

COLEÇÃO 

BNDES

*Grupos econômicos,
setor público
e sociedade civil*

**CARLOS VAINER
FLÁVIA BRAGA VIEIRA**
Editores

Garamond

CONSELHO EDITORIAL

Bertha K. Becker (*in memoriam*)

Candido Mendes

Cristovam Buarque

Ignacy Sachs

Jurandir Freire Costa

Ladislau Dowbor

Pierre Salama

CARLOS VAINER
FLÁVIA BRAGA VIEIRA
Editores

BNDES
Grupos econômicos, setor público
e sociedade civil

G a r a m o n d

Copyright © dos autores, 2017

Direitos cedidos para esta edição à

Editora Garamond Ltda.

Rua Cândido de Oliveira, 43

CEP 20261-115 – Rio de Janeiro – Brasil

Telefax: (21) 2504-9211

e-mail: editora@garamond.com.br

website: www.garamond.com.br

Revisão Alberto Almeida

Projeto gráfico e capa Estúdio Garamond

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Apoio



FORDFOUNDATION

Na linha de frente das mudanças sociais

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

B629

BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil / organização

Carlos Vainer , Flávia Braga Vieira. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Garamond, 2017.

244 p. : il. ; 23 cm.

Inclui bibliografia

ISBN 9788576174585

1. Economia. 2. Política econômica. I. Vainer, Carlos. II. Vieira, Flávia Braga.

18-47060

CDD: 330

CDU: 330

Todos os direitos reservados. A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

Sumário

| | |
|---|----|
| <i>Apresentação</i> | 7 |
| <i>Presentation</i> | 17 |
| <i>Presentación</i> | 27 |
| | |
| <i>Capítulo 1. Uma aproximação à economia política do BNDES no período 2003-2014</i> | 37 |
| <i>Javier Ghibaudi e Igor Laltuf</i> | |
| Introdução | 37 |
| Breve histórico da trajetória do BNDES na acumulação de capital no Brasil | 38 |
| O BNDES no período 2003-2014: social-desenvolvimentismo e conglomerado | 42 |
| Considerações Finais | 54 |
| Referências..... | 56 |
| | |
| <i>Capítulo 2. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a inserção internacional da economia brasileira (2003-2014)</i> | 59 |
| <i>Javier Ghibaudi e Carla Hirt</i> | |
| Introdução: o BNDES e a inserção internacional do Brasil em questão..... | 59 |
| O padrão de financiamento do BNDES em seu conjunto: continuidade de uma inserção internacional periférica | 61 |
| Os financiamentos do BNDES específicos para a expansão internacional de empresas: a limitada tentativa de um outro padrão de inserção | 68 |
| O financiamento para Infraestrutura no exterior como caso significativo das mudanças no apoio à exportação. | 75 |
| Considerações finais..... | 79 |
| Referências..... | 81 |
| | |
| <i>Capítulo 3. O BNDES no Brasil: uma análise das operações e dos discursos institucionais a partir da década de 1990</i> | 85 |
| <i>Carla Hirt</i> | |
| O BNDES..... | 88 |
| O panorama geral das operações do BNDES | 98 |

| | |
|---|-----|
| O BNDES e as desigualdades regionais: alcance e perfil das operações do banco em território nacional..... | 108 |
| Considerações finais..... | 121 |
| Referências..... | 124 |
| Capítulo 4. BNDES: processo decisório por subtração (2003-2014)..... | 129 |
| <i>Luis Fernando Novoa Garzon</i> | |
| Introdução: lugar de acoplamento entre Estado e Capital | 129 |
| Espaços de poder e decisão sobrepostos no banco | 133 |
| O BNDES na interseção das escolhas empresariais e governamentais | 143 |
| Visões e horizontes do BNDES | 151 |
| Referências | 158 |
| Capítulo 5. A atuação do BNDES na política do setor elétrico brasileiro: 2002-2014..... | 163 |
| <i>Deborah Werner</i> | |
| A atuação do BNDES no Setor elétrico brasileiro em perspectiva histórica | 164 |
| A retomada da atuação do BNDES como agente financeiro setorial e o modelo de <i>project finance</i> | 172 |
| A atuação do BNDES como instrumento de política setorial no período 2002-2014..... | 178 |
| Considerações finais..... | 194 |
| Referências..... | 195 |
| Capítulo 6. BNDES, meio ambiente e fundo Amazônia | 199 |
| <i>Juliana Ferreira Romeiro</i> | |
| Introdução | 199 |
| O Banco, o ambiente, a história | 200 |
| Fundo Amazônia: “O Brasil cuida. O mundo apoia. Todos ganham.” | 208 |
| Considerações finais | 214 |
| Referências..... | 215 |
| Capítulo 7. Conflitos e diálogos entre movimentos sociais e o BNDES..... | 217 |
| <i>Flávia Braga Vieira e Maria Julia Giménez</i> | |
| Introdução | 217 |
| O “S” do BNDES | 219 |
| Cenários de conflito e de diálogo no período 2005-2015 | 229 |
| Considerações finais: pressão e cooperação na construção da agenda pública | 236 |
| Referências..... | 239 |

Apresentação

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem sido, ao longo de sua história, iniciada em 1952, um dos pilares centrais dos processos de acumulação de capital e de reconfiguração territorial por que passou o país, assim como da redefinição em curso dos padrões de integração subordinada do Brasil à economia internacional.

Após sustentar o processo de industrialização que constituía a maior aposta do nacional-desenvolvimentismo do pós-guerra, inclusive sob a ditadura militar, com a redemocratização o Banco passou por dois períodos marcadamente diversos. Assim, nos oito anos de mandato de Fernando Henrique Cardoso o BNDES participou decididamente da reestruturação da economia brasileira que, sob a égide do Banco Mundial e do FMI, e em conformidade com o Consenso de Washington, promoveu a privatização de grande parte das empresas estatais e de setores que estas dominavam. Nos 12 anos seguintes, sob o comando da coalizão liderada por Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, foram-se configurando novas formas de intervenção estatal na economia, seja através de associações diretas entre empresas privadas e estatais, de que é exemplar o setor elétrico, seja através de um maciço suporte financeiro estatal a empresas privadas – nacionais e estrangeiras. Não seria exagero afirmar que, no período de 2003 a 2016, o BNDES protagonizou processos de concentração, centralização e internacionalização de capitais, balizando e condicionando decisões públicas e privadas de investimento. Condições econômicas externas relativamente favoráveis, associadas a um novo arranjo político-institucional, ampliaram as margens de intervenção e multiplicaram as formas de “ativismo” estatal, a despeito de elites cujo senso comum invoca constantemente o vademécum neoliberal.

Em que medida se teria ensaiado neste período um novo modelo? A pergunta não parece destituída de pertinência, sobretudo quando se lança luz sobre o que alguns autores vêm chamando de “desindustrialização” ou “reprimarização” da economia brasileira. Ou, ainda, quando se tem em vista as novas e agressivas formas que tomaram os investimentos de grandes grupos econômicos brasileiros, tanto na América Latina como na África, recolocando em debate algumas teses que, nos idos dos anos 1970, sugeriam a emergência de um “sub-imperialismo” brasileiro.

A partir de 2003, num contexto global de forte crescimento das chamadas “economias emergentes”, particularmente China e Índia, quando a retomada do

crescimento se afirmava e o novo padrão de inserção global do país na economia internacional começava a ganhar traços mais nítidos, o BNDES surgiu como agente central e decisivo dos processos econômicos, territoriais, ambientais e, por que não arriscar, geopolíticos. Desde então, o Banco protagonizou dinâmicas de concentração e centralização dos capitais, apoiando de maneira decisiva a internacionalização de grandes grupos, e tem constituído o principal suporte dos ambiciosos programas de investimento reunidos sob o *label* do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Nestes termos, mais que mero executor de políticas emanadas de outros centros decisórios, o BNDES poderia ser considerado um dos principais centros de formulação, definição e execução de programas de investimento e, em consequência, um centro decisivo na conformação das dimensões político-institucionais, socioeconômicas e territoriais da economia e da sociedade brasileiras neste início de século.

A partir deste conjunto de hipóteses, desenvolveu-se entre 2012 e 2016 o Programa de Pesquisa “BNDES, financiamento público e capital privado: dimensões político-institucionais, socioeconômicas e territoriais”. Contando com uma equipe multidisciplinar e interinstitucional¹, o Programa objetivava identificar, reunir e sistematizar informações que possibilitassem lançar as bases para pesquisas mais aprofundadas nas seguintes direções:

1. Levantamento e análise da história e da realidade institucionais do BNDES;
2. Identificação e análise dos processos decisórios no BNDES, assim como de suas relações com o aparato governamental e com grupos econômicos privados;
3. Levantamento e avaliação das intervenções do BNDES enquanto agente de estruturação do território;
4. Levantamento e análise da ação do BNDES como suporte e vetor do processo de internacionalização de corporações brasileiras;

1 O Programa foi coordenado pelo professor Carlos Vainer (IPPUR/UFRJ) e contou com a participação dos seguintes pesquisadores: Carla Hirt (geógrafa e doutora pelo IPPUR/UFRJ), Deborah Werner (economista e doutora pelo IPPUR/UFRJ), Flávia Braga Vieira (professora de Sociologia da UFRRJ), Javier Ghibaudi (professor de Economia da UFF), Juliana Ferreira Romeiro (geógrafa e doutoranda do IPPUR/UFRJ) e Luis Fernando Novoa Garzon (professor de Ciência Política da UNIR). Integraram a equipe de pesquisa os seguintes discentes de graduação: Aline Cardoso, André Flores, Felipe Siston, Felipe Velloso, Gabriel Magalhães, Juan Carlos Phillips e Juliana Melo. Por fim, a equipe contou com a participação de Igor Laltuf (graduado em economia pela UFF) e Maria Júlia Giménez (mestre em Ciências Sociais pela UFRRJ). O Programa foi apoiado pela Fundação Ford, e bolsas de pesquisa para estudantes também foram providas pela FAPERJ, PROPPG/UFRRJ e UFF.

5. Identificação e análise do papel do BNDES na reestruturação do setor elétrico brasileiro;
6. Levantamento, mapeamento e análise das relações do BNDES com movimentos sociais e entidades sindicais;
7. Estudo da trajetória da questão ambiental nas políticas e diretrizes do BNDES, com foco especial na constituição, gestão e intervenções do Fundo Amazônia.

Além de um extensivo levantamento de dados em documentos oficiais do Banco, em periódicos especializados e na imprensa, e da revisão da literatura, o programa de pesquisa contemplou algumas outras atividades, a saber:

- Revisão bibliográfica sobre as relações entre Estado-capital-empresariado no Brasil e o papel do histórico do BNDES nessa articulação. A partir desta revisão foi redigido o artigo “Burguesia, Estado e desenvolvimento capitalista no Brasil a partir de 1930: interpretações e debates”, apresentado e debatido, em abril de 2013, com a presença dos professores Virginia Fontes (Fiocruz), Carlos Brandão (IPPUR/UFRJ) e João Roberto Pinto (UniRio). O texto foi publicado em 2016 e está disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/2065>
- Entrevistas com destacados intelectuais na temática sobre o desenvolvimento nacional: professores Maria da Conceição Tavares, Carlos Lessa, Carlos Frederico Leão Rocha, Carlos Brandão e Ricardo Bielschowsky.
- Organização da Sessão Livre “BNDES: o Banco, o território e o meio ambiente” no XV ENANPUR – Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, em maio de 2013. A sessão foi composta pelos professores Carlos Brandão, Clélio Campolina, Maurício Borges e Tânia Bacelar.
- Entrevistas com dirigentes e técnicos do BNDES².

As hipóteses iniciais do trabalho de pesquisa estavam ancoradas na percepção de que, ao longo da história do desenvolvimento econômico nacional, o

2 Foram realizadas as seguintes entrevistas: Maurício Borges – Diretor, João Carlos Ferraz – Diretor, Ana Claudia Alem – Chefe do Departamento de Pesquisas Econômicas, Alexandre Siciliano – Gerente Setorial do Departamento de Energia Elétrica e Energias Alternativas, André Barros da Hora – Gerente Setorial do Departamento de Papel e Celulose, André Pompeo Mendes – Gerente Setorial do Departamento de Petróleo e Gás, David Kupfer, Marcelo Miterhof e Felipe Marques – Grupo de Política Industrial, Flávia Kickingner – Chefe do Departamento de Avaliação, Inovação e Conhecimento, Guilherme Martins – Gerente da Área de Meio Ambiente, Helena Tenório Veiga – Departamento de Prioridades, Luiz Antônio Pazos – Gerente do Departamento de Articulação, Paulo Faveret – Superintendente de Recursos Humanos, Pedro Sérgio Landim – Gerente Setorial do Departamento de Mineração, Raphael Stein e Martin Ingouville – analistas da Área de Meio Ambiente, Simone Saisse – Gerente da Área Internacional, Leonardo Pamplona – Gerente do Departamento de Economia Solidária.

BNDES teve um papel preponderante. A literatura especializada não raramente indica que ainda no segundo governo Vargas, período de sua criação, e mais profundamente a partir do Plano de Metas do governo JK, o Banco se consolidou como importante *think tank* do desenvolvimento do país³. Este papel de liderança deveu-se fundamentalmente a dois aspectos.

O primeiro deles foi o protagonismo estatal na formulação e operacionalização das políticas de industrialização e modernização da economia e da sociedade brasileiras, o qual esteve amplamente ancorado na capacidade de financiamento destas políticas. Uma vez que o capital privado no país nunca assumiu o financiamento de médio e longo prazo, coube às instituições financeiras estatais esta tarefa. Sem desmerecer as demais instituições, tais como o Banco do Brasil, o BNH (posteriormente Caixa Econômica Federal) e os bancos estaduais e regionais, é o BNDES que – em mais momentos e com recursos mais volumosos – sustentou o financiamento das políticas de desenvolvimento.

O segundo aspecto diz respeito à capacidade interna do BNDES de produzir o planejamento de tais políticas. Este aspecto esteve diretamente relacionado à composição do corpo técnico do Banco, considerado na bibliografia da área como altamente capacitado e detentor de liberdade para formulação e ação⁴.

Desta forma, desde os anos 1950, a instituição teria estado no centro da formulação e execução das políticas de desenvolvimento, liderando as ações do Estado e, na maior parte do tempo, substituindo a burguesia e o empresariado nacionais em seu esperado papel modernizador e inovador. A partir dos anos 1990, contudo, teria perdido tal papel de liderança. O período inflacionário dos anos 1980 e a adoção da ortodoxia neoliberal nos anos 1990 (privatizações, ajuste fiscal e financiamento ao setor privado, com destaque para setores exportadores e com controle estrangeiro) teriam colocado o BNDES em posição secundária no planejamento macroeconômico nacional⁵ (Costa, 2011; Batista, 2002).

A chegada da coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores ao governo federal, em 2003, foi saudada como mudança na política de desenvolvimento nacional. No que tange ao papel do BNDES, tais expectativas e apostas de alteração de rumos na macroeconomia pareciam se cumprir. Os recursos

3 Ver entre outros: MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64*. RJ: Paz e Terra, 1985. A história do BNDES, suas fases e processos, estão mais detidamente apresentados no Capítulo 1 desta publicação.

4 Ver entre outros: IANNI, Octávio. *Estado e capitalismo*. SP: Brasiliense, 1975; e MARTINS, Luciano. *Industrialização, burguesia nacional e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

5 Ver entre outros: COSTA, Karen Fernandez. *Metamorfoses: o papel do BNDES na reordenação da economia brasileira*. Campinas/SP: Tese de Doutorado, 2011; e BATISTA, Jorge Chami. *O BNDES e o desenvolvimento brasileiro*. Fórum Nacional: Estudos e Pesquisas, n° 39. Rio de Janeiro, setembro de 2002.

aumentaram e, em consequência, a possibilidade de desembolsos e financiamento. Internamente, houve grandes alterações. No período da presidência de Luciano Coutinho (2007-2016), por exemplo, o quadro técnico saltou de 200¹ para 2.800 funcionários, em função de uma sequência de concursos e contratações. Tudo sugeriria um aumento do protagonismo intelectual e político do Banco.

As investigações do Programa de Pesquisa “BNDES, financiamento público e capital privado: dimensões político-institucionais, socioeconômicas e territoriais” em parte confirmaram esta percepção. Por outro lado, entrevistas e análises de documentos também permitiram concluir que, ao mesmo tempo em que desempenhava em algum nível um papel planejador, o BNDES manteve-se, ao longo do período, fiel ao cumprimento dos pressupostos das organizações financeiras: análise de risco, garantias de retorno e lucratividade.

A partir da análise deste seu duplo perfil (banco/agência de desenvolvimento), podem-se afirmar alguns elementos:

- A partir de 2003 é possível verificar uma maior presença do Estado e do BNDES na economia nacional, apoiando e assegurando o crescimento econômico: financiando o Banco, financiando as empresas, financiando o próprio Estado.
- O padrão de acumulação capitalista no Brasil não mudou profundamente no período recente, mas o Banco mudou: mais recursos, novos atores, novos territórios de atuação.
- O capitalismo brasileiro sem o BNDES seria menor, assim como a presença internacional da economia brasileira também teria sido menos expressiva, especialmente na América Latina e na África.
- O Banco é mais pautado por outras instâncias do governo e da sociedade do que propriamente pauta o país, apresentando-se como pouco capaz de gerar dinâmicas novas no desenvolvimento brasileiro.
- Da mesma forma, apresenta-se pouco capaz de engendrar dinâmicas territoriais consistentes com uma estratégia nacional de integração regional.
- Além do papel concentrador e centralizador, o BNDES também desenvolveu políticas originais no período, pulverizando sua presença através, por exemplo, do Cartão BNDES e ampliando seu apoio a instâncias governamentais (estados e municípios).

1 O quadro reduzido se deu em função da aposentadoria de cerca de 700 funcionários de carreira nos anos anteriores. Informações sobre o corpo técnico do BNDES – sua história e composição atual – foram coletadas em literatura especializada, assim como em entrevistas com técnicos do Banco e intelectuais. Esta reflexão acompanhou o Programa de pesquisas enquanto subprojeto, mas não compôs uma reflexão mais acabada nesta publicação, na medida em que o objetivo inicial de conduzir não foi possível realizar um *survey* com o atual corpo técnico.

- Ainda que os recursos para o desenvolvimento social continuem sendo uma parte pouco expressiva dos desembolsos totais do Banco, durante o período analisado o “S” do BNDES teve mais recursos do que em qualquer outro momento da história do BNDES.

Cada um dos elementos enunciados acima está detalhadamente analisado nos capítulos desta publicação. O Capítulo 1, “Uma aproximação à economia política do BNDES no período 2003-2014: setores produtivos, grupos empresariais e o debate sobre sua ação”, de autoria de Javier Ghibaudi e Igor Laltuf, após apresentar um histórico do papel do BNDES nos principais projetos políticos para o desenvolvimento do país, realiza uma análise geral da ação do BNDES no período 2003-2014. O objetivo principal é compreender as “características mais visíveis dentro da articulação entre Estado, elites e acumulação de capital no Brasil contemporâneo”.

Carla Hirt e Javier Ghibaudi, no Capítulo 2, “O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a Inserção Internacional da Economia Brasileira (2003-2014)”, analisam as ações internacionais do BNDES no período estudado. Os autores destacam a relação do Banco com grupos de capital estrangeiro com filiais no Brasil, as ações do Banco em apoio à expansão internacional de empresas sediadas no Brasil e a expansão internacional institucional, com a abertura de escritórios e subsidiárias do BNDES fora do país.

No Capítulo 3, “O BNDES no Brasil: uma análise das operações e dos discursos institucionais a partir da década de 1990”, Carla Hirt analisa as transformações e as retóricas institucionais do BNDES desde 2003, após breve exame da década anterior. Em seguida, apresenta os resultados institucionais, a partir de uma análise geral das operações do Banco, para, posteriormente, examinar as operações do BNDES nos últimos anos, traçando um quadro sintético com o alcance e o perfil do Banco na promoção do desenvolvimento durante o período.

No Capítulo 4, “BNDES: processo decisório por subtração (2003-2014)”, Luiz Fernando Nova Garzon analisa as dinâmicas de tomada de decisão que envolvem o BNDES no período compreendido entre 2003 e 2013. Ao invés de apenas desenhar um “fluxograma formal” das tomadas de decisão, a pesquisa descortina três esferas destes processos: do Banco, no Banco e para o Banco. “O primeiro trata do processo interno e formal propriamente dito, o segundo trata de espaços semiformais forjados no BNDES por capitais e blocos de capital e o terceiro refere-se a agendas construídas fora do Banco e para ele”.

Deborah Werner discute no Capítulo 5, “A atuação do BNDES na política do setor elétrico brasileiro: 2002-2014”, as diferentes dinâmicas da relação do BNDES com o setor elétrico. Baseada na análise dos contratos de operações

diretas e indiretas do BNDES, a autora destaca, a partir de 2004, o papel central do Banco no financiamento de empreendimentos para a expansão da matriz energética desenvolvidos pela associação entre empresas públicas e privadas.

No Capítulo 6, “BNDES, meio ambiente e Fundo Amazônia”, Juliana Ferreira Romeiro analisa, através de um resgate histórico, como a questão ambiental foi progressivamente inserida no campo de preocupações e diretrizes do BNDES, assim como os limites da atuação do Banco neste terreno. Frente ao importante papel que tem desempenhado o Fundo Amazônia na constituição da temática, também foi realizada uma breve análise sobre sua constituição e projetos apoiados.

Por fim, Flavia Braga Vieira e Maria Julia Giménez analisam no Capítulo 7, “Conflitos e diálogos entre movimentos sociais e o BNDES”, como a questão social foi reformulada internamente, assim como também os repertórios de ação empreendidos pela sociedade civil organizada para introduzir demandas sociais e incidir nas políticas do BNDES durante o período estudado.

O BNDES é herdeiro da tradição intelectual e política do nacional-desenvolvimentismo, que estava ancorada na generosa e inabalável crença de que o capitalismo periférico (países subdesenvolvidos ou dependentes) seria capaz, graças a uma decisiva e permanente presença do Estado, de superar os obstáculos estruturais ao desenvolvimento e, em consequência, realizar o tão desejado *catch up*, isto é, alcançar patamares de produtividade, competitividade, integração social e territorial próximos aos dos países centrais. Este desenvolvimento teria como virtude engendrar processos virtuosos que conduziriam à afirmação da autonomia nacional, à modernização econômica e social e à superação das graves desigualdades sociais e regionais. O BNDES nasceu e viveu, à exceção do interregno neoliberal dos anos 1990, para assegurar os fundamentos financeiros desta utopia desenvolvimentista. Este livro pretende contribuir para uma indispensável avaliação rigorosa dos resultados da aposta desenvolvimentista. Faz sentido, ainda e sempre, após sete décadas de “desenvolvimento”, desconhecer que ele tem sido um mecanismo de produção e reprodução ampliada das desigualdades sociais e regionais? Faz sentido continuar a busca de uma burguesia nacional com vocação para liderar um projeto nacional de desenvolvimento autônomo, desconhecendo tanto os limites econômico-financeiros, geopolíticos, quanto, sobretudo, as realidades político-institucionais e ideológicas que parecem condenar as elites dominantes e, em consequência, o país, a padrões de reprodução continuada e ampliada da condição periférica e dependente e da sociedade mais desigual do mundo?

A apresentação dos resultados do programa de pesquisa “BNDES, financiamento público e capital privado: dimensões político-institucionais, socioeconômicas e territoriais” não poderia terminar sem agradecer a todos

que, de diferentes formas, deram sua contribuição e apoio. Primeiramente, à Fundação Ford que garantiu os recursos necessários para a pesquisa e para esta publicação e a Aurélio Vianna Jr., Oficial de Programa da Fundação *Ford* no Brasil, colega que, respeitoso de nossa autonomia e liberdade intelectual e de pesquisa, nos instigou com suas dúvidas e reflexões. Cabe também registrar nosso reconhecimento aos inúmeros colegas, acadêmicos, intelectuais que se dispuseram a conversar conosco, a ler nossas reflexões parciais e comentá-las em entrevistas, reuniões e seminários durante estes anos.

Finalmente, de forma muito especial, temos que agradecer ao corpo técnico e à Diretoria do BNDES, que não apenas nos forneceram informações de maneira exemplarmente republicana, mas estiveram sempre abertos ao diálogo e foram absolutamente generosos em compartilhar conosco seu tempo, suas dúvidas, suas convicções. Em muitos anos de pesquisa sobre políticas governamentais, junto a muitas agências e instituições governamentais, jamais encontramos tanta abertura, tanto sentido público e tanto respeito pela pesquisa acadêmica, ainda mais virtuosos quando nossos interlocutores eram conhecedores de muitas de nossas críticas às políticas do Banco.

Uma nota final, indispensável. Os resultados de nossas pesquisas vêm a público num contexto econômico, político e cultural profundamente diverso daquele de quando as investigações tiveram curso. A alguns essa publicação pode parecer anacrônica, pois fala de processos decisórios, políticas, práticas e ações de um tempo deixado para trás pelo golpe parlamentar-judicial que derrubou a presidente Dilma Rousseff e entronizou um governo ilegítimo que, à revelia da população, e sem ter sido eleito para tanto, promove a entrega do patrimônio público e pisoteia direitos sociais conquistados ao longo de muitos anos de luta pelo nosso povo. Nesse contexto, o BNDES retoma e aprofunda as opções que marcaram os anos 1990, rebaixado a instrumento de sustentação da sistemática e decidida transformação da nação em butim a ser liquidado na bacia das almas.

Por esta razão, talvez muitos acreditem que não seria hora de discutir e criticar políticas conduzidas pelos governos Lula e Dilma, quando assistimos à transformação dos poderes executivo e legislativo em meros serviços de interesses privados segmentados. É nossa convicção, porém, que o estudo, análise e discussão do que se passou sob os governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores são fundamentais, mais ainda num momento de derrota como o que vivem as forças populares, democráticas e progressistas. Se o acompanhamento e a resistência às políticas liquidacionistas de Temer são prioritários, é importante questionar as esperanças alimentadas por um pretensão social-desenvolvimentismo que, como seu antecessor, o nacional-desenvolvimentismo, se mostrou incapaz de desafiar as estruturas econômicas, políticas e institucionais que fazem do

desenvolvimento um caminho aparentemente sem volta para a miséria e a barbárie. Talvez outro tivesse sido o desenlace se o BNDES, e o governo, de modo geral, houvessem apostado menos nas alianças com as grandes corporações e mais nos setores populares organizados que pressionavam por outras políticas e outros caminhos. Isso pode ser uma grande e valiosa lição. Embora não tivesse sido este o objetivo principal da pesquisa quando teve início, a análise do que fez o BNDES talvez ajude a repensar e reinventar caminhos e projetos.

Carlos Vainer e Flávia Braga Vieira
Novembro de 2017

Presentation

Throughout its history, the National Bank for Economic and Social Development (BNDES) has been one of the central pillars supporting processes of capital accumulation and territorial reconfiguration that Brazil has undergone since 1952. Likewise, it has played a crucial role in redefining the patterns of Brazilian subordinate integration to international economy.

After sustaining the industrialization process which was the core project of post-war national-developmentalism, even under the military dictatorship, during the redemocratization period the Bank underwent two markedly different phases. Firstly, during the eight years of the Fernando Henrique Cardoso's administration, the BNDES had a decisive participation in the restructuring of Brazilian economy, which promoted the privatization of a large number of state-owned companies and their direct and subordinate assets, under the aegis of the World Bank and the IMF, according to the Washington Consensus. Secondly, during the following 12 years, under the command of the government coalition led by Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff, new forms of state intervention in the economy were gradually implemented, either through direct associations between private and state-owned enterprises, of which the power generation and distribution sector is an example, or through massive state financial support to private companies, both domestic and foreign. It would be no exaggeration to state that, from 2003 to 2016, the BNDES was involved in processes of concentration, centralization and internationalization of capital, setting the proper conditions for and guiding decision taking on public and private investment. Relatively favorable international economic conditions associated with a new political and institutional arrangement allowed for a wider scope of intervention and multiple ways of state "activism", despite Brazilian elites, whose common sense is constantly based on neoliberal recipes.

To what extent would a new model have been tried during this period? This is not an irrelevant question, especially when we analyze what some authors have called "deindustrialization" or "reprimarization" of the Brazilian economy, or when we consider the new and aggressive forms of investments made by large Brazilian economic groups in Latin America and Africa, which fuels the debate about some late 1970 theses suggesting the emergence of a Brazilian "sub-imperialism."

Since 2003, within a context of strong growth of the so-called "emerging economies", particularly China and India, once the Brazilian economy started

growing again and a new pattern of global economic insertion started to take shape, the BNDES emerged as the central and decisive player in economic, territorial, environmental and even geopolitical processes. Then, the Bank played a dynamic role in the concentration and centralization of capital, decisively supporting the internationalization of large groups, thus becoming the main support for ambitious investment programs which were part of the PAC label, that is, the Growth Acceleration Program.

Rather than merely executing policies established by other decision-making bodies, the BNDES may be regarded as one of the main centers for the formulation, definition and execution of investment programs and, consequently, a decisive entity in shaping the political, institutional, socioeconomic and territorial aspects of Brazilian society and economy at the beginning of the current century.

Based on this set of hypotheses, the Research Program “BNDES, Public Financing and Private Capital: Politico-Institutional, Socio-Economic and Territorial Dimensions” was developed between 2012 and 2016. Gathering a multidisciplinary and interinstitutional¹ team, the Program aimed to identify, collect and systematize information in order to lay the groundwork for further research along the following guidelines:

1. Survey and analysis of BNDES’ institutional history and reality;
2. Identification and analysis of BNDES’ decision-making processes, as well as their relations with the government apparatus and private economic groups;
3. Survey and assessment of the BNDES’ interventions as territorial restructuring agent;
4. Survey and analysis of BNDES’ interventions as support and vector for the internationalization of Brazilian corporations;
5. Identification and analysis of the role played by the BNDES in restructuring the Brazilian electricity sector;

1 The Program was coordinated by Prof. Carlos Vainer (IPPUR / UFRJ) and the following researchers participated: Carla Hirt (geographer and PhD from IPPUR / UFRJ), Deborah Werner (Economist and PhD from IPPUR / UFRJ), Flávia Braga Vieira (Professor of Sociology at UFRRJ), Javier Ghibaldi (Professor of Economics at UFF), Juliana Ferreira Romeiro (Geographer and PhD student at IPPUR / UFRJ) and Luis Fernando Novoa Garzon (Professor of Political Science at UNIR). The following undergraduate students were part of the research team: Aline Cardoso, André Flores, Felipe Siston, Felipe Velloso, Gabriel Magalhães, Juan Carlos Phillips and Juliana Melo. Finally, the following researchers were also part of the team: Igor Laltuf (graduated in economics from UFF) and Maria Júlia Giménez (Master in Social Sciences from UFRRJ). The Program was supported by the Ford Foundation and research scholarship grants for students were provided by FAPERJ, PROPPG / UFRRJ and UFF.

6. Survey, mapping and analysis of BNDES' relations with social movements and trade unions;
7. Study of BNDES' environmental policies and guidelines, with special focus on the foundation, management and interventions of the Amazon Fund.

In addition to extensive data collection from official bank documents, specialized journals, the press, and revising related literature, the research program included some other activities, namely:

- Bibliographic review of the state-capital-business interrelations in Brazil and the historic role played by BNDES within this framework. Based on such a review, the article “Bourgeoisie, State and Capitalist Development in Brazil since 1930: interpretations and debates” was written, presented and debated in April 2013 before Professors Virginia Fontes (Fiocruz), Carlos Brandão (IPPUR / UFRJ) and João Roberto Pinto (UniRio). The text was published in 2016 and is available at: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/2065>
- Interviews with notable intellectuals on the theme of national development: Prof. Maria da Conceição Tavares, Prof. Carlos Lessa, Prof. Carlos Frederico Leão Rocha, Prof. Carlos Brandão, Prof. Ricardo Bielschowsky.
- Organization of the Free Session “BNDES: the Bank, the territory and the environment” at the XV ENANPUR - National Meeting of the National Postgraduate Association in Urban and Regional Planning, in May 2013. Professors Carlos Brandão, Clélio Campolina, Maurício Borges and Tânia Bacelar debated on the subject matter in this session.
- Interviews with BNDES managers and technicians².

The initial hypotheses of the research project were anchored in the perception that the BNDES played a preponderant role throughout the history of Brazilian economic development. It is not rare to find in specialized literature references to the fact that the BNDES consolidated itself as an important think

2 The following interviews were carried out: Maurício Borges - Director, João Carlos Ferraz - Director, Ana Claudia Alem - Head of the Department of Economic Research, Alexandre Siciliano - Sector Manager of the Department of Electric Energy and Alternative Energies, André Barros da Hora - Sector Manager of the Paper and Cellulose Department, André Pompeo Mendes - Sector Manager of the Oil and Gas Department, David Kupfer, Marcelo Miterhof and Felipe Marques - Industrial Policy Group, Flávia Kickingier - Head of the Evaluation, Innovation and Science Department, Guilherme Martins - Manager of the Environmental Department, Helena Tenório Veiga - Department of Priorities, Luiz Antônio Pazos - Manager of the Articulation Department, Paulo Faveret - Superintendent of Human Resources, Pedro Sergio Landim - Sector Manager of the Mining Department, Raphael Stein and Martin Ingouville - Analysts at the Environmental Area, Simone Saisse - International Area Manager, Leonardo Pamplona Manager of the Solidarity Economy.

tank on the country's development³, around the time of its foundation during the second Vargas administration, and even more so when the Plan of Goals was created by Juscelino Kubitschek's government. This leadership role was fundamentally based on two aspects.

The first aspect refers to the role played by the state in formulating and enacting policies of industrialization and modernization of Brazilian economy and society, largely based on the capacity of funding such policies. Since private capital in Brazil has never taken on medium and long-term financing, this task was left to state-owned financial institutions. With no disregard for other bodies such as Banco do Brasil, BNH (later Caixa Econômica Federal) and state and regional banks, the BNDES has been the entity which most frequently funded development policies with larger resources.

The second aspect refers to the Bank's internal capacity to plan and elaborate such policies. This is inextricably linked to the composition of BNDES' technical staff, regarded in specialized bibliography as highly qualified and capable of freely formulating such policies and taking action⁴ accordingly.

Thus, since the 1950s, the Bank has played a major role in the formulation and implementation of development policies, leading State intervention and, for the most part, substituting the national bourgeoisie and business class in the modernization and innovation role that one would expect them to play. From the 1990s on, however, the Bank lost that leading role. The inflationary period in the 1980s and the adoption of neoliberal orthodoxy in the 1990s (privatization, fiscal adjustment, and funding geared towards the private sector, particularly to export sectors and those under foreign control) placed the BNDES in a secondary position when it comes to national macroeconomic planning⁵ (Costa, 2011; Batista, 2002).

When the coalition led by the Workers' Party took office in 2003 it was hailed as a significant change in the national development policy. What highlights the BNDES role, is that expectations and forecasts of a macroeconomic policy turning point seemed to have been realized. Resources increased and consequently the possibility of greater disbursements and funding. Internally, major changes took place. During the presidency of Luciano Coutinho

3 See among others: MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil* Pôs 64. RJ: Paz e Terra, 1985. The history of the BNDES, its phases and processes, are more fully discussed in Chapter 1 of this publication.

4 See among others: IANNI, Octávio. *Estado e Capitalismo*. SP: Brasiliense, 1975 and MARTINS, Luciano. *Industrialização, burguesianacional e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

5 See among others: COSTA, Karen Fernandez. *Metamorfozes: o papel do BNDES na reordenação da economia brasileira*. Campinas / SP: Doctoral Thesis, 2011 and BATISTA, Jorge Chami. *O BNDES e o desenvolvimentobrasileiro. Fórum Nacional: Estudos e Pesquisas, nº 39*. Rio de Janeiro, September 2002.

(2007-2016), for example, the number of technical staff sky-rocketed from 200⁶ to 2,800 following a significant increase in the number of tenders and contracts. This suggests that the Bank actually furthered its intellectual and political leadership.

Research carried out under the program “BNDES, public financing and private capital: politico-institutional, socio-economic and territorial dimensions” partly confirmed the aforementioned. On the other hand, the analysis of documents and the interviews carried out showed that besides playing to a certain degree a planning role, throughout this period the BNDES followed the operational principles typical of all financial organizations: risk assessment, guarantees of return on investment and profitability criteria.

After assessing this double profile (bank / development agency), we can state the following:

1. From 2003 onwards, there is notably greater State and BNDES intervention in the Brazilian economy, supporting and ensuring economic growth: by financing the bank, financing companies, and financing the State itself.
2. The pattern of capitalist accumulation in Brazil has not changed profoundly in recent years, but the Bank has indeed changed: more resources, new players and new areas of activity.
3. Without the BNDES Brazilian capitalism would have been smaller, just as international economic activities of Brazilian companies would have been less intensive, particularly in Latin America and Africa.
4. The Bank has been guided by other government and society instances rather than by the interests of the country itself, which shows limited capacity to generate new dynamics in Brazilian development.
5. Likewise, it shows limited capacity to generate territorial dynamics following a national strategy of regional integration.
6. In addition to its concentrating and centralizing role, the BNDES developed original policies in the period, spreading its operations through, for example, the BNDES Card and expanding its support to governmental bodies (states and municipalities).

6 Such a reduced staff was due to the retirement of some 700 career employees in previous years. Information on BNDES' technical staff - its history and current composition - was collected from specialized literature, as well as in interviews with bank technicians and intellectuals. This theme was considered all along the Research Program as a subproject, but did not become a finished subject-matter in this publication since the initial objective of conducting a survey among the current technical staff was not possible to be carried out.

7. Although resources for social development continued to be a small part of the Bank's total disbursements during the analyzed period, the "S" in the BNDES acronym obtained larger resources than at any time in the history of the BNDES.

Each of the items listed above is analyzed in detail in the chapters of this publication. Chapter 1, *An approach to the political economy of the BNDES in the period 2003-2014: productive sectors, business groups and the debate on its activities*, authored by Javier Ghibaudi and Igor Laltuf, after presenting a history of the 'role played by the BNDES in the main political projects for the development of the country, a general analysis of BNDES' activities in the period 2003-2014 is carried out. The main objective is to understand the "outstanding characteristics within the articulation among State, Elites and Capital Accumulation in contemporary Brazil".

In Chapter 2, *The National Bank for Economic and Social Development and the International Insertion of the Brazilian Economy (2003-2014)*, Carla Hirt and Javier Ghibaudi analyze the international activities of the BNDES during the period studied. The authors highlight the Bank's relations with foreign capital groups with branches in Brazil, the Bank's activities to support the international expansion of Brazilian-based companies and the Bank's international expansion, with the opening of BNDES offices and subsidiaries abroad.

In Chapter 3, *The BNDES in Brazil: an analysis of institutional operations and discourses since the 1990s*, Carla Hirt analyzes the BNDES transformations and institutional rhetoric from 2003 on, after a brief review of the previous decade. Then the author presents the institutional results, based on a general analysis of the Bank's operations. Afterwards, she examines BNDES' operations in recent years, outlining the bank's scope and profile in promoting Brazilian development during this period.

In Chapter 4, *BNDES: decision-making by subtraction (2003-2014)*, Luiz Fernando NovoaGarzon analyzes the decision-making dynamics involving the BNDES between 2003 and 2013. Rather than just designing a "formal decision-making flowchart", research revealed three spheres in this process: from the Bank, in the Bank and for the Bank. "The first one deals with the internal and formal decision-taking process itself, the second one deals with semi-formal instances forged in the BNDES by capital and capital blocks, and the third one refers to agendas constructed outside the Bank and for the Bank."

Deborah Werner discusses in Chapter 5, *The BNDES' involvement in the Brazilian policy for the electricity sector: 2002-2014*, the different dynamics in BNDES' relations with the electricity sector. Based on the analysis of BNDES' contracts for direct and indirect operations, the author highlights the central

role of the Bank in funding projects developed by public-private partnerships to expand the energy infrastructure from 2004 on.

In Chapter 6, *BNDES, Environment and the Amazon Fund*, Juliana Ferreira Romeiro analyzes through historical research the ways by which the environmental issue gradually became part of BNDES' concerns and guidelines. She also points out the Bank's limits in this field. Given the important role played by the Amazon Fund in this respect, a brief analysis about its creation and the projects supported was also carried out.

Finally, Flavia Braga Vieira and Maria Julia Giménez discuss in Chapter 7, *Conflicts and dialogues between social movements and the BNDES*, that is, how the social question was reformulated internally, as well as the scope of actions undertaken by organized civil society to introduce social demands and exert an impact on BNDES' policies during the period studied.

The BNDES is heir to the intellectual and political tradition of national-developmentalism, which was anchored in the generous and unshakable belief that peripheral capitalism (underdeveloped or dependent countries) would be able, thanks to a decisive and persistent intervention of the state, to overcome the structural obstacles preventing development and thereby to achieve the desired catch-up, i.e. reaching levels of productivity, competitiveness and social and territorial integration close to those of the developed countries. Such a development would generate virtuous processes that would lead to national autonomy and economic and social modernization, thus overcoming wide social and regional inequalities. With the exception of the neoliberal period in the 1990s the BNDES was founded and has operated to provide the financial resources for this developmental utopia. This book aims to contribute to an indispensable and rigorous assessment of the results of the developmental project. Does it make any sense after 7 decades of "development" to permanently disregard the fact that it has been a mechanism producing and widely reproducing social and regional inequalities? Does it make any sense to continue the search for a national bourgeoisie that would lead a national project of autonomous development, ignoring the economic-financial and geopolitical limitations and above all disregarding the political, institutional and ideological realities that seem to condemn the ruling elites and the country itself to patterns that widely and continuously reproduce the peripheral and dependent status and one of the most unequal societies in the world?

The presentation of the results of the research program "BNDES, public financing and private capital: political-institutional, socio-economic and territorial dimensions" could not come to an end without saying thank you to everyone who in different ways gave us their contribution and support. Firstly, the Ford Foundation, which invested the necessary resources for the research

project and for this publication, particularly Mr. Aurélio Vianna Jr., Program Officer of the Ford Foundation in Brazil, a colleague who, respectful of our autonomy and intellectual freedom to carry out our research, challenged us with his doubts and reflections. It is also important to state our acknowledgement of the many colleagues, academics and intellectuals who were willing to talk with us, to read our partial reflections and to comment on them in interviews, meetings and seminars over the last few years.

Last but not least, we have to particularly thank the BNDES staff and management, who not only gave us information in an exemplary republican way, but were always open to dialogue and absolutely generous in spending part of their time and sharing their doubts and convictions with us. After many years researching government policies at several government agencies and institutions, we have never encountered so much openness, public common sense and respect for academic research. This is even more praiseworthy given the fact that our interlocutors were aware of our critiques of the Bank policies.

A final and indispensable note. The results of our research are made public in an economic, political and cultural context profoundly different from those that were in place when this research was carried out. To some, this publication may seem an anachronism because it speaks of decision-making processes, policies, practices and actions of a time left behind due to the parliamentary-judicial coup that overthrew President Dilma Rousseff and enshrined an illegitimate government, which, in default of the people and without having been elected to that end, promotes the privatization of public assets and tramples upon social rights conquered by our people over many years of struggle. In this context, the BNDES has resumed and deepened the policies that were typical the 1990s. It has become a mere tool to support the systematic and purposeful transformation of the nation into a booty to be sold out at inglorious low prices.

For this reason, many may believe that it is not high time to discuss and criticize the policies pursued by the Lula and Dilma administrations, when we see that the executive and legislative powers have turned into mere servants of segmented private interests. It is our belief, however, that the study, analysis, and discussion of what has happened under the governments led by the Workers' Party is fundamental, even more so at a time of defeat of the popular, democratic and progressive forces. If following up and resisting Temer's liquidation policies is a priority, it is also important to question hopes fueled by a so-called social-developmentalism that, like its predecessor, national-developmentalism, has proven itself incapable of challenging the economic, political, and institutional structures that turn development into a seemingly unhampered path

to misery and barbarism. Perhaps another would have been the outcome if the BNDES and the government had not relied so heavily upon alliances with large corporations but rather upon organized popular sectors that demanded other policies and different ways. This can be a relevant and valuable lesson. Although this was not the main goal of this research project to begin with, the analysis of what the BNDES has done may help us to rethink and reinvent political ways and projects.

Carlos Vainer and Flávia Braga Vieira
November 2017

Presentación

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) ha sido, a lo largo de su historia, iniciada en 1952, uno de los pilares centrales de los procesos de acumulación de capital y de reconfiguración territorial por los cuales pasó Brasil, así como de la redefinición en curso de los moldes de integración subordinada del país a la economía internacional.

Tras sostener el proceso de industrialización que constituía la principal meta del nacional-desarrollismo de la postguerra, incluso bajo la dictadura militar, con la redemocratización el Banco pasó por dos períodos marcadamente diversos. Así, en los ocho años de gobierno de Fernando Henrique Cardoso, el BNDES participó decididamente de la reestructuración de la economía brasileña que promovió, bajo la égida del Banco Mundial y del FMI, y en conformidad con el Consenso de Washington, la privatización de gran parte de las empresas estatales y de sectores que éstas dominaban. En los 12 años siguientes, bajo el comando de la coalición liderada por Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff, se fueron configurando nuevas formas de intervención estatal en la economía, sea a través de asociaciones directas entre empresas privadas y estatales, de lo que el sector eléctrico es ejemplo, sea a través de un masivo soporte financiero estatal a empresas privadas – nacionales y extranjeras. No sería exagerado decir que, en el período de 2003 a 2016, el BNDES protagonizó procesos de concentración, centralización e internacionalización de capitales, balizando y condicionando decisiones públicas y privadas de inversión. Condiciones económicas externas relativamente favorables, asociadas a un nuevo modelo político-institucional, ampliaron los márgenes de intervención y multiplicaron las formas de “activismo” estatal, a pesar de las élites económicas cuyo sentido común solo invoca al vademécum neoliberal.

