolvidos que, em grande medida, graças ao desenvolvimento do mercado de capitais, usam os bancos de desenvolvimento para expandir as áreas de tecnologia, economia verde e crédito estudantil, nos países subdesenvolvidos esses bancos possuem essa característica fundamental que perpassa exclusivamente pelo financiamento da infraestrutura e da indústria de base.

No Brasil, o BNDES surge com o escopo de consolidar o crescimento econômico apoiando os investimentos públicos e privados em diversos setores. Inicialmente, os investimentos são repassados às atividades de infraestrutura e energia e, depois, o banco começa a fazer vultosos repasses para o setor industrial, especialmente indústrias de base e bens de capital. Os empréstimos do BNDES representaram para a indústria brasileira, nos anos 1970, algo em torno 9% de capital fixo do PIB. Os financiamentos tiveram importância não apenas na indústria de base, responsável pelo núcleo duro da indústria nacional, mas também contribuíram para o desenvolvimento da indústria de bens de capital. A atuação do banco contemplou, ainda, a promoção de políticas de desenvolvimento regional como forma de reduzir as desigualdades entre as regiões.

Assim, notamos que a criação de bancos de desenvolvimento em países com os “sistemas financeiros incompletos”, marcados por uma tímida indústria de base, contribui para a complexificação da estrutura produtiva, promovendo a integração vertical e horizontal das atividades econômicas. Também são importantes instituições que atuam evitando a escassez de crédito e a consequente falta de financiamento para as médias e pequenas empresas, dada a pouca disposição dos bancos privados no financiamento desses agentes. Em momentos de crise, são os bancos de desenvolvimento que ganham grande protagonismo, inclusive fazendo com que os bens e serviços voltem a circular no mercado. Somado a isso, a criação de bancos de desenvolvimento possibilita aos Estados terem mais controle estratégico sobre os investimentos em pesquisa e tecnologia.

Nesse sentido, entre os anos 1950 e 1980, com o crescimento industrial e a consequente produção de bens de base e de capitais, além do financiamento dos sistemas de transportes e comunicações, o Estado, por meio do BNDES, possibilitou a integração do território nacional e contribuiu para consolidação de uma divisão interregional do trabalho, alargando os contextos e arenas de acumulação dos capitais. Na década de 1990, no bojo das políticas liberais, o banco passou por reorientação, participando da privatização e do financiamento da exportação, visando à internacionalização competitiva.

No início do século XX, sob o governo de Lula, com a melhoria do cenário internacional (aumento da demanda chinesa por commodities, principalmente), apesar da manutenção das políticas neoliberais, houve uma retomada das políticas industriais, nas quais o BNDES assumiu centralidade, seja no delineamento das políticas, seja no financiamento. A crise internacional iniciada em finais de 2007 levou a um maior fortalecimento da instituição de fomento, que, com recursos de transferências institucionais (FGTS) e aportes do tesouro nacional, atuou de maneira anticíclica, a fim de sustentar a dinâmica econômica e contornar os impactos da crise sobre o território nacional. Essa atuação direta do banco no financiamento das elites econômicas nacionais com juros subsidiados pressionou as contas públicas, contribuindo para a queda do governo de Dilma Rousseff.

Em função da crise econômica e política recente, acompanhada pela alteração nas taxas de juros da instituição de fomento, com facilidades de financiamento cada vez mais próximas dos bancos privados, temos notado uma diminuição dos desembolsos. Contudo, apesar dessa perda de importância, não verificamos uma reorientação em torno dos beneficiários, concentrados ainda nas médias e grandes empresas. Uma das mudanças notáveis é o aumento do financiamento da infraestrutura, especialmente a geração e a transmissão de energia, cujos projetos demandam um elevado volume de capitais e cuja amortização é de longo prazo.

Neste trabalho, percebemos que as instituições públicas, sobretudo o BNDES, contribuem de maneira fundamental para a inserção de um Estado-Nação mais autônomo na economia internacional e exercem um importante papel na diminuição das disparidades espaciais, promovendo um *up grande* nos campo tecnológico e industrial, sobretudo no contexto de economias que passaram por um processo de industrialização tardia, e uma distribuição territorial das forças produtivas. Como defende Santos (2018), quanto mais tardio o processo de industrialização, mais importante e necessária foi a participação do Estado, por conta dos volumes cada vez maiores de investimentos necessários para a realização dos processos de industrialização.