¿En qué medida un nuevo modelo habría sido ensayado en este período? La pregunta no parece destituida de pertinencia, sobre todo cuando se echa luz sobre lo que algunos autores han llamado de “desindustrialización” o “reprimarización” de la economía brasileña. O cuando se tiene en vista las nuevas y agresivas formas que asumieron las inversiones de grandes grupos económicos brasileños, tanto en Latinoamérica como en África, reanimando así algunas tesis que, en los lejanos años 1970, sugerían la emergencia de un “sub-imperialismo” brasileño.

A partir de 2003, en un contexto global de fuerte crecimiento de las llamadas “economías emergentes”, particularmente China e India, cuando la

retomada del crecimiento se afirmaba y la nueva cualidad de inserción global del país en la economía internacional empezaba a exhibir trazos más nítidos, el BNDES surgió como agente central y decisivo de los procesos económicos, territoriales, ambientales y, ¿por qué no arriesgar?, geopolíticos. Desde entonces, el Banco protagonizó dinámicas de concentración y centralización de capitales, apoyando de manera decisiva la internacionalización de grandes grupos, y fue el principal soporte de los ambiciosos programas de inversión reunidas bajo el *label* del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC).

Así, más que mero ejecutor de políticas emanadas de otros centros decisorios, el BNDES podría ser considerado uno de los principales centros de formulación, definición y ejecución de programas de inversión y, en consecuencia, un centro decisivo en la conformación de las dimensiones político-institucionales, socioeconómicas y territoriales de la economía y la sociedad brasileñas en este inicio de siglo.

A partir de este conjunto de hipótesis, se ha realizado entre 2012 y 2016 el Programa de Investigación “BNDES, financiación pública y capital privado: dimensiones político-institucionales, socioeconómicas y territoriales”. Contando con un equipo multidisciplinar e interinstitucional, el Programa tenía el objetivo de identificar, reunir y sistematizar datos que posibilitasen lanzar las bases para investigaciones más profundizadas en las siguientes direcciones:

1. Investigación y análisis de la historia y la realidad institucional del BNDES;
2. Identificación y análisis de los procesos decisorios en el BNDES, así como de sus relaciones con el aparato gubernamental y con grupos económicos privados;
3. Compilación y evaluación de las intervenciones del BNDES como agente de estructuración del territorio;
4. Compilación y análisis de la acción del BNDES como soporte y vector del proceso de internacionalización de corporaciones brasileñas;
5. Identificación y análisis del rol de BNDES en la reestructuración del sector⁷ eléctrico brasileño;

7 El Programa fue coordinado por el profesor Carlos Vainer (IPPUR/UFRJ) y contó con la participación de los siguientes investigadores: Carla Hirt (geógrafa y doctora por el IPPUR/UFRJ), Deborah Werner (economista y doctora por el IPPUR/UFRJ), Flávia Braga Vieira (master en Sociología por la UFRRJ), Javier Ghibaoudi (profesor de Economía de la UFF), Juliana Ferreira Romero (geógrafa y doctoranda del IPPUR/UFRJ) y Luis Fernando Novoa Garzon (profesor de Ciencia Política de la UNIR). Integraron el equipo de investigación los siguientes alumnos de licenciatura: Aline Cardoso, André Flores, Felipe Siston, Felipe Velloso, Gabriel Magalhães, Juan Carlos Phillips y Juliana Melo. Por fin, el equipo contó con la participación de Igor Laltuf (licenciado en economía por la UFF) y Maria Júlia Giménez (profesor en Ciencias Sociales por la UFRRJ). El Programa tuvo apoyo de la

6. Búsqueda, compilación y análisis de las relaciones del BNDES con movimientos sociales y entidades sindicales;
7. Estudio de la trayectoria de la cuestión ambiental en las políticas y directivas del BNDES, con foco especial en la constitución, gestión e intervenciones del Fondo Amazonia.

Además de una extensa búsqueda de datos en documentos oficiales del Banco, en periódicos especializados y en la prensa, y de la revisión de la literatura, el Programa de Investigación contempló algunas otras actividades, a saber:

- Revisión bibliográfica acerca de las relaciones entre Estado-capital-empresariado en Brasil y el papel histórico del BNDES en esta articulación. A partir de esta revisión se redactó el artículo “Burguesía, Estado y desarrollo capitalista en Brasil a partir de 1930: interpretaciones y debates”, que fue presentado y debatido, en abril de 2013, con la presencia de los profesores Virginia Fuentes (Fiocruz), Carlos Brandão (IPPUR/UFRJ) y João Roberto Pinto (UniRio). El texto, publicado en 2016, está disponible en: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/2065>.
- Entrevistas con intelectuales destacados en la temática del desarrollo nacional: profesores Maria da Conceição Tavares, Carlos Lessa, Carlos Frederico León Rocha, Carlos Brandão, Ricardo Bielschowsky.
- Organización de la Sesión Libre “BNDES: el Banco, el territorio y el medio ambiente” en el XV ENANPUR – Encuentro Nacional de la Asociación Nacional de Posgraduación en Planificación Urbana y Regional, en mayo de 2013. La Sesión fue compuesta por los profesores Carlos Brandão, Clélio Campolina, Maurício Borges y Tânia Bacelar.
- Entrevistas con directivos y técnicos del BNDES⁸.

Fundación Ford, y becas de investigación para estudiantes también fueron concedidas por FAPERJ, PROPPG/UFRJ y UFF.

8 Fueron realizadas las siguientes entrevistas: Maurício Borges – Director, João Carlos Ferraz – Director, Ana Claudia Alem – Jefe del Departamento de Investigaciones Económicas, Alexandre Siciliano – Gerente Sectorial del Departamento de Energía Eléctrica y Energías Alternativas, André Barros da Hora – Gerente Sectorial del Depto de Papel y Celulosa, André Pompeo Mendes – Gerente Sectorial del Departamento de Petróleo y Gas, David Kupfer, Marcelo Miterhof y Felipe Marques – Grupo de Política Industrial, Flávia Kickinger – Jefe del Departamento de Evaluación, Innovación y Conocimiento, Guilherme Martins – Gerente del Área de Medio Ambiente, Helena Tenório Veiga – Departamento de Prioridades, Luiz Antônio Puzos – Gerente del Departamento de Articulación, Paulo Faveret – Superintendente de Recursos Humanos, Pedro Sergio Landim – Gerente Sectorial del Departamento de Minería, Raphael Stein y Martin Ingouville – analistas del Área de Medio Ambiente, Simone Saliese – Gerente del Área Internacional, Leonardo Pamplona – Gerente del Departamento de Economía Solidaria.

Las hipótesis iniciales del trabajo de investigación estaban ancladas en la percepción de que el Banco, a lo largo de la historia del desarrollo económico nacional, tuvo un papel preponderante. La literatura especializada indica abundantemente que, aún en el segundo gobierno Vargas, período de su creación, y más profundamente desde el Plan de Metas del gobierno JK, el BNDES se consolidó como importante *think tank* del desarrollo del país⁹. Este liderazgo se debió fundamentalmente a dos aspectos.

El primero ha sido el protagonismo estatal en la formulación e implementación de las políticas de industrialización y modernización de la economía y de la sociedad brasileñas, protagonismo ampliamente anclado en la capacidad de financiación de estas políticas. Una vez que el capital privado, en el país, nunca se hizo cargo de la financiación de medio y de largo plazo, esta tarea les tocó a las instituciones financieras estatales. Sin desmerecer a las demás instituciones – tales como Banco do Brasil, BNH (posteriormente Caixa Econômica Federal) y los bancos estaduais y regionales –, fue el BNDES que aseguró, en más momentos y con recursos más abultados, la financiación de las políticas de desarrollo.

El segundo aspecto se refiere a la capacidad del Banco de producir internamente la planificación de tales políticas. Este aspecto está directamente relacionado con la composición de su cuerpo técnico, considerado en la bibliografía especializada como altamente capacitado y con libertad de formulación y acción¹⁰.

Así, desde los años 1950 el Banco habría estado en el centro de la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo, liderando las acciones del Estado y, casi siempre, reemplazando a la burguesía y al empresariado nacionales en su esperado rol modernizador e innovador. Sin embargo, en los años 1990 el Banco habría perdido su papel de liderazgo. El período inflacionario de los 1980 y la adopción de la ortodoxia neoliberal en los años 1990 (privatizaciones, ajuste fiscal y financiación al sector privado, con destaque para sectores exportadores y con control extranjero) habrían relegado al BNDES a una posición secundaria en la planificación macroeconómica nacional¹¹ (COSTA, 2011; BATISTA, 2002).

La llegada de la coalición liderada por el Partido de los Trabajadores al

9 Ver entre otros: MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. La historia del BNDES, sus fases y procesos, es más presentada detenidamente en el Capítulo 1 de esta publicación.

10 Ver, entre otros: IANNI, Octávio. *Estado e capitalismo*. S. Paulo: Brasiliense, 1975; y MARTINS, Luciano. *Industrialização, burguesia nacional e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

11 Ver, entre otros: COSTA, Karen Fernandez. *Metamorfoses: o papel do BNDES na reordenação da economia brasileira*. Campinas/SP: Tesis de Doctorado, 2011; y BATISTA, Jorge Chami. *O BNDES e o desenvolvimento brasileiro*. Fórum Nacional: Estudos e Pesquisas, nº 39. Rio de Janeiro, Septiembre de 2002.

gobierno federal, en 2003, fue celebrada como un cambio en la política de desarrollo nacional. En lo que respecta al papel del BNDES, esas expectativas de cambio de rumbo en la macroeconomía parecían cumplirse. Los recursos crecieron y, en consecuencia, las posibilidades de desembolsos y financiación. Internamente, hubo grandes cambios. Durante el período de la presidencia de Luciano Coutinho (2007-2016), por ejemplo, el cuerpo técnico aumentó de 200¹² para 2.800 empleados, tras una secuencia de concursos y contrataciones. Todo sugeriría un incremento del protagonismo intelectual y político del Banco.

Los resultados del Programa de Investigación “BNDES, financiación pública y capital privado: dimensiones político-institucionales, socioeconómicas y territoriales” confirman en parte esta percepción. Por otro lado, entrevistas y análisis de documentos también permitieron concluir que, a la vez que desempeñaba en algún nivel un papel de planificación, el BNDES se mantuvo, a lo largo del período, fiel al cumplimiento de lo esperado por las organizaciones financieras: análisis de riesgo, garantías rentabilidad.

A partir del análisis de este doble perfil (banco/agencia de desarrollo), se pueden afirmar algunos puntos:

1. Desde 2003 se verifica una presencia mayor del Estado y del BNDES en la economía nacional, apoyando y asegurando el crecimiento económico: financiando al Banco, financiando a las empresas, financiando al propio Estado.
2. El modelo de acumulación capitalista en Brasil no se alteró profundamente en el período reciente, pero el Banco cambió: más recursos, nuevos actores, nuevos territorios de actuación.
3. El capitalismo brasileño sería menor sin el BNDES, así como la presencia internacional de la economía brasileña también habría sido menos expresiva, especialmente en América Latina y en África.
4. Al contrario de orientar el rumbo del país, el Banco es más bien orientado por otras instancias del gobierno y de la sociedad, presentándose como poco capaz de generar nuevas dinámicas en el desarrollo brasileño.
5. Asimismo, se presenta poco capaz de engendrar dinámicas territoriales consistentes con una estrategia nacional de integración regional.
6. Al lado de su papel concentrador y centralizador, el BNDES también

12 El número reducido se dio en función de la jubilación de cerca de 700 funcionarios de carrera en los años anteriores. Informaciones sobre el cuerpo técnico del BNDES – su historia y composición actual – fueron obtenidas en la literatura especializada, así como en entrevistas con técnicos del Banco e intelectuales. Esta reflexión acompañó el Programa de investigación como sub-proyecto, pero no se volvió una reflexión más acabada en esta publicación, pues no se pudo cumplir el objetivo inicial de realizar un *survey* con el actual cuerpo técnico.

implementó políticas originales en el período, ampliando su presencia a través, por ejemplo, de la Tarjeta BNDES, y aumentando su apoyo a instancias gubernamentales (estados y municipios).

7. Aunque los recursos para el desarrollo social sigan siendo parte poco expresiva de los desembolsos totales del Banco, durante el período analizado, la “S” del BNDES contó con más recursos que en cualquier otro momento de su historia.

Cada uno de los puntos aquí enunciados es detenidamente analizado en los capítulos de esta publicación. El Capítulo 1, “Una aproximación a la economía política del BNDES en el período 2003-2014: sectores productivos, grupos empresariales y el debate sobre su acción”, de autoría de Javier Ghibaudi y Igor Laltuf, tras presentar un histórico del papel del BNDES en los principales proyectos políticos para el desarrollo del país, hace un análisis general de la acción del Banco en el período 2003-2014. El objetivo principal es comprender las “características más visibles dentro de la articulación entre Estado, elites y acumulación de capital en Brasil contemporáneo”.

Carla Hirt y Javier Ghibaudi, en el Capítulo 2, “El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social y la inserción internacional de la economía brasileña (2003-2014)”, analizan las acciones internacionales del BNDES en el período estudiado. Los autores destacan la relación del Banco con grupos de capital extranjero con filiales en Brasil, su actuación en apoyo a la expansión internacional de empresas con sede en el país, y su expansión internacional institucional, con la apertura de oficinas y subsidiarias del BNDES fuera del país.

En el Capítulo 3, “El BNDES en Brasil: un análisis de las operaciones y de los discursos institucionales desde la década de 1990”, Carla Hirt evalúa las transformaciones y las retóricas institucionales del BNDES desde 2003, tras un breve examen de la década anterior. A partir de un análisis general de las operaciones del Banco, presenta los resultados institucionales para, luego, examinar las operaciones en los últimos años, dibujando un cuadro sintético con el alcance y el perfil del Banco en la promoción del desarrollo durante el período.

En el Capítulo 4, “BNDES: proceso decisorio por substracción (2003-2014)”, Luiz Fernando Novoa Garzon analiza las dinámicas de toma de decisión que involucran al BNDES en el período comprendido entre 2003 y 2013. Al contrario de simplemente dibujar un “organigrama formal” de las tomas de decisión, el estudio revela tres esferas de estos procesos: del Banco, en el Banco y para el Banco. “El primero trata del proceso interno y formal propiamente dicho, el segundo trata de espacios semiformales forjados en el BNDES por

capitales y bloques de capital, y el tercero se refiere a agendas construídas fuera del Banco y para él”.

Deborah Werner discute, en el Capítulo 5, “La actuación del BNDES en la política del sector eléctrico brasileño: 2002-2014”, las diferentes dinámicas de la relación del Banco con el sector eléctrico. Basada en el análisis de los contratos de operaciones directas e indirectas del BNDES, la autora destaca el papel central del Banco, desde 2004, en la financiación de iniciativas destinadas a expansión de la matriz energética, desarrolladas por la asociación entre empresas públicas y privadas.

En el Capítulo 6, “BNDES, medio ambiente y Fondo Amazonia”, Juliana Ferreira Romeiro analiza, haciendo un rescate histórico, cómo la cuestión ambiental fue progresivamente inserida en el campo de preocupaciones y directrices del BNDES, así como los límites de la actuación del Banco en este terreno. Frente al importante rol que ha desempeñado el Fondo Amazonia en la constitución de esa temática, también fue realizado un breve análisis de su constitución y de los proyectos apoyados.

Por fin, Flavia Braga Vieira y Maria Julia Giménez analizan en el Capítulo 7, “Conflictos y diálogos entre movimientos sociales y el BNDES”, cómo la cuestión social ha sido reformulada internamente, mostrando asimismo los repertorios de acción empleados por la sociedad civil organizada para introducir demandas sociales e incidir en las políticas del BNDES durante el período estudiado.

El BNDES es heredero de la tradición intelectual y política del nacional-desarrollismo, basada en la generosa e inquebrantable creencia de que el capitalismo periférico (países subdesarrollados o dependientes) sería capaz de, gracias a una decisiva y permanente presencia del Estado, superar los obstáculos estructurales al desarrollo, y, en consecuencia, realizar el tan deseado *catch up*, o sea, lograr niveles de productividad, competitividad, integración social y territorial próximos a los presentados por los países centrales. Este desarrollo tendría como beneficio generar procesos virtuosos que llevarían a la afirmación de la autonomía nacional, a la modernización económica y social, y a la superación de las graves desigualdades sociales y regionales. El BNDES nació y vivió, salvo durante el período neoliberal de los años 1990, para asegurar los fundamentos financieros de esta utopía desarrollista. Este libro pretende contribuir para una indispensable evaluación rigurosa de los resultados de la opción desarrollista. ¿Hace sentido, todavía y siempre, después de siete décadas de “desarrollo”, desconocer que este ha sido un mecanismo de producción y reproducción ampliada de las desigualdades sociales y regionales? ¿Hace sentido seguir buscando una burguesía nacional con vocación para liderar un proyecto nacional de desarrollo autónomo, desconociendo tanto los límites económico-financieros y geopolíticos, cuanto, y sobre todo, las realidades político-institucionales e

ideológicas que parecen condenar a las elites dominantes, y, en consecuencia, al país, a modelos de reproducción continuada y ampliada de la condición de sociedad periférica y dependiente, la más desigual del mundo?

La presentación de los resultados del Programa de Investigación “BNDES, financiación pública y capital privada: dimensiones político-institucionales, socioeconómicas y territoriales” no podría terminar sin agradecer a todos los que, de diferentes modos, dieron su aporte y su apoyo. Primero, a la Fundación Ford, que aseguró los fondos necesarios para la investigación y para esta publicación, y a Aurélio Vianna Jr., Oficial de Programa de la Fundación Ford en Brasil, colega que, respetuoso de nuestra autonomía y libertad intelectual y de investigación, nos incitó con sus dudas y reflexiones. Cabe también registrar nuestro reconocimiento a los numerosos colegas académicos, intelectuales que se dispusieron a dialogar con nosotros, a leer nuestras reflexiones parciales y a comentarlas en entrevistas, reuniones y seminarios durante estos años.

Por fin, de manera muy especial, debemos agradecer al cuerpo técnico y al Directorio del BNDES, que no solamente nos suministraron datos de manera ejemplarmente republicana, como estuvieron siempre abiertos al diálogo y fueron absolutamente generosos en compartir con nosotros su tiempo, sus dudas, sus convicciones. En muchos años de investigación sobre políticas gubernamentales, junto a muchas agencias e instituciones gubernamentales, jamás encontramos tanta disponibilidad, tanto espíritu público y tanto respeto a la investigación académica, siendo aún más virtuosos nuestros interlocutores porque conocían muchas de nuestras críticas a las políticas del Banco.

Una nota final, indispensable. Los resultados de nuestras investigaciones vienen a público en un contexto económico, político y cultural profundamente distinto al que había cuando estas fueron realizadas. A algunos, esta publicación puede parecer anacrónica, pues habla de procesos decisorios, políticas, prácticas y acciones de un tiempo encerrado por el golpe parlamentar-judicial que destituyó a la Presidenta Dilma Rousseff y entronizó un gobierno ilegítimo, que, a espaldas de la población, y sin haber sido elegido para tanto, promueve la entrega del patrimonio público y pisotea derechos sociales conquistados por nuestro pueblo a lo largo de muchos años de lucha. En ese contexto, el BNDES retoma y profundiza las opciones que marcaron los años 1990, rebajado a instrumento de sustentación de la sistemática y decidida transformación de la nación en botín a ser liquidado a precio vil.

Por esta razón, quizá muchos crean que no sería el momento de discutir y criticar políticas realizadas por los gobiernos Lula y Dilma, cuando asistimos a la transformación de los poderes ejecutivo y legislativo en meros lacayos de intereses privados segmentados. Es nuestra convicción, sin embargo, que el estudio, el análisis y la discusión de lo que pasó durante los gobiernos liderados

por el Partido de los Trabajadores son fundamentales, más aún en un momento de derrota como el que viven las fuerzas populares, democráticas y progresistas. Si acompañar y resistir a las políticas liquidacionistas de Temer son tareas prioritarias, es importante cuestionar las esperanzas alimentadas por un pretense social-desarrollismo que, como su antecesor, el nacional-desarrollismo, se mostró incapaz de desafiar las estructuras económicas, políticas e institucionales que hacen del desarrollo un camino aparentemente sin retorno hacia la miseria y la barbarie. Quizá otro hubiese sido el desenlace, si el BNDES, y el gobierno, en general, hubiesen apostado menos en las alianzas con las grandes corporaciones y más en los sectores populares organizados que defendían otras políticas y otros caminos. Esta puede ser una gran y valiosa lección. Aunque no hubiese sido este el objetivo principal de la investigación cuando se inició, el análisis de lo que hizo el BNDES quizá ayude a repensar y reinventar caminos y proyectos.

Carlos Vainer y Flávia Braga Vieira
Noviembre de 2017

Capítulo 1

Uma aproximação à economia política do BNDES no período 2003-2014 Setores produtivos, grupos empresariais e o debate sobre sua ação

Javier Ghibaudi e Igor Laltuf

Introdução

Ao longo de sua história, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)¹ tem articulado e, por isso mesmo, permite observar elementos chave das relações entre Estado, elites e acumulação de capital no Brasil. Fundado em 1952, foi concebido e tem efetivamente operado como órgão de indução e financiamento, e às vezes de planejamento, da industrialização liderada pelo Estado. Mesmo quando foi usado para financiar e gerir o processo de privatizações da década de 1990, o BNDES tem sido instituição fundamental, motor e espelho dos diferentes projetos de desenvolvimento econômico e de inserção internacional do país.

Com a chegada ao governo federal de Luís Inácio Lula da Silva e da coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a partir de 2003, o Banco reafirmou-se e consolidou-se como instrumento de política econômica, ampliando de maneira expressiva sua função de financiador do investimento de longo prazo, tanto público quanto privado. No final da década de 2000, o BNDES respondeu por quase um terço do total de financiamento das grandes corporações com atividades no Brasil (CARNEIRO, CARVALHO, 2010), alcançando aproximadamente 20% do total de investimentos feitos anualmente no país². Em 2014, os desembolsos anuais de seus empréstimos chegaram a representar mais de três vezes os do Banco Mundial e mais de 7 vezes os do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)³.

No debate público e acadêmico, o Banco ganhou visibilidade como promotor e protagonista da estratégia de “internacionalização” orientada para

-
- 1 O Banco foi criado como Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE – sendo o termo Social adicionado somente no ano de 1982. Para facilitar a leitura utilizaremos sempre seu nome e sigla atual – BNDES.
 - 2 Segundo números do Centro de Estudos do Ibmec (CEMEC) publicados na matéria SOARES, L. “Enxugamento do BNDES pode afetar investimento” em *Jornal Valor*, 09/12/2013. No mesmo sentido, ver o depoimento do presidente do BNDES no Senado (COUTINHO, 2014, p. 9).
 - 3 Segundo publicação oficial do BNDES, no ano de 2014, o Banco desembolsou US\$ 70.703 milhões diante dos US\$ 9.423 milhões do BID e US\$ 18.761 milhões do Banco Mundial. (BNDES, 2014, p. 66).

apoiar grandes empresas, vistas como aptas a competir no mercado global, e que acabaram sendo chamadas “grandes campeãs”. Igualmente marcante foi a retomada do investimento público em infraestrutura – incluindo casos polêmicos como a construção de grandes barragens e operações urbanas para megaeventos esportivos. Deste modo, não é estranho que o BNDES seja objeto e expressão de alianças e conflitos entre sujeitos políticos e frações de classe, desde sua histórica articulação com grandes grupos empresariais até sua mais recente relação, mais conflituosa que colaborativa, com movimentos sociais que se apresentam como diretamente atingidos pelos financiamentos da instituição.

Este capítulo tem por objetivo realizar uma primeira aproximação à ação do BNDES no período 2003-2014, quando o país foi governado por uma coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores, tentando identificar suas características mais relevantes para uma análise das articulações entre Estado, elites e acumulação de capital no Brasil contemporâneo.

A pesquisa partiu de uma revisão da bibliografia sobre Estado, elites e acumulação no Brasil, e, mais especificamente, sobre o papel do BNDES. Foram analisados dados estatísticos e relatórios do Banco e se realizaram entrevistas com membros de seus quadros técnico e dirigente. Finalmente, os resultados foram construídos e discutidos pelo grupo de pesquisa coordenado pelo Prof. Carlos Vainer⁴, no âmbito do ETTERN – Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

O trabalho se inicia com uma breve resenha retrospectiva sobre o lugar do BNDES nos diferentes projetos políticos para o desenvolvimento do Brasil. Analisa, posteriormente, a ação do Banco a partir de 2003, destacando seu papel no campo de projetos de desenvolvimento em disputa. Finalmente, observando o debate público sobre o BNDES, busca-se entender como as mudanças e permanências da ação do Banco têm expressado, sustentado e promovido alianças e conflitos entre classes e frações de classe.

Breve histórico da trajetória do BNDES na acumulação de capital no Brasil

O BNDES, criatura do nacional-desenvolvimentismo: infraestrutura e planejamento para a industrialização tardia

A criação do BNDES, em 1952, foi parte de um projeto político que tinha como objetivo a construção de um Estado, nacional, moderno e industrializado,

4 A análise de estatísticas e elaboração de figuras e tabelas contaram com a coordenação de Igor Laltuf, a dedicação do bolsista Emerson Thiago Silva de Melo e a colaboração dos estudantes Allan de Souza e Paloma Fonseca, todos da Universidade Federal Fluminense.

num país que até a década de 1930 se caracterizava por profundos particularismos regionais, caráter rural e inserção internacional como economia agroexportadora. Com a chegada de Getúlio Vargas à Presidência, em 1930, inaugurou-se o período que a historiografia resume como “Era Vargas”, marcada por processo intenso e amplo de transformações econômicas e sociais, que para muitos autores inclui o governo Juscelino Kubitschek – JK (1956-1960), e que iria ser encerrado violentamente com o golpe de Estado de 1964⁵.

É nesta “era” que foram criados desde heróis nacionais e feriados pátrios até normativas, empresas e instituições de caráter nacional, procurando conformar um “povo nacional” e desenvolver relações capitalistas industriais com uma força de trabalho mais homogênea e disciplinada. Parte essencial do projeto de construção da Nação, ela mesma uma criatura do Estado Nacional, cabia ao Estado liderar o processo da *industrialização tardia*, concebida como único caminho para modernizar a sociedade, superar as dualidades estruturais, e romper a *dependência (periférica)* que caracterizaria aos países de América Latina, segundo a proposta da então influente Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL –, de seu patrono Raúl Prebisch e seu mais notável seguidor, Celso Furtado.

Colocada entre as propostas do relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), de 1951, a criação do BNDES tinha como primeiro objetivo fundamentar o trabalho técnico e político do planejamento econômico, para, em seguida, financiar o investimento de longo prazo⁶. No governo JK, o Banco comandou o conhecido Plano de Metas, cujo *slogan* era “50 anos [de desenvolvimento] em 5”, tendo promovido investimentos públicos para criar a infraestrutura de transportes – rodovias – e energia, bases do ansiado desenvolvimento industrial.

As circunstâncias que cercaram o nascimento do Banco não são casuais. Em que pese o contexto nacionalista da época, Vargas tinha favorecido laços de cooperação técnica e financeira com os Estados Unidos da América – EUA, desde o ingresso do Brasil no campo dos Aliados, durante a 2ª Guerra Mundial, quando se implantou a primeira siderúrgica de porte do país. Do mesmo modo, especialmente no governo JK, o Estado incentivou a ampliação da presença de multinacionais americanas e europeias. Por outro lado, o Estado brasileiro criou, no período, empresas-chave para a extração de recursos estratégicos como o petróleo – Petrobrás – e minério – Companhia Vale do Rio Doce. Dessa forma,

5 Para um estudo sobre a Era Vargas, ver, entre outros: DEMIER, 2013; DRAIBE, 2004; FAUSTO, 1976.

6 Para um primeiro estudo das três primeiras décadas do BNDES, ver: TAVARES, M. C. (org.) *Memórias do Desenvolvimento nº 4*: “O papel do BNDE na industrialização do Brasil – Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980”. Rio de Janeiro, setembro de 2010, ano 4, nº 4.

o capital estrangeiro, através das filiais locais, o Estado e as indústrias ligadas ao capital nacional privado constituiriam o denominado *tripé* do desenvolvimento brasileiro, noção que iria acompanhar o debate acadêmico e político até a atualidade⁷.

O BNDES no desenvolvimentismo conservador da Ditadura Militar: financiamento público para a formação dos grandes grupos privados nacionais

Com o golpe de Estado de 1964 abriu-se uma nova era, de ditadura militar, que vai até 1988, quando se aprova uma nova constituição⁸. Sob este regime, em suas diversas fases, teve continuidade a intervenção estatal para favorecer a industrialização e o crescimento econômico. Em contraposição ao período anterior, visto pelos novos governantes como “populista”, a ditadura ampliou as desigualdades sociais, com arrocho salarial e repressão às organizações sindicais e políticas ligadas aos setores populares.

Neste processo, que diversos autores qualificam como “modernização conservadora” (FIORI, 2001), o governo militar privilegiou dar continuidade à formação de um sistema de empresas públicas no setores de energia – Eletrobrás –, comunicações – Telebrás – e de insumos industriais considerados estratégicos – como a siderurgia. Enquanto estas empresas começavam a protagonizar o investimento e o planejamento público, o BNDES passava a se concentrar no financiamento da indústria de propriedade privada nacional, primeiramente no setor do aço e depois em setores de base em geral. Sua fonte de recursos foi crescendo a partir de fundos de origem tributária, sendo ilustrativa a destinação para o BNDES, desde 1974, de parte significativa da arrecadação dos impostos ancorados nas relações salariais, recurso fundamental para o Banco até a atualidade. O BNDES retomou sua importância como autoridade de política econômica com o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND – no governo do Geral Geisel (1974-1979). Este plano procurava dar um novo impulso ao *tripé* do desenvolvimento e fomentar a substituição de importações na indústria de base e bens de capital, sob a liderança de empresas estatais. O II PND e a economia brasileira, dependentes do crédito internacional ao Estado brasileiro e suas empresas, entraram em crise com as mudanças nas condições financeiras internacionais e a eclosão da chamada “crise da dívida”, no começo da década de 1980.

Era nesse contexto que, em 1985, o país começava sua transição, mesmo que de forma parcial e ainda restrita, ao regime democrático. O segmento industrial

7 Sobre as origens desta relação *tripartite* ver, por exemplo, Lessa, DaIn: 1982.

8 Para muitos atores a Ditadura Militar se encerrou em 1985, com a posse de um presidente civil – José Sarney. Aqui se considera que o regime militar somente se encerra com a revogação da constituição de 1969 e aprovação de uma nova constituição, mesmo porque o José Sarney era um candidato aceito pelo regime e eleito segundo as regras do estado de exceção, isto é, indiretamente.

privado nacional estava relativamente consolidado nos setores favorecidos pela política estatal das décadas precedentes: de um lado, as indústrias que tinham sido favorecidas durante o II PND, no setor de insumos básicos – energia, siderurgia e petroquímica; de outro lado, no setor da construção civil e obras públicas, privilegiado desde o início da ditadura. O setor financeiro privado nacional também tinha crescido e se concentrado sob a proteção governamental (TAVARES; ASSIS, 1985). Os agentes deste setor quase sempre se mantiveram à margem do financiamento do investimento de longo prazo, se especializando no endividamento externo a juros baixos e no empréstimo doméstico com amplas margens de lucro. Nesse campo de relações, o BNDES aparecia consolidado como a principal fonte financeira para o investimento, subsidiado, de longo prazo ao setor privado. Embora fragilizada, essa função do Banco não seria questionada no contexto de crise fiscal ao longo da década de 1980.

O neoliberalismo brasileiro e o aparente paradoxo de uma maior presença estatal: o BNDES como sócio-proprietário do capital privado

Na década de 1990 desembarcaram e afirmaram-se no Brasil o discurso e as propostas de reforma de cunho neoliberal, fundamentalmente nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). De maneira explícita, procurava-se “virar a página da Era Vargas”⁹ e romper com uma tradição de intervencionismo estatal visto como ineficiente e populista, e que se havia mantido sob a ditadura militar (FIORI, 2001) (BASTOS, 2012).

Nada de novo numa narrativa que, como em outros países latino-americanos, justificou a adoção dos fundamentos do chamado Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1990): abertura comercial e financeira, desregulamentação dos mercados internos e privatizações. Operou-se um reagrupamento de grande parte dos grupos empresariais que tinham se beneficiado do “desenvolvimentismo”, mantendo, de todo modo, o forte apoio de recursos estatais. Paradoxalmente, a privatização das grandes empresas estatais nos setores de comunicações, infraestrutura de transporte, distribuição de energia e siderurgia – foi feita com financiamento e em sociedade com o BNDES, ou seja, com o próprio Estado. O BNDES foi também o órgão responsável por gerir o Plano Nacional de Desestatização (PND). O Banco, e os então criados Fundos de Pensão dos trabalhadores das empresas que continuaram públicas – como o Banco do Brasil e a Petrobrás – se converteram nos principais sócios dos grupos privados nacionais, que tinham seu núcleo e origem na construção civil, nos insumos básicos e na agroindústria. Para além da copropriedade formal,

9 Declarações de Fernando Henrique Cardoso citadas em FIORI, 2001, p. 283.

o novo complexo de empresas surgidas das privatizações ficaria sob comando real e efetivo dos grupos privados favorecidos¹⁰.

O BNDES no período 2003-2014: social-desenvolvimentismo e conglomeração

A narrativa social-desenvolvimentista e o BNDES

Quando Luís Inácio Lula da Silva assumiu a presidência em 2003, o comando da política fiscal e monetária continuou sob influência de vertentes ortodoxas e manteve pressupostos considerados básicos do período anterior: a procura de um superávit fiscal primário significativo (4,25% do PBI) e altas taxas básicas de juros como forma de controlar a inflação dentro de um sistema de metas – *inflation targeting*. Por outro lado, entretanto, dirigentes e defensores da escola estrutural-desenvolvimentista – que apoiavam um papel mais ativo do Estado no planejamento e no investimento – passaram a ocupar postos chave em órgãos encarregados de políticas setoriais, na Caixa Econômica Federal (responsável pelo financiamento imobiliário) e, principalmente, no BNDES.

Cresceu dentro do governo, sobretudo entre estes dirigentes e também nas suas instituições de origem – como os institutos de economia das universidades Estadual de Campinas (UNICAMP) e Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – uma narrativa sobre a implantação de novas diretrizes para o desenvolvimento, criticando o governo anterior pela falta de planejamento econômico e pela persistência das históricas e fortes desigualdades sociais¹¹. Começou a ser defendida uma maior influência estatal na gestão dos grandes grupos econômicos, cuja configuração estava marcada pelas recentes privatizações, e na recuperação da infraestrutura econômica do país. No âmbito externo, e também questionando uma anterior aproximação aos EUA, o novo governo anunciou a busca de uma maior independência dos centros tradicionais e o objetivo de colocar o Brasil como potência regional e referência nas relações Sul-Sul. Estas diretrizes permitiram a diferentes análises e dirigentes afirmar que começava a se configurar uma nova proposta de projeto nacional de desenvolvimento. Este, entendiam,

10 Em perspectiva liberal-conservadora, pesquisas sobre os agentes concretos da acumulação de capital no Brasil a partir das privatizações destacam que o Estado ampliou sua participação nos ativos econômicos em benefício de seus sócios privados, que seriam escolhidos a partir de critérios “clientelistas” (LAZZARINI, 2011). Esta interpretação será examinada mais adiante, no capítulo 4. Para uma visão crítica do neoliberalismo a partir de uma perspectiva progressista, ver Wilson Cano (1999).

11 O novo governo promoveu políticas redistributivas, como as de transferência de renda no programa Bolsa Família, a valorização do salário mínimo e dos pagamentos da previdência, e programas de universalização do acesso à energia elétrica. Para um maior detalhamento destas medidas e seus efeitos ver SALAMA (2012) e SINGER (2012).

poderia ser denominado *neocorporativista* – em sentido positivo (DA COSTA, 2012) – ou social-desenvolvimentista (BASTOS, 2012) e teria como base de apoio os setores populares e frações da grande burguesia beneficiadas pelas mudanças de política (BOITO, 2012).

Neste sentido, parece inquestionável ter emergido, nesse momento, uma narrativa “social-desenvolvimentista” e um campo de agentes que a anunciou e promoveu. Dentro deste campo, e especificamente entre os dirigentes do BNDES e uma parte dos economistas do governo Lula, afirmava-se o objetivo de fomentar conglomerados industriais-financeiros de origem nacional. Independentemente da sua pertinência teórica, seus formuladores interpretaram que uma especificidade negativa do Brasil em comparação com outras experiências de “capitalismo tardio” – como o caso alemão e o mais recente de Coréia do Sul – seria o caráter “incompleto” de seu desenvolvimento capitalista, que não teria atingido uma etapa de maior centralização e desenvolvimento por causa da ausência de um capital financeiro que articulasse e liderasse a acumulação industrial (MIRANDA; TAVARES, 1999). Segundo estes analistas, na industrialização tardia brasileira, nem o capital estrangeiro nem o capital privado nacional tentaram ter um rol semelhante, sendo o Estado o principal financista do desenvolvimento, mas nunca em condições ou com vontade política de comandar em termos reais o processo de acumulação (LESSA, DAIN, 1982) (MIRANDA; TAVARES, 1999) (TAVARES, 2000).

Para os defensores do projeto social-desenvolvimentista, a função do BNDES seria liderar e completar essa conglomeração. Como se poderá verificar a seguir, esse seria o foco da ação do Banco na última década, principalmente após a eclosão da crise financeira internacional em 2008, e se manteria, mesmo que com menor intensidade, no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff¹².

A origem e volume dos recursos do BNDES: um protagonismo em aumento

O BNDES contava, em 2003, com ferramentas de financiamento já consolidadas e que podem ser classificadas em dois grupos: a) as operações de empréstimos do Banco, a taxa de juros subsidiada, mediante Operações Diretas e Indiretas, quando seus recursos são intermediados pela banca comercial¹³, b)

12 A este objetivo central somam-se, por um lado, a procura de uma nova inserção internacional da economia brasileira a partir da internacionalização dos conglomerados considerados nacionais; e, por outro lado, o esforço por fortalecer a infraestrutura dentro do Brasil e para a sua integração física com países de América do Sul, sendo os executores e principais beneficiados esses mesmos conglomerados.

13 O critério do Banco para distinguir entre operações *diretas* de *indiretas* é seu valor, sendo que em 2014 eram consideradas como diretas as superiores a R\$ 20 milhões. Entre as operações indiretas, o Banco distingue as Indiretas não automáticas, que, ao precisar de autorização prévia do BNDES, se assemelham, para nosso interesse de análise, às operações diretas, como se destacará a seguir.

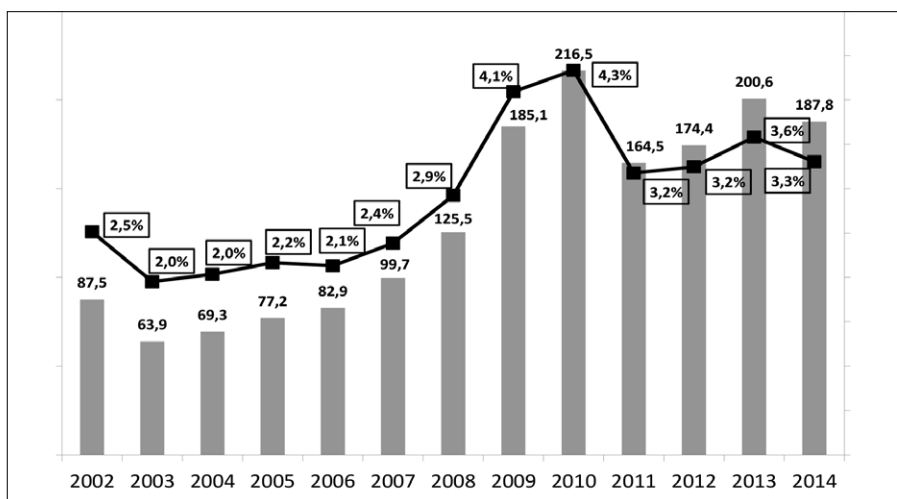
a aquisição de participações em empresas, principalmente mediante o fundo BNDESPar, conformado em 1982 e com antecedentes na década de 1970. A este conjunto de ferramentas somaram-se três medidas chave. Por uma parte, a efetiva implantação de uma normativa de 2002 que autorizava o financiamento do BNDES a empresas sediadas no Brasil também para seus investimentos fora do país – o que antes era vedado. Por outra parte, o reforço de recursos financeiros e técnicos para projetos de infraestrutura, especialmente quando o Banco passou a ser o gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007 pelo governo federal. Finalmente, como parte da política econômica do governo de resposta à eclosão da crise financeira internacional em 2008, o BNDES criou o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), em junho de 2009 e vigente até o final do período aqui analisado, com o objetivo de injetar recursos com um nível maior de subsídios de forma a segurar os níveis de formação de capital da economia e seu crescimento.

Numa primeira análise, não há dúvidas do ganho de poder financeiro outorgado ao BNDES. Seu volume de empréstimos, a preços constantes de 2014, mais do que se duplicou entre 2007 e 2010, chegando a quase R\$ 170 bilhões correntes nesse ano (aproximadamente U\$S 85 bilhões¹⁴) duplicando também a sua participação em relação ao PIB do país (ver Figura 1). Do mesmo modo, o valor das participações acionárias do BNDESPar passou de 25 bilhões em 2007 a mais de 100 bilhões correntes (U\$S 50 bilhões) em 2010, valor que decresce posteriormente por conta de variações na cotação no mercado.

Desta forma, a política de expansão foi intensificada a partir de 2008. A crise financeira internacional, para muitos autores, teria sido a oportunidade para que grupos com ideias desenvolvimentistas dentro do governo obtivessem maior influência, não somente nos bancos públicos, mas também revertendo alguns dos princípios da política macroeconômica até o final do segundo governo Lula (SERRANO; SUMMA, 2012).

14 Para fins expositivos, será considerada a taxa de câmbio média durante cada ano em análise tendo como referência os documentos do Banco Mundial (ver <http://datos.bancomundial.org/indicador/PA.NUS.FCRF/countries/1W-BR?display=graph>; último acesso em 07/07/2014).

Figura 1. Empréstimos do BNDES – Desembolsos Anuais, 2002-2014 (em R\$ bilhões de 2014 e em % do PIB)*

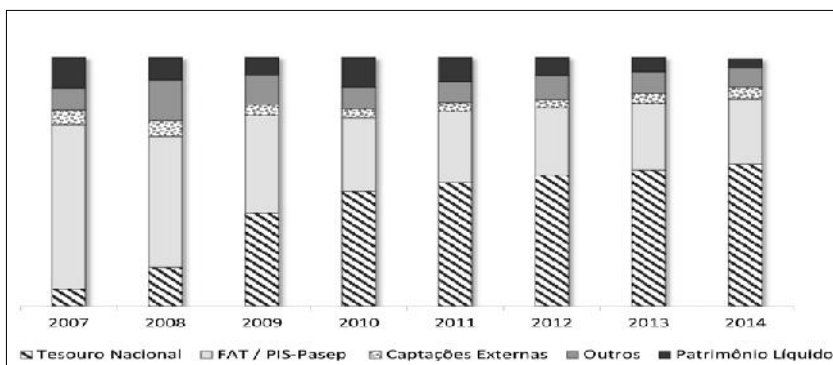


Fonte: elaboração própria com base no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) e estatísticas operacionais do BNDES.

* Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, ano referência 2014.

Junto ao aumento do volume de empréstimos e maior peso relativo no PIB, os recursos do BNDES apresentaram uma outra importante mudança: a sua origem. Aos já significativos fundos ligados aos impostos às relações de trabalho (FAT, PIS-PASEP), somaram-se transferências diretas do Tesouro Nacional, com um aumento expressivo depois de 2008. Se estes recursos representavam menos de 8% dos ativos do Banco em 2007, com R\$ 13 bilhões correntes, chegaram a representar um 53% em 2012 e 57,2% em 2014, com R\$ 470 bilhões correntes.

Figura 2. Ativos do BNDES segundo fonte dos recursos, 2007-2014 (em %)



Fonte: elaboração própria com base em relatórios anuais do BNDES 2007-2009 e estatísticas disponíveis em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Fontes_de_Recursos/ (último acesso em 23/05/2016).

As atividades econômicas beneficiadas: um padrão de financiamento em favor das commodities que permanece e se aprofunda com a tentativa de conglomeração

Dentro deste volume crescente de recursos, e para decidir quais atividades econômicas deveriam ser priorizadas, o BNDES declara em seus relatórios seguir os princípios de política industrial elaborados nas instâncias ministeriais às que, formalmente, o Banco está subordinado. Três grandes programas de política industrial se sucederam desde 2003. O PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior) de 2003 a 2008, sem grandes resultados, defendia o apoio a setores de inovação e maior valor agregado. O PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo), de 2008 a 2011, passou a priorizar explicitamente o reforço de atividades nas quais se considerava que o Brasil teria vantagens comparativas e teriam possibilidade de trazer contribuições mais imediatas em termos de balança comercial e crescimento no momento de crise internacional, a saber: setores extrativistas ou de escassa incorporação de valor aos recursos naturais – mineração, petróleo e gás, hidroeletricidade – e setores que agregariam mais valor, mas também intensivos em recursos naturais – agroindústria, siderurgia, papel e celulose, petroquímica. O PBM (Plano Brasil Maior), iniciado em 2011, manteve as diretrizes do anterior, agregando uma nova tentativa de apoio a setores com maior inovação tecnológica¹⁵.

A análise dos desembolsos de empréstimos (Tabela 1), dos contratos assinados de operações diretas e indiretas não automáticas e da carteira de participações do BNDES (Tabela 2) mostram como, de forma concreta e intensa, o BNDES beneficiou as atividades do segundo programa (PDP). Trata-se dos setores que o banco denomina como Infraestrutura – principalmente de energia e transporte – e de Insumos Básicos – petróleo, petroquímica, papel e celulose, cimento e siderurgia. No setor que o Banco classifica como Indústria, sobressaem os setores de alimentos e bebidas. Em outras palavras, as atividades financiadas correspondem ao que autores como Medeiros (2015) denominam *commodities* industriais e seus investimentos associados – Infraestrutura – e que, junto com as *commodities* agrícolas – pouco significativas na carteira do Banco –, seriam os setores produtivos privilegiados no padrão de crescimento do Brasil no período em estudo.

15 Para uma análise destes programas e o lugar do BNDES ver GARZON, L. F. N. “A esfinge, o BNDES e as ‘campeãs’ que nos devoram”. In *Correio cidadania*. 03 de Maio de 2013. Para uma análise concentrada no PBM, ver o capítulo 4 do mesmo autor nesta publicação, assim como uma visão mais ampla desenvolvida na sua tese de doutorado (GARZON, 2015).

Tabela 1: Empréstimos do BNDES – Desembolsos por Setor Produtivo, 2002-2014 (em R\$ bilhões de 2014). ***

| Ano | Agropecuária | % | Indústria Extrativa | % | Insumos Básicos | % | Indústria de Transformação ¹ | % | Infraestrutura | % | Comércio | % | Administração Pública | % | Telecomunicações e Informações | % | Serviços ² | % | Total |
|------|--------------|-----|---------------------|----|-----------------|-----|---|-----|----------------|-----|----------|----|-----------------------|----|--------------------------------|----|-----------------------|----|-------|
| 2002 | 10,5 | 12% | 0,6 | 1% | 9,2 | 10% | 30,9 | 35% | 28,7 | 33% | 2,6 | 3% | 0,4 | 0% | 1,7 | 2% | 2,9 | 3% | 67,5 |
| 2003 | 8,7 | 14% | 0,3 | 0% | 5,9 | 9% | 24,4 | 38% | 18,5 | 29% | 2,9 | 5% | 0,2 | 0% | 0,5 | 1% | 2,3 | 4% | 63,9 |
| 2004 | 12,1 | 17% | 0,4 | 1% | 5,0 | 7% | 22,1 | 32% | 23,3 | 34% | 1,5 | 2% | 0,3 | 0% | 2,3 | 4% | 1,7 | 2% | 69,3 |
| 2005 | 8,7 | 9% | 0,6 | 1% | 7,5 | 10% | 30,3 | 39% | 25,2 | 33% | 1,5 | 2% | 0,2 | 0% | 3,0 | 4% | 2,2 | 3% | 77,2 |
| 2006 | 5,5 | 7% | 2,4 | 3% | 12,4 | 15% | 29,0 | 35% | 23,6 | 29% | 3,0 | 4% | 0,2 | 0% | 3,6 | 4% | 3,1 | 4% | 62,9 |
| 2007 | 7,7 | 8% | 1,6 | 2% | 14,7 | 16% | 24,3 | 24% | 37,5 | 38% | 3,9 | 4% | 0,2 | 0% | 6,3 | 6% | 3,9 | 4% | 69,7 |
| 2008 | 7,7 | 6% | 4,6 | 4% | 14,5 | 12% | 34,8 | 28% | 44,0 | 35% | 4,4 | 3% | 0,4 | 0% | 9,4 | 7% | 5,8 | 5% | 125,5 |
| 2009 | 8,5 | 5% | 4,4 | 2% | 46,2 | 26% | 33,6 | 16% | 65,8 | 36% | 7,6 | 4% | 5,6 | 3% | 5,7 | 3% | 4,9 | 3% | 185,1 |
| 2010 | 13,0 | 6% | 1,9 | 1% | 52,3 | 24% | 47,0 | 22% | 69,5 | 32% | 13,5 | 6% | 6,6 | 3% | 3,5 | 2% | 9,1 | 4% | 216,5 |
| 2011 | 11,6 | 7% | 4,2 | 3% | 16,7 | 10% | 31,0 | 19% | 68,7 | 42% | 13,4 | 6% | 3,6 | 2% | 4,4 | 3% | 10,9 | 7% | 164,5 |
| 2012 | 12,7 | 7% | 2,0 | 1% | 20,8 | 12% | 30,5 | 17% | 60,0 | 34% | 14,8 | 6% | 13,5 | 6% | 6,0 | 3% | 14,0 | 3% | 174,4 |
| 2013 | 19,7 | 10% | 4,3 | 2% | 22,3 | 11% | 34,5 | 17% | 69,6 | 35% | 17,7 | 6% | 12,7 | 6% | 3,7 | 2% | 16,0 | 3% | 200,6 |
| 2014 | 16,3 | 9% | 3,0 | 2% | 16,6 | 10% | 28,5 | 15% | 69,4 | 37% | 17,6 | 6% | 11,6 | 6% | 6,4 | 3% | 16,0 | 3% | 187,8 |

* Indústria de transformação exclui insumos básicos.

** Serviços excluem infraestrutura, administração pública, telecomunicações e informação.

*** Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, ano referência 2014.

Fonte: elaboração própria com base em estatísticas operacionais do BNDES. Setores produtivos agregados segundo Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE2.1) do IBGE.

A composição do BNDESPar nos anos de sua maior expansão também mostra concentração em setores de *commodities* industriais – petróleo, mineração, energia, papel e celulose – e no setor de frigoríficos. Aparecem depois, com um peso bem menor, atividades classificadas na Área Industrial do Banco: alimentos e bebidas, material de transporte – automóveis, ônibus e caminhões – e telecomunicações. Os dois primeiros setores, além de se beneficiarem do mercado interno em expansão no período, apresentavam uma grande capacidade de exportação, envolvendo filiais de multinacionais. Já a importância do setor de telecomunicações explicar-se-ia pela participação do BNDES a partir do processo de privatizações na década de 1990.

Tabela 2 . BNDESPar – Carteira de Participações por Setor Produtivo, 2003-2014 (em R\$ bilhões de 2014)*

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Alimentos | 0,0 | 0,0 | 2,0 | 0,7 | 1,9 | 7,1 | 7,5 | 7,7 | 11,7 | 6,3 | 7,0 | 7,7 |
| Energia Elétrica | 2,6 | 11,1 | 6,5 | 9,7 | 5,7 | 11,3 | 21,2 | 16,1 | 16,5 | 11,4 | 5,5 | 3,6 |
| Mineração | 4,5 | 4,0 | 3,7 | 3,2 | 3,5 | 5,7 | 13,6 | 18,0 | 11,5 | 12,9 | 10,1 | 5,8 |
| Papel e Celulose | 2,2 | 2,1 | 2,7 | 2,7 | 2,2 | 1,0 | 7,9 | 6,2 | 3,4 | 7,3 | 7,0 | 5,6 |
| Participações | 2,2 | 9 | 1,3 | 1,2 | 1,9 | 1,7 | 34,6 | 55,0 | 52,1 | 30,1 | 25,5 | 14,4 |
| Serviços | 0,5 | 0,6 | 1,1 | 1,1 | 2,5 | 0,8 | 4,6 | 5,2 | 2,6 | 2,1 | 1,3 | 2,9 |
| Outros Setores | 0,2 | 6,6 | 5,1 | 6,7 | 1,2 | 8,4 | 23,9 | 24,2 | 15,7 | 16,8 | 15,0 | 10,1 |

* Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, ano referência 2014.

Fonte: Elaboração própria com base nas demonstrações financeiras do BNDESPar de 2003 a 2014. Inclui o total de instrumentos de participação em empresas (Ações, Debêntures, Fundos e outros) em valores contábeis.

Desta forma, e muito além do discurso institucional do BNDES, que recorre a palavras de ordem como sustentabilidade e inovação, não houve maiores mudanças no perfil de atividades econômicas financiadas pelo Banco. Basicamente, permaneceram privilegiadas as mesmas que saíram fortalecidas das décadas desenvolvimentistas, se mantiveram estáveis na década de 1980 e que na década de 1990 ganharam ativos e recursos financeiros do Estado – atividades de infraestrutura, insumos básicos e telecomunicações – ou tiveram significativa participação de capital estrangeiro – alimentos e bebidas, bens de capital de transporte.

A articulação entre Estado e frações de classes no padrão de financiamento do BNDES: permanência dos grandes grupos privados, mudanças no interior do Estado e a opção pelas associações público-privadas

Para observar o padrão não já das atividades, mas dos grupos empresariais efetivamente contemplados pelo BNDES, foram reunidas informações complementares aos 40 principais contratos de operações diretas, e indiretas não automáticas, assinados entre 2002 e 2014¹⁶.

Esta análise permite observar mudanças significativas na forma de articulação entre o BNDES, outras instâncias estatais e grupos empresariais privados.

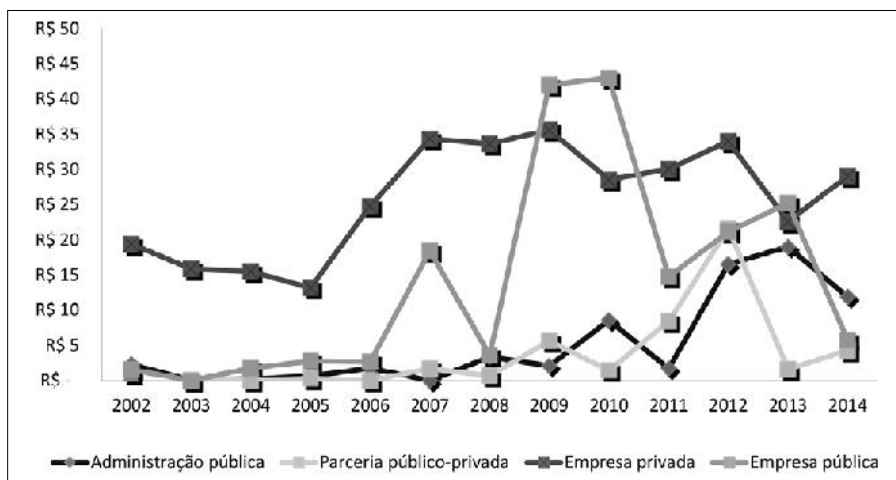
No que diz respeito às articulações ao interior do Estado, o Banco passou a ser uma importante fonte de recursos para as grandes empresas que continuaram estatais – Petrobrás e Eletrobrás –, representando uma mudança significativa com respeito a décadas anteriores, e sendo chave para grandes programas de investimento associados à descoberta das reservas do Pré-Sal e à expansão do setor elétrico. Do mesmo modo, e também mostrando uma nova diretriz, o Banco passou a financiar entidades da administração pública, como governos estaduais e, em menor medida, municipais¹⁷. Os governos estaduais e

16 Considerando que se trata de um Banco de financiamentos de Investimentos de Longo Prazo, o estudo dos contratos assinados em cada ano para operações diretas e indiretas não automáticas oferece a vantagem de observar as ações mais concretas e imediatas dentro do período de estudo. Já a trajetória dos desembolsos mostra os pagamentos realizados pelo Banco e que envolvem, portanto, decisões de contratações feitas no passado. Os contratos de Operações Diretas do Banco entre 2002 e 2014 estipulam para seus clientes, em média, dois anos de carência – prazo para o devedor fazer o primeiro pagamento – e seis anos para amortização dos empréstimos, chegando a oferecer, como no caso dos numerosos projetos de infraestrutura, mais de 25 anos de amortização. Os dados apresentados nas figuras 3, 4 e 5 e a seguir envolveram a pesquisa de informações não disponíveis nas estatísticas do BNDES, fundamentalmente relacionadas à composição acionária dos clientes finais dos financiamentos, e foi realizada nos 40 maiores contratos de cada ano, o que representa uma amostra que supera o 80% do valor contratado pelo Banco anualmente.

17 A constituição do Brasil sancionada em 1988 outorgou uma autonomia significativa, ao menos formalmente, aos entes federados (estados) e também aos municípios, descentralizando e responsabilizando para ambos grande parte dos serviços de saúde, educação e transporte, entre outros serviços básicos.

municipais passaram a contar com recursos expressivos, seja de forma direta, seja mediante contratos com o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, gestores de programas de políticas públicas mais específicos em articulação com os entes federados (ver Figuras 3 e 4).

Figura 3. Empréstimos do BNDES – 40 Principais Operações contratadas pelo BNDES, por tipo de cliente*, 2002-2014 (em R\$ bilhões de 2014)**

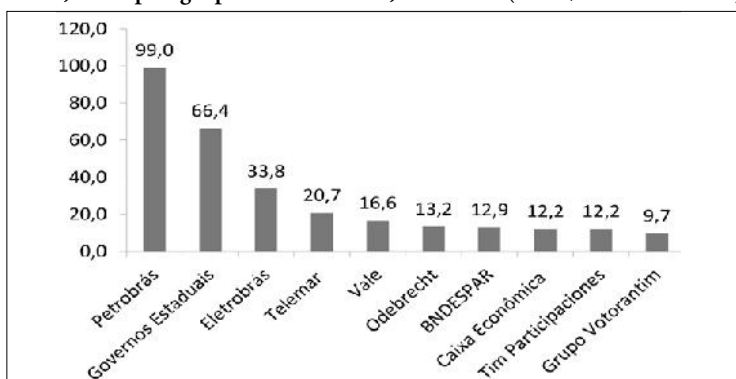


* Adm. Pública: governo estadual ou municipal. No caso da União, inclui apenas SENAI e SEST; Empresa pública: empresas que a administração pública e/ou as empresas públicas detenham mais de 50% do controle acionário; Empresa privada: empresas que a administração pública e/ou as empresas públicas detenham menos de 40% do controle acionário; Associação público-privada: administração pública e/ou empresa pública possuem de 40% a 50% do controle acionário.

** Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, ano referência 2014.

Fonte: Elaboração própria com base nas operações diretas do BNDES 2002-2014.

Figura 4. Empréstimos do BNDES – 40 Principais Operações contratadas pelo BNDES, Principais grupos beneficiados*, 2002-2014 (em R\$ bilhões de 2014)**



* Calculado pela participação acionária do grupo econômico sobre a empresa financiada. Não necessariamente indica controle do grupo sobre a empresa financiada.

** Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, ano referência 2014

Fonte: Elaboração própria com base nas operações diretas do BNDES 2002-2014

Em relação ao setor privado, entre os beneficiados pelos contratos se destacam os grandes conglomerados privados com apoio estatal configurados na década de 1990 – Vale do Rio Doce e Telemar. Nestes grupos, ainda, a presença do Estado surgida das privatizações ampliou-se com a ação do BNDES: tanto pelo ganho de influência mediante o aumento de empréstimos, quanto patrimonialmente, com o crescimento nas participações do BNDESPar.

Talvez mais significativa mudança em relação ao setor privado tenha sido o expressivo financiamento para grandes projetos realizados por Sociedades de Propósitos Específicos (SPE), em que se associaram grandes grupos privados nacionais e grandes empresas públicas. Nestas SPEs, por imposição legal – do ano 2004 –, o controle acionário tem de ser dos sócios privados, o que lhes permite não se subordinar às estritas normas de licitações e funcionamento operacionais de entes públicos – vigentes desde a década de 1990. A maioria de recursos das SPEs, entretanto, continua estatal, pois, junto com a participação direta de entes públicos, também é significativa a presença de fundos de pensão ligados a empresas públicas e do próprio BNDESPar, dentre os sócios considerados “privados”. Deste modo, o Banco foi chave na expansão de uma nova modalidade de investimento, à qual o governo recorreu no período para aumentar o investimento público respeitando o marco regulatório neoliberal vigente desde a década de 1990, como expõe Werner no capítulo 5 e, mais detalhadamente, em sua tese doutoral (WERNER, 2016)¹⁸.

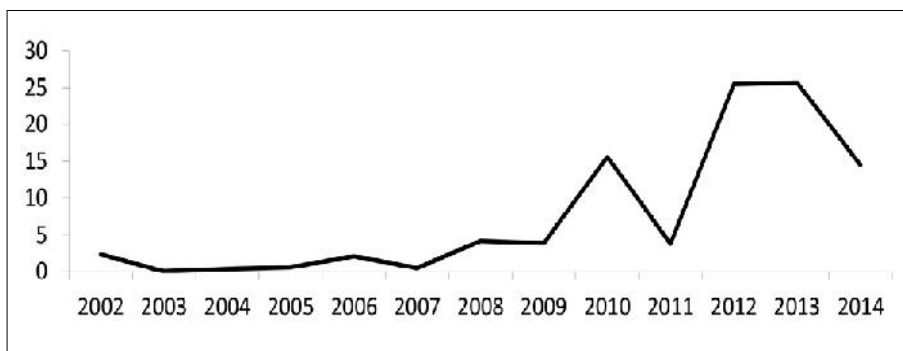
As novas articulações do BNDES com associações públicas privadas se expressam de forma significativa no já mencionado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Este programa foi considerado prioritário pelo governo federal desde sua implantação em 2007 e aparece como coerente com a *conglomerado* impulsionada pelo Banco. O PAC começou limitado a grandes projetos de geração de energia e infraestrutura de logística, sendo que posteriormente ampliou seu escopo para obras de infraestrutura urbana – intervenções em favelas, transportes e outros serviços públicos. Se a ação do BNDES foi fundamental para o PAC, como seu gestor responsável, os recursos do PAC também o são na trajetória do Banco entre 2007 e 2014. Os projetos do Programa para a geração de energia e de infraestrutura – tanto logística quanto urbana – ascendiam a mais de R\$ 300 bilhões, com mais de 50% de participação do BNDES, segundo dados do relatório do Banco para o ano de 2011. Nesse ano, ainda, o Banco emprestou efetivamente mais de R\$ 20 bilhões para projetos incluídos no PAC.

Os empréstimos específicos a órgãos da Administração Pública, grande parte dos quais incluídos no PAC, priorizaram obras de infraestrutura,

18 Para uma análise retrospectiva do papel do BNDES no investimento no Brasil, ver a tese doutoral de Carla Hirt (2016).

sobretudo relacionadas a provisão de serviços públicos – o que o Banco denomina Infraestrutura Social (ver Figura 5). Envolveram, também, financiamentos para “melhoras de gestão” de órgãos públicos e programas de investimentos mais amplos aprovados dentro dos orçamentos estaduais. Este aporte tinha relevância especial em virtude, vale lembrar, das fortes limitações dos governos subnacionais para ampliar seus investimentos desde a implantação, na década de 1990, das chamadas leis e normativas de “responsabilidade fiscal”.

Figura 5. Empréstimos do BNDES – 40 Principais Operações contratadas pelo BNDES, Área de Infraestrutura Social*, 2002-2014(em R\$ bilhões de 2014)



Fonte: Elaboração Própria com base em estatísticas operacionais do BNDES 2002-2014.

* Refere-se aos projetos financiados e que cumprem os critérios adotados em 2012 pelo BNDES para definir a Área de Infraestrutura Social. Abrange assim projetos nas áreas de saúde, educação, segurança, mobilidade, saneamento e gestão pública que tenham como clientes finais os governos estaduais ou municipais. Também inclui as arenas da Copa do Mundo de 2014 e projetos do programa de moradia Minha Casa Minha Vida.

** Valores deflacionados pelo IGP-DI ano referência 2014.

Pode-se mencionar, finalmente, que os valores dos contratos de empréstimos (ver Figura 3) mostram um declínio no ano de 2014. Esta queda, a mais acentuada que na trajetória dos empréstimos desembolsados pelo Banco (ver Figura 1), poderia ser explicada por uma diminuição geral na economia brasileira em termos de projetos para futuros investimentos. Trata-se de uma tendência a verificar e que excede o recorte temporal desta pesquisa.

A modo de síntese, portanto, constata-se que os principais destinatários dos recursos do BNDES no período foram grupos de capital nacional privado, empresas estatais federais, organismos da administração pública e as diferentes associações específicas entre os dois primeiros. O único segmento de grupos econômicos dominantes não favorecido no período pelo Banco foi o capital privado no setor financeiro. Este segmento continuou como intermediário dos recursos do BNDES nas operações indiretas de empréstimos mas, segundo

reclamam, percebendo uma taxa que não lhes resultaria em maiores benefícios¹⁹. Poder-se-ia sugerir que esta seja a razão de serem esses os setores de onde se originavam as maiores críticas à atuação do BNDES no período em estudo, como se analisará a seguir.

O debate público sobre o BNDES: as disputas entre frações da classe dominante e a atualização do embate entre desenvolvimentistas e liberais

O exame do debate público em relação ao papel do BNDES no período permite uma primeira identificação do campo de apoios e de oposição envolvendo diferentes frações da classe dominante. Este campo pode ser observado tanto no discurso de organizações representativas de classe quanto nas análises de instituições acadêmicas a essas relacionadas. Estudos sobre a economia política brasileira recente, como os de Boito (2012) e Torres Filho e Da Costa (2012), são também úteis para começar a iluminar este campo de forças, a ser mais bem elucidado no capítulo 4, de autoria de Luís Novoa Garzon.

Segundo Boito (2012), podem ser identificadas frações da grande burguesia brasileira que apoiariam o projeto “social-desenvolvimentista” em geral, e a ação do BNDES em particular; e outra fração abertamente contrária, aqui denominada de “liberal conservadora”. Entre as primeiras o autor identifica uma articulação de empresários das grandes empresas privadas nacionais, com fortes laços com o Estado. Entre as segundas, apareceriam as frações de classe nacionais aliadas a conglomerados estrangeiros, mais especificamente na área financeira.

Este conflito político, ainda, se reflete e inspira numa discussão ideológica de longa tradição no debate econômico no Brasil. Como bem resumem Torres Filho e Da Costa (2012), a corrente liberal-conservadora tem como fundamento ideológico mais geral e abstrato a defesa de um mercado autorregulado. Nesse marco, esta corrente vê o BNDES como um agente que, financiado em última instância pelo setor privado – via impostos –, retiraria recursos deste setor (o que denominam *crowding-out*) para redistribuí-los a partir de critérios voluntaristas e discricionários, indiferentes aos sinais de mercado. Instituições públicas, como o BNDES, pela sua aversão à dinâmica do mercado, seriam inerentemente “ineficientes” e deveriam dar mais espaço às instituições privadas de financiamento. Criticam, deste modo, o aumento significativo dos recursos do Banco, que não precisam da autorização do poder legislativo e que teriam significado no período um maior nível de subsídios para grupos econômicos específicos. Estes argumentos, com ampla divulgação na imprensa corporativa, são elaborados fundamentalmente em *think-tanks* como o Instituto de Estudos de Política

19 Ver a matéria MARQUES, Felipe. “Bancos aceleram repasses do BNDES”. *Jornal Valor*, 29/05/2014.

Econômica Casa das Garças e o Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC). São defendidos por organizações de classe e empresas líderes do setor financeiro com maior associação com o capital estrangeiro, como a Associação Nacional de Bancos de Investimento (ANBID) e o Banco Itaú-BBA (TORRES FILHO; DA COSTA, 2012). Entre seus representantes, a maioria com trajetória de direção no setor financeiro privado, mas também público, na década de 1990, existe uma linha mais extrema que (auto)critica o fato de não ter privatizado o BNDES quando deteve controle do poder executivo, na última década do século XX. Existe uma parcela desta corrente, mais moderada, que reclama a diminuição gradual, mas significativa, da influência do BNDES. Em conjunto, de todo modo, coincidem em caracterizar ao Banco como uma “caixa preta” de recursos públicos outorgados de forma “clientelista” a grupos empresariais próximos ao governo (LAZZARINI, 2011). Questionam, ainda, o apoio do BNDES a relações econômicas com países do Sul, em detrimento de uma maior liberdade de comércio com os países centrais e, segundo afirmam, tirando recursos não somente do setor privado, mas da economia brasileira em seu conjunto²⁰.

Os “desenvolvimentistas”, em contraposição, partindo do reconhecimento de que haveria falhas de mercado afirmam a necessidade de planejamento e incentivos estatais para assegurá-lo o desenvolvimento e a competitividade do capitalismo “nacional”, especialmente em países *periféricos* como o Brasil. Particularmente, seus partidários defendem a importância do BNDES como Banco de Fomento ao investimento de longo prazo que, sustentam, seria insuficiente se dependesse de bancos de investimentos privados. Afirmam que o Banco permite um *crowding-in*, expandindo a acumulação de capital e multiplicando os efeitos dos recursos públicos com resultados estruturais e de longo prazo na economia e também nas contas públicas no prazo curto e médio – com crescimento da arrecadação tributária a partir do funcionamento dos projetos financiados. Em relação à internacionalização de empresas, afirmam que se trata da consolidação de grupos nacionais com efeitos multiplicadores fronteiras adentro do Brasil. Nesta posição defendem ainda o caráter transparente dos empréstimos do BNDES, pois, como entidade financeira e pública, seguiria rigorosos critérios de fiscalização do Banco Central e de órgãos de auditoria, principalmente do legislativo. Representantes desta corrente são oriundos de centros heterodoxos do pensamento econômico brasileiro, de

20 Ver como exemplo destes argumentos: MENDES, Marcos. “Financiamento do BNDES para obras no exterior”. Jornal *Valor*, 03/06/2014. Volta-se a esta questão no capítulo 2 de Carla Hirt e Javier Ghibaudi.

inspiração keynesiana e estruturalista, e ocuparam cargos de direção no Banco no período aqui em estudo ²¹.

A ação do BNDES, no período estudado, recebeu o apoio de grandes organizações de classe ligadas à indústria, como a Federação de Indústrias de São Paulo (FIESP), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e também de organizações patronais do setor de bens de capital e da construção. As empresas que integram estas organizações, não custa lembrar, obtiveram significativos financiamentos do Banco. Esta aliança concreta se refletiu, mesmo que de forma menos evidente, no debate público, uma vez que muitos dos principais dirigentes dessas organizações manifestaram e divulgaram em documentos seu apoio à política governamental (BOITO, 2012). Seus departamentos de imprensa, tradicionalmente críticos do nível de despesas públicas, mantiveram cerimonioso silêncio frente ao crescimento do Banco e saíram em sua defesa em momentos de intensificação do debate público²².

Considerações finais

A análise retrospectiva e o estudo das ações mais recentes do BNDES oferecem elementos para uma primeira compreensão de elementos de permanência e mudança do Banco como sujeito, mas também como objeto de disputa, na acumulação de capital no Brasil. Aspectos mais visíveis – volume de recursos e atividades beneficiadas – e outros menos evidentes – padrão de grupos empresariais favorecidos – mostraram uma permanência, intensificada, do BNDES como fonte de recursos para a acumulação de grandes grupos que centralizam o capital e o concentram em setores de *commodities* industriais e investimentos associados. Nesta continuidade e ampliação de seu papel de financista da acumulação privada com recursos públicos, o BNDES buscou gerar e apoiar a consolidação nacional e expansão internacional de conglomerados considerados de origem nacional. Com esse objetivo, e para além da narrativa governamental que, sob os governos dirigidos por coalizões lideradas pelo Partido dos Trabalhadores, questionava o período neoliberal, o Banco paradoxalmente parece ter reforçado com empréstimos e participações

21 Para um exemplo deste debate, ver as apresentações públicas do presidente do BNDES Luciano Coutinho (2014, 2015a e 2015b) e a polêmica publicada no jornal *Valor* entre Ferraz (2014) e Garcia (2014).

22 No debate eleitoral das eleições presidenciais de 2014, organizações como a Associação Brasileira de Máquinas e Ferramentas (ABIMAQ), entre outras, saíram em defesa aberta do BNDES e a sua política. Ver MOURA e SOUZA, Marcos de. “Setores da indústria reagem à crítica de Aécio a créditos subsidiados”. *Jornal Valor*, 08/05/2014. Certamente o clima econômico e, sobretudo, político alterou-se profundamente a partir da crise e impedimento do governo Dilma Rousseff, assim como se seus desdobramentos posteriores, o que escapa aos limites deste capítulo.

acionárias os mesmos grupos econômicos que saíram fortalecidos do processo de privatizações e abertura externa do Brasil na década de 1990. Muitos desses grupos, por sinal, estão entre os que tinham se beneficiado de forte apoio estatal na ditadura militar. Por outra parte, e independentemente do discurso institucional do Banco e dos Programas de Política Industrial, que enfatizavam a inovação tecnológica e a sustentabilidade ambiental e social, os conglomerados favorecidos no período 2003-2014 se concentravam e se concentram em atividades intensivas em recursos naturais.

O incentivo à conglomeração indicaria, portanto, uma continuidade em termos de padrão de atividades econômicas e setores empresariais favorecidos. A mudança teria acontecido na intensidade e dimensão do apoio, medidas pelo volume de recursos para empréstimos e participações acionárias. Este incremento quantitativo quando comparado a períodos anteriores é justificada pelo campo que se reivindica social-desenvolvimentista como uma forma de assegurar maior comando estatal na economia e maior consistência de alguns *global players nacionais*. A mesma interpretação é feita no campo liberal-conservador, que critica o que vê como um crescimento artificial, que não seria decorrente de ganhos efetivos de competitividade, mesmo que signifique uma intensificação do padrão de acumulação vigente²³.

Embora sejam marcantes as permanências há algumas mudanças que merecem atenção, sobretudo por suas possíveis consequências em termos de apoios e reações das frações da classe dominante.

De um lado, não há como desconhecer que em sua ação de conglomeração o BNDES tem atuado como agente do Estado para estimular a provisão de infraestrutura, particularmente a partir da política do PAC. Nesse sentido, teria recuperado algumas das funções que foram as suas no primeiro período de fundação do Banco – especialmente no governo JK –, quando estabeleceu diretrizes e recursos para a expansão energética e logística do país. Nesta função, inclusive, o BNDES começou a estabelecer novas relações dentro da burocracia estatal, afirmando-se, e isso foi novo, como fonte de recursos para investimentos de governos estaduais e municipais. Por este viés, viabilizava um pouco mais de autonomia com respeito às normas de austeridade fiscal estabelecidas na década de 1990.

Estas ações estariam a indicar uma ruptura respeito ao período anterior, quando se defendia o “fim da Era Vargas” e o definhamento progressivo do

23 Como bem analisara Michal Kalecki no seu clássico artigo “Aspectos políticos do pleno emprego”, frações da classe capitalista tendem se opor a uma maior presença do Estado, mesmo que esta lhes permita obter maiores lucros (KALECKI, 1943). Volta-se a esta questão no capítulo 4.

papel do financiamento estatal em favor do protagonismo do financiamento privado, num ambiente de desregulação do mercado.

Por outro lado, observa-se que empresas públicas, sobretudo do setor de Energia, como Petrobrás e Eletrobrás, que tinham suas próprias fontes de financiamento, obtiveram no BNDES, a partir de 2008, contratos significativos. Finalmente, também se expandiram os financiamentos para projetos em que se associaram empresas públicas e privadas e, também, fundos de pensão dos trabalhadores de empresas públicas.

A partir desta primeira apresentação, pode-se afirmar que o BNDES reforçou de maneira expressiva, no período 2003-2014, seu lugar central como financista da acumulação de capital no Brasil, embora isso não tenha nunca representado uma oposição aos grandes grupos industriais, antes pelo contrário aconteceu em seu apoio e em estreita associação com eles.

Referências

- BASTOS, P. P. Z. “A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo”. *In: Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.
- BNDES. *Apresentação Institucional. Área Financeira. Dezembro de 2014*. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/AF_DEPCO_Portugues.pdf, último acesso em 31/08/2015.
- BNDES. *Consultas a Operações 2002-2012*. Disponíveis em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Consulta_as_operacoes_do_BNDES/
- BNDES. *Estatísticas Operacionais 1999-2012*. Disponíveis em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/
- BNDES. *Relatórios Anuais 2003-2014*. Disponíveis em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/relatorio-anual>
- BNDES PARTICIPAÇÕES S.A. – BNDESPAR. *Demonstrações financeiras 2003-2014*. Disponíveis em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Informacoes_Financeiras/demonstrativos_bndespar.html.
- BOITO, A. “Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder”. *In: BOITO, A.; GALVÃO, A. (orgs.) Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000*. São Paulo: Alameda, 2012.
- CANO, Wilson. “América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo”. *In: FIORI, J. L. (org.). Estados e Moedas: no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 287-326.

- CARNEIRO, R. M.; CARVALHO, F. C. *Perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos*. Informe Síntesis de Proyecto de Investigación Bndes-Fecamp 2008/09. Campinas: IE/Unicamp-IE/Ufrj, 2010.
- COUTINHO, Luciano. *O desempenho do BNDES*. Apresentação para a Comissão de Assuntos Econômicos e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado do Brasil, 25 de março de 2014. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Galeria_Arquivos/xApresentaxo_LC_CAE_-_VF10_reduzida_25_Marxo.pdf. 2014
- _____. “O BNDES e o Tesouro Nacional”. *Folha de São Paulo*, 26/08/2015. 2015a. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Entrevistas_e_Artigos/2015/20150826_coutinho_folha.html
- _____. *BNDES 2003-2015*. Apresentação para a Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara de Deputados do Brasil, 27 de agosto de 2015. 2015b. Disponível em: www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Galeria_Arquivos/BNDES_LC_20180827.pdf
- DA COSTA, F. N. *Capitalismo de estado neocorporativista*. Texto para Discussão n°. 207. Instituto de Economia (IE) da Unicamp. Campinas, 2012.
- DEMIER, F. *O longo bonapartismo brasileiro (1930-1964): um ensaio de interpretação histórica*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930-1960)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- FAUSTO, B. *A revolução de 1930: história e historiografia*. São Paulo: Brasiliense, 1976.
- FERRAZ, J. C. “O que lhe parece o BNDES?”. *Jornal Valor*, 30/05/2014.
- FIORI, J. L. “Para um diagnóstico da modernização brasileira”. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. (org.) *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 269-289.
- GARCIA, M. (2014). “O desmame da bolsa-empresário”. *Jornal Valor*, 23/05/2014.
- GARZON, L. F. N. “A esfinge, o BNDES e as ‘campeãs’ que nos devoram”. In: *Correio cidadania*. 03 de Maio de 2013. Disponível em: http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8329%3Amanchete030513&catid=34%3Amanchete&
- Garzón, L. F. N. *BNDES: Processos decisórios e articulação estado-capital de 2003 a 2013*. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil, 2015.
- Hirt, C. *O lugar e o papel do BNDES no desenvolvimento brasileiro*. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil, 2016.
- KALECKI, M. “Political aspects of full employment”. *Political Quarterly*, vol. 14, n.4. 1943, p. 322-331.

- LAZZARINI, S. G. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. SP: Campus, 2011.
- LESSA, C; DAIN, S. “Capitalismo associado: algumas referências para o tema de Estado e desenvolvimento”. In: BELLUZZO, L. G.; COUTINHO, R. (orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MARQUES, F. “Bancos aceleram repasses do BNDES”. *Jornal Valor*, 29/05/2014.
- MEDEIROS, C. A. *Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira*. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25097&Itemid=383
- MENDES, M. “Financiamento do BNDES para obras no exterior”. *Jornal Valor*, 03/06/2014.
- MIRANDA, J. C. & TAVARES, M. C. “Brasil: estratégias da conglomeração”. In: FIORI, J.L. (org.) – *Estado e moeda no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- MOURA e SOUZA, M. “Setores da indústria reagem à crítica de Aécio a créditos subsidiados”. *Jornal Valor*, 08/05/2014.
- OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista. O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003
- SALAMA, P. *Les économies émergentes latino-américaines: entre cigales et fourmis*. Paris: Armand Colin, 2012.
- SERRANO, F.; SUMMA, R. *A desaceleração rudimentar da economia brasileira*. Textos para a discussão. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2012.
- SINGER, A. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2012.
- SOARES, L. “Enxugamento do BNDES pode afetar investimento”. *Jornal Valor*, 09/12/2013.
- TAVARES, M. C. (org.) *Memórias do Desenvolvimento nº 4: O papel do BNDE na industrialização do Brasil – Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980*. Rio de Janeiro, setembro de 2010, ano 4, nº 4.
- _____. “Império, território e dinheiro”. In: FIORI, J. L. (org.) *Estados e moedas: no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 449-489.
- TAVARES, M. C.; ASSIS, J. C. *O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- TORRES FILHO, E. T.; DA COSTA, F. N. “BNDES e o financiamento do desenvolvimento”. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 975-1009, 2012.
- Werner, D. *Estado, capitais privados e territórios no processo de reconfiguração do setor elétrico brasileiro pós-1990*. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional. (IPPUR/UFRJ). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.
- WILLIAMSON, J. “What Washington means by policy reform”. In: WILLIAMSON, J. (ed.). *Latin American Adjustment: How much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.

Capítulo 2

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a inserção internacional da economia brasileira (2003-2014)

Javier Ghibaudi e Carla Hirt¹

Introdução: o BNDES e a inserção internacional do Brasil em questão

O padrão e a dinâmica da inserção no sistema capitalista internacional têm sido uma questão cara ao pensamento econômico latino-americano, ao brasileiro em particular. Desde a análise da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), e para todos aqueles que aderem à sua análise estruturalista, a trajetória da nossa formação econômica estaria caracterizada pela condição *tardia* de constituição de um capitalismo industrial e sua condição *periférica*. Essa análise se entrelaça com uma proposta política de desenvolvimento das estruturas produtivas com maior autonomia do centro e uma maior influência do Estado a partir do planejamento e do fomento para alavancar o processo de acumulação. Dessa perspectiva, para os estruturalistas caberia a bancos públicos o estímulo ao investimento de longo prazo, de modo a permitir uma industrialização e uma redefinição da forma de inserção internacional que rompesse com a condição de economia periférica.

A partir de 2003², sobretudo no período 2008-2014, o BNDES sustentou uma política de incentivo à formação de conglomerados, sendo os recursos estatais consagrados ao fortalecimento de empresas de capital privado e de origem nacional. Dirigentes, assessores e referências intelectuais ativas no Banco, nesse período, declarados estruturalistas e desenvolvimentistas, assumiram a defesa da estratégia de *conglomerado* como forma de *completar* o desenvolvimento do capitalismo tardio no Brasil. Nesta proposta, a *internacionalização dos conglomerados* nacionais viria fortalecer a competitividade e inserção mais autônoma do Brasil na economia mundial, conferindo ao Estado nacional maior capacidade de negociação nos acordos e fóruns globais, apoiado em alguns global players. Tal iniciativa envolveu a operacionalização de normativas do Banco para financiar projetos de investimento no exterior. Também significou a ampliação das linhas já existentes de recursos para exportação de empresas

1 Agradecemos a ajuda para a sistematização e apresentação de dados estadísticos dos bolsistas Igor Laltuf e Emerson Thiago Silva de Melo, ambos da Universidade Federal Fluminense (UFF).

2 Ver Capítulo 1.

que teriam capacidade de maior atuação no exterior, além do significativo fortalecimento das mesmas fronteiras adentro.

Este apoio incluiu não só empréstimos, mas também importantes recursos do BNDESPar para as vulgarmente denominadas “campeãs nacionais”, como destacado no Capítulo 4. Em consistência com as diretrizes declaradas da diplomacia brasileira no período, o Banco incentivou fortemente também as relações econômicas com países da América Latina e África.

A *internacionalização*, tal como assumida pelo BNDES, tem sido alvo das críticas dos aderentes à corrente liberal-ortodoxa³. No caso dos estímulos aos projetos no exterior, especificamente, estes afirmam que existe um movimento de *crowding-out* adicional: recursos sairiam não só do setor privado, mas também da economia nacional e seguiriam critérios políticos sem retornos para o país (MENDES, 2014). O favorecimento dos países do Sul, ainda mais, desviaria o Brasil dos fluxos comerciais e de investimento com os países centrais, que, argumentam, seriam possíveis se respeitado o *livre-comércio*.

A estratégia de *internacionalização* tem sido também objeto de questionamentos de movimentos sociais e intelectuais críticos, que criticam práticas que favoreceriam grandes grupos ligados a serviços de engenharia e à produção de *commodities*, em detrimento de comunidades tradicionais (indígenas, ribeirinhos, pescadores) e suas economias locais, atingidas e, quase sempre, deslocadas e/ou desestruturadas (GARCIA, 2011 e 2012) (INSTITUTO ROSA LUXEMBURG STIFUNG, 2009). Segundo esta vertente, grandes projetos de infraestrutura teriam fortalecido iniciativas intensivas em território e aprofundado o papel primário exportador dos países latino americanos. Para autores como Virgínia Fontes, o Brasil, como “o último dos primeiros”, integraria, em posição subalterna, um grupo desigual de países capital-imperialistas, “praticante e dependente de uma corrida alucinada de concentração de capitais que, a cada passo, escancara crises sociais dramáticas” (FONTES, 2010, p.359).

Diante das críticas dos neoliberais, os partidários da política do BNDES, além de defenderem a contribuição para as relações internacionais e o fortalecimento da economia nacional no longo prazo, destacaram o retorno de recursos também em prazo mais imediato, por se tratarem de financiamentos dirigidos a atividades de empresas brasileiras, segundo norma explícita do Banco⁴. Em referências às críticas de movimentos sociais, até o ano de 2014 o Banco destacou em seus relatórios públicos e entrevistas de seus dirigentes o

3 Esta corrente retomou o controle da política econômica e do BNDES a partir do golpe de estado que derrubou o governo de Dilma Rousseff e levou ao poder Michel Temer, em agosto de 2016, quando a pesquisa já se havia concluído.

4 Ver, entre outros, os depoimentos do presidente do BNDES (COUTINHO, 2014 e 2015).

respeito às normativas sociais e ambientais, sua coerência com as diretrizes da diplomacia brasileira e sua ênfase na atuação com países do Sul.

O debate político e acadêmico acerca do papel em termos de inserção internacional, tem, entretanto, negligenciado uma dimensão: a relação do Banco com o capital estrangeiro, notadamente com as filiais de empresas transnacionais, tradicionalmente considerados parte do *tripé* do desenvolvimento nacional, junto com os capitais estatal e privado brasileiros. Os investimentos que esse segmento realiza no Brasil são também importantes para entender a forma de inserção internacional do país, mas têm recebido pouca atenção seja dos relatórios do BNDES, seja das manifestações, ortodoxas ou heterodoxas, neoliberais ou estruturais-desenvolvimentistas.

O objetivo deste artigo é ampliar e qualificar este debate, analisando as mudanças e permanências da estratégia e ação do BNDES mais diretamente relacionadas à inserção internacional da economia brasileira no período 2003-2014. Foram analisados documentos e estatísticas do Banco, realizadas entrevistas com alguns dirigentes, assim como foram discutidas matérias jornalísticas e pesquisas sobre a temática. A apresentação dos resultados começa por esta Introdução e continua com uma breve revisão da análise já apresentada sobre a ação do BNDES em apoio à *conglomerado*⁵, focalizando especificamente a relação do Banco com os grupos de capital estrangeiro com filiais no Brasil. Em seguida, serão examinadas as ações do Banco em apoio à expansão internacional de empresas sediadas no Brasil mediante incentivos a suas exportações, a seus investimentos no exterior e com a abertura de escritórios e subsidiárias do Banco fora do país. Nas Considerações Finais são retomados os principais argumentos do capítulo e esboçada uma agenda de pesquisa.

O padrão de financiamento do BNDES em seu conjunto: continuidade de uma inserção internacional periférica

A discussão sobre os setores produtivos com maior dinamismo na economia brasileira após 2003 é tão ampla quanto marcada por polêmicas e desacordos. Como objeto comum das diversas interpretações, entretanto, aparece a maior importância relativa dos setores produtores de *commodities* industriais e agrícolas e os investimentos associados a estas atividades, notadamente em infraestrutura de transporte e energia (MEDEIROS, 2015). Tanto na configuração de um padrão de desenvolvimento, quanto, sobretudo, nas formas de inserção internacional da economia, economistas de diversas orientações discutem sobre a existência de uma possível “reprimarização” da economia brasileira

5 Ver também Capítulos 1 e 4.

(BRESSER-PEREIRA, 2010) (CANO, 2010) e de um “desadensamento” de cadeias produtivas (CARNEIRO, 2008).

Dentro dessa problemática, e reconhecendo o BNDES como instrumento fundamental de política econômica, pode ser ampliada a análise dos capítulos precedentes sobre o perfil dos empréstimos e participações acionárias do Banco.

O objetivo, agora, é destacar qual é padrão de inserção estimulado pela ação mais ampla e geral do BNDES.

A conglomeração com base em *commodities* industriais e seus investimentos associados: o maior predomínio de grupos nacionais em setores de menor valor agregado.

Como destacado no Capítulo 1, é notória a expansão dos recursos totais do Banco a partir de 2003, e sobretudo a partir de 2008, no contexto da crise financeira internacional. Em termos de setores produtivos, esses recursos se concentraram em *commodities* industriais, como evidenciam os empréstimos desembolsados pelo Banco e nas suas participações acionárias (BNDESPar).

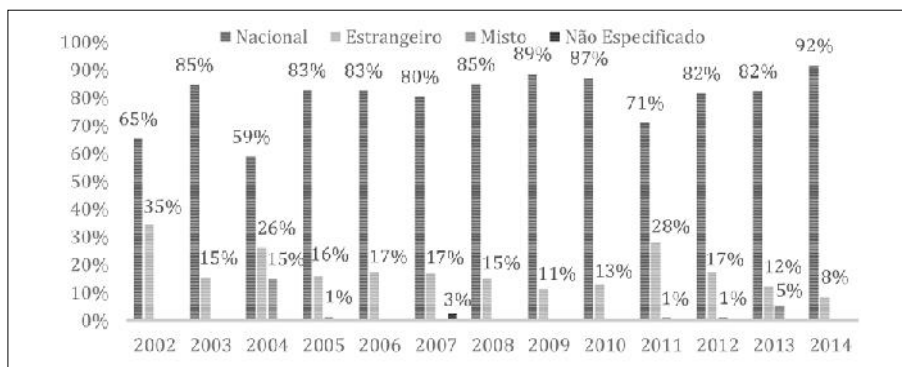
Continuando a análise dos grupos empresariais financiados nas operações diretas do Banco (ver Capítulo 1), é possível identificar a nacionalidade das matrizes, lembrando que embora só financie empresas sediadas no Brasil, o Banco não discrimina a nacionalidade dos grupos aos quais estas pertencem. Dessa forma, dos 40 maiores contratos anuais de Operações Diretas⁶, distinguiram-se as empresas pertencentes a grupos empresariais cuja matriz está sediada no Brasil – aqui designados de grupos *nacionais* – e as empresas que pertencem a grupos com matriz no exterior – grupos *estrangeiros*. Sem desconhecer a rica discussão sobre a pertinência desses termos (capital nacional x capital estrangeiro, burguesia nacional etc.) no capitalismo contemporâneo, dada a intensificação de seu caráter transnacional e maior peso da acumulação financeira, a adoção da linguagem não apenas facilita a exposição, como permite buscar elementos empíricos que subsidiem o debate sobre a pertinência ou não da consideração da “nacionalidade do capital”.⁷

6 Amostra que representa, em média, mais de 80% do valor anual dessas operações no período 2002-2014. Diferente do Capítulo 1, para esta análise sobre nacionalidade dos clientes financiados, excluímos da amostra o contrato de R\$ 9,87 bilhões assinado em 2013 pelo BNDES com a PETROBRAS NETHERLANDS B.V. (PNBV) – subsidiária nos países baixos da Petrobrás. Este financiamento foi destinado à construção de Plataformas, mas sem especificações em termos do país dos eventuais fornecedores, nem do local de execução dessa construção.