Portanto, a participação estratégica do BNDES no desenvolvimento econômico e social do país e na diminuição das desigualdades entre as regiões pode e deve ocupar o lugar central nessa instituição de fomento. No entanto, é preciso defender a importância dessa instituição num momento de reorientação política e econômica, colocando a sua centralidade na promoção de empréstimos mais baratos para micro e pequenas empresas com dificuldades de obter empréstimos e responsáveis pela geração de empregos e desenvolvimento e disseminação de tecnologias.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Mansueto; LIMA-DE-OLIVEIRA, Renato; SCHNEIDER, Ben Ross. Política industrial e empresas estatais no Brasil: BNDES e Petrobras. **Texto para Discussão, no. 2013**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.
- COSTA, Karen Fernandez. A transformação do BNDES e sua influência na política de estado do Brasil na década de 90. In. XXX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2006, Caxambu... **Anais do XXX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**. 2004
- COSTA, Karen Fernandez. BNDES: atuação, papel e ideário nos governos Fernando Henrique e Lula. In. XXX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2006, Caxambu... **Anais do XXX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**. 2006
- FARIAS, Helio Caetano. **O papel do BNDES na integração do território brasileiro**. GEOUSP- Espaço e Tempo, n.34, p. 119-133, 2013.
- FERRAZ, João Carlos; ALÉM, Ana Cláudia; MADEIRA, Rodrigo Ferreira. A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo. **Revista do BNDES**, n. 40, p. 5-42, Dez. 2013.
- HIRT, Carla. **O lugar e o papel do BNDES no desenvolvimento brasileiro**. 432f. Tese (Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro 2016.
- OLIVEIRA, Cassio Antunes. Concessões de rodovias no Brasil: formação de grupos econômicos e concentração de capitais. **Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege)**, p.86-118, v. 13, n.22, Set./dez. 2017.
- PESSÔA, Samuel. BNDES vai acabar com uma das mais custosas “meias-entradas. **Conjuntura econômica**, v. 71, n. 5, p. 10-11, Maio 2017.
- PINHO, Carlos E. S. Emergência e declínio do Governo Dilma Rousseff à Luz das capacidades do Estado Brasileiro (2011-2016). **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 6, n. 1, p. 94 – 121, 2016.
- PINTO, Eduardo C. **Dilma: de “coração valente” à “presidenta acuada”**. 2015. Disponível em:<https://www.academia.edu/14967341/Dilma_de_coraçao_valente_à_presidenta_acuada>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- REQUIÃO, Roberto. BNDES, bancos públicos e seu papel no investimento pós-Temer. **Jornal dos Economistas**, p. 6-7, Jun. 2017.
- SANTOS, Leandro Bruno. Bancos de desenvolvimento, crescimento econômico e industrialização, na América Latina. In: CIMINI, Fernanda; CABRIA, Juan Vicente Bachiller; RODRIGUES, Roberta (Org.). **Elites empresariais, Estado e Mercado na América Latina**. 1ed.Belo Horizonte: FACE/UFMG, 2018, v. 1, p. 224-243.
- SANTOS, Leandro Bruno. **Estado e internacionalização das empresas multilatinas**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.
- SANTOS, Leandro Bruno. **Estado, industrialização e os espaços de acumulação das multilatinas**. 541f. Tese (Doutorado em Geografia), Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT), Universidade Estadual Paulista (UNESP), Presidente Prudente, 2012.
- SANTOS, Leandro Bruno; GUIMARAES, R. M. **O BNDES e o Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. In: X Semana de Geografia da UNESP de Ourinhos, 2014, Ourinhos... **Anais do X Semana de Geografia da UNESP de Ourinhos**. 2014.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVA JR., Gilberto Oliveira da. BNDES: 50 anos de ordenamento do território brasileiro. In: SILVEIRA, Márcio Rogério, LAMOSO, Lisandra, MOURÃO, Paulo Fernando Cirino (Org.). **Questões nacionais e regionais**. São Paulo: Expressão Popular: Unesp, 2009.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas. O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Roussef (2011-2014). **Novos Estudos**, n. 102, p. 39-67, Jul. 2015.

TAVARES, Maria da Conceição *et al.* O papel do BNDE na industrialização do Brasil – Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980. **Memórias do desenvolvimento**, n.4, p. 1-331, 2010.

TEIXEIRA, Ricardo A.; PINTO, Eduardo C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, v. 21, Número Especial, p. 909-941, Dez. 2012.

TORRES FILHO, Ernani T.; COSTA, Fernando N. BNDES e o financiamento do desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, v. 21, Número Especial, p. 975-1009, Dez. 2012.