7 Para fins de análise estatística, a nacionalidade do cliente final foi estabelecida de acordo com a nacionalidade de sua composição societária, sendo determinada quando a participação acionária apresentasse 50% ou mais oriundo de uma mesma nacionalidade. Quando nenhuma nacionalidade atingiu esse percentual, o cliente final foi considerado “multinacional” e registradas as diversas nacionalidades participantes.

A identificação do destino dos recursos do Banco em Operações Diretas indica o predomínio de grupos com matriz no Brasil, numa proporção relativamente estável no período 2002-2014:

Figura 1. Empréstimos do BNDES – 40 principais operações contratadas pelo BNDES, por nacionalidade do cliente final*, 2002-2014 (% , segundo R\$ bilhões de 2014)**



* Considera-se que o cliente final financiado é: Nacional quando os sócios com matriz do Brasil somam mais de 50% da composição acionária; Misto, quando os sócios com matriz no Brasil tem uma participação igual a 50%; Estrangeiro, quando os sócios com matriz em países estrangeiros superam o 50%; Não Especificado, quando não se encontraram informações significativas sobre a nacionalidades dos sócios.

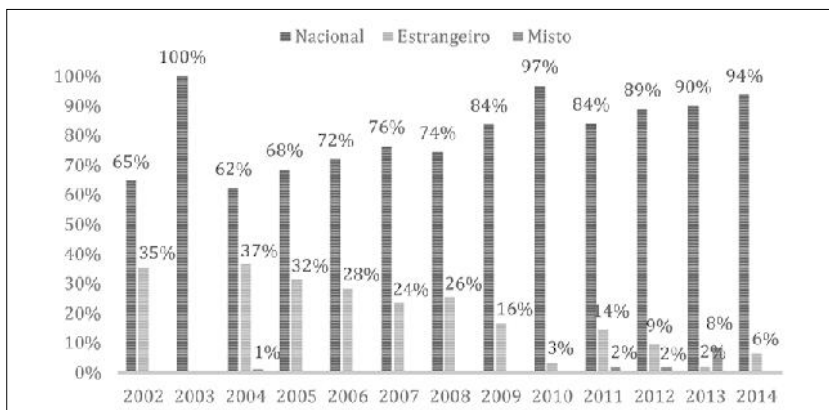
** Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, ano referência 2014.

Fonte: Elaboração própria com base nas operações diretas do BNDES 2002-2014.

Esse predomínio proporcional dos grupos nacionais, entretanto, apresenta variações segundo o setor produtivo analisado. Seguindo a classificação operacional do BNDES em 2012⁸, verifica-se que os grupos nacionais intensificam sua maior participação relativa nas Áreas de Infraestrutura (transporte e energia), Infraestrutura Social (serviços básicos) e Insumos Básicos (*commodities* industriais).

8 As áreas operacionais do BNDES agrupam os setores produtivos financiados segundo critérios do Banco e que variam ao longo do tempo. A fins de constituir uma base de comparação, reclassificamos os 40 maiores contratos de cada ano segundo os critérios das Áreas Operacionais do Banco no ano de 2012: Industrial; Insumos Básicos; Infraestrutura; Infraestrutura Social; Agropecuária e Inclusão Social; Meio Ambiente. As duas últimas categorias foram pouco expressivas em termos de valores financiados ao longo do período em estudo e por isso não aparecem nas figuras apresentadas.

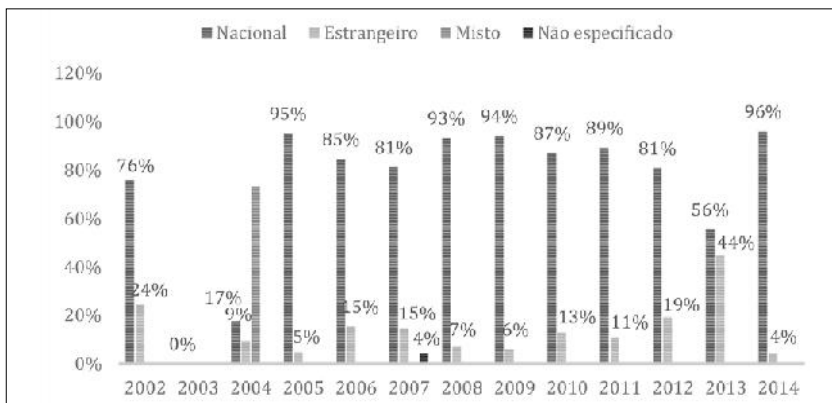
Figura 2. Empréstimos do BNDES – 40 principais operações contratadas pelo BNDES, por nacionalidade do cliente final, Subconjunto Áreas Operacionais BNDES “Infraestrutura” e “Infraestrutura Social”, 2002-2014 (% , segundo R\$ bilhões de 2014)*



* Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, ano referência 2014.

Fonte: Elaboração própria com base nas operações diretas do BNDES 2002-2014.

Figura 3. Empréstimos do BNDES – 40 principais operações contratadas pelo BNDES, por nacionalidade do cliente final, Subconjunto Área Operacional BNDES “Insumos Básicos”, 2002-2014 (% , segundo R\$ bilhões de 2014)****



* O alto valor da Nacionalidade Mista em 2004, deve-se ao Cliente Final Veracel Celulose S/A, onde estavam associadas o grupo Fibria (Brasil) e StoraEnso (Suécia e Finlândia). No ano de 2003, o BNDES não catalogou como Insumos Básico nenhum de seus 40 maiores contratos. E no ano de 2013 não foi considerado para análise o contrato com Petrobrás Netherlands (ver nota 3)

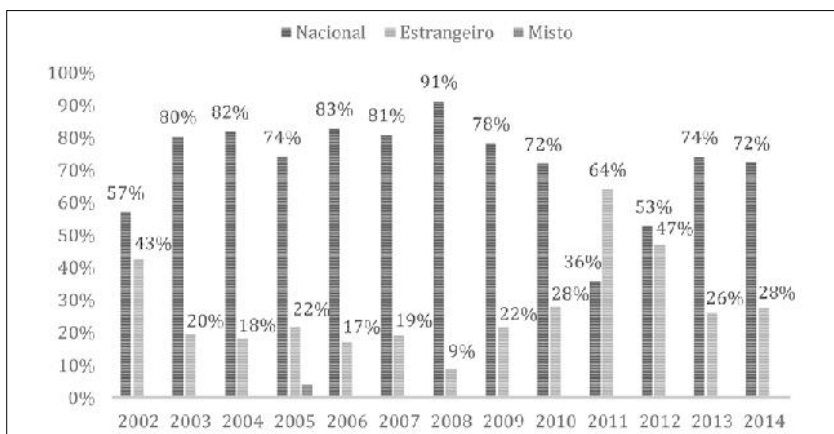
** Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, ano referência 2014.

Fonte: Elaboração própria com base nas operações diretas do BNDES 2002-2014.

O que o Banco define em 2012 como “Área Industrial” é, de fato, a que apresenta maior valor agregado, pois inclui os setores de equipamentos e bens de capital assim como as indústrias de transformação, excluídos os insumos

básicos. É nesta área onde os grupos com matriz no exterior ganham em participação, particularmente entre os anos de 2011 e 2012.

Figura 4. Empréstimos do BNDES – 40 principais operações contratadas pelo BNDES, por nacionalidade do cliente final, Subconjunto Área Operacional BNDES “Industrial”, 2002-2014 (% segundo R\$ bilhões de 2014)*



* Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, ano referência 2014.

Fonte: Elaboração própria com base nas operações diretas do BNDES 2002-2014.

Essa tendência é ratificada quando se observa as atividades industriais financiadas pelo Banco, mas seguindo a classificação CNAE II⁹ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Nos setores de maior valor agregado¹⁰, os grupos com matriz no exterior, mesmo que ainda minoritários, ganham em participação relativa no período:

9 Classificação Nacional de Atividades Econômicas versão II.

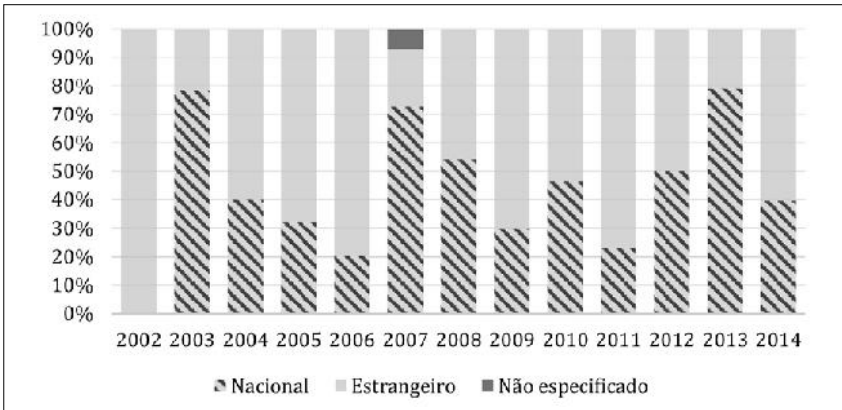
10 Consideramos como setores com maior valor agregados aos grupos C25 a C30 da classificação CNAE II do IBGE: 25 fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos; C26 fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos; C27 fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos; C28 fabricação de máquinas e equipamentos; C29 fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias; C30 fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores..

Figura 5. Empréstimos do BNDES – 40 principais operações contratadas pelo BNDES, por nacionalidade do cliente final, Subconjunto setores C25-C30 (Classificação IBGE-CNAE II), 2002-2014 (% , segundo R\$ bilhões de 2014)*



* Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, ano referência 2014.
 Fonte: Elaboração própria com base nas operações diretas do BNDES 2002-2014.

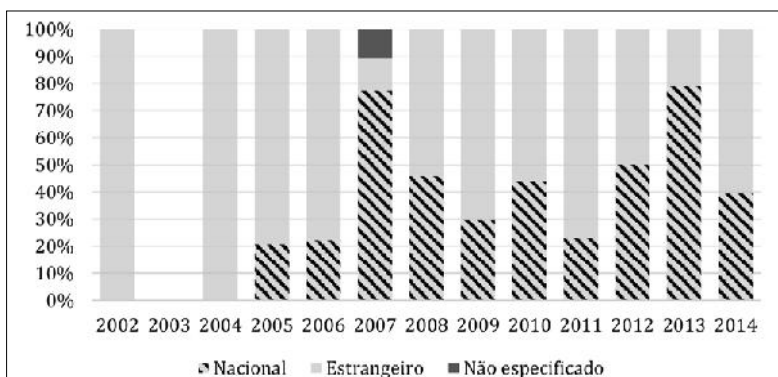
Figura 6. Empréstimos do BNDES – 40 principais operações contratadas pelo BNDES, por nacionalidade do cliente final, Subconjunto setores C25-C30 (Classificação IBGE-CNAE II), participação relativa anual, 2002-2014 (em %)*



* Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, ano referência 2014.
 Fonte: Elaboração própria com base nas operações diretas do BNDES 2002-2014.

O setor de máquinas e equipamentos de transporte, um dos setores de alto valor agregado mais importantes dentro do financiamento do Banco, a presença de capital estrangeiro ganha ainda maior relevância:

Figura 7. Empréstimos do BNDES – 40 principais operações contratadas pelo BNDES, por nacionalidade do cliente final, Subconjunto setores C29-C30 (Classificação IBGE-CNAE II), participação relativa anual, 2002-2014 (em %)*

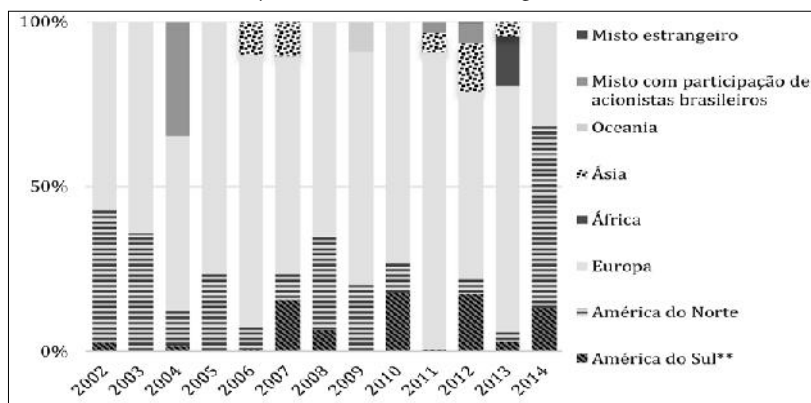


* Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, ano referência 2014.

Fonte: Elaboração própria com base nas operações diretas do BNDES 2002-2014.

Atente-se, agora, para as nacionalidades dos sócios que participam nos projetos financiados, segundo a região.¹¹

Figura 8. Empréstimos do BNDES – 40 principais operações contratadas pelo BNDES, por região da nacionalidade dos sócios de cada cliente final, participação relativa anual, Subconjunto clientes finais estrangeiros, 2002-2014 (em %)*



* Valores deflacionados pelo índice IGP-DI, ano referência 2014.

** Por se tratar de análise restrita ao subconjunto de clientes finais estrangeiros, na categoria América do Sul não é considerado o Brasil.

Fonte: Elaboração própria com base nas operações diretas do BNDES 2002-2014.

11 Nesta análise mais detalhada, e dentro dos clientes finais considerados aqui como estrangeiros, é apresentada a nacionalidade de todos e cada um dos grupos empresariais que compõem o capital societário da empresa financiada. Para as ações negociadas em bolsa e com proprietário não identificado não foi atribuída nenhuma nacionalidade. O grupo empresarial sócio foi considerado de nacionalidade “mista” quando, dentro da sua própria composição, há sócios de diferentes nacionalidades e nenhum tem mais de 50% de participação. Distinguiu-se ainda entre grupo “misto com participação de acionistas brasileiros” e “misto estrangeiro” quando não foram identificados sócios sediados no Brasil.

É evidente o predomínio dos países da Europa Ocidental, tradicional centro na relação periférica da América Latina, seguido pelos Estados Unidos e com uma presença ainda incipiente da Ásia. Trata-se principalmente de atividades industriais de maior valor agregado, como equipamentos e máquinas de transporte e, em menor medida, do setor de energia.

Desta forma, se os grupos nacionais são claramente mais favorecidos no setor de *commodities* industriais e infraestrutura, os grupos estrangeiros ganham em participação para setores de maior valor agregado. Em termos regionais, mostram a importância, nesses setores, das empresas com matriz em países centrais tradicionais. Em termos da nacionalidade dos grupos financiados, os maiores volumes e a política de conglomeração, intensificada após a crise financeira internacional, não significaram uma marginalização dos financiamentos para filiais de grupos estrangeiros. Ao contrário, continuaram a sua participação relativa nos empréstimos do Banco e nos setores de maior valor agregado.

O BNDES, portanto, ratifica e reproduz o padrão de inserção internacional que caracteriza a economia brasileira a partir de 2003 – produção nacional de *commodities* industriais e investimentos associados, e participação filiais de multinacionais nos setores de maior conteúdo tecnológico. Isso não obstante, foram desenvolvidas algumas ações, embora de forma muito limitada, que pretendiam introduzir algumas alterações no padrão tradicional de inserção internacional.

Os financiamentos do BNDES específicos para a expansão internacional de empresas: a limitada tentativa de um outro padrão de inserção

Tanto no debate político quanto no próprio discurso institucional do BNDES, no período estudado a questão da inserção internacional da economia brasileira se restringiu basicamente ao apoio à expansão internacional de empresas sediadas no Brasil e, mais especificamente, às diretrizes e recursos de fomento a exportações e investimentos diretos no exterior (IDE). Mesmo que parcial, o estudo deste conjunto de ações complementa a análise anterior, sobre a relação do Banco com o capital nacional e estrangeiro e a inserção internacional da economia brasileira. De igual modo, apesar de constituir uma percentagem minoritária dos recursos do BNDES, foram ações relevantes tanto por sua trajetória, quanto por evidenciar intenções e disputas relacionadas à presença de empresas e do próprio BNDES no exterior¹².

12 Não por acaso, e apesar de seu peso relativamente pouco expressivo, este tipo de ação se transformou em um dos alvos preferenciais da crítica neoliberal.

De fato, e como bem analisado por membros do Banco na Revista BNDES, essas ações envolveram também mudanças de normativas e de estrutura do BNDES, conformando uma estratégia de “internacionalização” do próprio Banco (GUIMARÃES *et al.*, 2014). Dois escritórios foram abertos no exterior com o objetivo declarado de apoiar tanto as exportações e investimentos no exterior quanto facilitar as parcerias com governos, associações empresariais e agências de financiamento internacionais em regiões consideradas prioritárias. Um escritório foi inaugurado em Montevidéu, Uruguai, em 2009, com foco na América Latina, especialmente América do Sul, e outro em Johannesburgo, África do Sul, em 2013, como parte do apoio às ações no continente africano¹³. Para facilitar a obtenção de recursos externos para o BNDES, foi também inaugurada uma subsidiária em Londres, em 2009, com autonomia para realizar operações financeiras e captar recursos. Em termos do organograma do BNDES, no ano de 2008 o estatuto foi modificado para criar a Área Internacional, da qual passou a depender a Direção de Comércio Exterior e, a partir de 2013, a então criada Direção para América Latina, Caribe e África, reforçando as diretrizes e prioridades internacionais do Banco explicitadas também no seu Planejamento Corporativo 2009-2014. Este conjunto de ações foi defendido e comparado pelos dirigentes e funcionários do Banco com os exemplos de internacionalização de Bancos de Desenvolvimento de países como Japão, Alemanha, Coreia do Sul, Índia, China e Rússia¹⁴.

A seguir, são analisadas a trajetória e as principais características do apoio do BNDES às exportações e aos investimentos no exterior de empresas sediadas no Brasil. Interessa entender o tipo de inserção internacional que teria sido fomentada no período em estudo e em que medida seguiu, ou tentou mudar, o padrão de inserção estimulado pela ação mais geral do Banco analisado na seção anterior.

13 A escolha de Montevidéu, segundo o BNDES, se explicou também pelo fato de ser a sede das secretarias gerais do Mercosul e da Associação Latino-americana de Integração (ALADI), do Parlamento do Mercosul, e de ter escritórios do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Banco de Desenvolvimento de América Latina (CAF) e da CEPAL. O escolha da cidade de Johannesburgo, dever-se-ia ao fato de ter o mercado financeiro mais desenvolvido do continente e permitir o contato com o Development Bank of Southern África – banco de desenvolvimento do governo sul-africano, com foco no financiamento de projetos de infraestrutura, e a Industrial Development Corporation – instituição financeira estatal focada no apoio à indústria, além do fato de a África do Sul ser parte da articulação internacional dos BRICS (Brasil, Rússia, China e África do Sul). Ver documentos oficiais do Banco: (http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/internacional.html) e sua descrição e análise em GUIMARÃES *et al.* (2014)

14 Ver, entre outros, os depoimentos do presidente Luciano Coutinho (COUTINHO 2014 e 2015) e o artigo já citado de GUIMARÃES *et al.* (2014.)

Composição e trajetória dos recursos específicos para apoio à exportação: focos regionais e produtivos

Dentre as ações mais específicas para a expansão internacional de empresas, o apoio às exportações envolve uma maior quantidade de recursos e antiguidade. Começou em 1990, com a linha Finamex, focada no setor de bens de capital – incluindo aeronaves. Em 1997 passou a se denominar Exime ampliou seu escopo aos setores de serviços de engenharia (construção), produtos químicos, têxteis, eletrônicos, calçados, couro e alimentos (GUIMARÃES *et al.* 2014). Até o ano de 2014, considerava-se a principal fonte de financiamento, de meio e longo prazo, para as exportações brasileiras (*ibidem*, p. 58-59).

A linha Eximé dividida entre Pré-embarque e Pós-Embarque. Na primeira modalidade, o crédito é concedido na fase de produção da mercadoria a ser exportada. Na modalidade Pós-Embarque, o crédito é concedido na fase de comercialização da mercadoria¹⁵. Quanto ao mutuário do empréstimo, a operação pode ser via *supplier's credit* (crédito ao exportador) – o crédito é direcionado ao vendedor da mercadoria exportada; ou pode ser via *buyer's credit* (crédito ao importador) – o crédito é dirigido ao comprador do produto ou serviço.

O Exim alcançou uma média de 12% dos desembolsos anuais no período 2003-2014, sendo que constituía 35,5% desse total no ano de 2003, e teve uma média de 8% no período 2010-2014¹⁶. Como a maior parte das linhas de financiamento do BNDES, o Exim tem como fonte de recursos, ou *funding*, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e oferece taxas subsidiadas próximas à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Da mesma forma, a exigência de nacionalidade para os financiamentos refere-se somente à empresa beneficiada estar sediada no Brasil, podendo ser filial de um grupo estrangeiro.

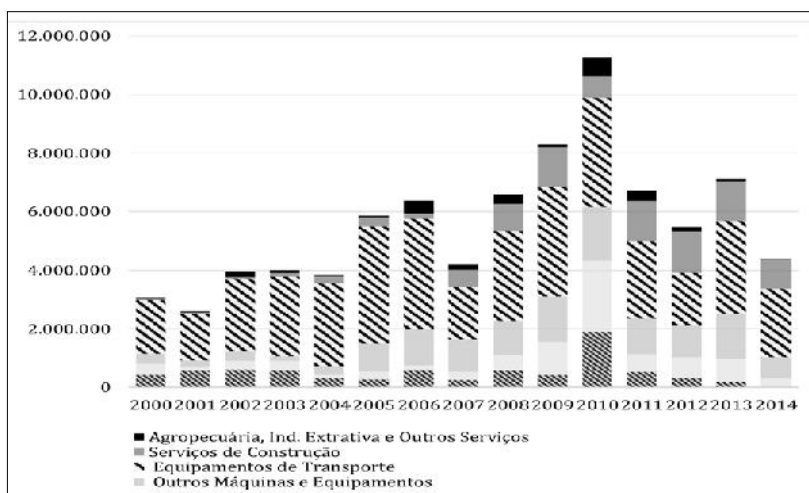
Em termos de setores produtivos, nos números agregados do Exim Pré e Pós-Embarque, ao longo do período 2000-2014 se destacam os equipamentos de transportes – aviões, veículos e carrocerias – e outras máquinas e equipamentos (industrial, agrícola e de geração e transmissão de energia). Nesse sentido, nos recursos restritos ao apoio à exportação, o padrão de atividades econômicas financiadas se diferencia significativamente daquele favorecido pelos desembolsos

15 “Há dois tipos de crédito no mercado de financiamento às exportações: o pré-embarque e o pós-embarque. O primeiro destina-se ao financiamento da produção, ou seja, o capital de giro (matéria-prima e mão de obra) utilizado para a produção dos bens que serão exportados. O pós-embarque refere-se ao financiamento da comercialização do bem que será exportado, o que permite ao exportador oferecer melhores condições de prazo de pagamento ao importador, contribuindo para o posicionamento do produto no exterior [Catermol (2005)]” GUIMARÃES *et al.*, 2014, p. 56.

16 As oscilações desse participação podem ser atribuídas não somente às prioridades dos desembolsos do BNDES, mas também às flutuações do tipo de câmbio, sendo que os projetos financiados pelo Exim são contratados em US\$ e pagos segundo a sua cotação no momento de desembolsos.

totais do Banco, sobretudo pela menor presença das *commodities industriais*. Observa-se de todo modo, em conformidade com o padrão mais geral, uma participação significativa e crescente dos recursos para exportação do setor de “serviços de construção”(Infraestrutura) a partir de 2007– questão a ser detalhada mais adiante. Do mesmo modo, após a eclosão da crise financeira internacional houve um aumento significativo dos recursos totais para exportação, com um máximo em 2010, ano em que também ganharam importância o apoio à exportação dos setores de insumos básicos.

Figura 9. Empréstimos do BNDES – Desembolsos do Exim (Pré e Pós-embarque), Setor Produtivo, 2000-2014, (em US\$ mil)



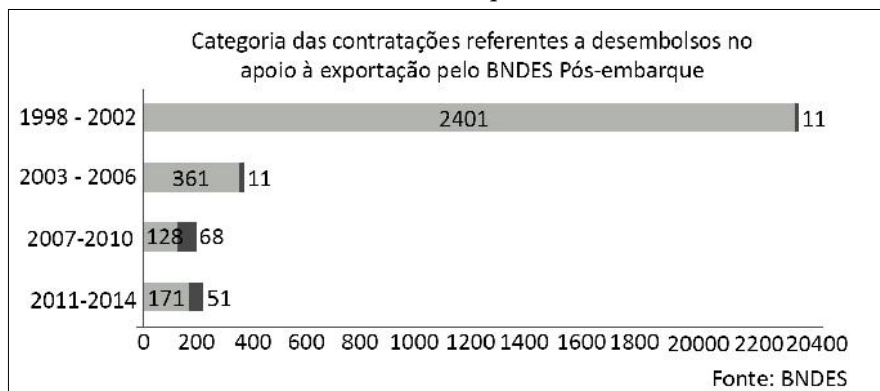
Fonte: Elaboração própria com base nas estatísticas operacionais do BNDES 2000-2014.

Para a análise dos grupos empresariais financiados e países envolvidos, podem ser observados os clientes e valores dos empréstimos do Exim Pós-embarque¹⁷. Nestes financiamentos, houve significativas mudanças em termos de grupos empresariais, países destinatários e tipo de mutuários já a partir de 2003e, sobretudo, após a crise financeira internacional que eclodiu em 2008.

Como é possível observar nas Figuras 10 e 11, apesar de ter diminuído significativamente o número de operações realizadas, os valores totais desembolsados anualmente não acompanharam tal diminuição – o que demonstra que houve uma concentração de recursos em uma quantidade menor de empresas beneficiadas.

17 Até o fechamento desta pesquisa, esse tipo de dados para o Pré-embarque não eram disponibilizados pelo Banco. As contratações Pré-embarque eram divulgadas de forma individual, a partir da pesquisa por CNPJ de cada empresa e sem especificação de seu valor. Os desembolsos do Exim Pós-embarque envolvem uma média de 36% dos recursos Exim para o período 2003-2014.

Figura 10. Quantidade total de operações realizadas no produto BNDES Exim Pós-embarque, 1998 – 09/2014



Fonte: elaboração própria a partir de estatísticas operacionais do BNDES.

Observando mais especificamente o período posterior à crise de 2008, a tendência é de uma concentração de recursos nas cinco empresas que recebem o maior volume de desembolsos.

Figura 11. Empréstimos do BNDES – Desembolsos do Exim Pós-Embarque, por empresa beneficiada, 2009-2014 (em US\$ milhões)

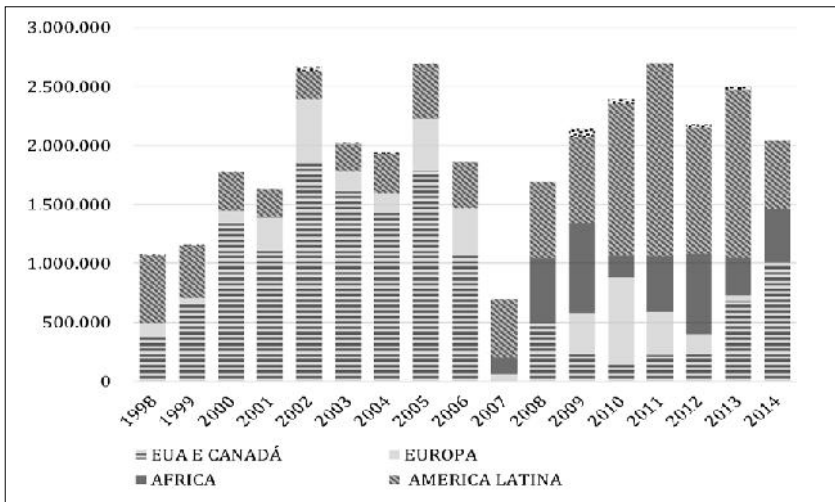
| EMPRESAS | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | TOTAL |
|-------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| EMBRAER S/A | \$ 728 | \$ 1.313 | \$ 1.059 | \$ 628 | \$ 1.073 | \$ 1.005 | \$ 5.805 |
| CONSTR. ODEBRECHT S/A | \$ 952 | \$ 684 | \$ 1.078 | \$ 1.186 | \$ 958 | \$ 848 | \$ 5.746 |
| CONSTR. ANDRADE GUTIERREZ S/A | \$ 117 | \$ 70 | \$ 292 | \$ 46 | \$ 229 | \$ 89 | \$ 843 |
| CONSTR. QUEIROZ GALVAO S/A | \$ 129 | \$ - | \$ - | \$ 117 | \$ 8 | \$ - | \$ 255 |
| CONSTR. CAMARGO CORREA S/A | \$ 92 | \$ 21 | \$ 13 | \$ 68 | \$ 22 | \$ - | \$ 216 |
| CONFAB INDUSTRIAL S/A | \$ 31 | \$ 60 | \$ 91 | \$ - | \$ - | \$ - | \$ 182 |
| IVECO LATIN AMERICA LTDA | \$ 19 | \$ 77 | \$ 83 | \$ - | \$ - | \$ - | \$ 179 |
| MERCEDES-BENZ DO BRASIL LTDA. | \$ 12 | \$ 102 | \$ 36 | \$ - | \$ - | \$ - | \$ 150 |
| CONSTR. OAS LTDA | \$ 2 | \$ - | \$ - | \$ 17 | \$ 65 | \$ 35 | \$ 118 |
| OUTRAS | \$ 69 | \$ 66 | \$ 49 | \$ 116 | \$ 107 | \$ 63 | \$ 470 |
| TOTAL | \$ 2.150 | \$ 2.392 | \$ 2.700 | \$ 2.179 | \$ 2.502 | \$ 2.040 | \$ 13.964 |

Fonte: Elaboração própria com base nas estatísticas operacionais do BNDES 2009-2014.

Entre os grupos empresariais favorecidos nos créditos Pós-embarque, observa-se a significativa importância de grupos nacionais de engenharia civil e de filiais de multinacionais no setor de bens de capital de transporte. Trata-se de holdings já presentes entre os maiores destinatários pela ação geral do Banco, como destacado nas seções anteriores e no Capítulo 1. A única, e significativa, exceção foi a EMBRAER, empresa de produção de aviões de origem estatal privatizada em 1994.

Observando o destino das exportações financiadas pelo Exim Pós-Embarque, destaca-se a presença dos países de América Latina – principalmente América do Sul – e África – principalmente dos países de colonização portuguesa. O apoio a exportações para essas regiões começa a crescer já a partir de 2007, sendo o destino dominante até o ano de 2013.

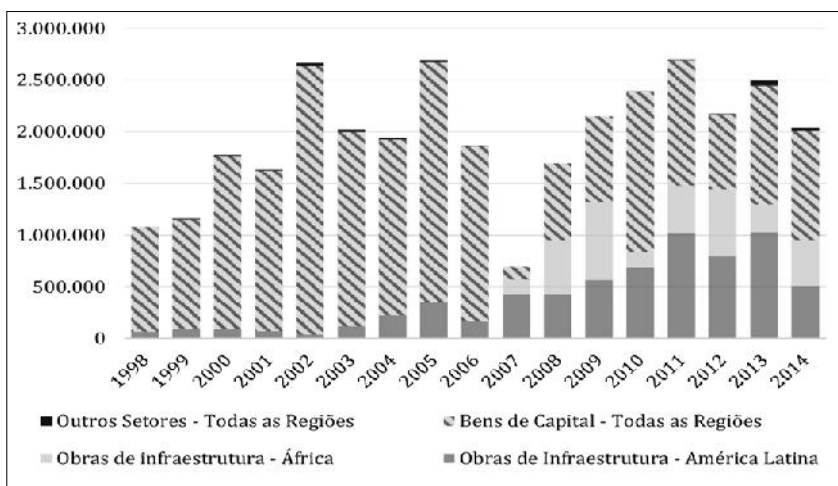
Figura 12. Empréstimos do BNDES – Desembolsos do Exim Pós-Embarque, por região de destino, 1998-2014, (em US\$ mil)



Fonte: Elaboração própria com base nas estatísticas operacionais do BNDES 1998-2014.

A análise por setor produtivo e distribuição geográfica das exportações mostram como esse crescimento se deu, sobretudo, a partir de projetos de Infraestrutura na América Latina e África, aonde são exportados os “serviços de engenharia civil”. O apoio à exportação de bens de capital, historicamente priorizados pelo Exim, mesmo que diminuindo a sua participação relativa, continuou sendo significativo.

Figura 13. Empréstimos do BNDES – Desembolsos do Exim Pós-Embarque, por setor produtivo e região de destino, 1998-2014, (em US\$ mil)



Fonte: Elaboração própria com base nas estatísticas operacionais do BNDES 1998-2014.

Uma outra mudança significativa diz respeito aos importadores dos produtos e serviços, ganhando em importância o financiamento do BNDES a governos nacionais. O crescimento começa a ser notório a partir de 2007. Se durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002) somente 1% das operações tinha como mutuários governos de outros países, esta porcentagem aumentou progressivamente para 8,8% no primeiro governo de Luís Inácio Lula Da Silva (2003-2006), 33,7% no seu segundo governo (2007-2010) e 36,1% no primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014).

Em termos de periodização, portanto, é a partir de 2007 que são visíveis no Exim Pós-Embarque as principais mudanças em termos de volume de recursos, atividades econômicas, grupos empresariais e, sobretudo, regiões de destino. Como no caso da trajetória mais geral do Banco, analisada no Capítulo 1, essas modificações foram aceleradas após a eclosão da crise internacional de 2008 e, mesmo declinando levemente, não são modificadas no período presidencial de 2011-2014.

A mudança nas regiões de destino das exportações apoiadas pelo BNDES foi notória e coerente com as reformas de estatuto e de estrutura do Banco já mencionadas. Incluiu-se entre estas iniciativas a abertura de escritórios e subsidiárias, que decorreram de decisões que começaram a ser elaboradas também a partir de 2007. Coincidiu, como sublinham documentos do Banco e análises de seus membros e dirigentes, com as diretrizes diplomáticas do

Ministério de Relações Exteriores (MRE), do Ministério de Desenvolvimento e Comércio Exterior (MDIC) e da própria Presidência da República¹⁸.

Na América Latina, os países priorizados eram os da América do Sul, sendo que o escritório em Montevidéu foi planejado e inaugurado em meio a forte estímulo à integração regional, com projetos como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e articulações políticas como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)¹⁹. Na África, ganharam relevância os financiamentos para projetos em países de colonização portuguesa, com destaque para Angola, e como parte de um conjunto mais amplo de iniciativas de expansão política e econômica do Brasil na região, entre as que se incluiu a inauguração do escritório em Johannesburgo. Do mesmo modo, o caráter geopolítico dessas diretrizes do governo brasileiro, que teve no BNDES uma das suas ferramentas fundamentais, ajuda a compreender o crescimento de governos nacionais como mutuários dos financiamentos.

O financiamento para Infraestrutura no exterior como caso significativo das mudanças no apoio à exportação.

O setor da Infraestrutura, como acima sugerido, permite observar o padrão das principais mudanças verificadas no apoio à exportação em termos de grupos financiados, países e mutuários no exterior, além de ser o setor que maiores recursos obteve nesse quesito nos últimos anos do período em estudo.

Como já foi apontado, houve uma concentração de recursos do BNDES Exim Pós-embarque em uma quantidade menor de operações, que se deram no ramo que o Banco denomina como serviços de engenharia. As contratações realizadas apoiaram, em sua grande maioria, a realização de obras de infraestrutura, e, como em qualquer outra operação financiada pelo BNDES Exim, o único condicionante, além da análise de crédito, é que a empresa contratada esteja sediada no Brasil. Neste contexto, parece totalmente consistente que dirigentes e técnicos do Banco afirmem tratar-se de financiamento à exportação

18 Em seu discurso de posse para o segundo mandato na Presidência da República, o então presidente Lula destacou que um dos perfis do seu governo seria marcado por “priorizar os laços com o Sul do mundo.” (DA SILVA, 2007). A respeito dos países latino americanos, pode-se citar documento oficial do Ministério de Relações Exteriores do Brasil, “De acordo com a Orientação Estratégica do Governo, o fortalecimento da integração sul-americana constitui objetivo prioritário. O Brasil busca uma integração real e efetiva da América do Sul, que propicie condições para o desenvolvimento de todos os países da região. Esse compromisso tem permitido uma intensificação do diálogo político, do comércio e da cooperação entre os países sul-americanos. (...) (*Orientação estratégica do Ministério das Relações Exteriores*, Plano Plurianual 2008-2011. Brasília, 4 de maio de 2007).

19 Essa relação é explicitada em Guimarães *et al.* (2014). As articulações mais concretas dos financiamentos do BNDES com o projeto da IIRSA sugerem um estudo mais aprofundado que foge dos limites deste capítulo.

de bens e serviços por parte de empresas nacionais, e não, como querem os críticos, financiamento à construção de obras de infraestrutura no exterior²⁰.

As imagens que seguem ilustram para onde foram direcionadas essas exportações e quais foram as empresas envolvidas.

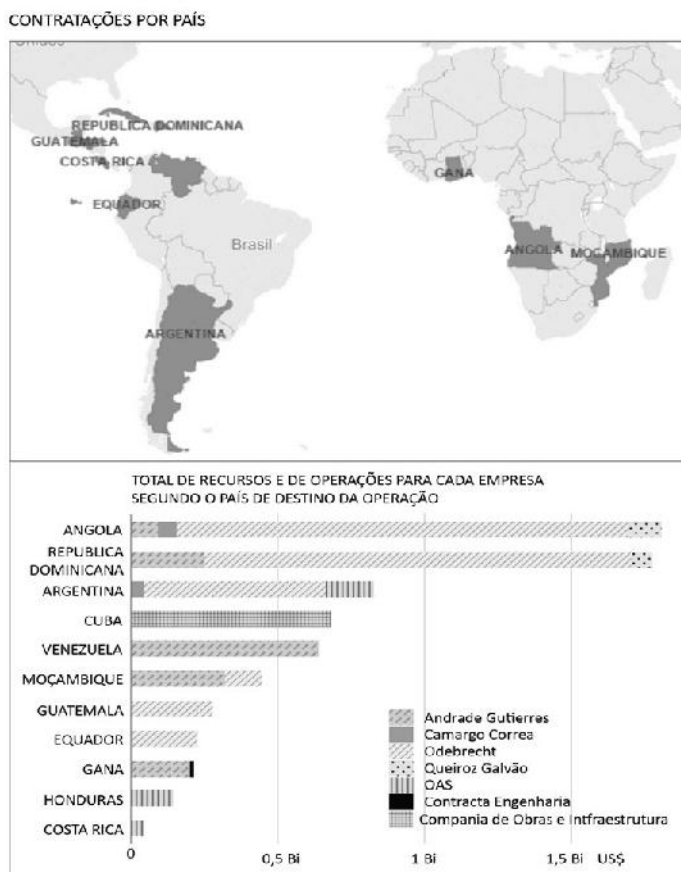
**Figura 14. Contratação de serviços de engenharia, 2007-2010
(Quantidade de operações e de recursos em US\$ por país)**



Fonte: Elaboração e adaptação a partir de dados do BNDES. In: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/consulta_as_operacoes_exportacao/painel_consulta_pos_embarque_obras.html. Acesso em 21/07/2015

20 O caso mais rumorosamente explorado pela grande imprensa tem sido o do financiamento relacionado à construção do Porto de Mariel, em Cuba (ver, por exemplo, *O Globo*, 14/04/2017, <https://oglobo.globo.com/brasil/lula-pressionou-bndes-aprovar-financiamento-de-porto-em-cuba-diz-emilio-odebrecht-21210100>; *O Globo*, 9/07/2016, <https://oglobo.globo.com/brasil/governo-temer-investiga-financiamento-porto-em-cuba-19679862>).

Figura 15. Contratação de serviços de engenharia, 2011- 05/2015.
(Quantidade de operações e de recursos em US\$ por país)



Fonte: Elaboração e adaptação a partir de dados do BNDES. In: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/consulta_as_operacoes_exportacao/painel_consulta_pos_embarque_obras.html. Acesso em 21/07/2015.

Como mostram as Figuras 14 e 15, Angola e Argentina foram os principais destinos em termos de contratação de serviços de engenharia junto ao BNDES. Contudo, estes países se diferenciaram no que diz respeito ao mutuário. O governo argentino recorreu ao BNDES somente 2 vezes, sendo que nas demais vezes os contratantes foram empresas. No caso angolano, o governo foi o mutuário de todas as demandas. Desse modo, o BNDES repassou o dinheiro da operação diretamente para as empresas que executarão os serviços, e o governo assumiu a dívida com o Banco.

O aumento nas operações vinculadas a serviços de engenharia teve um impacto significativo no Exim Pós-Embarque e ocorreu, sobretudo, em países

priorizados pela diplomacia brasileira e nos princípios que nortearam as mudanças em termos de recursos e estrutura do Banco, como acima destacado.

O seletivo e incipiente apoio aos investimentos “brasileiros” no exterior: flexibilização dos termos de nacionalidade e reforço do padrão de inserção segundo “vantagens competitivas”

A outra forma de ação específica para a expansão internacional de empresas foi o apoio a seus investimentos diretos no exterior (IED) – para novos projetos ou aquisições de ativos –, porém com recursos bem menores que os consagrados ao financiamento para as exportações. Este tipo de ação tornou-se permitida graças a uma mudança de estatuto em 2002, operacionalizada inicialmente mediante participações acionárias via BNDESPAR. A partir de 2005, se abriu também uma linha de financiamento específica.

Nesta linha de empréstimos, os critérios em termos de nacionalidade e setor produtivo também foram mudando. No começo, os empréstimos se restringiam a empresas sob controle nacional, com capacidade de geração de divisas, atuantes no setor industrial de consumo e bens de capital. Em 2007, certa flexibilização das condições da linha de apoio ao IED levou a que se substituísse a obrigatoriedade de incremento de exportações por “contribuição para o desenvolvimento econômico e social”, sem restrições de setor produtivo e com o critério de nacionalidade ampliado a empresa ou subsidiária brasileira, mas com o maior sócio nacional²¹. Diferente também do apoio às exportações, o *funding* do financiamento dos empréstimos para IED são as captações em moeda estrangeira do BNDES feitas no mercado internacional, oferecendo para as empresas taxas semelhantes a estas captações, portanto superiores às de TJLP, vigente para a maioria dos financiamentos do Banco²².

Segundo os dados apresentados por membros do Banco em publicação da instituição, o somatório dos recursos da linha financiamento e da participação acionária via BNDESPar para IED no exterior somaram R\$ 10,8 bilhões entre 2005 e junho de 2014, permitindo 19 operações (11 via participação acionária e

21 Como detalham Guimarães *et al.*, “As diretrizes iniciais estabeleciam [até 2007] que as beneficiárias deveriam ser empresas brasileiras exportadoras, de controle nacional, que desenvolvessem atividades industriais e que fossem produtoras de bens de consumo ou bens de capital, refletindo novamente a preocupação com a vulnerabilidade externa da economia brasileira, naquela época. *Atualmente, permite-se o acesso à linha de internacionalização por empresa ou subsidiária brasileira, independentemente da atividade econômica desempenhada e desde que o maior acionista seja de capital nacional* (2014, p. 58, grifos nossos). No artigo e documentação do BNDES não encontramos maiores precisões sobre o que se considerava mais especificamente como “controle nacional” antes de 2007.

22 Esta seria, para funcionários do Banco entrevistados, uma das razões para o relativamente pequeno volume destas operações de crédito por falta de interesse das empresas.

8 via financiamento), na sua maior parte direcionadas para aquisições de empresas no exterior (GUIMARÃES *et al.*, 2014, p. 63). Em termos de setores produtivos, o setor claramente mais beneficiado foi o agroindustrial (frigoríficos), seguido pelo setor farmacêutico, de tecnologia de informação e de insumos básicos (química e petroquímica). Em termos regionais, predominam também as operações na América Latina, mas com significativa presença de Estados Unidos e Austrália, justamente, segundo membros do Banco, por apresentarem “vantagens competitivas no setor agroindustrial similares às observadas no Brasil” (GUIMARÃES *et al.*, 2014, p. 64). Entre os projetos de maior volume e repercussão são citados: a aquisição por parte do conglomerado JBS-Friboi da filial argentina da Swift-Armour (frigorífico de origem norte-americano) por US\$ 80 milhões; a aquisição do mesmo grupo das empresas frigoríficas Swift&Co e Pilgrim’sPrideCorp nos Estados Unidos, por US\$ 4,5 bilhões; assim como a expansão do laboratório farmacêutico Eurofarma na América do Sul mediante a compra de diversos laboratórios na região (ALÉM; MADEIRA, 2010) (GARCÍA, 2011 e 2012). Do mesmo modo, é destacado o financiamento para Braskem – empresa controlada pelo grupo Odebrecht em sociedade com a Petrobrás – para implantação de Polo Petroquímico em Veracruz, México (GUIMARÃES *et al.*, 2014).

Dessa forma, as operações para IED, em comparação com o padrão dos financiamentos para as exportações, seguiram em certa medida o mesmo conjunto de países contemplados, mas com maior presença das atividades de Insumos Básicos e do Setor Agroindustrial. Chama a atenção, especialmente, que esta presença seja justificada, por membros do Banco, pela “existência de vantagens comparativas” dos grupos brasileiros. Explicita-se, deste modo, a visão que justifica, e em grande medida ajuda a compreender, o padrão de financiamentos mais gerais do Banco: priorizar o incentivo aos setores de *commodities* industriais e seus investimentos associados, pois estes seriam os que apresentariam as maiores “vantagens” no sistema econômico internacional. Assim, a despeito do discurso da inovação e sustentabilidade, o BNDES reforçou uma inserção da economia brasileira baseada na produção intensiva em recursos naturais,.

Considerações finais

Os documentos públicos do BNDES e o debate político-acadêmico limitam a questão da inserção internacional aos apoios a projetos de investimento fora do país e às exportações, entendidos como fundamentos da “internacionalização”. Diante desse senso comum, e sem ignorar essas ações mais restritas, na segunda sessão deste capítulo foi analisada a relação entre o conjunto de recursos e normas

do BNDES e o padrão estimulado de crescimento e inserção internacional da economia brasileira. Destacou-se, nesse sentido, que a tentativa de estímulo à *conglomeración* por parte do BNDES significou uma reafirmação da forma de inserção internacional tradicional, intensiva no uso de recursos naturais.

No mesmo sentido, foi possível identificar que os financiamentos do Banco para os setores com maior valor agregado continuaram envolvendo, em proporção significativa, filiais dos grupos multinacionais atuantes no Brasil há décadas e reiterando a divisão já presente na constituição do *tripé* do desenvolvimento que caracteriza a industrialização brasileira a partir da década de 1950.

Foi, nos setores de *commodities* industriais e seus investimentos associados – infraestrutura – onde os grupos de origem nacional foram beneficiados de forma significativa pelos desembolsos totais do Banco. Foi fundamentalmente dessa forma que conseguiram melhores condições para concorrer com a produção estrangeira dentro e fora do Brasil. Isso não obstante, nunca é demais sublinhar que os financiamentos específicos para apoiar a ação internacional desses grupos (exportações e IED) apenas se aproximaram de uma décima parte dos recursos do Banco, introduzindo, destarte, alterações bastante tímidas no padrão de financiamento do Banco.

Esta verificação empírica e estabilidade e permanência parece contrariar as pretensões manifestas de alterar os padrões de inserção internacional da economia brasileira. Ela também parece incompatível com depoimentos de dirigentes e técnico do Banco que afirmaram não ter havido no período estudado qualquer orientação no sentido de preservar o modelo tradicional de inserção internacional. Resta a hipótese de que a estabilidade, de facto, das estratégias efetivamente realizadas, sejam consequência não casual de negociação e linhas de ação configuradas em outras esferas. Como explicitado por Luís Novoa no Capítulo 4, não se podem negligenciar os três círculos decisórios emaranhados em relação ao BNDES: do Banco, no Banco e para o Banco. No primeiro, que trata do processo interno e formal propriamente dito, devem ser contextualizadas as respostas de muitos dos membros entrevistados por esta pesquisa, quando argumentaram que não houve nenhum tipo de direcionamento para beneficiar determinado setor, empresa ou país. Ou seja: de que o Banco se limita a responder às demandas, e que não pode privilegiar ou negligenciar determinado setor, caso o pedido se enquadre nas normas do Banco. O segundo círculo decisório trata de espaços semiformais forjados no BNDES por capitais e blocos de capital. É nesse sentido que se poderia interpretar a abertura dos escritórios do BNDES em 2009 e 2013, respectivamente, em Montevideu e Johannesburgo. Com esta ação, o próprio Banco passou a atuar captando negócios para as empresas, promovendo encontros entre empresários e divulgando produtos e serviços brasileiros no exterior, seguindo, em outras palavras, a premissa de

que cabe aos bancos de desenvolvimento acompanhar a internacionalização de seus clientes (GUIMARAES *et al.*, 2014). O terceiro círculo refere-se às agendas construídas fora do Banco e para ele, seja através de políticas diplomáticas governamentais, ou de iniciativas forjadas a partir do próprio mercado de capitais, que induzem ações e reações por parte de vários agentes – incluindo os que atuam de dentro do Estado. É nesse sentido que pode ser interpretada a limitada tentativa de estímulo às relações com países do Sul – notadamente América Latina e África – e a tentativa de expansão internacional dos setores de infraestrutura e da agroindústria no período aqui em estudo.

Neste sentido, emerge uma agenda de pesquisa que venha se consagrar ao exame da relação do BNDES com as empresas que financia e são paradigmáticas do padrão de inserção internacional vigente – tanto de origem nacional quanto estrangeiro. Resulta instigante, também, compreender melhor suas relações concretas – de cooperação e disputa – com agentes chave do sistema financeiro internacional, tanto no âmbito latino-americano quanto no campo que inclui as articulações no marco dos BRICS, especialmente em relação com a crescente influência da República Popular de China.

A forma de inserção internacional da economia brasileira e o papel de um Banco Público da trajetória e porte do BNDES na sua configuração, envolvem articulações e disputas entre classes e frações de classe, em relação e dentro do Estado, e diretamente vinculadas ao padrão de acumulação de capital. Trata-se de processos políticos que configuram tendências abertas e em disputa, e o conhecimento do que efetivamente tem sido feito, livre de preconceitos e postulações apriorísticas, se transforma em elemento fundamental para propiciar um debate público qualificado e transparente.

Referências

- ALEM, A. C. ; MADEIRA, R. F. “Internacionalização e competitividade: a importância da criação de empresas multinacionais brasileiras”. In: ALEM, A. C.; GIAMBIAGI, F. (org.). *O BNDES em um Brasil em transição*. 1ed. Rio de Janeiro: Expressão Consultoria e Produção Editorial, 2010, v. 1, p. 1-46
- BNDES. *Apresentação Institucional. Área Financeira. Dezembro de 2014*. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/AF_DEPCO_Portugues.pdf, último acesso em 31/08/2015.
- BNDES. *Consultas a Operações 2002-2012*. Disponíveis em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Consulta_as_operacoes_do_BNDES/

- BNDES. *Estatísticas Operacionais 1999-2012*. Disponíveis em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/
- BNDES. *Relatórios Anuais 2003-2014*. Disponíveis em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/relatorio-anual>
- BNDES PARTICIPAÇÕES S.A. – BNDESPAR. *Demonstrações financeiras 2003-2014*. Disponíveis em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Informacoes_Financeiras/demonstrativos_bndespar.html.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Globalização e competição*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- CANO, W. *A desindustrialização no Brasil*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 200, janeiro 2012.
- CARNEIRO, R. *O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: oportunidades e riscos*. Campinas: Unicamp/Cecon, ago. 2010 (Textos Avulsos, n. 4).
- CARNEIRO, R. *Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 153, nov. 2008.
- COUTINHO, Luciano. *O desempenho do BNDES*. Apresentação para a Comissão de Assuntos Econômicos e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado do Brasil, 25 de março de 2014. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Galeria_Arquivos/xApresentaxo_LC_CAE_-_VF10_reduzida_25_Marxo.pdf Último acesso em 04/09/2015.
- _____. *BNDES 2003-2015*. Apresentação para a Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara de Deputados do Brasil, 27 de agosto de 2015. 2015b. Disponível em www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Galeria_Arquivos/BNDES_LC_20180827.pdf
- FONTES, V. *O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.
- GUIMARÃES, Sergio Foldes; RAMOS, Alexandre de Sousa; RIBEIRO, Patrícia Dias; MARQUES, Pedro Henrique de Moraes; SIAS, Rodrigo. “A internacionalização do BNDES”. In: *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 42, dez. 2014. p. 47-92.
- INSTITUTO ROSA LUXEMBURG STIFUNG. *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- GARCIA, A. E. S. *A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo*. (Tese de Doutorado PUC-Rio: orientador: José Maria Gómez). Rio de Janeiro, 2012.
- _____. *BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil*. Plataforma BNDES. Outubro 2011. Disponível em: <http://www.plataformabndes.org.br/site/>

- index.php/biblioteca/category/11-analises-do-desenvolvimento?download=45
:bndes-e-a-expansao-internacional-de-empresas-com-sede-no-brasil
- GHIBAUDI, J. W. “El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social – BNDES – y la inserción internacional de la economía brasileña” In: *Congreso de Economía Política Internacional año 2014: los cambios en la economía mundial. Consecuencias para las estrategias de desarrollo autónomo en la periferia* / Nicolás Dvoskin et al.; editado por Pablo Tavilla, Alejandro L. Robba. Moreno: UNM editora, 2015, v.2.
- GONÇALVES, R. “Desempenho macroeconômico em perspectiva histórica: governo Lula (2003-10)”. In: *Os anos Lula. Contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, v. p. 161-180.
- LAZZARINI, S. G. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. São Paulo: Campus, 2011.
- DA SILVA, Luis Inácio. *Discurso de posse do mandato presidencial 2007-2010*. 1º de janeiro de 2007. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/97203.html>. Acesso em 01/05/2015.
- DA SILVA, L. I. *Discurso de posse do mandato presidencial*. 1º de janeiro de 2007. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/97203.html>. Acesso em 01/05/2015.
- MENDES, M. “Financiamento do BNDES para obras no exterior”. *Jornal Valor*, 03/06/2014.
- MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior). *Oportunidades de negócios em serviços – Brasil e Angola*. 2008. Disponível online em <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1257766509.pdf>. Acesso em 07/01/2015.
- MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil). *Brasil amplia crédito para Angola em US\$ 2 bilhões. 2012*. Disponível online em <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=1¬icia=1149911>. Acesso em 28/07/2015.
- MRE (Ministério das Relações Exteriores). *Plano Plurianual 2008-2011*. Brasília, 2007.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar. *Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira*. Brasília : IPEA, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25097&Itemid=383
- MRE (Ministério das Relações Exteriores do Brasil). *Orientação estratégica do Ministério das Relações Exteriores, Plano Plurianual 2008-2011*. Brasília, 4 de maio de 2007.
- PINTO, M. A. C. ; ABUCHE, C. C.; CASTILHO, M. R. . *A equalização de taxas de juros como instrumento de promoção das exportações brasileiras de bens de capital no período 1994-2005*. Rio de Janeiro: IPEA. Textos para Discussão, v. V.1., p. 1-70, 2008.
- TAVARES, M. C. (org.) *Memórias do Desenvolvimento nº 4: O papel do BNDE na*

industrialização do Brasil – Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980.

Rio de Janeiro, setembro de 2010, ano 4, nº 4.

TORRES FILHO, E. T.; DA COSTA, F. N. “BNDES e o financiamento do desenvolvimento”. *In: Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 975-1009, dez. 2012.

Capítulo 3

O BNDES no Brasil: uma análise das operações e dos discursos institucionais a partir da década de 1990

Carla Hirt

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é um banco estatal brasileiro que foi considerado recentemente como uma das maiores agências de fomento do mundo, tendo se consolidado como um instrumento ativo tanto da política interna quanto da política externa do governo. Trata-se de uma instituição emblemática, através da qual é possível entender como e quais projetos políticos e econômicos foram postos em prática desde a sua criação. Este trabalho resulta de pesquisa em que se procurou realizar um resgate da trajetória do Estado brasileiro, dos blocos no poder e dos ideários de desenvolvimento que guiaram as políticas governamentais e definiram as estratégias e projetos espaciais de Estado desde a criação do Banco¹. Neste capítulo se examina sobretudo o período que se inaugura em 2003 e se encerra no ano de 2014.

Antes de entrar no exame desse período, algumas anotações rápidas sobre as duas décadas que o antecederam, marcadas pela ascensão da perspectiva neoliberal, cuja hegemonia se afirma nos anos 1990. Marcado por uma intensa disputa ideológica, econômica e política, este período viu se articularem e contraporem diferentes segmentos das classes dominantes, no mais das vezes defendendo interesses fragmentários, “corporativos”, carentes quase sempre de algo que pudesse merecer a grandiosa designação de “projeto nacional”. Alguns autores sugerem que a grande burguesia interna industrial, sobretudo a paulista, desejava em algum grau a manutenção do Estado planejador que continuasse implantando investimentos e ampliando os mercados internos. Nesta linha de análise, a grande burguesia comercial e, sobretudo, a bancária-financeira (SALLUM, 1996, 1999, 2000 e 2003; FILGUEIRAS, 2000, 2005 e 2012) ter-se-iam articulado em torno de uma proposta de desenvolvimento vinculada a “um processo de liberalização comercial e financeira que integraria o país aos movimentos de globalização dos espaços, buscando aproveitar

1 Os resultados gerais dessa pesquisa encontram-se na tese de doutorado intitulada *O lugar e o papel do BNDES no desenvolvimento brasileiro*, realizada no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, sob a orientação do professor Carlos Vainer.

brechas existentes para a promoção de alguns setores dinâmicos da economia nacional” (PINTO, 2010, p. 237).

O fato incontestável é que nos primeiros anos da década de 1990 o país avançou aceleradamente na via da reforma do Estado e do chamado ajuste estrutural, com privatizações, abertura comercial e financeira (iniciadas durante o governo Collor), sem que despontasse um projeto de desenvolvimento nacional, substituído quase sempre pela mimetização da retórica neoliberal das agências multilaterais (Banco Mundial, FMI etc.)². De acordo com Pinto (2010), mesmo com uma fração bancária-financeira cada vez mais influente nas políticas governamentais, ainda não se verificava a supremacia incontestável de uma fração dominante entre aquelas que compunham o bloco no poder no Brasil. Isso viria a ocorrer sob o governo Fernando Henrique Cardoso, que sintonizou “com as orientações daquilo que Chesnais denomina *capitalismo mundial financeirizado*” (CHESNAIS, 1998a; 1998b, *apud* SALLUM JR, 2000)³.

Ou seja: foi no governo de FHC que se definiu um bloco no poder de viés neoliberal, que se caracterizava pela hegemonia da fração bancária-financeira frente às demais frações do bloco dominante. Este contava também com as frações industriais nacionais, que se inseriram de forma subordinada aos movimentos da grande burguesia bancária-financeira externa – representada pelos fundos de pensão, os fundos mútuos de investimentos e os grandes bancos

2 Mesmo com a definição de uma hegemonia neoliberal não há a definição de projeto de desenvolvimento nacional. Ao contrário, como aponta Vainer (2007), há a abdicação de qualquer projeto de desenvolvimento nacional. No contexto da globalização contemporânea, os setores burgueses hegemônicos – e mesmo os não hegemônicos – não acreditam em “desenvolvimento nacional” e, como consequência, não se articulam em torno de um “projeto de desenvolvimento nacional”, nem mesmo em torno de um “projeto nacional de desenvolvimento globalizado”. Eles abdicaram da nação. Com a fração reinante estreitamente vinculada às ideias de desenvolvimento local, de empreendedorismo territorial, de atração de capitais, de marketing urbano e de planejamento estratégico, há a “submissão da nação fragmentada a uma globalização que se projeta sobre os lugares. Com o apoio de consultores internacionais ou de agências multilaterais que elaboram e difundem a retórica do planejamento competitivo e das estratégias territoriais empreendedoristas, o neolocalismo competitivo, espécie de “paroquialismo mundializado”, constitui ele também vetor da fragmentação” (p. 7).

3 Com a implementação do Plano Real no governo de Itamar Franco e consolidado nos dois mandatos de FHC, o modelo neoliberal se fortaleceu no Brasil, num contexto em que “a fração dominante mundial da grande burguesia bancária-financeira internacional sediada, sobretudo, em *Wall Street* – ‘autodeclarada’ no poder por meio das instituições ‘supranacionais’, sob forte influência estadunidense e das potências europeias – exigem políticas de estabilização para os países latino-americanos. O Plano Real se inseriu na família de planos de estabilização adotados em toda América Latina ao longo dos anos 1990. De fato, o modelo liberal brasileiro nasceu como uma necessidade construída a partir de exigências globais consubstanciadas pelo movimento de globalização financeira e de reestruturação produtiva; contudo, o plano tornou-se viável apenas a partir da adesão das frações dominantes brasileiras [...]. O bloco no poder brasileiro havia definido o projeto de desenvolvimento a ser seguido: o modelo neoliberal de integração passiva aos movimentos da globalização” (PINTO, 2010, p. 241-242).

multinacionais, e nacional – representada pelos os grandes grupos econômicos-bancários-financeiros nacionais que sobreviveram ao processo de globalização devido à sua capacidade competitiva ou à associação subordinada a capitais estrangeiros (FILGUEIRAS, 2006, *apud* PINTO, 2010, p. 242).

A estratégia liberalizante privilegiou a esfera financeira frente às atividades produtivas e comerciais em função das políticas de juros altos e câmbio sobrevalorizado – que funcionaram como “bombas de sucção dos recursos do Estado e das atividades produtivas e comerciais para os detentores, locais ou estrangeiros, de capital financeiro” (SALLUM JR. 2003, p. 46).

Assim, ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, houve a consolidação de um bloco no poder com ideário neoliberal, cuja hegemonia era exercida pelo capital financeiro. Progressivamente, este que bloco no poder foi se articulando nos órgãos estatais que detinham o poder de ditar os rumos do desenvolvimento nacional e de representar os próprios interesses sob a retórica do pragmatismo, objetividade e tecnicidade – que espraíariam suas benesses ao conjunto da sociedade. Apesar de sua clara consolidação no poder ter ocorrido durante os dois mandatos do PSDB, viu-se que tal movimento não ocorreu de uma hora para outra, assim como não foi exclusivamente dependente dos rumos da política partidária e dos ocupantes da presidência. Em alguns casos, o ideário neoliberal foi sendo propagado dentro do próprio Estado antes mesmo de se ter uma clara hegemonia no interior do bloco no poder e de se ter definido o grupo político que ocupariam os mais altos cargos estatais – como no caso de algumas recomendações que partiram do próprio BNDES e de seu corpo técnico ainda na década de 1980 e início da década de 1990.

Diante das sucessivas crises ao final do governo FHC (políticas, partidárias e econômicas), em 2003, pela primeira vez na história brasileira, foi eleito no país um presidente de origem popular, que trouxe para junto de seu governo nomes fortes da esquerda política e intelectual brasileira.

Contudo, é preciso evitar a confusão entre as dinâmicas da cena política – circunscrita no campo dos partidos, e as dinâmicas no plano das práticas políticas de classe que, apesar de poderem interpenetrar-se, não formam uma unidade indissociável⁴.

4 Apoiando-se em Poulantzas e Marx, Teixeira e Pinto (2012) apontam que o bloco no poder expressa a especificidade histórica através da configuração datada das relações entre as classes dominantes no Estado capitalista. Tal especificidade histórica por um lado estabelece a relação entre, “um jogo institucional particular inscrito na estrutura do Estado capitalista, jogo que funciona no sentido de uma unidade especificamente política do poder de Estado” e, por outro lado, “uma configuração particular das relações entre classes dominantes: essas relações, na sua relação com o Estado, funcionam no seio de uma unidade política específica recoberta pelo conceito do bloco no poder” (POULANTZAS, 1977, p. 224, *apud* TEIXEIRA e PINTO, 2012, p. 918). A hegemonia pode ser restrita ou ampla. Quando ela é exercida

Dito isso, neste texto será abordado o que transcorreu no âmbito do BNDES diante das transformações na cena política nacional, mais especificamente no que diz respeito ao ideário presente da retórica oficial da instituição, através de análise dos planos e relatórios institucionais. Serão apreciados os desembolsos do Banco, o volume de operações, de desembolsos e perfil dos mesmos, discutindo-se como estes se apresentam diante das políticas governamentais e dos projetos e estratégias espaciais de Estado.

O BNDES

Nesta seção serão inicialmente abordadas as transformações e as retóricas institucionais do BNDES a partir de 2003. Em seguida, se apresentam os resultados institucionais, a partir de uma análise geral das operações do Banco, para, posteriormente, se examinarem as operações do BNDES nos últimos anos. O resultado pretendido é de um quadro sintético que delinear o alcance e do perfil do Banco na promoção do desenvolvimento durante o período.

As transformações e retórica institucional do BNDES

Com o início do governo Lula e a chegada de Carlos Lessa à presidência do BNDES, ocorreram visíveis transformações na instituição. Discordâncias e conflitos sobre os rumos que o Banco emergiram. Tais discordâncias começaram a ser expostas já no momento em que Lessa recebeu o cargo do ex-presidente da instituição, Eleazer de Carvalho Filho. Na ocasião, não obstante o ritual da solenidade, o novo presidente fez duras críticas à antiga gestão, afirmando que desde princípios da década de 1990 o Banco teria progressivamente aderido a uma política neoliberal, “que resultou numa série de privatizações⁵ que ‘desmantelaram setores estratégicos’, como o de energia”. Além disso, Lessa já afirmava que os critérios de avaliação de risco das empresas que procuravam

somente internamente ao bloco no poder dominante, esta seria do tipo *restrita*. Quando a hegemonia alcança o conjunto da sociedade (dominantes e dominados), tratar-se-ia da hegemonia ampla – que não elimina a luta de classes – pois os interesses específicos de cada fração de classe não são eliminados. Importante então é destacar que: “O bloco no poder é formado pelas classes (e frações) que ocupam o lócus da dominação da luta política de classes, ou seja, que têm áreas de poder (centro de poder = poder real) no seio do Estado [...] ele participa do espaço de dominação política. De maneira geral, a fração ou classe dominante a exercer a hegemonia restrita ao bloco no poder também é aquela que assume a hegemonia ampla. A regra geral da dupla função de hegemonia de uma determinada fração dominante depende, no entanto, da conjuntura das forças sociais” (TEIXEIRA e PINTO, 2012, p. 919).

5 Durante sua gestão, o BNDES comprou parte das ações da Valepar (*holding* da Vale do Rio Doce), para que ela não deixasse de ter o caráter de empresa nacional, e para que a empresa japonesa Mitsui, em caso de compra de ações, não adquirisse poder de veto no conselho da Vale. Na ocasião, Lessa foi muito criticado por Palocci e Furlan.

a instituição iriam mudar, uma vez que o BNDES não é um banco de investimentos e, portanto, não deve se guiar pelas mesmas orientações.

Mais que uma mera redefinição de diretrizes, era o conceito mesmo de banco (público) de desenvolvimento que estava no cerne do debate sobre opções e estratégias:

Para um banco de investimentos, o negócio bom para uma empresa com alta classificação de segurança é bom para o banco e, logo, para o país. Já o banco de desenvolvimento inclui numa missão muito mais ampla e complexa que as recomendações típicas de um banco de investimentos. Porém, se delas tornar-se serventúrio, cancela seus propósitos maiores (VALOR ECONÔMICO, 17/03/2003).

Com isso, Lessa também tomava distância de Fernando Furlan, escolhido por Lula para assumir o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, que defendia que o BNDES deveria ter o mercado de capitais como prioridade (FOLHA DE SÃO PAULO, 18/01/2003).

Embora não tenha lançado nenhum novo plano estratégico durante sua gestão, Lessa se opôs claramente aos planos aprovados na gestão anterior. Tratava-se, em sua visão, de resgatar os objetivos originais para os quais o Banco havia sido criado, dos quais se teria afastado durante o “interregno neoliberal”. Isso ficava evidente já na “Mensagem do Presidente” Carlos Lessa no *Relatório Anual de Atividades* do BNDES em 2003:

O ano de 2003 marcou o reencontro do BNDES com suas origens de banco criado e orientado para ancorar o desenvolvimento brasileiro. [...] na década de 1990, entretanto, ocorreu uma profunda inflexão na dinâmica do Banco, que, em face da orientação superior da política econômica, se desviou de suas atividades tradicionais de suporte ao setor produtivo novo para se tornar, prioritariamente, um gestor da transferência de ativos públicos para o setor privado. [...] o BNDES cumpriu disciplinadamente o seu papel, mas o papel que lhe foi atribuído estava em contradição com as suas finalidades legais e históricas. Com a nova orientação política derivada da eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva, esta diretoria entendeu como sua tarefa prioritária redefinir a estratégia do Banco. [...] A década de 1990 nos legou um banco de desenvolvimento que se tornava progressivamente um banco de investimento com estritos critérios de mercado. Nós colocamos como objetivo imediato restaurar plenamente o banco de desenvolvimento como braço operacional de políticas industriais, que também tiveram de ser recuperadas no novo contexto político. (*Relatório de Atividades do BNDES*, 2003)

Assim, Carlos Lessa deixava clara a perspectiva de retomar o tradicional papel do Banco como agência de fomento à indústria e ao desenvolvimento nacional. Também desde o princípio de sua gestão, Lessa defendia a integração do Brasil com países da América do Sul e da África, em consonância com a prioridade geopolítica fixada desde o primeiro momento do novo governo.

O então presidente do BNDES fazia duras críticas à política macroeconômica adotada por Palocci. Assim, o Banco foi se apresentando “como um foco de oposição à política macroeconômica, adotada pelo governo, e como um *bunker* 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).

Embora tenha sido bastante ortodoxa a gestão do *tandem* Antonio Palocci-Henrique Meirelles, respectivamente no Ministério da Fazenda e Presidência do Banco Central, houve algumas alterações nas regras estritamente privatistas herdadas do governo anterior. Em particular, em 2003 o Governo Federal modificou a legislação que limitava os financiamentos do BNDES ao setor público. Além disso, para conceder empréstimos à Embraer, o BNDES passou a exigir que o índice de nacionalização de peças e componentes de seus aviões aumentasse para 55%. O Banco determinou também que os investimentos estrangeiros em setores como mineração e siderurgia deveriam ter, necessariamente, o BNDES como sócio do projeto com poder de veto (COSTA, 2006, p 14).

COSTA (2006) chama atenção para o perfil de alguns dos principais opositores à gestão de Carlos Lessa: i) Pérsio Arida, André Lara Resende e Edmar Bacha, ex-presidentes do BNDES, que produziram um texto defendendo que os recursos do FAT deixassem de ser administrados pelo BNDES e passassem a ser repassados diretamente para os bancos privados; ii) Edward Amadeo, ministro do trabalho no governo Fernando Henrique, que se alinhou à mesma proposta; iii) Henrique Meirelles⁶, então presidente do Banco Central, que dizia serem os créditos direcionados (empréstimos da Caixa Econômica Federal, crédito rural, e do BNDES) uma das três causas dos altos *spread* cobrados pelos bancos privados – tese que foi contestada em artigo produzido pelo corpo técnico do BNDES; iv) Joaquim Levy, secretário do Tesouro Nacional, que levantou essa questão em reuniões do Conselho Fiscal do FAT; v) o FMI, cuja missão questionou o fato de os juros da TJLP serem inferiores aos da Selic, sob a argumentação que assim o BNDES estaria

6 Meirelles foi escolhido por Michel Temer para ser Ministro da Fazenda do Brasil após o golpe de Estado de 2016.

competindo com o sistema financeiro privado, além de também ter defendido que recursos do FAT fossem repassados diretamente a bancos privados. Além disso, a instituição passou a receber críticas relativas a uma suposta baixa eficiência, sob a alegação de lentidão na aprovação de empréstimos e de desrespeito ao orçamento. Tanto Lessa quanto o corpo técnico do Banco rebatiam as críticas, e apresentavam dados institucionais demonstrando que tanto os desembolsos quanto o orçamento cresciam a cada ano, superando os de gestões anteriores.

Diante de tamanha pressão para o esvaziamento de recursos do Banco, e do alinhamento do presidente do Banco Central a tais propostas, Lessa reagiu de forma intensa, apresentando-se publicamente como um frontal adversário do que denunciava como sendo um movimento para desmontar, ou pelo menos, paralisar a ação desenvolvimentista e nacional do BNDES⁷. Ficava claro que a partir do momento em que o Banco tentava afirmar uma política autônoma em relação ao Banco Central, à Fazenda e à política macroeconômica, além de resgatar alguns princípios de viés desenvolvimentista, o BNDES passava a ter questionada a sua eficiência, e sua função.

Em 18/11/2004, nesse contexto Lessa foi demitido, assumindo Guido Mantega, até então era ministro do Ministério do Planejamento. Segundo Darc Costa, então vice-presidente do BNDES, a demissão de Lessa resultaram das pressões exercidas sobretudo pelas multinacionais e pelos bancos privados. As multinacionais estariam desgostosas pelo fato de o BNDES ter começado a cobrar aval da matriz para a aprovação de empréstimos. Parte do empresariado nacional também estaria descontente, pois esperavam que o Banco desse garantias para a liberação de empréstimos. Sobre isso, Darc Costa argumenta: “O dinheiro do BNDES é do povo brasileiro e não o espaço de acumulação primitiva para meia dúzia de empresários”⁸. Apontado como um dos principais estrategistas do Banco e entusiastas da integração física entre países sul-americanos, Darc Costa deixou o BNDES em 20 de novembro de 2004, assumindo Demian Fiocca, que havia sido assessor de Mantega no Ministério do Planejamento⁹ – decisão que teria desagradado Furlan. O *Relatório Anual de Atividades* do BNDES de 2004, já assinado por Guido

7 Nunca é demais lembrar que a nova gestão contrariava frontalmente as diretrizes que haviam transformado na o BNDES, na década de 1990, em plataforma financeira da privatização e do cumprimento das metas de liberalização (COSTA, 2006), razão pela qual seu controle (e a perda do controle) tenham sido objetivo de tão árdua disputa.

8 *Folha de São Paulo*: “Vitória ortodoxa: Múltis tiraram Lessa do BNDES, diz Darc”. Em: www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2111200422.htm

9 Enquanto esteve no Ministério do Planejamento, Fiocca coordenou a elaboração e as negociações do projeto de lei das Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Mantega, destacava que com o novo ciclo de estabilidade macroeconômica e crescimento inaugurado no Brasil em 2003,

... o BNDES estará em condições de prosseguir, em 2005 e nos anos seguintes, a trajetória que se traçou ainda no início do atual governo, quando abandonou a fugaz experiência de banco de investimento para retomar, com uma visão atualizada do Brasil e do mundo, o destino histórico de ser o banco de desenvolvimento de todos os brasileiros (*Relatório Anual de Atividades do BNDES*, 2004, p. 12).

Em junho de 2004, ainda antes da saída de Lessa, teve início um novo processo de planejamento do Banco, o chamado Sistema de Planejamento Integrado para o Desenvolvimento (SPID), que, de um lado, contou com a participação não só dos quadros de direção, como ocorrera na gestão anterior, mas também de técnicos de várias áreas da instituição, e, de outro lado, foi conduzido em parceria com a iniciativa privada. A partir do SPID foi criado o Plano Trienal 2005 – 2007.

Diferentemente de planos anteriores, que trabalhavam com a perspectiva de *cenários econômicos*, o SPID adotava desafios e metas setoriais¹⁰ como eixo estratégico e assumia ser necessário voltar ao planejamento de longo prazo, inspirado no processo de planejamento ocorrido na década de 1970, sob a Ditadura Militar. Esta era mais uma clara oposição ao Plano 2000 – 2005.

Como resultado do Plano, foram criadas no Banco sete câmaras técnicas, quais sejam: Infraestrutura¹¹, Setores Produtivos, Comércio Exterior, Inclusão Social, Fontes de Recursos para Retomada do Desenvolvimento, Relações Institucionais e Gestão Organizacional Interna. Através de Grupos de Trabalho, diagnósticos e análises por setores ou temas passaram a ser produzidos, contendo propostas de políticas, programas e projetos. Algumas destas propostas abordavam temas novos na casa como, por exemplo, capitalização institucional (diante da perspectiva de mudança regulatória) e integração latino-americana. Em 2005 teve início o Projeto Ação para Gestão Integrada de Recursos (AGIR), que buscava padronizar e automatizar os processos do Banco de forma a aumentar a eficácia administrativa e operacional. Os resultados foram sentidos no próprio ano de 2005, com aumento de 75% nas

10 Esta orientação setorial, contudo, negligenciava a dimensão territorial dos projetos.

11 Cabe destacar que em 2004 ocorreu uma mudança no marco regulatório da infraestrutura de outorga onerosa para leilões. A partir disso, foram estabelecidas normas para licitação e contratação de PPPs. Isto impulsionou obras de infraestrutura, que passaram a contar com novas modalidades de financiamento, a exemplo do *Project finance*, e reforçou as orientações e os desembolsos do BNDES para este setor.

classificações de risco efetuadas, “além da manutenção de uma carteira de financiamentos com qualidade superior à média de mercado das instituições financeiras” (*Relatório Anual de Atividades do BNDES* de 2005).

“A despeito do discurso de desmontar o planejamento anterior, algumas questões introduzidas nos processos anteriores (ênfase na eficácia administrativa e operacional) foram mantidas” (CASTRO, 2014, p 251). Tendo em vista as pressões para a redução de recursos associada que vinham associadas às críticas à “ineficiência”, entende-se a preocupação do AGIR em dar uma resposta também operacional aos críticos. Assim, através dessa e de outras medidas (ver Tabela seguinte), o Banco reduziu significativamente o prazo médio de processamento das operações.

No *Relatório Anual de Atividades* de 2005, vinha reafirmada a “correção de rota”, graças à qual se restaurou a estrutura setorial, e abandonou-se a estrutura em vigor entre 2001 e 2002, que contemplava áreas de produtos e áreas de clientes¹².”

Ainda, neste relatório foram divulgadas algumas diretrizes e medidas institucionais que visavam tornar o BNDES o “Banco do Desenvolvimento de Todos os Brasileiros”:

12 Respectivamente responsáveis pela análise e contratação das operações, e por receber as consultas e pelo relacionamento com potenciais tomadores. Esta divisão de funções, característica de bancos comerciais e de investimento, tinha como foco basicamente a rentabilidade, e fazia com que os técnicos analisassem operações dos mais diversos setores, com prejuízos à especialização setorial, que é fator importante para o conhecimento de dificuldades e de peculiaridades e para uma efetiva atuação desenvolvimentista do BNDES.

Tabela 1– Medidas institucionais para tornar o BNDES o “Banco do Desenvolvimento de Todos os Brasileiros”

| Diretórios | Democratizar o acesso aos recursos do BNDES | Aumentar a agilidade de atuação | Reduzir o custo dos empréstimos para setores prioritários |
|------------|--|--|--|
| Mediadas | Aprimoramento do Cartão BNDES, que havia sido instituído na gestão de Lessa. Em 2005 houve a expansão do crédito às empresas de pequeno porte. | Acompanhamento de indicadores de desempenho das Áreas Operacionais pela Alta Administração, inclusive o prazo médio de tramitação das operações. | Introdução de vários níveis de remuneração básica (acima da TJLP), refletindo distintos graus de prioridade atribuídos aos diversos setores da economia, e variedade de modalidades de financiamento. Ex: Inovação, bens de capital, e programas agrícolas do governo federal. |
| | Aprovação do novo Programa de Microcrédito (PMC) | Processamento, em ambiente on-line, a partir de abril de 2005, de todas as operações da Linha FINAME. | Introdução de um gradiente de risco de crédito, com base na classificação de risco de crédito das empresas. |
| | Credenciamento de cooperativas centrais de crédito rural para atuarem como agentes financeiros do BNDES e da FINAME. | Estabelecimento de limite de crédito de até R\$ 900 milhões para clientes de primeira linha não-financeiros. | |
| | Criação do Programa de Investimentos Coletivos Produtivos (Proinco), para viabilizar investimentos que beneficiem trabalhadores, produtores e pequenas empresas nacionais com atuação coletiva. | Eliminação da necessidade de aprovação, pela Diretoria, das deliberações de enquadramento do Comitê de Enquadramento e Crédito. | |
| | Lançamento do fundo Papéis de Índice Brasil Bovespa II (PIBB II), que superou os resultados do lançamento do PIBB I, efetuado em 2004. Esse fundo visa democratizar o acesso ao mercado de capitais brasileiro, priorizando os pequenos investidores mediante a alocação de 75% da oferta para o varejo. | Início do projeto Agir | |
| | Criação do Programa de Dinamização Regional (PDR), em substituição a diversos programas regionais | | |
| | Destinação de R\$ 300 milhões para o Programa de Financiamento Cidadão Conectado – Computador para Todos, destinado a financiar a aquisição de computadores pela população | | |

Fonte: Relatório Anual de Atividades do BNDES de 2005

Com a saída de Palocci do Ministério da Fazenda e sua substituição por Mantega em março de 2006, a presidência do Banco ficou nas mãos de Demian Fiocca.

Durante esta nova gestão, as diretrizes do Banco seguiam sendo as previstas no Plano trienal, e envolviam: a superação dos estrangulamentos e expansão da capacidade instalada em Infraestrutura e Indústria de Base, a democratização do crédito e do crescimento, a promoção da inovação e da competitividade e a contribuição para a sustentabilidade do crescimento. Esta última diretriz enfatizava a atuação no comércio exterior por meio do BNDESxim, com a prioridade de promover a integração de infraestrutura na América do Sul, a área de Mercado de Capitais, a realização de operações com Fundos de Investimento em Participações (FIP), sobretudo nos fundos de *private equity*¹³ e de *venture*¹⁴ capital.

No que diz respeito à integração sul-americana, o BNDES deu prosseguimento às atividades iniciadas em 2003, quando incorporou o apoio à integração da América do Sul às suas atribuições, em consonância com a prioridade concedida à região na política externa brasileira. A atuação do BNDES foi se consolidando em duas vertentes: ações institucionais¹⁵ e apoio financeiro às exportações.

Com a saída de Furlan do MDIC e a entrada de Miguel Jorge, houve também mudanças na presidência do BNDES. O novo ministro demitiu Fiocca, que se desligou da instituição em abril de 2007. Contudo, após esta iniciativa, Miguel Jorge não conseguiu aprovação de nenhum de seus indicados para a presidência do BNDES¹⁶, pois foram considerados muitos ligados ao mercado financeiro. Para manter o BNDES como uma instituição de fomento, Lula decidiu nomear Luciano Coutinho.

No final do primeiro semestre de 2007 teve início o processo de planejamento para o período de 2009 – 2014. Antes que explodisse a crise econômica

13 Uma modalidade de atividade financeira na qual instituições investem em empresas que ainda não são listadas em bolsa de valores, objetivando alavancar seu crescimento.

14 Todas as classes de investidores de risco são chamadas de *venture capital*. Os fundos de *venture capital* investem em empresas de médio porte para alavancar seu crescimento, geralmente para fazer, no futuro, uma grande operação de venda, fusão ou abertura de capital.

15 Com destaque para o Protocolo de Cooperação entre o BNDES e o Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata), o Acordo de Cooperação com o Banco de la República Oriental del Uruguay (Brou), ampliação da gama de instituições financeiras na América do Sul com limite de crédito para operar com o BNDES e, finalmente, o suporte às atividades de monitoramento e iniciativas de promoção comercial intrarregional, promovidas pelo MDIC e MRE.

16 Segundo notícia do *Valor Econômico* de 19/04/2007, Lula teria se irritado com a forma como o novo ministro anunciou a decisão de demitir Fiocca, e também com o vazamento de nomes de sua lista de candidatos ao cargo. Miguel Jorge havia anunciado que submeteria ao presidente uma lista de nomes do mercado financeiro, o que poderia significar transformar novamente o BNDES em banco um de investimentos, após todo o esforço em fazê-lo voltar a sua função de banco de fomento. (*Valor Econômico*: “Coutinho, indicado por Lula, é o novo presidente do BNDES”, 19/04/2007. In: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/476185/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em 02/01/2016.

mundial e num contexto de otimismo, com crescimento elevado, aumento dos investimentos, do emprego e da renda, observou-se a necessidade de dotar “o Banco dos meios e recursos necessários para fazer face aos novos desafios” (RAMALHO, CAFÉ e COSTA, 2010, p. 93).

Ao longo de 2008, na fase final de elaboração da estratégia corporativa, a crise financeira mundial começava a ganhar grandes proporções, e o Planejamento Corporativo do BNDES enfrentava seu primeiro desafio: flexibilidade para enfrentar mudanças no ciclo de expansão da economia.

Diferentemente de processos de planejamento anteriores, partiu da Presidência e da Alta Administração do Banco a orientação para que o foco de atenção deste plano fosse o próprio BNDES. A construção e implementação do processo de planejamento levou um ano, sob orientação de consultoria externa. Foi adotada a metodologia de planejamento estratégico corporativo, estabelecendo-se Cenários Mundo-Brasil, definindo a missão, a visão de futuro e a determinação de orientações estratégicas. Foi ampla e marcante a participação do quadro de funcionários (mais de 600 pessoas).

Definiu-se como missão: “Promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais”. A chamada visão de futuro foi enunciada como segue:

... ser o (e não um) banco do (e não de) desenvolvimento do Brasil e referência pela excelência de seu trabalho, pela capacitação técnica e inovativa de seus funcionários, que deverão estar sempre prontos para enfrentar os desafios colocados para o BNDES. Uma visão de uma instituição de Estado, pronta a implementar as diretrizes do governo eleito democraticamente pela sociedade brasileira: “Ser o Banco do desenvolvimento do Brasil, instituição de excelência, inovadora e proativa ante os desafios da nossa sociedade.” (RAMALHO, CAFÉ e COSTA, 2010, p. 96).

A prioridade foi atribuída à infraestrutura, devendo os investimentos estarem vinculados a uma intervenção de caráter estrutural e integrada no território, abandonando-se o apoio a projetos de infraestrutura isolados de seu contexto. Os protagonistas seriam as empresas brasileiras, bem como o setor público estadual e municipal.

Neste ponto cabe ressaltar a omissão da participação da sociedade civil organizada, seja na definição das prioridades e das estratégias de desenvolvimento, seja na definição de projetos que possam atingir grupos sociais determinados, acarretando seu deslocamento forçado e/ou a desestruturação de seus modos de vida e de apropriação/uso do território. O desenvolvimento escolhido pelos

“protagonistas desta estratégia” continua a apresentar-se como algo externo que se impõe às populações locais (VAINER, 1992).

Outras diretrizes adotadas pelo plano foram: a análise integrada dos projetos, ou seja, os procedimentos de avaliação de crédito consideram agora não somente os ativos tangíveis (risco), mas também os ativos intangíveis (estratégias de competitividade e crescimento, capacidade de gestão, métodos de governança, responsabilidade social corporativa, capacidade de inovar, possibilidade de inserção internacional, impactos na geração de empregos e no desenvolvimento local e regional...). Valorizando a integração competitiva, o Banco reconhece os segmentos com maior possibilidade de inserção internacional (considerando as vantagens competitivas já construídas), apontando que estes devem investir em estratégias de consolidação e internacionalização para obter posições de liderança mundial. Também há menção aos segmentos que precisam desenvolver ou consolidar vantagens competitivas para se lançarem nos mercados internacionais e aos que precisavam rever suas tecnologias para se manterem competitivos. Igualmente relevante a atenção do BNDES a iniciativas de expansão e modernização de empresas, instituições e agências públicas, por meio de programas voltados para modernização da gestão de estados e municípios e para a estruturação de projetos e políticas governamentais (RAMALHO, CAFÉ e COSTA, 2010).

Antes mesmo da implementação do Plano, já em 2008, o Banco adequou sua política operacional através da redução dos *spreads* das linhas de financiamento, do aumento dos prazos de financiamento do FINAME de cinco para dez anos, da implementação do Programa Revitaliza¹⁷ e implantação de uma área de renda variável dedicada às empresas inovadoras e criação de novas linhas de crédito. Segundo mensagem do Ministro Miguel Jorge no *Relatório Anual de Atividades* de 2008 do BNDES, em sintonia com as diretrizes da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), o BNDES deu maior destaque às iniciativas para a internacionalização das empresas nacionais, como a autorização para a abertura de subsidiárias do Banco no exterior, e com fortalecimento da atuação do Banco no financiamento às exportações.

Em 2012 teve início um processo de revisão dos Cenários Mundo-Brasil. Castro (2014) aponta que o processo de planejamento vigente até 2014 teve como principais características: i) maior continuidade temporal na história do Banco; ii) apoio da alta gestão ao processo de planejamento; iii) esforço para recuperar valores e tradições do BNDES, como o próprio de planejamento; iv) uso intenso de ferramentas econométricas; v) uso do próprio planejamento

17 Visa financiar a revitalização de empresas brasileiras que atuam em setores afetados negativamente pela crise internacional.

como ferramenta de gestão; vi) criação de “temas transversais” que perpassam todas as formas de apoio do Banco (inovação, desenvolvimento local e regional, desenvolvimento socioambiental); vii) criação do Mapa Estratégico por áreas. Este planejamento, segundo Castro, apresentou um aumento no grau de complexidade que deve ser compreendido considerando o próprio crescimento do BNDES no contexto de adoção de medidas anticíclicas (em desembolsos, entre 2007 e 2013 os valores saltaram de R\$ 64,9 bilhões para R\$ 190,4 bilhões), e das maiores exigências de transparência e de prestação de contas à sociedade¹⁸ – o que refletiu na ênfase de métricas e controle dos processos.

O panorama geral das operações do BNDES

A partir de dados sobre as operações do Sistema BNDES disponíveis na página do BNDES na internet, buscou-se identificar as principais mudanças ocorridas nos desembolsos do BNDES, e avaliar até que ponto estas mudanças estão em consonância com o que foi idealizado pela instituição em seus planos.

Segundo informações contidas nos relatórios anuais do BNDES, em 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012 o Tesouro repassou respectivamente R\$22,5 bilhões, R\$105 bilhões, R\$104,75 bilhões, R\$50,25 bilhões e R\$55 bilhões ao Banco. Desde 2010, o Tesouro Nacional é o principal credor do BNDES, sendo responsável por 52,6% de seu passivo total ao final de 2012. Este esforço por parte do Governo Federal, de direcionar vultosos recursos do tesouro Nacional para o BNDES, mostra que algo mudou no que diz respeito ao lugar e ao papel desta instituição no aparelho estatal.

Como é possível observar na Figura 1, os desembolsos do BNDES começaram a aumentar a partir do ano de 2007, com um crescimento ainda mais significativo a partir do ano de 2009. A Figura 2 mostra o volume de valores desembolsados e de operações segundo o porte das empresas que recorreram ao Banco. Na Figura 1 é possível observar como se distribuíram as operações do BNDES segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

A quantidade de operações e o valor total desembolsado aumentaram significativamente ao longo dos anos. No que diz respeito aos produtos do BNDES, as linhas Finem e Finame foram as que mais cresceram. Além disso, merecem destaque os produtos Cartão BNDES, BNDES Automático e Finame Agrícola. A área de Mercado de Capitais apresentou um salto no ano de 2010, decorrente, sobretudo, da participação do sistema BNDES na capitalização da Petrobras, ocorrida em setembro de 2010 – o Banco investiu R\$24,7 bilhões

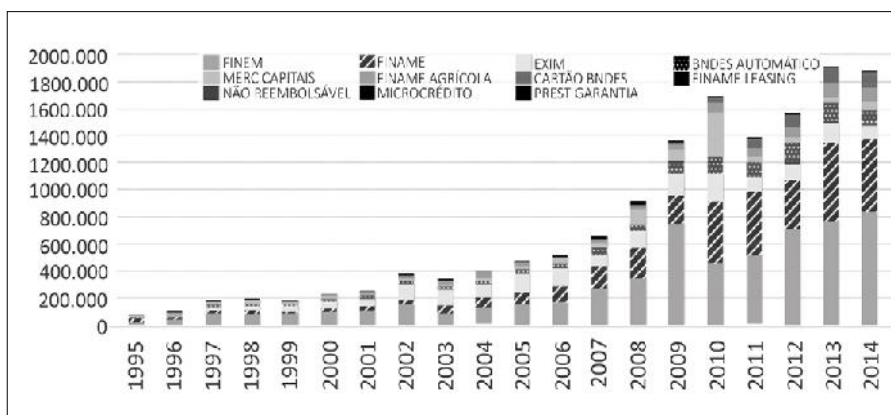
18 Com destaque para a aprovação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação.

em ações preferenciais e ordinárias por meio da oferta pública da companhia, objetivando apoiar o plano de investimentos da empresa.

Quanto ao porte das empresas, é possível verificar que, em termos de valores, a grandes empresas seguem sendo as que mais recebem recursos. Elas atuaram principalmente nos setores vinculados a infraestrutura, petróleo e gás, produtos alimentícios e mineração.

As empresas de menor porte, sobretudo as micro, também passaram a receber mais desembolsos do Banco, e isto está diretamente vinculado ao aumento na quantidade de operações, particularmente as vinculadas ao FINAME, às Automáticas e, sobretudo, ao Cartão BNDES. Estes produtos também deram maior capilaridade ao Banco, uma vez que são realizados por instituições financeiras credenciadas e presentes de forma pulverizada no território nacional. Isso, contudo, não garante que estes produtos serão de fato demandados, promovendo uma desconcentração das operações e dos desembolsos do Banco no território nacional – como será mostrado na seção seguinte.

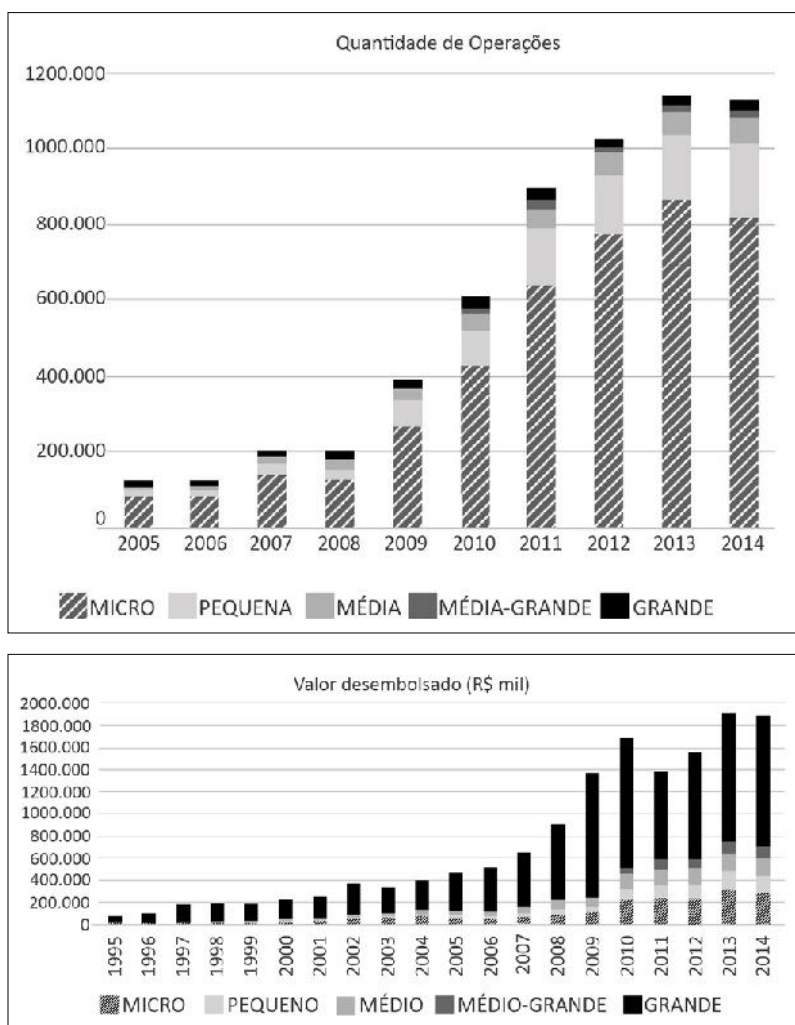
Figura 1 – Evolução dos desembolsos do Sistema BNDES de acordo com cada produto entre 1995 e 2014 (R\$ milhões)*



Fonte: BNDES. Elaboração própria com base nos dados do BNDES.¹⁹

19 Ver no anexo 1 a descrição das linhas de financiamento.

Figura 2 a e b: Relação entre operações (b) e desembolsos (a) do Sistema BNDES por porte das empresas (1995 – 2014)



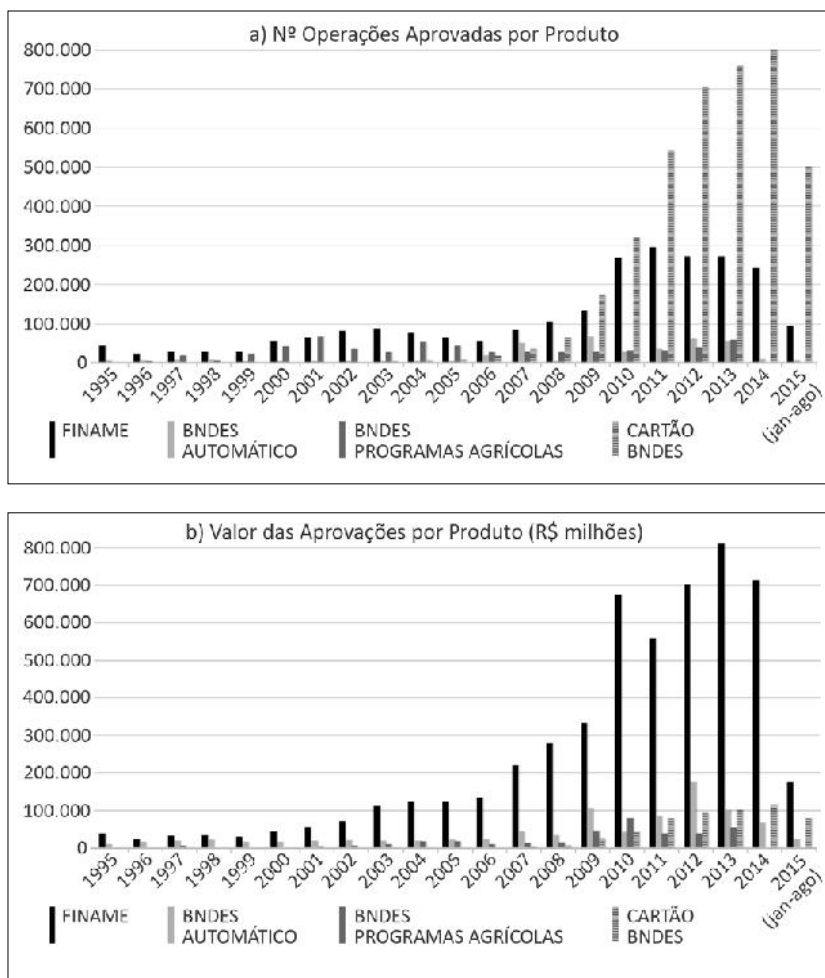
Elaboração própria com base nos dados do BNDES

Seja como for, a Figura 3 dá uma ideia do que o Cartão BNDES representou no período em termos de quantidade de operações e de valores desembolsados. Também permite mensurar a evolução, ao longo dos anos, das operações automáticas do BNDES (com valor de até R\$ 20 milhões) operacionalizados pela Área de Operações Indiretas do Banco²⁰.

20 Todas as operações foram consideradas para a elaboração da Figura 3, pois o limite máximo de crédito do Cartão BNDES é de até R\$ 1 milhão por cartão por agência financeira credenciada.

O Plano Estratégico 2000 – 2005 já previa o apoio às MPMEs, mas, como era predominante na época, previu-se que isso ocorreria sobretudo através do fortalecimento do mercado de capitais. A mudança mais significativa e que de maneira decisiva contribuiu para alargar o acesso de empresas desse porte ao Banco foi a criação, em 2003, do Cartão BNDES, que foi sendo progressivamente aprimorado e ampliado ao longo dos anos.

Figura 3 (a) e (b) – Número de operações (a) e valores desembolsados (b) pela Área de Operações Indiretas do BNDES por produto²¹



Fonte: BNDES. Elaboração própria.

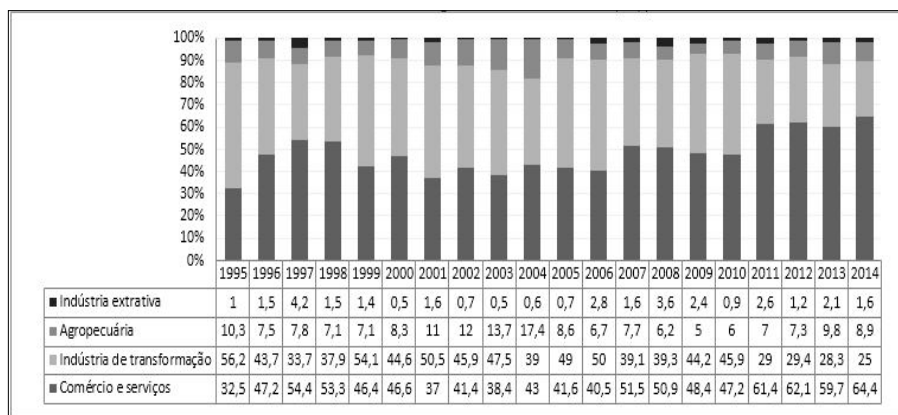
21 Cabe destacar que a linha Finame é operacionalizada também por meio de Operações Diretas, com valores superiores a 20 milhões de reais. Portanto, ela não está 100% contemplada nesta Figura.

A análise dos desembolsos evidencia que o BNDES continuou apoiando de maneira decisiva grandes empresas; o novo, porém, é que, em termos de valores absolutos, estas deixaram de ser as únicas a se beneficiarem, uma vez que MPMEs também passaram a receber mais recursos do Banco.

No que diz respeito à distribuição setorial das operações e dos desembolsos do Banco por ramo CNAE (Figura 4), constata-se uma crescente participação do setor de comércio e serviços, sobretudo das atividades ligadas a transporte terrestre, eletricidade e gás, comércio, administração pública, atividades auxiliares de transporte e entrega, e construção. Neste ramo CNAE, fica claro o movimento de queda da participação percentual das empresas de grande porte: 83,5% entre 1995 e 2002; 71,3% entre 2003 e 2010 e 56,5% entre 2011 e 2014.

No ramo de indústria de transformação, os desembolsos também foram majoritariamente destinados a empresas de grande porte. Ocorre que, diferentemente do verificado no ramo de comércio e serviços, a participação de empresas de grande porte caiu apenas no final do período: 90,8% entre 1995 e 2002, 92,4% entre 2003 e 2010 e 72,7% entre 2011 e 2014. Os setores que mais receberam recursos neste ramo foram os de coque, petróleo e combustível, produtos alimentícios, veículos, reboques e carrocerias, máquinas e equipamentos e celulose e papel.

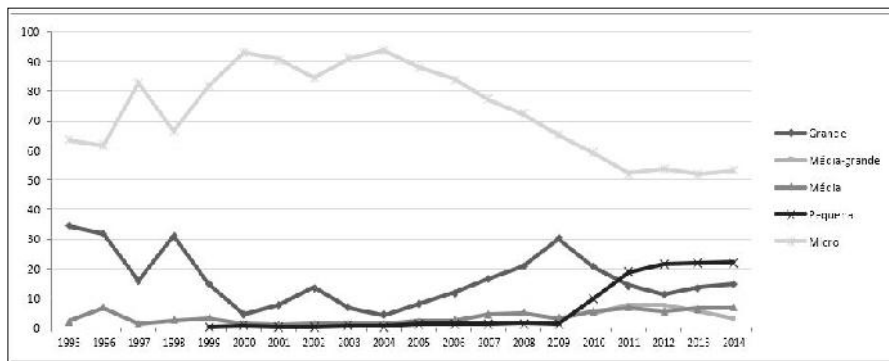
Figura 4 – Desembolsos do Sistema BNDES por Ramo CNAE (%)



Fonte: Dados do BNDES. Elaboração própria

O ramo de agropecuário, ao contrário dos demais, caracterizou-se pela predominância das micro e pequenas empresas no total dos desembolsos. Isso não obstante, sua participação reduziu-se desde 2004.

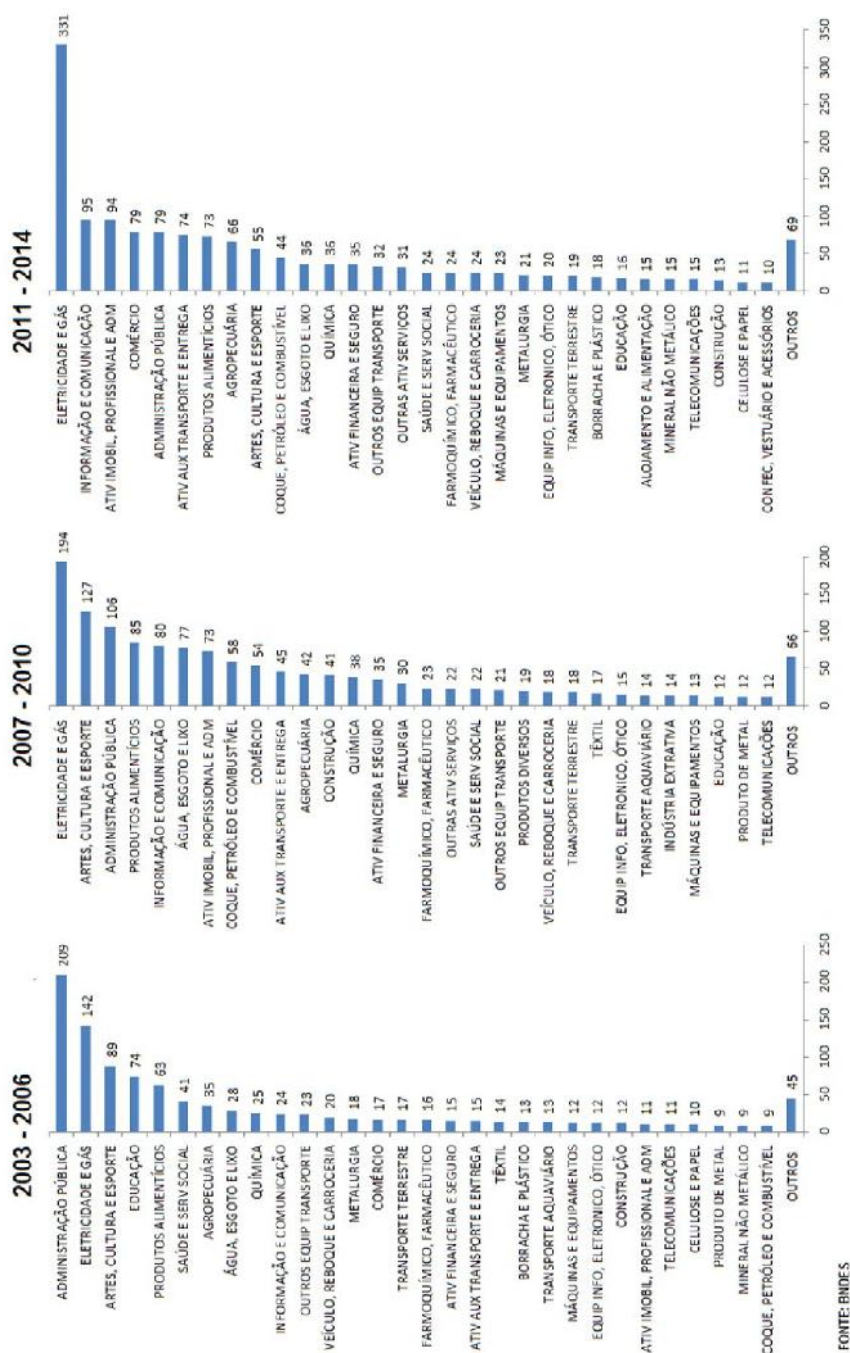
Figura 5 – Desembolsos do Sistema BNDES no ramo agropecuário, segundo porte da empresa (% valores)



Fonte: Dados do BNDES. Elaboração própria.

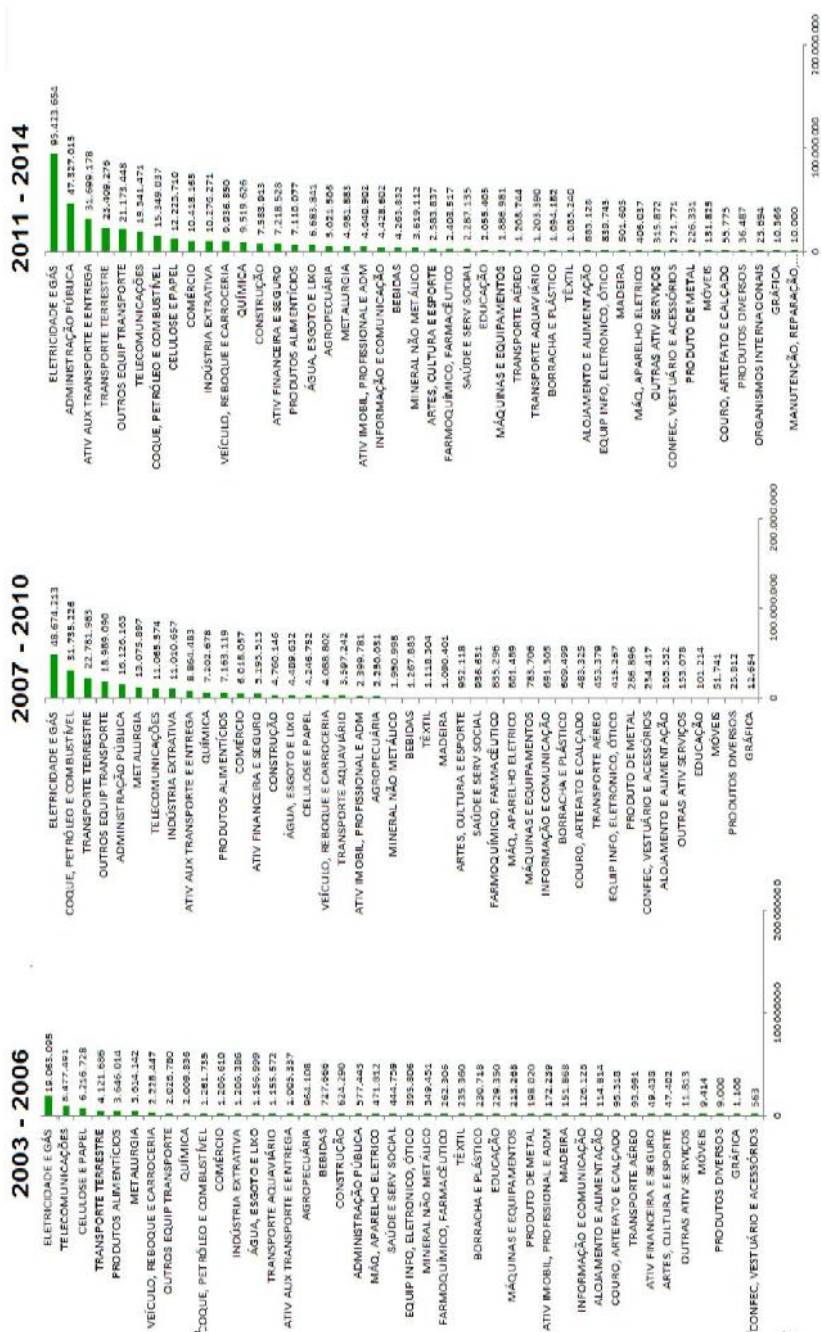
Nas Figuras 6 e 7, é possível observar que houve pouca variação ao longo dos anos 2003 e 2014 considerando-se os setores CNAE agrupados. No que diz respeito à quantidade de operações, as principais demandas atendidas foram para investimentos em administração pública, eletricidade e gás. Entre estas se destacam as muitas operações para parques eólicos, linhas de transmissão, pequenas centrais hidrelétricas (PCHs), produção de biocombustível construção de usinas termoeletricas (UTES) e hidrelétricas – (UHE)). Além disso, também tiveram destaque as operações vinculadas a artes, cultura e esportes e produtos alimentícios.

Figura 6 – Ranking das operações do BNDES de acordo com a CNAE agrupado (quantidade de operações)



FONTE: BNDES

Figura 7 – Ranking dos desembolsos do Sistema BNDES de acordo com a CNAE agrupado (Valor contratado R\$ mil).



Fonte: Dados do BNDES. Elaboração própria.

Cabe ressaltar que no setor *artes, cultura e esportes* foram incluídos os vultosos empréstimos a governos estaduais para a construção de equipamentos esportivos, as “arenas”, para a Copa do Mundo da FIFA de 2014.

As operações vinculadas a atividades auxiliares ao transporte e entrega aumentaram significativamente, provavelmente em função do aumento do consumo e das vendas realizadas através da internet no Brasil. Também aumentaram as operações vinculadas a coque, petróleo e gás. Estas são operações realizadas por grandes empresas e subsidiárias de grandes grupos – com destaque para a Petrobrás.

A crescente presença da Administração Pública, tanto nas operações quanto nos desembolsos do Banco, reflete o efetivo cumprimento da diretriz do Plano Corporativo de 2007 que prescrevia o incremento do apoio do BNDES à “modernização da gestão” de estados e municípios e à estruturação de projetos e políticas governamentais. Se por um lado essa tendência parece afirmar o caráter e compromisso públicos do Banco, por outro lado seria necessária uma análise mais cuidadosa da natureza e sentido dos projetos da chamada “modernização da gestão”, muitas vezes conduzidas para a introdução e difusão de ethos e procedimentos empresariais nos serviços públicos, quando não sua privatização ou terceirização.

O aumento na quantidade de operações do setor de informação e comunicação mostra que o Banco desempenhou um importante papel de incentivo à modernização, inovação e apoio ao desenvolvimento na área de informática. Até junho de 2012 o banco possuía três linhas de financiamento reembolsável específicas para investimentos em inovação: Capital Inovador (voltada para estratégia da empresa), Inovação Produção e Inovação Tecnológica (focadas em projetos). Essas linhas foram extintas e deram lugar ao Apoio à Inovação – BNDES Inovação (uma linha que está dentro do produto BNDES Finem), que possui fluxo contínuo de recebimento de propostas. Há também o Plano Inova Empresa, para incentivar o crescimento de empresas com incorporação de tecnologia e inovação nas áreas agrícola, agropecuária, aerodefesa, produção e comercialização de novas tecnologias, energia, petróleo e gás natural (P&G), saúde, sustentabilidade, telecomunicações e indústria química. Também estão em vigência programas que apoiam a inovação em MPMEs, na cadeia de fornecedores de bens e serviços relacionados ao setor de P&G, para empresas de bens de capital e sua cadeia de fornecedores, economia da cultura (audiovisual, editorial, música, jogos eletrônicos, artes visuais e performáticas etc.), design em vários segmentos (de indústria têxtil á móveis); para os setores de bens de capital, defesa, automotivo, aeronáutico, aeroespacial, nuclear e na cadeia de fornecedores das indústrias de P&G e naval, para o complexo industrial da saúde, para a cadeia produtiva do plástico; para tecnologia da informação (TI), para o apoio à implementação do Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre,

para investimentos em implantação, expansão, ampliação do número de vagas e modernização de infraestrutura destinados à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PDI) em instituições de ensino que ofereçam cursos de formação profissional inicial e continuada, educação profissional técnica de nível médio e educação tecnológica. Além disso, há a modalidade não reembolsável através do Fundo Tecnológico (Funtec), que objetiva apoiar projetos que estimulem o desenvolvimento tecnológico e a inovação definidas pelos Programas e Políticas Públicas do Governo Federal como sendo de interesse estratégico para o país. Em relação aos focos deste fundo, as maiores mudanças que ocorreram nos últimos anos dizem respeito à substituição do segmento de Transporte pelo de Veículos Elétricos e a eliminação das linhas de Saúde e Petróleo e Gás. Como exemplo está o desenvolvimento de tecnologias para produção de etanol, para geração heliotérmica e fotovoltaica, geração de energia a partir de bionergia e energia solar. Contudo, como é possível observar na Figura 1, os desembolsos não reembolsáveis representam uma parcela muito pequena dos desembolsos do banco. Cabe apontar que o conceito de apoio à inovação mudou ao longo dos anos. Desde o Plano Estratégico 1984-1077, o desenvolvimento tecnológico passou a constar entre as prioridades do banco, mas este era identificado em setores específicos, como informática, microeletrônica e química e petroquímica (sobretudo fármacos e *software*) (CASTRO, 2014). No plano para 1990-1995, o tema é retomado, mas com ênfase na Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que tinha entre os objetivos a elevação dos gastos em P&D. Tratava-se de uma abordagem horizontal, para diversos os setores. Foi neste contexto que o Banco lançou o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI), o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agrícola (PDTA) e o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP).

O tratamento da inovação como um tema horizontal ocorreu sobretudo a partir de 2005, com a criação dos programas Inovação PD&I e Inovação Produção. Também foram realizadas mudanças nas Políticas Operacionais do Banco, que deram máxima prioridade à introdução de inovações no processo produtivo nacional. Tratava-se da intensificação do apoio do Banco à nova PITCE, e “o reconhecimento de que a luta por mercados por parte das empresas depende hoje, crescentemente, da capacidade de reduzir custos e de lançar novos produtos.” (*Relatório de Atividades do BNDES de 2005*, p. 60).

Houve também, uma adequação das operações do BNDES às políticas industriais, que são significativamente estruturadoras no território. Em termos de valores totais desembolsados, o BNDES beneficiou no período estudado sobretudo as atividades previstas no Programa de Dinamização Regional (PDR) – que será abordado na próxima seção.

O BNDES e as desigualdades regionais: alcance e perfil das operações do banco em território nacional

Tendo em vista a posição do BNDES nos últimos anos enquanto um importante instrumento público de fomento, cabe verificar como o Banco interveio como agente do desenvolvimento das regiões brasileiras, na superação ou no reforço das desigualdades regionais.

Lastres *et al.* (2014) apontam que, desde sua origem, o BNDES explicita entre seus objetivos o apoio ao desenvolvimento regional, voltado à atenuação dos desequilíbrios de renda. A presença regional teria sido fortalecida em princípio dos anos 1970, mediante a criação de um escritório do Banco em Recife, que contribuiu, em conjunto com a Sudene, com o Banco do Nordeste e com o Banco do Brasil, para a criação de linhas de financiamento dos investimentos na região. Nos anos 1990 houve a instalação de escritório do BNDES na Região Norte, localizado em Belém – escritório este que viria a ser desativado em 2002. No mesmo período, o escritório do BNDES em São Paulo, que até então apoiava as atividades operacionais, passou a ser entendido como departamento regional, responsável por ampliar o conhecimento do Banco sobre os estados do Sul do país. Nos anos 1990, sob a forma de programas regionais, foram oferecidos empréstimos com menor custo, maior prazo e maior participação do financiamento no investimento para algumas regiões, como meio para apoiar o desenvolvimento regional. Tratava-se dos programas Nordeste Competitivo, Amazônia Integrada, Apoio à Metade Sul do Rio Grande do Sul e Centro-Oeste.

Apesar de ter se mantido como prioridade do Banco através de diversos processos de planejamento, nos anos 1980 e 1990 “a atuação regional do Banco foi menor do que a desejada pelos planejadores” (CASTRO, 2014, p. 265), em função da baixa demanda, dos poucos projetos apresentados ao Banco e das restrições fiscais dos entes federados. Assim, a oferta de crédito, mesmo que em condições favorecidas, “não foi suficiente para impulsionar o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas do país a fim de reduzir desigualdades” (CASTRO, 2014, p. 265).

Em 2005 os programas regionais citados acima foram substituídos pelo Programa de Dinamização Regional (PDR), oferecendo condições especiais para operações feitas no âmbito de linhas de financiamento dos produtos BNDES Finem, BNDES Limite de Crédito (que estão enquadradas nas Operações Diretas), BNDES Automático (realizados através das Operações Indiretas automáticas – cujas informações não são fornecidas pelo banco), e BNDES *Project Finance*²². Para se enquadrar na PDR, os pedidos devem apoiar investimentos

22 *Project finance* é um financiamento cuja garantia dos ativos e recebíveis é sustentada contratualmente pelo fluxo de caixa do projeto a ser apoiado. Para tanto, o cliente do banco deve ser uma Sociedade

localizados nos municípios incentivados ou nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, em microrregiões incentivadas classificadas conforme critérios inspirados na metodologia da PNDR.

Além disso, os municípios localizados no Norte e na área de atuação da SUDENE classificados como de alta renda têm as mesmas condições que as microrregiões enquadradas como média renda superior dinâmica; e o conjunto de municípios de menor nível de renda integrantes das 49 aglomerações urbanas localizadas no entorno de um município de alta renda²³ também podem ser atendidos pela PDR. Ou seja, assim como na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o BNDES também abandonou o conceito de região contínua, passando a considerar em sua política de dinamização regional “os municípios mais carentes, classificados conforme a renda per capita e a taxa de crescimento” (LASTRES *et al.* 2014, p. 20).

O BNDES também participou de grupos de trabalho coordenados pelo MIN com a finalidade de alinhar suas ações à política de desenvolvimento regional, desenvolvimento da faixa de fronteira, complementaridade de fundos e choque de crédito, entornos de projetos estruturantes, defesa civil e recursos hídricos.

Como não há o fornecimento de informações específicas sobre as operações do BNDES realizadas no âmbito da PDR, optou-se por fazer uma análise geral da carteira de operações do BNDES tornadas públicas, para verificar até que ponto o Banco tem contribuído para alterar os padrões de produção e reprodução das desigualdades regionais.

Com tal objetivo, serão apresentadas as operações do BNDES no Brasil segundo cada período de governo, localização e setores da economia.

Para os períodos anteriores, as operações foram apresentadas de acordo com a macrorregião brasileira. Contudo, como já foi mencionado, a partir de 2007 o Banco veio aprimorando progressivamente a publicização de informações, o que tornou possível ter acesso a informações detalhadas por unidade da federação.

Algumas informações expostas tiveram como base planilhas contendo as operações diretas (OD) e indiretas (OI) não automáticas divulgadas pelo Banco²⁴. As OD são realizadas diretamente com o BNDES ou através de man-

por Ações cujo propósito específico é implementar o projeto financiado. Esta sociedade deve segregar os fluxos de caixa, patrimônio e riscos do projeto (Fonte: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/Project_Finance/index.html. Acesso em 28/08/2015).

23 Identificadas pelo Projeto de Pesquisa, Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, elaborado pelo IPEA, IBGE e NESUR (IE-UNICAMP).

24 As OD são realizadas diretamente com o BNDES ou através de mandatário, e representam valor superior a R\$ 20 milhões. Nas OI, a análise do financiamento é feita por uma instituição financeira

datário, e representam valor superior a R\$ 20 milhões. Nas OI, a análise do financiamento é feita por uma instituição financeira credenciada, que assume o risco do não pagamento da operação. As Operações Indiretas são divididas em duas modalidades: i) Automática, com valor de até R\$ 20 milhões; e ii) Não automática, com valor mínimo de R\$ 20 milhões. Para análises mais detalhadas do conjunto de operação, em sua página na internet, o BNDES fornece somente as informações sobre as operações não automáticas. As operações automáticas são disponibilizadas, na página da internet, a partir de consulta pelo CPF ou pelo CNPJ do cliente. Ou seja: não é possível ter acesso ao conjunto das informações, e só é possível acessar as informações tendo conhecimento de dados dos mutuários.

Contudo, após solicitar dados mais detalhados sobre o conjunto das operações automáticas do BNDES diretamente para a Área de Operações Indiretas (AOI) do Banco, foi possível ter acesso aos valores e quantidades das operações conjugadas por ano e por unidade da federação. Estas são informações relevantes para a análise da atuação regional do Banco, pois as operações do Cartão BNDES, o produto que dá maior capilaridade ao Banco, se enquadram neste tipo de operação.

Curiosamente, na medida em que o Cartão BNDES foi se fortalecendo enquanto produto do Banco, nas operações automáticas foi possível perceber uma crescente concentração das operações na região Sudeste, que aparecia em segundo lugar desde 1997 e voltou a ocupar a primeira posição a partir de 2008. Isso ocorreu em função do aumento de demandas no Sudeste, sobretudo nos estados de São Paulo, Minas Gerais e, em menor medida, Rio de Janeiro. Também contribuiu a progressiva diminuição das demandas nos estados do Sul, sobretudo no Rio Grande do Sul e no Paraná. A concentração no Sudeste só não foi maior graças ao progressivo aumento das operações nas demais regiões. De 2005 em diante, a região Nordeste veio crescendo lentamente nas demandas, com destaque para Bahia, Pernambuco e Ceará. No Centro-Oeste também vem ocorrendo um sutil aumento, sendo que os estados de Goiás e Mato Grosso, respectivamente, representam as maiores demandas. Na região Norte, igualmente houve aumento das demandas por operações automáticas, tendo destaque o estado do Amapá.

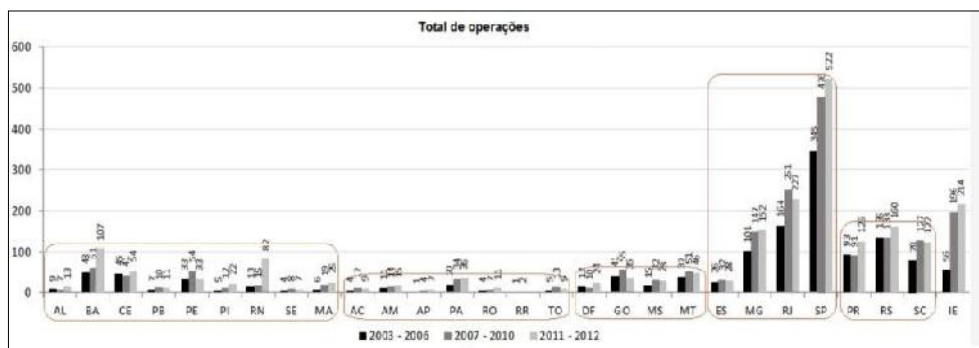
Serão apresentados somente os dados sobre quantidade de operações pois, como demonstrado na seção anterior, em termos de valores, o cartão

credenciada, que assume o risco do não pagamento da operação. As Operações Indiretas são divididas em duas modalidades: i) Automática, com valor de até R\$ 20 milhões; e ii) Não automática, com valor mínimo de R\$ 20 milhões. Este artigo trabalha somente com as últimas, pois somente elas foram divulgadas integralmente pelo Banco pelo Banco até a data de fechamento deste artigo.

BNDES – que foi o foco desta análise, não tem um peso significativo, já que este se caracteriza por possibilitar o acesso ao Banco por parte de clientes de menor porte, que demandam valores menores.

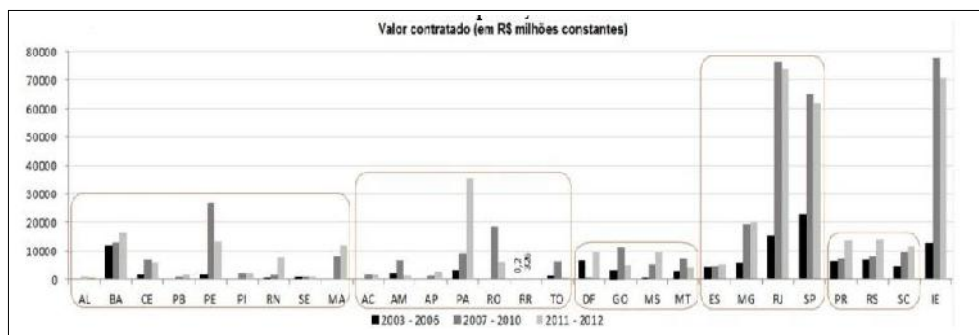
No que diz respeito às operações diretas e indiretas não automáticas, é possível observar que tanto em quantidade de operações quanto em valores desembolsados, o Sudeste ainda concentra a maior quantidade de demandas do Banco, mesmo se, em termos de valores totais, os estados do Pará, Rondônia e Pernambuco se diferenciam por “picos” de alta captação de recursos.

Figura 7 – Operações diretas e indiretas não automáticas



Fonte: BNDES. Elaboração própria

Figura 8- Valor total desembolsado em Operações Diretas e Indiretas não automáticas.



Fonte: BNDES. Elaboração própria

No Norte, sobretudo em Rondônia e no Pará, houve o direcionamento de uma quantidade significativa de recursos (em poucas operações) destinados a grandes projetos dos setores de eletricidade e gás e indústria extrativa. Isso se deve ao fato de que no Pará e em Rondônia, dos poucos financiamentos aprovados, alguns estavam ligados a megaprojetos – Usina de Santo Antônio. Estas empresas também foram as principais clientes do Banco em volume de recursos nestes estados nas Operações Diretas.

Os mutuários que receberam o maior volume de dinheiro foram: Norte Energia S/A, Vale S/A, Estado do Pará, Companhia Vale do Rio Doce, Alcoa Alumínio S/A, Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A, Centrais Elétricas do Pará S/A, Jari Celulose Papel e Embalagens S/A, Empresa Regional de Transmissão de Energia S/A. Em Rondônia houve uma concentração ainda maior de recursos no setor de eletricidade e gás, sendo que apenas duas empresas – a Energia Sustentável do Brasil S/A (UHE Jirau)²⁵ e a Santo Antônio Energia S/A (UHE Santo Antônio)²⁶ – ficaram com cerca de 92% do total de recursos aportados a investimentos no estado

Para lidar com os dramáticos impactos sociais e ambientais de megaprojetos, alvo de tantas denúncias, o BNDES anunciou uma Política de Atuação no Entorno de Projetos, através da qual deveria

... atuar de forma mais abrangente e integrada nas áreas e regiões que estão recebendo investimentos das operações com maior potencial de impacto regional, caracterizado, por exemplo, pela expressiva concentração espacial e temporal dos investimentos e pelo potencial indutor de atividades produtivas, geração de empregos, geração de receitas e externalidades sociais e ambientais. (*In*: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Politicais_Transversais/politica_entorno_projetos.html. Acesso em 05/08/2014)

O objetivo seria, por meio do apoio coordenado ações e investimentos de diversas naturezas, promover oportunidades de desenvolvimento econômico e social nas áreas de influência de projetos. Os projetos, segundo o Banco, são priorizados “de acordo com o planejamento e pactuação territorial e na atuação integrada do empreendedor, do poder público e demais agentes interessados”²⁷. Assim, o território é pensado a partir das externalidades envolvendo grandes projetos setoriais. Em Rondônia, desde 2003 o Banco realizou apenas 21 operações, sendo que a esmagadora maioria dos recursos foi destinada aos clientes do setor elétrico. No setor de administração pública, foram ao todo sete clientes e nove operações. Na área de educação houve apenas uma operação, realizada

25 Composição acionária da Norte Energia: Eletrobras (15%), Chesf (15%), Eletronorte (19%), Petros (10%), Funcef (10%), Belo Monte Participações S.A. (Neoenergia S.A.) (10%), Amazônia (Cemig e Light) (9,77%), Vale (9%), Sinobras (1%), J.Malucelli Energia (0,25%).

26 **Composição acionária da Santo Antônio S/A: Furnas Centrais Elétricas, Caixa FIP Amazônia Energia, Odebrecht Energia do Brasil, SAAG Investimentos (que tem como acionista majoritário a Andrade Gutierrez Participações S.A.) e a CEMIG Geração e Transmissão.**

27 Ver em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/responsabilidade-social-ambiental/o-que-nos-orienta/politicais/politica-entorno-integra>

com o SENAI em 2012. No setor de construção, houve uma operação, com o estado de Rondônia, para a restauração e pavimentação de rodovias.

Ocorre que os investimentos foram voltados principalmente à construção de complexos hidrelétricos para abastecer sobretudo as necessidades energéticas externas à região. Além disso, em função das obras para a construção das duas grandes usinas no rio Madeira, houve um crescimento de cerca de 30% na população de Porto Velho, que não foi acompanhado pelos investimentos necessários para sustentar um proporcional e ordenador crescimento dos equipamentos públicos urbanos²⁸.

Como aponta Werner (2011, 2016 e Capítulo 5 deste livro), o caso das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau revelam uma retomada da expansão setorial após o marco regulatório de 2004, que contou com a participação de empresas públicas e privadas na formação de consórcios. A autora aponta ainda que as hidrelétricas do Complexo Madeira são um componente fundamental para a IIRSA, pois integram a estratégia de construir centrais hidrelétricas e eclusas ao longo do rio Madeira, formando o eixo de integração fluvial do eixo Peru-Brasil-Bolívia. Este eixo comporia a logística de transporte das regiões de Madre de Dios no Peru, Rondônia, no Brasil e Pando e Beni na Bolívia. A proposta de desenvolvimento explicitada no projeto compartilha da perspectiva da integração competitiva da Região Amazônica, “reduzindo os custos de transporte e energia e viabilizando a exportação dos produtos regionais, assim como o desenvolvimento de novas atividades produtivas, inclusive a indústria, argumentada como incapaz de se desenvolver em decorrência do déficit na oferta de energia” (FURNAS, 2005, *apud* WENER, 2011, p. 104).

No Pará, a UHE de Belo Monte teria como um de seus objetivos a viabilização da mineração e extração de ouro, bauxita, diamante, cassiterita, manganês, ferro, cobre, areia e granito nas áreas que a circundam, em particular na Volta Grande – trecho demais de 100 quilômetros praticamente condenado a secar²⁹ com o desvio das águas do Rio Xingu. Existem cerca de 105 pedidos de licenciamento de mineração no portal do Ibama, e 30 são no estado do Pará,

28 A respeito dos impactos das obras do Complexo Madeira no município de Porto Velho, ver o relatório do projeto de pesquisa e extensão “Desestruturação social e ambiental das comunidades ribeirinhas urbanas e rurais no município de porto velho”, de Luís Fernando Novoa Garzon. Disponível em http://www.cienciasociais.unir.br/menus_arquivos/257_desestruturacao_social_e_ambiental_das_comunidades_ribeirinhas_urbanas_e_rurais_no_municipio_de_porto_velho.pdf.

29 Embora os estudos prévios e o licenciamento ambiental tenham tentado minimizar esse impacto, as evidências da morte do Volta Grande tornaram-se irretorquíveis. Ver, por exemplo: “Seca diminui nível do Rio Xingu na região da usina de Belo Monte” (<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/11/seca-diminui-nivel-do-rio-xingu-na-regiao-da-usina-de-belo-monte.html>); “Barragem de Belo Monte agravou seca na Volta Grande do Xingu, no Pará” (<http://amazoniareal.com.br/barragem-de-belo-monte-agravou-seca-na-volta-grande-do-xingu-no-para/>)

muitos dos quais em terras indígenas. Além de grandes corporações que atuam intersetorialmente e que se beneficiaram de operações vultosas ligadas à mineração e ao setor elétrico, estados e municípios também tiveram destaque – mais em número de operações do que em valores reais recebidos do BNDES.

No Amazonas, os principais desembolsos foram demandados sobretudo pela TAG Transportadoras Associadas S/A (empresa subsidiária integral da Petrobrás) para a construção de gasodutos (atividade classificada pelo CNAE como *transporte terrestre*), e para o Estado do Amazonas para a construção da Arena Amazonas e para a construção de uma ponte e duplicação de estrada – obras classificadas como pertencentes aos setores de Artes, cultura e esporte e construção.

No Acre, o principal cliente do BNDES foi o governo estadual, para financiamentos nos setores de administração pública, construção e madeira (para implantação programas de desenvolvimento sustentável). No Tocantins, o setor que mais recebeu recursos foi o de eletricidade e gás, principalmente para as obras da Usina Hidrelétrica de Estreito – cujos principais clientes foram a ALCOA S/A, a Vale S/A e a Companhia Energética Estreito. Outros setores que demandaram recursos no estado foram a administração pública, a química (Itafos Mineração) e mineral não metálicos (Votorantim).

No Amapá, destacaram-se os setores de administração pública, eletricidade e gás e indústria extrativa, com o Estado no Amapá. Os principais mutuários privados foram a Ferreira Gomes S/A (pertencente à *holding* Alupar S/A), a empresa de energia Cachoeira Caldeirão S/A e a Anglo Ferrous Amapá Mineração LTDA.

Em Roraima, administração pública estadual aparece como o setor mais demandou o BNDES.

Em suma, o grande volume de dinheiro desembolsado para o Norte esteve vinculado a poucas grandes operações de exploração de recursos geograficamente definidos. Desta forma, pode-se afirmar que a intervenção do BNDES na região, reiterou e reforçou as mesmas e antigas orientações quando ao padrão de desenvolvimento e inserção regional da Amazônia, destinada funcionalmente a tornar exportadora de território e recursos naturais, explorados através dos grandes projetos de investimento.

As demais operações no Norte estiveram distribuídas em alguns investimentos na Zona Franca de Manaus, infraestrutura de comércio, serviços e atividades auxiliares de transporte e entrega, indústria de celulose, e projetos com expressivos impactos socioambientais. A maior parte das operações não reembolsáveis demandadas pela administração pública é realizada nesta região.

No Nordeste, Pernambuco e Bahia foram os estados que mais se destacaram em termos de quantidade de operações aprovadas e valor total desembolsado pelo Banco. Em Pernambuco tiveram destaque as indústrias automotiva, de celulose e naval, além de infraestrutura portuária. Os principais clientes do Banco

foram a Estaleiros Atlântico Sul S/A, o Estado de Pernambuco, a Companhia Petroquímica de Pernambuco (Petroquímica Suape)³⁰, Companhia Energética de Pernambuco, a Ventos de São Tome Holding S.A e a CMO Construção e Montagem Offshore S.A.

Na Bahia, as indústrias petroquímica e de celulose foram as que mais receberam recursos do Banco, além de projetos ligados à infraestrutura rodoviária, mineração e expansão de infraestrutura para distribuição de energia elétrica (com destaque para centrais Eólicas). Também houve operações de menor valor voltadas ao turismo. As principais empresas beneficiadas, em termos de valores recebidos foram a Braskem S/A, a Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (COELBA), o Estado da Bahia, a Veracel Celulose S/A, a Viabahia Concessionária de Rodovias S/A.

Nos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Sergipe destacaram-se a administração pública e os setores de eletricidade e gás – para construção de parques eólicos, usinas termelétricas e linhas de transmissão, e administração pública. Em Alagoas a indústria química, através da Braskem S/A, liderou as demandas, seguida por administração pública, coque petróleo e combustível (através da Bioflex Agroindustrial Ltda.), eletricidade e gás.

No Centro-Oeste, os financiamentos concentraram-se na geração de energia através de algumas UHEs, biocombustível, termelétricas e linhas de transmissão de energia, além de implantação de linhas de transmissão. Também foram relevantes os investimentos ligados ao agronegócio. Empresas do ramo de alimentos, como a Sadia S/A, a Maggi Exportação e Importação LTDA e a Perdigão Agroindustrial Mato Grosso LTDA e a *Noble Brasil S/A* (braço brasileiro da gigante mundial de *commodities* com sede em Hong Kong – China), recorreram ao Banco para investir em plantas produtivas ligadas à agroindústria. Dentre estas, aquela que recebeu maior volume de recursos foi a JBS S/A, que recorreu ao Banco para viabilizar sua estratégia de internacionalização através também de Operação Direta. A Petrobrás S/A (para implantação de unidade de fertilizantes hidrogenados), Votorantim, além de empresas e concessionárias ligadas ao setor elétrico também se destacaram em termos de valores recebidos. A empresa que recebeu mais recursos atuando nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul foi a ALL América Latina Logística, vinculada à expansão de ferrovias integrantes do PAC e da IIRSA.

Na Região Sul houve verificou-se uma distribuição mais desconcentrada das operações No Rio Grande do Sul, destacaram-se os setores de eletricidade

30 Complexo Industrial Químico-Têxtil que tem o objetivo de produzir os principais insumos do poliéster em várias formas, liderado pela Petrobras, faz parte da carteira da empresa de projetos de petroquímica e integra o PAC.

e gás, coque, petróleo e combustível e celulose e papel. Em Santa Catarina foram os setores de eletricidade e gás, administração pública e equipamentos de transporte. Já no Paraná, os líderes foram celulose e papel, eletricidade e gás, água, esgoto e lixo, atividades auxiliares ao transporte, produtos alimentícios e telecomunicações. Entre os principais clientes alinharam-se Klabin S/A, Estado do Paraná, Foz do Chapecó Energia S/A, Refinaria Alberto Pasqualini S/A³¹, Bram Offshore Transportes Marítimos LTDA; Weg Equipamentos Elétricos S/A, ALL América Latina Logística S/A, Estado do Rio Grande do Sul, Companhia de Saneamento do Paraná, Rio Grande Energia S/A e Renault do Brasil S/A.

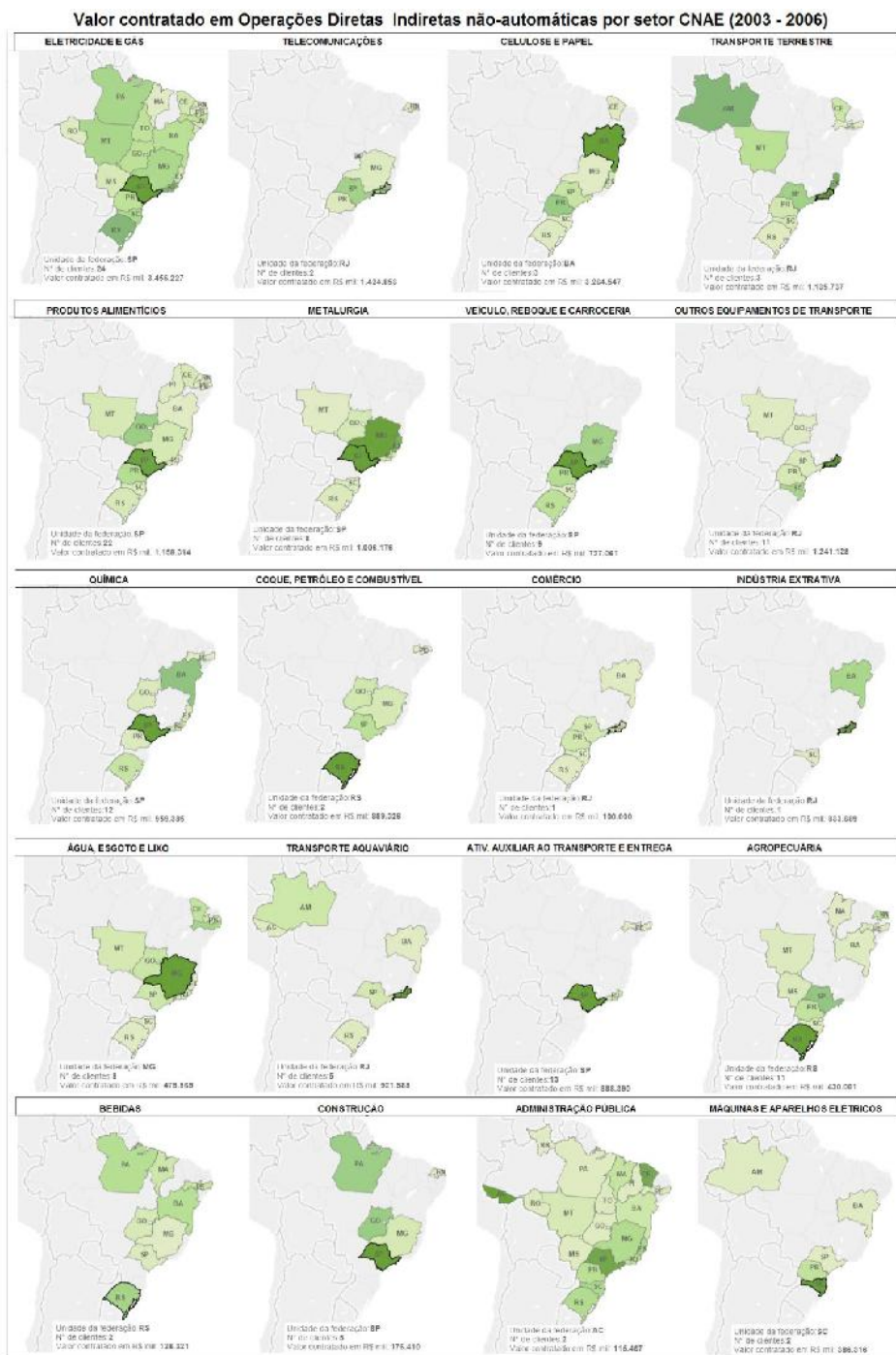
No Sudeste, os principais setores beneficiados foram: eletricidade e gás, atividades auxiliares ao transporte e transporte terrestre em São Paulo; outros equipamentos de transporte, eletricidade e gás e transporte terrestre no Rio de Janeiro; metalurgia, eletricidade e gás, veículo reboque e carroceria em Minas Gerais e; administração pública, eletricidade e gás, metalurgia e indústria extrativa no Espírito Santo. Os maiores clientes do BNDES em termos de valores desembolsados foram:

- no estado de São Paulo: o governo estadual, seguido de longe pela Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, Companhia Paulista de Força e Luz, Eletropaulo Metropolitana Eletricidade De São Paulo S/A, Marfrig Alimentos S/A, Telefônica Brasil S/A, Companhia Brasileira de Alumínio, Aeroportos Brasil – Viracopos S/A e Grupo JBS em São Paulo;
- no estado do Rio de Janeiro: a Petrobrás, seguida pelo governo estadual, Grupo Light, Grupo LLX, Telemar Norte Leste S/A, Município do Rio de Janeiro, Thyssenkrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico, Companhia Brasileira de Offshore, Companhia Siderúrgica Nacional e Grupo STX;
- no estado de Minas Gerais: Fiat Automóveis S/A, Vale, Gerdau Açominas S/A, Votorantim Metais Zinco S/A, Secretaria de Fazenda do Estado de Minas Gerais, Companhia Siderúrgica Nacional, Autopista Fernão Dias S/A, Estado de Minas Gerais e Companhia Nacional de Cimento – CNC;
- no estado do Espírito Santo; Arcelormittal Brasil S/A, Espírito Santo Centrais Elétricas S/ A e Fibria Celulose S/A.

O BNDES, portanto, teve no período estudado papel fundamental no financiamento de grandes obras de infraestrutura, com destaque para a infraestrutura energética e de transportes. Na sequência de mapas das Figuras 9, 10 e 11, foram indicadas as distribuições espaciais dos 20 principais setores que mais receberam recursos ao longo do período 2003 – 2014 (em ordem decrescente da esquerda para a direita e de cima para baixo).

31 Uma empresa com totalidade do capital pertencente à Petrobras.

Figura 9 – Distribuição espacial das Operações Diretas e Indiretas não automáticas segundo setor CNAE (2003-2006)

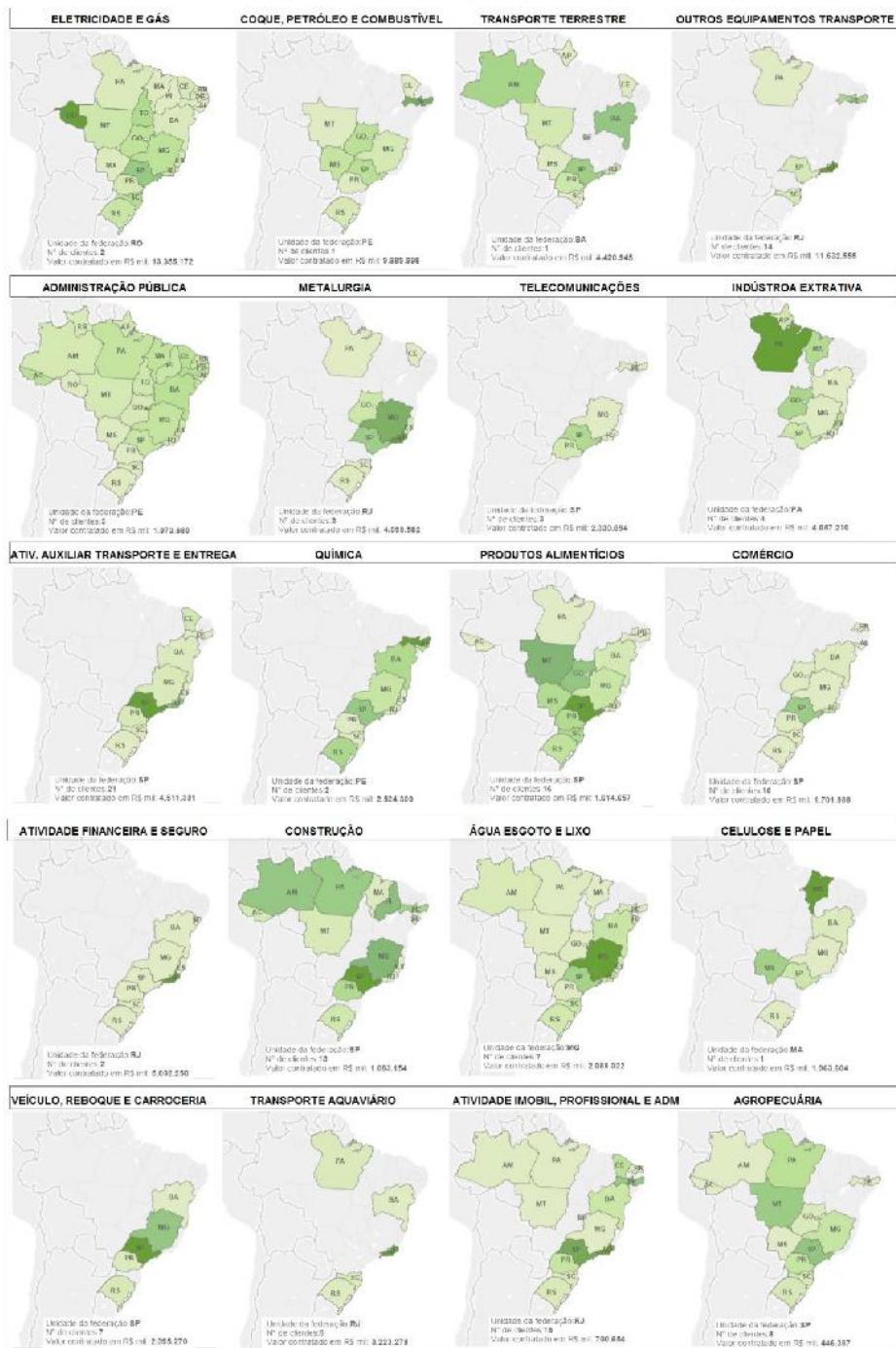


Adaptado de: RNEIS

Elaborado por Carla Hirt

Figura 10 – Distribuição espacial das Operações Diretas e Indiretas não reembolsáveis segundo setor CNAE (2007-2010)

Valor contratado em Operações Diretas Indiretas não-automáticas por setor CNAE (2007 - 2010)

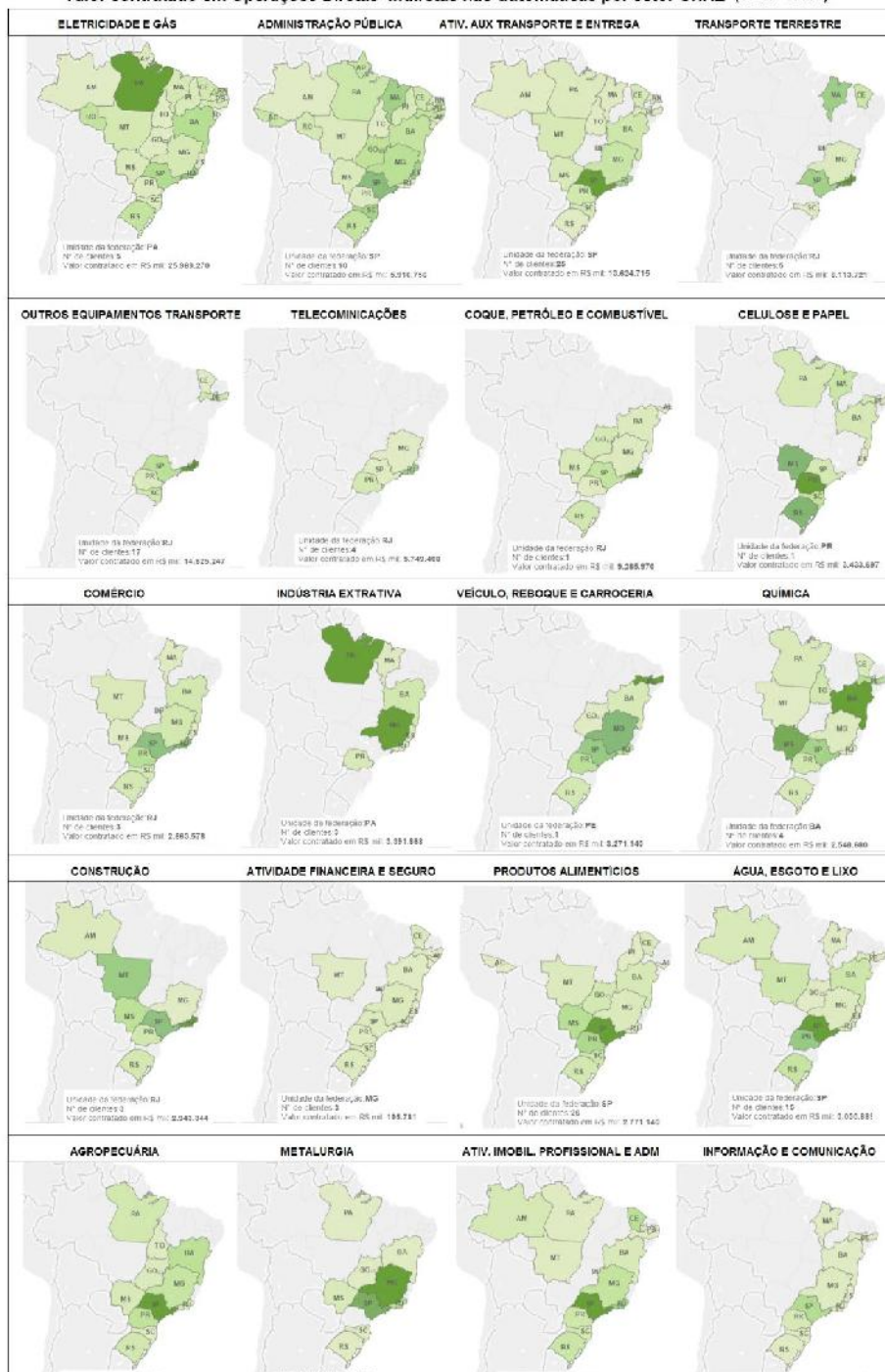


Adaptado de: ENDES

Elaborado por Carla Hirt

Figura 11 – Distribuição espacial das Operações Diretas e Indiretas não automáticas segundo setor CNAE (2011-2011)

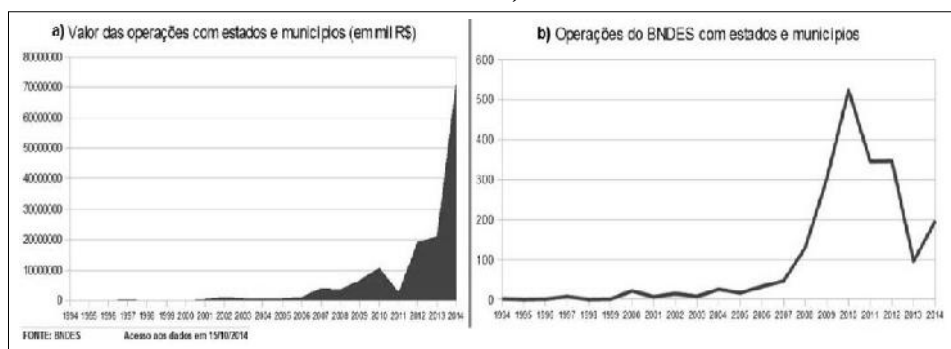
Valor contratado em Operações Diretas Indiretas não-automáticas por setor CNAE (2011 - 2014)



Eletricidade e gás ocupam o primeiro lugar nos três períodos analisados. A diferença é que inicialmente a maior parte dos valores desembolsados deste setor dirigia-se ao Sudeste, passando, em seguida, ao Norte. Além de um deslocamento geográfico, houve um deslocamento progressivo entre subsetores, ampliando-se a participação das chamadas fontes alternativas de energia – PCHs e eólica – que demandam menos investimentos por projeto. Transporte terrestre variou entre 3º e 4º posições no ranking e metalurgia caiu da 6ª para a 18ª posição. Coque, petróleo e combustível tiveram um pico de demandas entre 2007 e 2010, saltando da 10ª para a 2ª, mas caíram posteriormente para a 7ª posição. Mas foi a administração pública o setor com variação mais significativa, passando da 19ª para a 5ª e, em seguida, 2ª posição

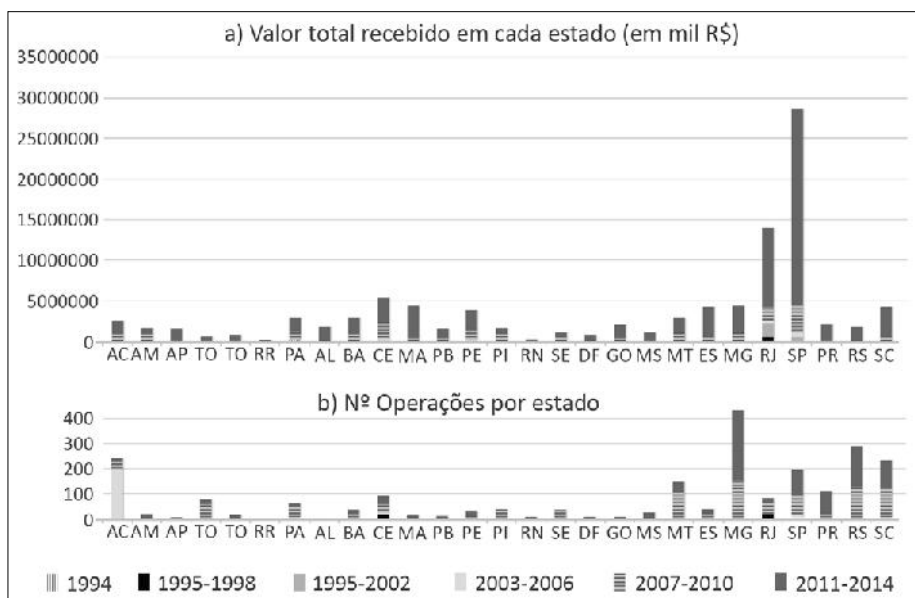
A grande atenção e os vultosos recursos direcionados à administração pública sugere um escrutínio mais cuidadoso dessa carteira. A Figura 12 coloca em evidência o rápido e expressivo crescimento deste setor, tanto em número de operações como em valores, mais notável a partir de 2007.

Figura 12 a e- 12b – Valor desembolsado (a) e quantidade (b) operações do BNDES com entidades da Administração Pública Direta (valores correntes)



Tendo começado em 1994 com conservação do meio ambiente, passado timidamente durante o período FHC para infraestrutura, geração de emprego e renda e risco social, os empréstimos foram se diversificando, alcançando educação, informática nas escolas, transporte escolar, transporte urbano, saúde, meio ambiente, saneamento ambiental, modernização da gestão tributária, modernização de sistema de radiodifusão, infraestrutura, aquisição de máquinas e equipamentos, projetos multissetoriais integrados, etc.

Figuras 13a e 13b – Operações realizadas pelo BNDES com entidades da Administração Pública Direta – recursos destinados por estados (em mil R\$ – valores correntes).



Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Acre e Santa Catarina foram os estados com maior número de operações, mas São Paulo, Rio de Janeiro e Ceará foram os estados que receberam os maiores valores. No Rio de Janeiro, os maiores projetos foram a expansão de metrô e o Maracanã. Em São Paulo os mais empréstimos foram para a construção de um complexo hospitalar, o metrô e construção de penitenciárias. No Ceará, o destaque ficou com as obras de ampliação do porto, o metrô e o apoio ao para apoiar o plano de investimento estadual.

Considerações finais

Entre os anos 1980 e 1990, o Brasil passou por profundas mudanças na agenda governamental – sobretudo no que diz respeito às orientações políticas e econômicas. Na primeira metade da década de 1980, durante um processo de planejamento estratégico do BNDES, houve uma iniciativa para reforçar o *esprit de corps* da instituição, de modo a manter a coesão da instituição num contexto de instabilidade política e econômica. Apesar de terem sido paulatinamente abandonadas as estratégias que atribuíam ao Banco papel central no planejamento econômico, o fato é que em nenhum momento o BNDES tenha abdicado de seu caráter de *think tank*. Ao contrário, a instituição, sobretudo através de sua Área de Planejamento, constituiu importante fórum de reflexão

e exerceu significativa influência sobre o campo do pensamento econômico nacional. Simultaneamente, *et pour cause*, configurou-se como arena de disputas que opunham diferentes concepções e projetos de desenvolvimento, quase inextricavelmente ligados e ancorados, mais ou menos explicitamente, em grupos de interesse.

Dessas disputas e de seus desenlaces a cada momento, decorreu uma trajetória nada linear, que expressa as próprias alternativas colocadas, a cada momento histórico, para a economia e a sociedade brasileiras. Assim, na segunda metade da década de 1980, o Banco despe-se do nacional-desenvolvimentismo (se é que o termo se aplica) herdado dos anos 1960 e da ditadura militar, para adotar orientação fortemente mercadológica, em que o planejamento de curto prazo e o atendimento às demandas surgidas do mercado, deveriam preparar as condições para uma integração competitiva no mercado internacional. Nesta perspectiva, a seleção de projetos e beneficiários tendeu a premiar, como em qualquer banco de investimento, a avaliação de risco econômico dos empreendimentos e o potencial competitivo dos clientes, sob uma retórica de neutralidade política e pragmatismo técnico.

Esta orientação geral, *market oriented e market friendly*, entronizada durante o governo Sarney, ampliou sua predominância conquistaram espaço no governo seguinte. No período Collor quadros da instituição assumiram postos na equipe econômica do governo, o que contribuiu para afinar o BNDES aos objetivos centrais do governo e comprometer o Banco com o plano de estabilização e redução do papel do Estado. Embora de maneira ainda errática e pouco consistente, avançava o processo de neoliberalização, com o esvaziamento do poder de coordenação econômica até então detido pelo Estado. Ao final do período de vigência do Planejamento Estratégico para 1991 – 1994, até mesmo o único programa que voltado para inovação tecnológica teve os desembolsos cortados pela metade. Além disso, os recursos captados no exterior foram destinados, num claro movimento de desnacionalização da economia, a empresas estrangeiras e à importação de equipamentos – em ambos os casos, sem qualquer exigência de transferência de tecnologia. Ainda no governo Collor, o Comitê Assessor das Desestatizações se fortaleceu e se insulou no BNDES, tendo o Banco ganhado poder por ter sido peça chave na consecução dos objetivos do governo e na concretização do Programa Nacional de Desestatização³².

32 Este Programa, que, por assim dizer, oficializou o a adoção da cartilha do FMI e do Banco Mundial, que exigiam à época a adoção das proposições do chamado Consenso de Washington direcionadas ao ajuste estrutural e à reforma do Estado, foi encaminhado ao Congresso como Medida Provisória nº 155, de 15 de março de 1990, aprovada e convertida na Lei nº 8.031/90. Esta lei foi substituída pela Lei 9.491/97, várias vezes emendada, mas ainda em vigor.

A partir do Plano Real, ainda no governo de Itamar Franco, sobretudo sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, estabeleceu-se uma clara e sólida supremacia da orientação neoliberal, sob a hegemonia do capital financeiro. Ao lado de drástica redução das funções empresariais do Estado, o ativismo estatal fez-se sentir, paradoxal e contraditoriamente, através de forte apoio às empresas participantes das privatizações. Ademais, houve clara opção por concentrar os financiamentos longo prazo em empresas privadas, inclusive estrangeiras, uma vez que estas últimas haviam sido equiparadas às nacionais em virtude da Emenda Constitucional No 6, de 15/08/1995.

No governo de FHC, o BNDES se transformou num agente do processo de privatização e num banco de investimento destituído de qualquer política ou diretriz, seja para a indústria, seja para outro setor econômico. O corpo técnico foi alijado de qualquer discussão, uma vez que as diretrizes e parâmetros eram ditados diretamente de outras esferas de governo. Neste período, as atividades econômicas atendidas pelo BNDES foram diversificadas, com peso crescente para o setor terciário da economia e o agronegócio.

Num contexto de enfraquecimento do crédito público e de parcas políticas regionais de desenvolvimento, praticamente se abandonou qualquer perspectiva de combate às desigualdades regionais. Adotando doutrinária e pragmaticamente as teses da competitividade territorial, adotaram-se as regiões que seriam premiadas, posto que com potencial competitivo no mercado internacional, e condenavam-se aquelas que não integravam os chamados Eixos Nacionais de Desenvolvimento – quase sempre verdadeiros corredores exportadores – elaborados com base em consultoria estrangeira.

Não surpreende que, neste processo, tenham crescido de importância os setores exportadores – agronegócio e setor minero-metalúrgico.

A partir de 2003, com as mudanças na cena política e a intensificação de disputas entre distintas estratégias de desenvolvimento, houve uma reacomodação no bloco no poder, processo em que a tecnoburocracia e a cúpula do BNDES tiveram um papel relevante. Apoiando-se na sua tradicional função de agência de fomento ao desenvolvimento nacional, o BNDES foi o lugar em que se rearticularam estratégias de retomada dos investimentos produtivos. No governo, sobretudo no início do primeiro governo Lula, houve repetidos e explícitos conflitos a respeito dos rumos desta instituição, opondo correntes ortodoxas e correntes engajadas, de forma mais ou menos decidida, em diferentes versões do que passou a reivindicar como neodesenvolvimentismo. Na instituição, prevaleceu a corrente que somava esforços para que o Banco reassumisse sua tradição e intensificasse sua função de financiador do investimento de longo prazo, nos marcos de um projeto desenvolvimentista com

expressiva intervenção estatal. O Banco consolidou-se também como o lugar onde voltavam a elaborar estratégias de desenvolvimento.

Nesse novo contexto, não obstante as manifestações de ruptura com o modelo neoliberal, manteve-se íntegra a predominância do capital financeiro e o forte apoio aos setores exportadores e aos grandes grupos herdeiros do processo de privatização – energia, setor minero-metalúrgico³³.

O próprio BNDES, inclusive, assumiu, a seu modo, e de forma crescente o papel de capital financeiro, promovendo a concentração, centralização e internacionalização de capitais, principalmente daqueles vinculados à exportação de commodities e à indústria extrativa, além das grandes empreiteiras nacionais. Através deste *modus operandi* o Banco atuou como uma espécie de recondicionador do grande capital de atuação nacional, dando suporte financeiro à formação de grandes grupos econômicos.

Este esforço de síntese não estaria completo, porém, se não mencionasse a crescente atenção do BNDES à Administração Pública, que recebeu valores não desprezíveis. Igualmente relevante, e na contramão dos benefícios concedidos a grandes corporações e a megaprojetos, inegável a abrangência e amplitude do esforço de democratização do crédito a pequenas e médias empresas, sobretudo através do Cartão BNDES. Incapaz, impotente ou simplesmente engajado numa trajetória que, apesar das declarações desenvolvimentistas, já se havia acomodado a uma inserção internacional inexoravelmente primário-exportadora, o fato é que o BNDES, no período 2013-2016, foi muito além de um simples banco de investimento a serviço do mercado, mas ficou muito aquém de um efetivo instrumento a serviço de transformações estruturais em condições de romper, ou pelo menos desafiar, as dinâmicas estruturais de um desenvolvimento econômico e social marcado pela condição dependente e periférica, e suas companheiras históricas – as profundas desigualdades sociais e regionais.

Referências

- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 1985. Rio de Janeiro: BNDES.
BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 1986. Rio de Janeiro: BNDES.
BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 1987. Rio de Janeiro: BNDES.
BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 1988. Rio de Janeiro: BNDES.
BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 1989. Rio de Janeiro: BNDES.
BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 1990. Rio de Janeiro: BNDES.
BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 1991. Rio de Janeiro: BNDES.

33 Para um detalhado e exaustivo exame de como se entrelaçaram os interesses dos grupos econômicos nascidos ou reestruturados a partir do processo de privatização do setor elétrico, ver Werner, 2016.

- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 1992. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 1993. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 1994. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 1995. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 1996. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 1997. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 1998. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 1999. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 2000. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 2001. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 2002. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 2003. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 2004. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 2005. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 2006. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 2007. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 2008. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 2009. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 2010. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 2011. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 2012. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 2013. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *Relatório Anual de Atividades* de 2014. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. *BNDES: um banco de história e do futuro*. Texto Márcia de Paiva. São Paulo: Museu da Pessoa, 2012.
- BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. “Padrões de desenvolvimento na economia brasileira: a era desenvolvimentista (1950-1980) e depois”. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). *Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia*. 1ed. Brasília: CGEE, 2013, v. 1, p. 137-210.
- CASTRO, L. B. “Documento histórico: História do planejamento do BNDES (1983-2014) – lições e questões”. In: *Revista do BNDES*, v. 42, p. 223-273, 2014.
- COLETIVO BRASILEIRO DE PESQUISADORES DA DESIGUALDADE AMBIENTAL. “Desigualdade ambiental e acumulação por espoliação: o que está em jogo na questão ambiental”. In: *e-cadernos CES*, n. 17, 2013, p. 190-20. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/e-cadernos/pages/pt/indice.php>>. Acesso em: 10 dez. 2013
- COSTA, Karen Fernandez. *A transformação do BNDES e sua influência na política de Estado do Brasil na década de 90*. XXVIII Encontro Anual ANPOCS. 2004.
- COSTA, Karen Fernandez. *Mudança de rumo, mesma função – O BNDES na segunda metade dos anos 80*. Dissertação de Mestrado – PUC-SP. São Paulo, 2003.

- COSTA, Karen Fernandez. *BNDES: atuação, papel e ideário nos governos Fernando Henrique e Lula*. XXX Encontro Anual ANPOCS. 2006.
- COSTA, Karen Fernandez. *Metamorfoses: o papel do BNDES na reordenação da economia brasileira*. Campinas, SP, UNICAMP, 2011 (Tese doutorado).
- FILGUEIRAS, Luiz; PINTO, Eduardo Costa. “Governo Lula: contradições e impasses da Política Econômica”. In: Osmar SEPÚLVEDA; Fernando PEDRÃO (org.). *Reflexões de Economistas Baianos 2005*. Salvador: Conselho Regional de Economia – 5a Região / Bahia, 2005, v. 5, p. 153-183.
- FILGUEIRAS, Luiz. “O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico”. In: *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9
- FILGUEIRAS, Luiz; Gonçalves, R. . *A economia política do governo Lula*. 1a. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007. v. 01. 263p .
- FILGUEIRAS, Luiz. *A natureza do atual padrão de desenvolvimento brasileiro e o processo de desindustrialização*. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, BNB, 2012.
- FILGUEIRAS, Luiz. *Notas para a análise de conjuntura*. Texto para Discussão 015/2015. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015
- FIORI, José Luis da Costa. Polarização mundial e crescimento. Petrópolis: Vozes, 2001a (III. Leituras do Brasil – *Para um diagnóstico da modernização brasileira*, p. 269-289).
- FIORI, José Luis da Costa. “Do sonho de El Dourado ao mito neoliberal”. *Carta Maior*, novembro. 2001b.
- LASTRES, Helena Maria Martins *et al.* “O apoio ao desenvolvimento regional: a experiência do BNDES e oportunidades para avanços”. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 42, p. 5-46, dez. 2014
- LESSA, Carlos. “O BNDES não é banco de investimento”. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 14 nov. 2005. In: www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1411200505.htm. Acesso em 05/01/2016.
- LESSA, C. “Infraestrutura e logística no Brasil”. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. *Desafios ao desenvolvimento brasileiro: contribuições do conselho de orientação do Ipea*. Brasília: Ipea, 2009.
- MARX, Karl. *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse)*. México: Siglo Veintiuno, 1989, vol. II.
- PECK, J.; THEODORE, N.; BRENNER, N. “Depois da neoliberalização”. In: *Cadernos Metrópole*, Volume: 14, Nº: 27, jan/jun 2012.
- PINTO, Eduardo Costa. *Bloco no poder e governo Lula: grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano*. 2010. 307f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.

- POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1977.
- POULANTZAS, Nicos. *Estado, poder y socialismo* [1978]; Siglo XXI, Madrid, 2005.
- RAMALHO, Y.; CAFÉ, S.; COSTA, G. “Planejamento corporativo 2009-2014”. In: ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. (org.). *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.
- TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. “A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico”. In: *Economia e Sociedade* (UNICAMP. Impresso), v. 21, p. 909-941, 2012.
- VAINER, C. B.; ARAÚJO, F. G. B. *Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: Centro Ecumênico de Documentação e Informação, 1992.
- VAINER, C. B. “Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial”. In: DINIZ, Célio Campolina (org.). *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. 1ed. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2007, v. 1, p. 103-130.
- VAINER, C. B.; HIRT, CARLA; WERNER, D.; VIEIRA, F. B. ; Ghibaldi, J. W. ; GARZON, L. F. N. . “Burguesia, Estado e desenvolvimento capitalista no Brasil a partir de 1930: interpretações e debates”. In: *PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP*, v. 8, p. 51-87, 2015.
- SALLUM JR., Brasílio. “O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo”. *Tempo soc.* [online]. 1999, vol.11, n.2, pp. 23-47. ISSN 0103-2070.
- SALLUM JR., Brasílio. “Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX”. *Rev. Bras. Ci. Soc.* [online]. 2003, vol.18, n.52, pp. 35-55. ISSN 1806-9053.
- WERNER, D. “Intervenção regional dos grandes projetos hidrelétricos: os casos das hidrelétricas de Sobradinho e Itaparica e reflexões sobre o período recente”. In: *Leituras de Economia Política* (UNICAMP) , v. 18, p. 45-71, 2011
- WERNER, D. *Estado, capitais privados e territórios no processo de reconfiguração do setor elétrico pós-1990*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2016.

Anexos

1 – Descrição das linhas de financiamento do BNDES:

- FINEM: Linha de financiamento destinada a investimentos para implantação, ampliação, recuperação e modernização de ativos fixos nos setores de indústria, comércio, prestação de serviços e agropecuária.
- FINAME: Financiamento realizado por intermédio de instituições financeiras credenciadas (operação indireta), para produção e aquisição de máquinas, equipamentos e bens de informática e automação novos, de fabricação nacional e credenciados no BNDES.

- BNDES Exim: financiamento destinado à exportação de bens e serviços nacionais pode ser aplicado tanto na fase pré-embarque como na fase pós-embarque.
- BNDES Automático: Financiamentos inferiores ou iguais a 20 milhões destinado a investimentos para implantação, ampliação, recuperação e modernização de ativos fixos, bem como projetos de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, nos setores de indústria, infraestrutura, comércio, prestação de serviços, agropecuária, produção florestal, pesca e aquicultura.
- BNDES Mercado de Capitais: Meio através do qual o Banco opera como subscritor de valores mobiliários (papéis como ações e debêntures) de empresas de capital aberto ou que, no médio prazo, possam ingressar no mercado de capitais. Estão incluídas as operações de internacionalização, de reestruturação de empresas competitivas, fusões e incorporações. São prioritárias as pequenas e médias empresas inovadoras, o que possibilita, entre outras coisas, a alavancagem de recursos privados para o capital dessas empresas.
- FINAME Agrícola: Operação indireta destinada à produção e à comercialização de máquinas, implementos agrícolas e bens de informática e automação destinados à produção agropecuária, novos e de fabricação nacional, credenciados pelo BNDES.
- Cartão BNDES: Voltado para Micro, Pequenas e Médias Empresas de controle nacional, consiste em um crédito pré-aprovado, de até R\$ 1 milhão, para aquisição de artigos têxteis, de comunicação visual, cursos e programas de qualificação, educação, esporte e lazer, eletrodomésticos e eletroportáteis, embalagens, informática, telecom e automação, inovação e avaliação de conformidade, insumos, máquinas e equipamentos, materiais e acessórios para construção, móveis e colchões, setor cultural, softwares, utilidades e veículos.
- FINAME Leasing: Financiamento à aquisição de máquinas, equipamentos e bens de informática e automação, novos e de fabricação nacional, credenciados no BNDES, destinados a operações de arrendamento mercantil financeiro ou operacional.
- BNDES não reembolsável: recursos dos fundos social, tecnológico, de estruturação de projetos, Amazônia, e de apoio a projetos no setor da cultura, além de patrocínio a eventos.
- BNDES Microcrédito: destinado a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte (receita bruta igual ou inferior a R\$ 360 mil/ano), para o financiamento de capital de giro e/ou de investimentos produtivos fixos, como obras civis, compra de máquinas e equipamentos novos e usados, e compra de insumos e materiais. (Fonte: BNDES)

Capítulo 4

BNDES: processo decisório por subtração (2003-2014)

Luis Fernando Novoa Garzon

Introdução: lugar de acoplamento entre Estado e Capital

A trajetória histórica do BNDES confunde-se com o tenso e contraditório amadurecimento do capitalismo brasileiro. Em outros termos, tratamos de ver na gênese institucional do Banco uma síntese muito representativa, ou uma redução estrutural dos processos de *state building* e *nation building* no Brasil. Em si, a (re)construção institucional do BNDES sempre foi lugar privilegiado para partear novos processos e sendas históricas, pelo fato de ter se constituído um espaço político de alinhamento de forças e de delineamento do padrão de acumulação do capitalismo no país.

Tendo em conta a centralidade econômica e política que o BNDES adquiriu entre 2006 e 2011, o deciframento de seu “processo decisório” prometia revelar mais que um fluxograma formal. Através dessa janela privilegiada, foi possível observar oscilações e rugosidades na interface entre a política e a economia. Mesmo em conjunturas de homogeneização da agenda econômica, em que se radicaliza um processo de remercantilização político-administrativa, a interface será sempre uma fórmula provisória de poder. Ao contrário de uma exterioridade frente à economia, o que se configura é a presença constitutiva do político nas relações de produção, atravessando e conformando as classes, suas derivações, alianças e entrechoques. Nesse novo enfoque relacional do Estado (condensação de uma relação de forças), tem-se um campo estratégico “em que a capacidade de uma classe em realizar seus interesses está em oposição à capacidade (e interesses) de outras classes” (POULANTZAS, 2000, p.149).

A autonomia relativa do Estado, todavia, para que não seja um mero interregno conceitual, precisa ser decomposta em vários graus e instâncias: em relação à própria burguesia, em relação ao bloco de poder e suas frações e em relação às classes dominadas. Somente uma conjunção convincente de interesses particulares em um interesse geral representável (processo de legitimação) torna possível a reprodução do processo de acumulação de capital. Essa somatória de interesses dominantes se expressaria, em termos analíticos, em um bloco de (e no) poder. Compõem o bloco no poder, em um sentido concêntrico, as

frações com maior capacidade de interpretar e universalizar o projeto da classe. Quanto mais ao núcleo, em tese, maior a vocação e o potencial hegemônico. As frações de classe se destacariam pela especialização econômica construída no processo de valorização do capital (industrial, serviços, financeiro, agropecuário etc.), bancária e comercial, e pela forma como agenciam seus interesses em partidos, na mídia, no Parlamento, no Judiciário e no interior do aparelho governamental propriamente dito.

O Estado correlato ao capitalismo monopolista tem a abrangência das contradições alargadas desse modo de acumulação, o que implica em uma maior politização das relações de produção e uma decorrente maior “presença” do Estado na economia. Ao analisar a experiência “modernizadora” da SUDENE, Oliveira definiu o planejamento como “a forma típica da ‘rationale’ do capitalismo monopolista, e ao mesmo tempo do Estado anti-Nação” (OLIVEIRA, 1981, p. 16). O planejamento estatal, que se apresenta superior e equidistante, reconstrói ficticiamente o que destrói, mobilizando esforços, recursos e discursos de modo a viabilizar sucessivos “saltos adiante” do capital monopolista.

Se é certo que a análise do Estado só ganha sentido com os respectivos recortes de classe, por outro lado, não é pela identificação das classes ou frações beneficiárias das medidas estatais que se pode deduzir qual seria a posição das mesmas na escala de poder, ou esclarecer a relação nodal que aqui se busca. Os interesses capitalistas fundamentais seriam preservados e reproduzidos através de (i) sucessivas operações de seleção: de inadmissibilidade ou ilegitimidade de demandas que obstaculizem a apropriação privada e a valorização do capital (não decisão), (ii) processos decisórios com fluxogramas viciados e (iii) a estigmatização e a criminalização do que persistir em desacordo com a dominação institucionalizada. O resultado é que “certas esferas de ação, que correspondem a formações particulares de interesses, são factualmente excetuadas do alcance da aplicação do poder político, de tal forma que são sancionadas como intocáveis e naturais” (OFFE, 1980, p. 114).

Em suma, o Estado se vê tanto mais desprovido de poder quanto menos estimule e proteja o processo de acumulação, fonte primeira de suas receitas. Assim, “enquanto cada proprietário conseguir introduzir a sua propriedade em relações de troca, não há razão para o Estado intervir no processo privado de alocação” (OFFE e RONGE, 1984, p. 125). Aduz-se que a razão da intervenção do Estado é repor e custodiar os termos em troca, enquanto suporte e complementação da economia privada. Essa reposição (artificial) da mercantilização foi denominada mais precisamente como reincorporação administrativa à forma-mercadoria e pode ser decomposta em três frentes: (i) restauração da capacidade de troca da força de trabalho (requalificação profissional); (ii) modernização dos setores encadeadores da economia como o de bens de capital

(financiamento do P&D, de *joint ventures* etc.) e (iii) recuperação e proteção dos setores débeis e vulneráveis à competição (TAPIA; ARAÚJO, 2011).

No afã de estabilização e neutralização de contradições, contudo, o Estado pode ir além dos marcos originalmente previstos. Em outros termos, para propiciar processos de *(re)commodification*, o Estado precisa criar zonas desmercantilizadas, sustentadas pela via político-administrativa e que, por isso, vão adquirindo, de início, lógicas e contornos não imanentes ao mercado. Na interpretação mais corrente do que foi o Estado-providência ou intervencionista, seu poder se amplifica no contrafluxo da crise, como se recebesse autorização para abandonar sua regular posição de refém dos mercados e fazer com que oscilem os tais polos da “dependência estrutural”. O problema é que as margens de poder adicionadas, após a crise de 2008, serviram para dar uma volta a mais no parafuso, resguardando os grupos econômicos mais concentrados e as esferas de valorização mais automeadas.

A metodologia utilizada nesta investigação prioriza vetores históricos, discursivos e analíticos para interpretar esta ampliação do papel do BNDES, com máxima explicitação entre 2008 e 2012, considerando seus desdobramentos políticos de longo prazo. A centralização das ferramentas de planejamento setorial e o descolamento da Taxa de Juro de Longo Prazo (TJLP) da taxa SELIC, a partir de 2006, possibilitaram o ativismo *market friendly* do BNDES nos anos seguintes. Processaram-se mudanças qualitativas na condução do Banco a partir do primeiro governo Lula (2003-2006) e que amadureceram em seu segundo governo (2007-2010), assim como no de sua sucessora, Dilma Rousseff (2011-2014). Por isso, optou-se pelo ano de 2003 como marco inicial de observação e análise, com conclusão em 2013, ano até o qual foram recolhidos dados e discursos relativos aos processos decisórios que atravessam o Banco.

Como banco público, o BNDES tem recursos e atribuições necessárias para arcar com taxas de retorno de longa maturação e assim intervir sobre os chamados gargalos estruturais. Daí a disputa sobre quais seriam os verdadeiros gargalos, sobre a natureza e duração do poder anticíclico do Banco. Disputa sem trégua que se dá, em maior grau, no andar superior da economia, como revelam os interlocutores (funcionários graduados do Banco e seus dirigentes, ex-dirigentes e assessores entrevistados). Entre os cem maiores grupos econômicos brasileiros, entre 2007 e 2012, o Banco apoiou firmemente cerca de 90 deles. Alargando o escopo para os 500 maiores grupos empresariais, mais de 400 beneficiaram-se de seu suporte¹.

Ao analisar o modo de produção capitalista como um sistema mundial desigual em seu desenvolvimento, que se desdobra em formas distintas,

1 Avaliação feita com base nos *Relatórios Anuais* 2011, 2012, 2013 do BNDES .

assimétricas e articuladas, de reprodução, torna-se necessário articular os níveis de análise: do modo de produção, passando pela formação econômico-social até a conjuntura específica em que é possível depreender um determinado padrão de reprodução do capital (ARAÚJO DE SOUZA, 2013). No caso brasileiro, consideramos o BNDES um posto de observação privilegiado para caracterizar como os capitais brasileiros e estrangeiros foram se reposicionando e se expandindo nos ramos extrativos, manufatureiros básicos e de infraestrutura. O BNDES constituiu-se, no período estudado, em uma plataforma para renovadas “fugas para a frente” e para “dentro”, mediante avanços das fronteiras de acumulação no plano fundiário e territorial, e na capitalização de setores tidos antes como públicos.

A inquirição do papel e do lugar do BNDES no capitalismo brasileiro requer uma percepção sistemática das trajetórias, alianças, impasses e lutas entre frações e segmentos de classes, nas instâncias burocráticas e societárias em que se digladiam. A questão colocada seria: como se apresenta a relação capital e Estado no plano teórico e no plano histórico no Brasil? Questão derivada desta: houve algum projeto de longo prazo a orientar o ativismo do BNDES no período analisado, ou estar-se-ia frente a iniciativas a princípio descoordenadas, articuladas apenas em discursos *a posteriori*? Havendo ou não presciência, fato é que se aprofundou um modo de acumulação fundado no uso intensivo em território e trabalho e em um processo de internacionalização de capitais correspondentes a estas especializações. Nesse anos de crise e sucessivos ajustes aumentou no Brasil a circularidade de posições entre as porções do bloco burguês dominante no país. “Interiorizaram-se” os capitais externos muito mais que o contrário, seja em termos financeiros, comerciais ou operacionais². E a circulação e o giro são terreno por excelência dos Bancos privados e fundos de investimentos, dedicados que são às conversões e combinações de capital. Por isso há sentido e operacionalidade na denominação “burguesia brasileira”, seja pelo seu espraiamento e controle territorial, seja pela sua capacidade de reduzir e condenar a esfera pública a um mercado de intermediação de influências particularísticas.

Se as formas e funções do Estado, no caso aqui tratado as formas e funções do BNDES, não podem ser concebidas como mero reflexo da dinâmica variante da acumulação capitalista, precisam ser consideradas como coetâneas a essa dinâmica. Assim, seu processo decisório nem é único, muito menos autônomo. Muito

2 Basta acompanhar os agregados de operações de fusões, aquisições contabilizados por consultorias como a PWC (2013), o aumento da proporção de produtos e componentes importados na cadeia produtiva instalada no país e o papel de fundos de investimento internacional na recompra de títulos da dívida pública.

mais relevante que identificar os tomadores de decisão e seus procedimentos é compreender a gênese e o endereçamento das decisões. É possível reconhecer na tessitura da pesquisa três círculos decisórios emaranhados: do Banco, no Banco e para o Banco. O primeiro trata do processo interno e formal propriamente dito, o segundo trata de espaços semiformais forjados no BNDES por capitais e blocos de capital, e o terceiro refere-se a agendas construídas fora do Banco e para ele.

Por isso só há processo decisório do BNDES por subtração. A metáfora provém de Roberto Schwarz, ao fazer a crítica do que possa ser “nacional por subtração”, para, partindo do que sobra ou foi subtraído para seguir a busca pelo delineamento do centro do centro do poder – que se move. Busca similar à empreendida pelos personagens do romance de Antônio Callado, *Quarup*, que saem em busca do Brasil profundo e de seu centro geográfico, até que “depois de muita peripécia a expedição chega a termo da procura, onde encontra, um formigueiro” (SCHWARZ, 1987, p. 96-97).

Espaços de poder e decisão sobrepostos no banco

Estudos de processos decisórios efetuados sob a ótica funcionalista e institucionalista (LINDBLOM, 2001; MARCH & OLSEN, 1983) tratam de naturalizar dinâmicas de dominação como culminâncias de processos de racionalização. Ao congelarem estágios e homogeneizarem tomadores e condicionadores da decisão, reduzem embates de forças sociais – seus avanços, recuos e acordos provisórios – a uma hidráulica (de entradas e saídas) previsível.

Há que se incorporar à análise três círculos em articulação simultânea que se condicionam mutuamente, com disposições assimétricas variáveis, conforme o período estudado. No primeiro círculo (da decisão formal), o último agente ou instância no Banco, que formalmente toma a decisão, está muito distante dos que primeiro delimitam o horizonte em que suas decisões são tomadas. No segundo círculo, o processo decisório do BNDES atravessa e é atravessado pelo processo decisório da política econômica e setorial do Estado brasileiro, por sua vez penetrado por pautas dos grandes grupos econômicos. No BNDES, e a partir dele, torna-se perceptível a forma atualizada de organização do Estado frente às classes: como as recebe, por quais canais institucionaliza e legitima a interação público-privada. Em um terceiro círculo, já situado no âmbito empresarial estatizado, há um governo do capital com pretensões auto-legitimadoras, mas que negocia transferências e parcerias com a esfera estatal. A partir da arena formal tripartite constituída, CNI (Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial), FIESP e as principais associações empresariais setoriais, criou-se uma instância particular que centralizou a decisão do Sistema MDIC, incluindo o BNDES, como se verá a seguir.

O processo decisório do Banco é estruturalmente determinado por injunções e ângulos distintos (processos decisórios outros). É preciso, portanto, primeiramente conhecer o terreno político-administrativo em que tais determinações atuarão, sempre com modulações quanto à sua influência e efetivação no resultado final na decisão dos desembolsos e participações. A demarcação dos circuitos técnicos e institucionais em que são formuladas e aprovadas políticas, planos e programas do Banco, assim como os critérios e procedimentos técnicos por que passam os diferentes processos voltados à concessão de crédito e participações, constitui a primeira fase para delimitar a cena em que a racionalidade e a transparência pretensamente regem o processo de tomada de decisão interna³.

No desenvolvimento da pesquisa foi possível ter acesso à Área de Pesquisa Econômica (APE) do Banco e às Gerências Setoriais do BNDES⁴. A partir das informações colhidas, procurou-se registrar o processo de instrução e fundamentação das decisões, *ex-ante* ou *ex-post*, por deliberação prévia ou por demanda. De maneira transversa, a partir da forma de instrução técnica da decisão, reconstitui-se a dinâmica efetiva do processo negocial dos grupos econômicos que constituíram, no período, clientes preferenciais, para verificar compatibilidade e afinidade entre seus projetos e planos de negócios e as linhas de financiamento e programas disponibilizados pelo BNDES.

A busca do lugar formal do centro de decisão do Banco, conduziu a um centro subtraído, posto à deriva, o que conduziu a uma outra busca fora do Banco, em um círculo, em que transcorria um processo decisório subjacente ao Banco. Nessa linha de pesquisa, procedeu-se a uma avaliação da implementação do Plano Brasil Maior (PBM), origem de uma interface oficial entre a grande burguesia (associações e empresas privadas individualmente) e agências do Estado.

3 O Sistema BNDES é composto por: (1) BNDES, (2) FINAME (Agência Especial de Financiamento Industrial), voltada para máquinas e equipamentos e (3) BNDESPar (Participações). Tanto o BNDES como o FINAME lidam com empréstimos e contam com a mesma Diretoria, sendo os Conselhos de Administração separados. O BNDESPar conta com Conselho de Administração próprio, integrado por cinco membros designados pelo BNDES, sendo um deles mediante indicação do MPOG e os demais por indicação do MDIC. O Conselho de Administração do BNDES é formado por dez membros nomeados pelo Presidente da República: o presidente do Conselho, o presidente do BNDES, que exerce a vice-presidência do Conselho, quatro indicados, respectivamente, pelo MPOG, MTE, MF, e MRE, três indicados pelo MDIC e um representante da AFBNDES. Fonte: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Quem_e_quem/conselhos_bndespar.html

4 Somam-se às fontes citadas entrevistas feitas com ex-dirigentes, atuais diretores e assessores do BNDES, cujos depoimentos foram agregados ao conjunto das avaliações dos gerentes setoriais, na condição de interlocutores. Cabe ressaltar ainda que na maioria das entrevistas com os gerentes setoriais, o autor foi acompanhado de pesquisadores coordenadores de outras linhas do Programa de Pesquisa, o que agregou novos pontos aos roteiros pré-elaborados e tornou infinitamente mais rica a sondagem feita. No presente trabalho, estes dados são transcritos em itálico.

O que se inscreve no circuito formal de decisão do BNDES

O chamado circuito formal do processo decisório do BNDES é atravessado e delimitado: (a) pelo circuito das decisões de política setorial, por meio de arranjos privado-públicos promovidos no âmbito do MDIC; e (b) pelo circuito de decisão do investimento. É o que se pode depreender da composição e distribuição das Diretorias e Áreas e da narrativa dos próprios agentes incumbidos de geri-lo.

No Organograma 1, observa-se que deixou de vigorar o vínculo entre determinadas diretorias e cargos e áreas específicas, após o episódio da substituição do então vice-presidente do Banco em 2013 e a criação simultânea de uma nova Diretoria, que é a única que preserva atribuição de origem e foco de atuação: “Diretoria das áreas internacionais – apoio à América Latina e África”.

As mudanças na agenda do Banco ou no lugar do Banco na agenda governamental-empresarial produzem reenquadramentos na Diretoria, Áreas, Superintendências e Departamentos respectivos. Observando o organograma, vê-se que a Área de Planejamento foi rebaixada para o nível do “azeitamento” das decisões. Enquanto isso, o nome referendado pelos conglomerados de infraestrutura, setor de transportes em especial, detêm, no piso superior, as Áreas de Crédito e de Estruturação de Projetos, que passaram a pautar de forma estrita a própria Presidência do Banco.

No Organograma 1⁵, que segue, está também representado o universo palpável da pesquisa (no interior do Banco). Os entrevistados estão situados nas unidades em destaque.

5 Esta ilustração, bem como todas as ilustrações e tabelas foram elaboradas pelo autor.

Organograma 1 – Mapeamento das pessoas entrevistadas

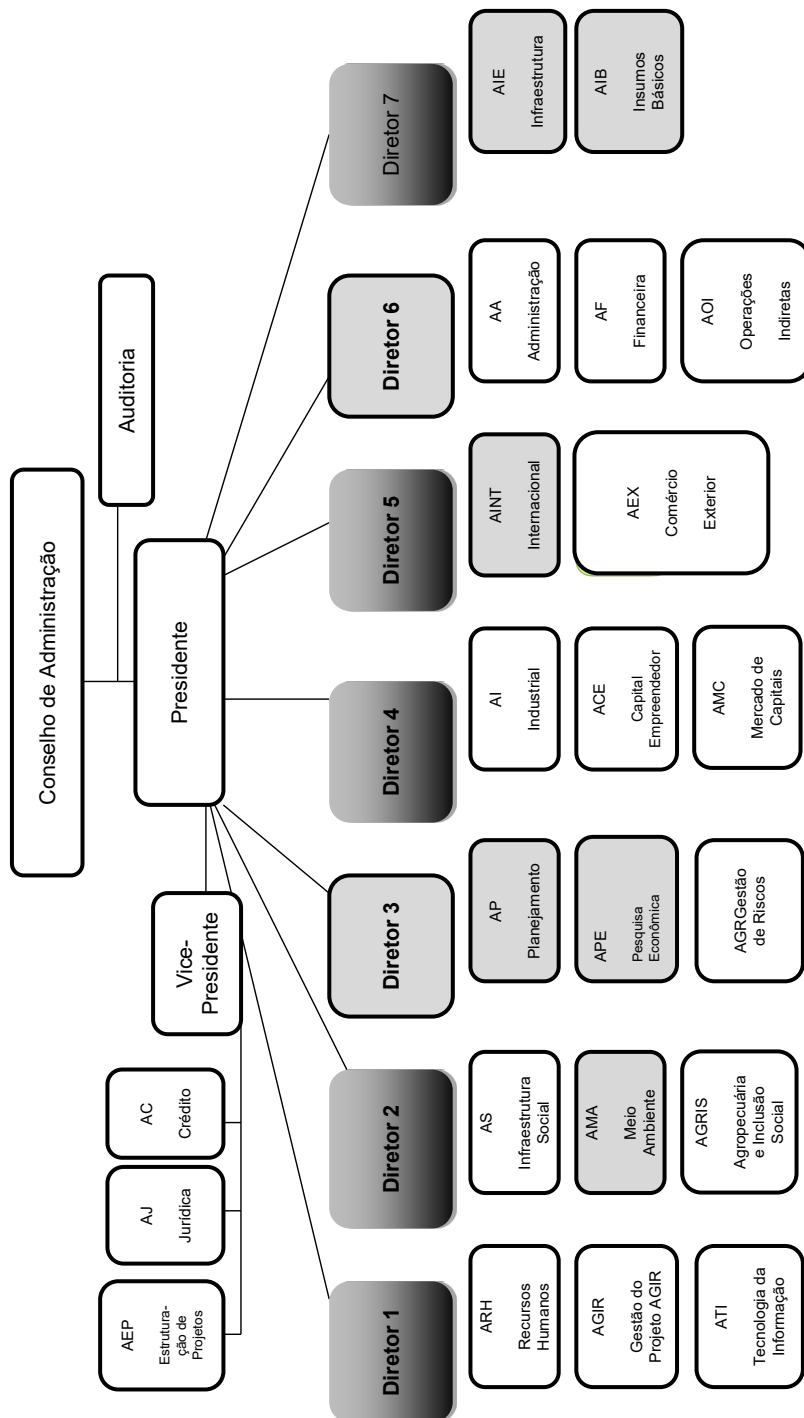
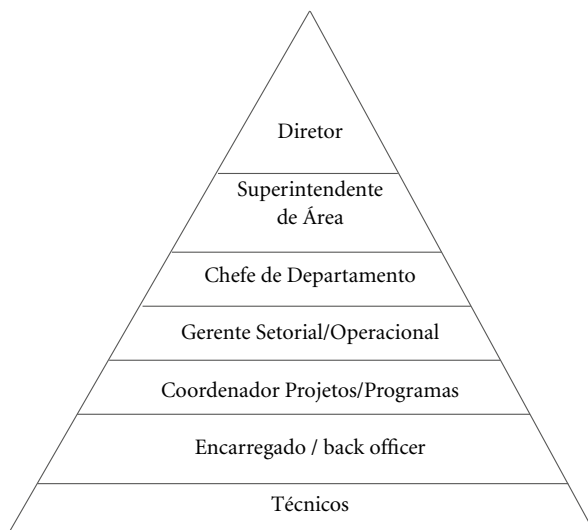
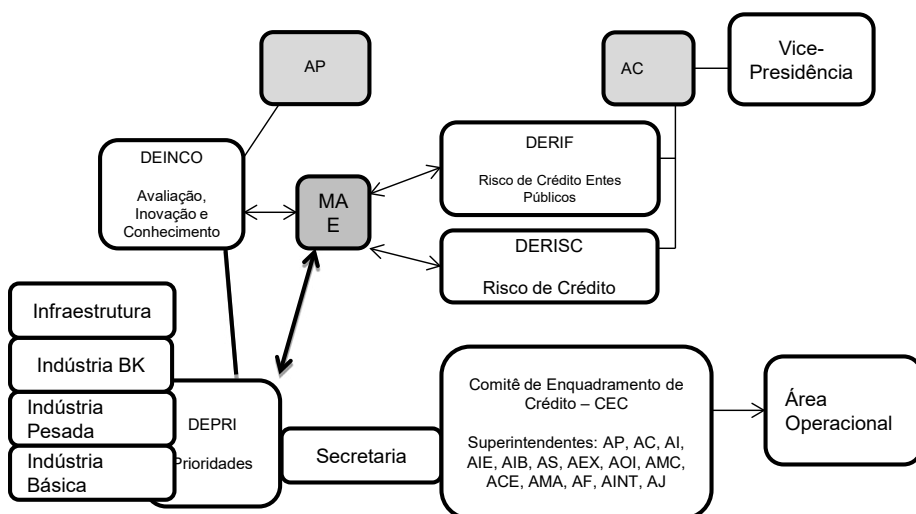


Figura 1 – Cadeia de comando no BNDES



Especificamente quanto ao acesso direto ao Banco pelos grandes grupos econômicos brasileiros ou estrangeiros com filial no país, foi criado um mecanismo próprio para esse entendimento mútuo que incorpora fatores intangíveis na análise do potencial competitivo de eventuais “clientes preferenciais” do Banco. A ferramenta de Metodologia de Avaliação de Empresas (MAE), como se vê no Organograma 2, foi constituída na intersecção da Área de Crédito, que decide em última instância, com a Área de Planejamento, que sistematiza e torna regulamentar os acordos firmas-BNDES.

Organograma 2 – Centralidade do MAE



A Metodologia de Avaliação de Empresas (MAE) é apresentada⁶ como instrumento centralizado e sistematizado para fazer “avaliação qualitativa de ativos intangíveis de uma empresa”, evitando a adoção de outros instrumentos de avaliação “dispersos”. Exemplos de ativos intangíveis seriam a cultura organizacional da empresa, sua rede de relações e trajetória potencial. Note-se pelos depoimentos grifados que a MAE está adquirindo a estrutura e o peso de um comitê operacional, dedicado “aos principais clientes do Banco”. Na seção sobre as empresas campeãs nacionais, será retomada a discussão sobre essa ferramenta.

Tabela 1 – Diálogos a respeito do MAE (grifos nossos)

| | |
|----------------|---|
| Interlocutor T | <i>(...) a gente também tem, para os principais clientes do Banco, para os maiores clientes do Banco a gente aplica uma metodologia que chamamos de Metodologia de Avaliação de Empresas (MAE), onde você junta um grupo técnico do banco que compõe a Área Operacional, a Área de Crédito, o pessoal da Área de Planejamento, Departamento de Prioridades a Área de Meio Ambiente – se for um setor que isso é pertinente, é necessário, a Área de Mercado de Capitais, se houver. Eu consigo com isso jogar uma parte do meu risco de crédito em si e medir, dar uma nota, no final eu consigo ver, analisar o meu risco de imagem que está relacionado a isso.</i> |
| Interlocutor D | <i>As pessoas desconhecem bancos que avaliem num grau tão profundo intangíveis das empresas. Os intangíveis das empresas inclusive incluem o capital socioambiental, então a gente faz uma análise deste capital com um peso muito grande.</i> |
| Interlocutor N | <i>A gente fez as nossas avaliações internas. É com o olhar nas empresas corporativas. Totalmente interno nosso, até envolve sigilo, porque são estudos que são feitos até pela própria área de crédito, e amparam a classificação de risco desses grupos, rating, determinação de margem. O banco tem uma metodologia interna de avaliação de empresa. Essa metodologia foi desenvolvida pela área de planejamento, não de pesquisa econômica, a área de planejamento mesmo, que articula junto com a área de crédito e a área operacional que cuida dos projetos daquela empresa específica.</i> |

Colegiados bifurcados

Os interlocutores fazem questão de anunciar a estrutura decisória “colegiada” do Banco como um antídoto contra iniciativas unilaterais e intrusões particularistas no processo. Então ou tais intrusões são neutralizadas ou se dão sob as vistas de todos os tomadores de decisão do Banco. A Diretoria em si

6 Adriano Dias Mendes (gerente do Departamento de Risco de Crédito de Instituições Financeiras e Entes Públicos – DERIF) e João Paulo Carneiro de Holanda Braga (gerente do Departamento de Avaliação, Inovação e Conhecimento – DEINCO) apresentaram a MAE como um acordo intra-Banco consumado. Cf. *O BNDES em um Brasil em transição*, 2010, p. 151-161.

mesma constitui o principal colegiado em que todas as decisões são tomadas. Semanalmente se dá a chamada Reunião Ordinária de Diretoria (ROD): todos os financiamentos do Banco, em qualquer modalidade, além da mudança ou adequação das políticas operacionais, são decididas nesse espaço.

Três outros colegiados (Comitês) municiam o colegiado superior: o Comitê de Enquadramento de Crédito (CEC), o Comitê Gerencial e o Comitê de Planejamento. Além disso, funcionam comitês específicos e pontuais, como o Comitê de Inovação (COIN), o Comitê de Orçamento (COOrç), o Comitê de Assuntos Financeiros (CAF) e o Comitê de Gestão de Riscos (CGR).

Compõem o Comitê de Enquadramento os superintendentes de áreas operacionais (que podem “fomentar” desembolsos ou participações e aportes) e de áreas meio, que suportam esse processo (como crédito, financeira e gestão de risco). São 14 áreas representadas no total. Não participam do CEC áreas não afeitas à concessão de crédito, como área administrativa e de TI. A atribuição do CEC, como exposto na Tabela 2, é apreciar os pedidos de colaboração financeira submetidos ao Sistema BNDES e “decidir sobre seu enquadramento às normas de apoio do BNDES”. O Departamento de Prioridades e Enquadramento (DEPRI) – posicionado no núcleo da Área de Planejamento e determinando a adequação dos projetos às políticas operacionais vigentes do Banco – conta com cinco gerências (uma específica para infraestrutura, as demais para indústria e bens de capital, indústria pesada e indústria básica), dentre as quais figura a própria secretaria do Comitê de Enquadramento de Crédito.

Já do Comitê Gerencial participam todos os superintendentes, sendo sua função básica apreciar, previamente ao encaminhamento à Diretoria, propostas formuladas pelas Unidades ou por Grupos de Trabalho concernentes a políticas operacionais, de crédito e corporativas do Sistema BNDES.

O Comitê de Planejamento envolve o Gabinete da Presidência, a Área de Planejamento e superintendentes, e tem por atribuição coordenar a formulação e o acompanhamento do planejamento e da chamada “estratégia corporativa”. Cabe sublinhar que é o CEC que aprecia operações, enquanto o Comitê Gerencial e o Comitê de Planejamento apreciam políticas e a gestão das mesmas, o que, em linguagem corrente do Banco, indica seu maior poder e status.

O chamado formalmente “Ciclo do Projeto do BNDES” (Tabela 2) foi reconstituído com base nos depoimentos dos entrevistados. Os depoimentos recolhidos de distintos interlocutores, ainda que evocando intencionalidade de atestar a isenção e racionalidade técnica do Banco no encaminhamento das operações, possibilitaram detalhamentos não previstos na documentação oficial disponibilizada. Exemplos são: a) o papel-chave do DEPRI como principal filtro “habilitador” de projetos que torna seu Chefe “candidato natural” a ascender a Superintendente; b) a formação de Grupos de Análise após o enquadramento

para “refazer” o projeto junto com a empresa; c) a responsabilidade pelo acompanhamento de projetos aprovados segue com a(s) área(s) operacionais que se incumbiram de sua análise.

Tabela 2 – Ciclo do Projeto (reelaborado com base na sistematização de depoimentos de técnicos do Banco)

| | | |
|-----------------------|---|--|
| Enquadramento | Carta consulta | A empresa apresenta uma Carta Consulta ao DEPRI para todas as operações diretas e indiretas não automáticas (FINAME e as automáticas – que têm um teto de R\$ 20 milhões – passam pelo agente financeiro e são processadas pela Área de Operações Indiretas) |
| | Avaliação – DEPRI | O Departamento de Prioridades e Enquadramento (DEPRI) examina se a operação se enquadra nas Políticas Operacionais do Banco e avalia o risco ambiental (A/B/C) juntamente com as Áreas Operacionais. Se a operação for pré-enquadrada, o DEPRI prepara uma instrução com informações resumidas sobre a operação e a submete à Área de Crédito. |
| | Classificação de Risco | A Área de Crédito elabora o Conceito Cadastral (análise de crédito e credibilidade do cliente) e classificação de risco financeiro. Nas “prévias do DEPRI” são elaboradas as pautas do Comitê de Enquadramento. |
| | Comitê de Enquadramento e Crédito – CEC | O chefe do DEPRI participa do Comitê, pautando-o e secretariando-o. O Comitê, nucleado pela Área de Crédito e Áreas Operacionais, avalia a operação. |
| | Retorno à empresa | A Secretaria do CEC emite carta à empresa comunicando sua decisão de Enquadramento. |
| Análise | Elaboração de Projeto | Em caso de enquadramento, a empresa prepara o Projeto. |
| | Formatação de projetos | Um grupo técnico analisa e estrutura a operação, se debruçando sobre os detalhes da operação em parceria com a empresa. Os técnicos podem fixar indicadores e condicionantes. Isso pode ser proposto, pelo Grupo de Análise (GAN), que analisa o projeto e o acompanha na fase posterior. |
| | Relatório de Análise | O grupo técnico elabora o relatório de análise, com uma recomendação de aprovação ou não, que é submetido à Diretoria. |
| Contratação | | Depois de aprovado pela Diretoria, a empresa recebe carta com especificação das condições de contratação e a Área Operacional fica encarregada de fazer os desembolsos. |
| Acompanhamento | Tutela | Todos os projetos do BNDES são acompanhados pelas áreas operacionais quanto a indicadores financeiros e de desempenho quanto à execução física. |
| | Relatório de Acompanhamento | As áreas são obrigadas a apresentar um relatório de acompanhamento. Para fazer o relatório, os técnicos têm que visitar a empresa e vistoriar o projeto, inclusive no exterior. Se a empresa não seguir as condicionantes, perde o cadastro, perde a credencial e o próprio financiamento. |
| | Quitação do empréstimo | A gerência operacional que processou a operação realiza a contratação, acompanha a implantação daquele empreendimento, realiza os desembolsos. Acompanha o projeto até o final do relacionamento, que é a quitação do financiamento do empréstimo. |

O BNDES e a variação no seu papel nos distintos arranjos industriais

O BNDES, com toda sua capacidade de intermediação financeira de longo prazo e de formatação de mercados, teve momentos de maior politização (de disputa de seu comando) e de maior assepsia e disciplinamento – como no momento em que se realizou a pesquisa. Com efeito, a pesquisa permitiu identificar um relativo e paulatino esvaziamento do papel de formulação por parte do Banco, compensado, em troca, por maior capacidade de execução e articulação na ponta final da cadeia de comando. Na passagem da Política de Desenvolvimento Produtivo (2008-2011) para o Plano Brasil Maior (2011-2014), o BNDES demonstrou como sua autonomia se relativiza no direcionamento da sua capacidade institucional e financeira para a consolidação dos principais grupos de insumos básicos e de serviços de infraestrutura, em geral entrelaçados.

O reenquadramento, em ajuste fino, de um aparelho público como o BNDES, com tal poder de instrumentalização, não poderia se dar de forma instantânea e linear. O PBM expressou um novo arranjo de poder que deslocava o BNDES para uma posição mais detidamente executora, a partir de acordos empresariais politicamente referendados.

Esses acordos, que constituíam na verdade o que o corpo técnico identificava como uma “agenda política” do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, não tem correlação com processos particularísticos de loteamento de atribuições ministeriais, muito menos com uma eventual insularização da burocracia do MDIC. Tratava-se de uma agenda política construída em uma esfera privada e muito concentrada de poder que certamente expressava tanto os objetivos e metas governamentais gerais, como coalizões políticas e empresariais de sustentação do governo, envolvendo grandes conglomerados e associações empresariais/setoriais nucleadas pela CNI.

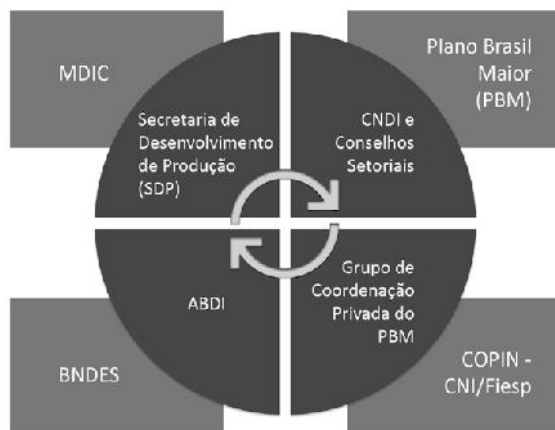
É preciso destacar que, na última década, a CNI superou parcialmente limites corporativo-sindicais e regionais (incorporando a FIESP em lugar negociado à parte), o que deu maior tangibilidade à agenda do grande capital instalado e atuante no Brasil. Demonstração dessa maturação da representação política da sociedade civil burguesa foi a formulação e agregação pela CNI da “Agenda Legislativa” e do “Mapa Estratégico da Indústria”, com base na consulta sistemática aos 500 maiores empresários e consultores por eles indicados.⁷

Parcela expressiva do grande empresariado por meio de suas associações e arenas exclusivas, podia, agora, “pensar antes”, “falar junto” e depois incorporar de forma conjunta agências do Estado. O “Grupo de Coordenação Privada do Plano Brasil Maior” tornou-se o principal centro de formulação e condução

7 Cf. MANCUSO (2007).

do próprio Plano. Essa esfera decisória, “não exatamente informal”, alcançava formalidade quando suas definições e recomendações se tornam decisões políticas do MDIC e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

Figura 2 – O Sistema MDIC tal como se efetivou.



O Sistema MDIC, para além de seu desenho institucional, tornou-se um espaço nodal da interação público-privada e também de agendas e decisões formuladas conjuntamente por conselhos e comissões empresariais informais (cf. Figura 3). O pretensioso arranjo institucional do Plano Brasil Maior, inspirado na curta experiência das Câmaras Setoriais do setor automotivo nos anos 1990⁸, resguarda e repõe o (espaço) público na transversalidade necessária em seu Comitê Executivo, formado apenas por Ministérios e entes públicos. Mas essa operação acabava por tornar a esfera pública mais dúctil ao setor privado. Ainda que nominalmente esse setor se bifurque em capital e trabalho, no Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e nos Conselhos Setoriais de Competitividade, as representações de trabalhadores, em sua maioria sem qualquer base social, não se manifestavam senão nos temas da qualificação profissional e segurança no trabalho, ficando à margem de eventuais discussões de estratégias setoriais ou nacionais. O representante da Confederação Nacional da Indústria no Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, em entrevista ao autor, evidenciou o inequívoco peso empresarial neste conselho:

O MDIC nomeou empresários individualmente e também solicitou a instituições que nomeassem representantes institucionais. Então sempre

8 Cf. ARBIX (1996).

assim: junta a CNI e as associações setoriais daquele fórum. Paralelamente ao COPIM, nós criamos, não exatamente informalmente, mas foi criada uma estrutura prevista estatutariamente na CNI: nós criamos um grupo que é o “Grupo de Coordenação Privada do Plano Brasil Maior” – que são os representantes do setor privado nos conselhos. Então desde maio de 2012 nós fazemos reuniões a cada 3 ou 4 meses com esse grupo de representantes: associações, empresários, enfim, todos os representantes privados de todos os Conselhos são convidados.

No que concerne à “efetividade” desses espaços em si mesmos, a começar pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, Jackson de Toni, Gerente de Planejamento da ABDI, testemunha a perda progressiva de relevância do CNDI, no período:

Olha, a idade de ouro do CNDI foi quando ele foi criado, em 2004, o Furlan fez 17 reuniões até o início do segundo governo Lula em 2007. Aí entrou Miguel Jorge, que era um ministro que vinha da Autolatina e que depois passou pelo Santander, ou seja, um cara que não era muito ligado à indústria e que fez uma reunião em três anos e meio. Aí depois entrou o Pimentel que fez três reuniões. Muito insuficiente. Recuperou um pouco, mas muito insuficiente. Então a informalidade aumenta, aumenta o custo de transação, ou seja, há uma baixa de eficiência do ponto de vista sistêmico.

No desenho do PBM, os espaços e os atores comparecem paritários e publicizantes, mas os agentes de fato não comparecem da mesma forma e pela mesma razão. Associações do grande empresariado com atuação no Brasil trataram de construir na sombra dos colegiados do PBM uma fórmula sintetizadora em que o lócus de intermediação de interesses é simultaneamente lugar de formulação de medidas políticas.

No bojo destes espaços, novas prerrogativas vão sendo construídas e logo socialmente endereçadas. Nos marcos dessa paraestatalidade, Estado e sociedade civil burguesa alternam e intercambiam forma e conteúdo. Assim são produzidas políticas privadas com pretensão de validade geral, o que implica em projeções ou *continuuns* entre estas polaridades, extensões do Estado ao mercado e vice-versa.

O BNDES na interseção das escolhas empresariais e governamentais

Na fase inicial da mais recente crise financeira internacional, a partir de 2008, as imbricações e opções político-econômicas se tornaram mais claras e o

governo fez uso de todas as ferramentas disponíveis para sustentar um padrão de acumulação capitalista determinado. Crédito e investimentos públicos vieram em socorro dos setores de celulose, mineração e siderurgia básica, indústria de carnes e derivados, gás e petróleo e setores de infraestrutura. Para consolidar “empresas-líderes” justamente nesses setores, fusões e aquisições foram viabilizadas pelo BNDESPAR – que teve seu ativo turbinado no período, passando de R\$ 25 bilhões em 2007 para R\$ 125,8 bilhões em 2011. Em 2012, do total da carteira acionária do BNDESPAR, 84% estavam concentrados em apenas 10 companhias e 89% em somente cinco setores: petróleo, mineração, energia, frigoríficos e celulose.

Com relação aos desembolsos financeiros, o BNDES expandiu ainda mais o direcionamento de crédito para empresas de grande porte. O pico foi o ano de 2009, quando mais de 80% dos empréstimos foram canalizados para um universo de até 50 empresas.

Declarações do presidente do BNDES no sentido de que a política de priorização da competitividade dos grandes grupos considerados nacionais⁹ – com suas matrizes no país – é uma “agenda concluída” sugerem atritos na definição da política de financiamento do Banco. Ineludível o processo de reacomodação de interesses, a partir de 2011, entre frações e grupos capitalistas de distintas extrações, para que atravessassem a crise em condições vantajosas e com o apoio calculado e previsível do Banco de Desenvolvimento.

Um dos interlocutores do Banco a que tivemos acesso considera que o posicionamento nas “cadeias globais de valor”¹⁰ não precisaria se ater a setores processadores de recursos naturais. Mas, na sua avaliação, se é essa a porta de entrada, não deveríamos abrir mão dela. Esta perspectiva está exposta na própria justificativa de fundo da chamada de “política de campeãs” adotada pelo Banco a partir de 2007. O mesmo interlocutor relativiza o eventual poder de escolha que o Banco e o governo teriam tido nesse processo:

Isso é importante para desmistificar a questão da escolha dos campeões nacionais. Ninguém senta na diretoria e diz assim: “Fulano! Você! Compra tal ou qual empresa no exterior.” *É um processo que em geral vem do mercado.*

[...]

9 Urge recolher evidências e indícios dessas conglomerações singulares com base na alteração dos marcos regulatórios setoriais em cruzamento com marcos anexos, e também na configuração do planejamento dos grande projetos de infraestrutura . Cf. WERNER (2012).

10 Como avalia GOMES DE ALMEIDA (2013), a globalização das cadeias de valor se deu de forma desigual e reconcentradora. A mudança na disposição espacial das cadeias produtivas foi marcada por um intenso processo de centralização do capital manufatureiro no sudeste asiático e seguida por um reposicionamento das transnacionais em suas atividades-núcleo.

A gente deve fazer uma política muito mais agressiva de escolhas, mas a gente não faz. Estou defendendo da crítica que é feita, eu não estou dizendo se a crítica é pertinente ou não. É claro que as coisas são negociadas. Eles vieram aqui, vieram aqui conversar, eles certamente ouviram o que o pessoal do BNDESPar tinha pra dizer, certamente houve uma troca. *Mas é uma demanda que vem do mercado. Não à toa que ela vem dos setores tradicionais, porque se fosse para o governo brasileiro escolher os setores que gostaria de ter grandes empresas globais, ele poderia escolher outros assim, mais dinâmicos.* (grifos nossos)

Os interlocutores procuram rebater as críticas de sobrepeso e sobre-determinação do BNDES em sua prática de fomento, mas o que está em jogo nesse interdito é o ajustamento da condução dos processos de concentração e centralização de capital no país. Para os porta-vozes da alta finança, que liderava a crítica liberal-conservadora ao “ativismo do BNDES”, o incremento de políticas verticais, isto é, seletivas – seria um indicador preocupante na caracterização de um ambiente amigável aos negócios.

A política de escolha de campeãs ou das campeãs com direito de escolha, por parte do BNDES, não foi admitida oficialmente, mas parece ter sido implementada de forma tenaz até 2013, seja por meio de operações diretas ou indiretas ou via BNDESPAR. Objeto de contestação por fundamentos muito distintos, a política das “empresas campeãs” serviu como efeito-demonstração dos limites “criacionistas” do Banco ou de qualquer política industrial que queira ser mais que um empenho governamental frente a metas acordadas entre as grandes empresas. Observando como o BNDES tornou-se suporte dos “setores mais competitivos”, podemos reconstruir o modo como foram induzidas e entronizadas as estratégias de fusão & aquisição e de conglomeração vigentes.

Analisando a Tabela 3, que agrupa os depoimentos dos interlocutores entrevistados, é de se destacar que se tenha feito uma precisão conceitual acerca das chamadas “empresas campeãs nacionais”. A caracterização correta, em função de essas empresas terem sido apoiadas em sua internacionalização, seria a de “campeãs multinacionais”, que seria a opção mais razoável em um quadro de interpenetração de capitais.

O interlocutor J aponta para as consequências institucionais da escolha de “clientes preferenciais”. Nesse mesmo desimpedido corredor decisório não é simples concluir se são preferenciais porque são mais competitivas, como insinua o Interlocutor P, ou vice-versa. O último interlocutor nessa tabela contextualiza historicamente a política de campeãs e admite “equivocos” e a saturação dessa via.

Tabela 3 – Campeãs (multi)nacionais

| | |
|----------------|--|
| Interlocutor B | Do mesmo jeito que você entende que o Brasil seja um espaço de ação de empresas internacionais que vão montar filiais aqui, a melhor resposta a isso não é bloquear esse processo em troca de empresas genuinamente nacionais voltadas para o mercado interno, e sim que as nossas empresas também se internacionalizem. Então eu acho que faz parte de uma <i>maior interpenetração da estrutura produtiva brasileira com a internacional</i> . |
| Interlocutor J | Grandes grupos, que são preferenciais, <i>têm procedimento simplificado para aprovar os seus pedidos</i> . |
| Interlocutor P | A gente vai olhar o plano de negócios da empresa. Então ela precisa mostrar que aquilo tem consistência, que é um movimento realmente de expansão, de ganho de competitividade. Ora, naturalmente as empresas que se lançam nessas empreitadas <i>são empresas mais competitivas de setores mais competitivos</i> . |
| Interlocutor G | Teve um período em que as empresas brasileiras – a demanda de commodities, estavam em alta, os preços estavam bons, então eu falei assim: “Esses caras, se eles são bons, eu quero que eles sejam os melhores do mundo!” Metemos dinheiro neles. Mas aí terminou o “eles”, entendeu? <i>O conjunto de bons projetos – alguns falharam de um conjunto de bons projetos associados a commodities – ele se esgotou</i> . Em si. O que era pra fazer, nós fizemos. |

Em entrevista publicada em abril de 2013¹¹, o próprio presidente do Banco apresentou um balanço da política:

É uma política que tinha méritos e chegou até onde poderia ir. Até porque o número de setores em que o Brasil tem competitividade para projetar empresas eficientes no cenário internacional é relativamente limitado a *commodities* e algumas pseudo-*commodities*. E já fizemos isso nesses setores: petroquímica, celulose, frigoríficos, parte da siderurgia, suco de laranja, cimento. Não enxergo outros setores com o mesmo potencial.

Nomeadas como condições indispensáveis para a sobrevivência de “empresas brasileiras” no capitalismo mundializado, a concentração e a internacionalização de capitais convertem-se assim em premissas naturalizadas¹². No dia seguinte a esta entrevista – que propiciou a recolocação da crítica liberal ao eventual “poder de escolha” do Banco, o BNDES retificou em nota que:

11 “BNDES decide abandonar a política de criação de ‘campeãs nacionais’”. *Estado de S. Paulo*, 22 de abril de 2013.

12 Tendo em vista o modelo coreano de financiamento público de conglomerações estratégicas, e ao mesmo tempo desconsiderando especificidades econômicas e geopolíticas que propiciaram essa “nova qualidade” de enlace estatal-empresarial na Ásia.

O BNDES busca cumprir seu papel institucional, com destaque para o apoio a empresas brasileiras no seu processo de inovação e internacionalização; apoio a setores estratégicos para o país; fortalecimento do mercado de capitais; e indução de boas práticas de governança e sustentabilidade.

Tangida pela crítica liberal-conservadora, a resposta repisa o que seriam os princípios legítimos de atuação do Banco frente aos mercados: cumprimento formal de seu papel institucional, compromisso com a internacionalização ativa priorizando oligopólios existentes e abertura de espaços para o mercado de capitais: trata-se de uma síntese do papel desempenhado pelo BNDES e do seu papel “nacional” por desempenhar.

No Brasil, no período considerado nesta pesquisa, os interesses privados dos conglomerados especializados em recursos naturais foram transmutados em virtudes inatas da nação.

BNDESPAR e suas conexões íntimas

A subsidiária integral BNDESPAR foi criada em 1982 com a junção de três subsidiárias criadas em 1974: a Mecânica Brasileira S.A. (EMBRAMEC), a Insumos Básicos Financiamento e Participações S.A. (FIBASE) e a Investimentos Brasileiros S.A. (IBRASA). Enquanto as duas primeiras tinham foco setorial (indústria de equipamentos e indústria de base), a última se dedicava a atuar no mercado financeiro capitalizando “empresas privadas nacionais”, como definidas à época. A BNDESPAR tornou-se um braço de participação acionária (operações de renda variável) do BNDES, com significativa autonomia operacional para priorizar o fortalecimento financeiro dos setores (e empresas) então consideradas prioritárias. As prioridades foram se alterando nos anos 1990 para os 2000, da sustentação da empresas recém-privatizadas para empresas com maior “potencial competitivo” exportador, mas a autonomia operacional persistiu como seu vício (ou virtude, para uns) de origem.

Foi somente em fevereiro de 2005¹³ que foi criada uma área específica na estrutura organizacional do BNDES com o objetivo deliberado de centralizar minimamente a atuação da BNDESPAR: a Área de Mercado de Capitais (AMC). A Área passou a gerir todas as atividades de investimento, desinvestimento e acompanhamento da carteira de renda variável da BNDESPAR com o objetivo formal de “melhor administrar” os seus ativos. O resultado, ao contrário de

13 Em abril de 2008, o BNDES criou uma nova área parêntese: a Área de Capital Empreendedor (ACE) que se encarregou das operações relacionadas com pequenas e médias empresas e as operações indiretas, por meio de fundos fechados de investimentos, até então desempenhadas pela AMC; tanto ACE como AMC estão sob responsabilidade do mesmo diretor no Banco.

uma maior organicidade do Banco e de uma melhor “governança corporativa” das associadas privadas, foi a fusão das instâncias de decisão e planejamento da AMC e das empresas.

A especificidade da atividade de renda variável e a liberalização crescente do mercado financeiro ajudam a explicar esse descolamento relativo. O ingresso no capital próprio (*equity*) da empresa contemplada lastreia tanto sua operação como sua expansão. Em contrapartida, o Banco torna-se sócio do empreendimento compondo Diretoria, Conselho de Administração e Conselho Fiscal. O Estado primeiro induziria, depois internalizaria ganhos adicionais de setores em processo de decolagem. A concentração em operações de alto retorno e a criação dessa interface muito fluida entre o planejamento empresarial e o planejamento do Banco fez do BNDESPAR espaço propício para o exercício da “influência” ao revés, em que o braço acionário indica ritmo e coreografia do corpo do BNDES enquanto um todo. O intercâmbio entre os operadores do Banco e operadores empresariais, via consultorias, tornou-se uma constante, com a adoção da política de seletividade de monopólios e oligopólios privados que perdura.

Na Tabela 4 estão dispostas algumas definições/ visões de renda variável e do BNDESPAR colhidas nas entrevistas com os interlocutores do Banco. Destaco as remissões dos entrevistados a desvios e particularidades da Área de Mercado de Capitais, assim como a justificação última de sua existência: uma maior aderência à trajetória da empresa.

Tabela 4 – Definições e visões de renda variável

| | |
|----------------|--|
| Interlocutor H | [Comparando empréstimo com participação] formalmente, o fluxo é o mesmo. Obviamente ela exige uma <i>parte negociada prévia que é mais intensa</i> do que na renda fixa, né. |
| | Quando a gente tem participação, você indica membro para o conselho de administração, conselho fiscal, você passa a <i>ter um controle maior...</i> |
| Interlocutor A | Se você entra no capital dele, você vai ficar sem o capital se ele se der mal, mas se ele se der bem, você <i>vai ter mais do que a taxa fixa</i> que você receberia. |
| | A BNDESPar participa de fusão e aquisição há décadas. A diferença nos últimos sete anos é que tinha um objetivo novo: um objetivo muito importante, que é o da internacionalização. Passaram a causar alarde quando teve um objetivo – que é meritório, que é o <i>de promover internacionalização de grupos de capital nacional</i> . |

É preciso frisar que BNDESPar atua por meio de três modalidades: com fundos, participações diretas e debêntures – com forte incidência desta última nos últimos anos. Na Tabela 5, elaborada com base nos dados descritos

nos Relatórios da Administração (entre 2008 e 2013) disponibilizados pelo BNDES, está disposto um histórico das participações crescentes da BNDESPar nas empresas (participação acionária, através de membros do BNDESPar em Conselhos – Fiscal e de Administração – e através de Acordo de Acionistas) com as quais o Banco atua e passa a exercer “influência”:

Tabela 5 – Participações da BNDESPar

| | Número de empresas em que há participação acionária | Nessas empresas, em Conselhos Fiscais | Nessas empresas, em Conselhos de Administração | Nessas empresas, Acordo de Acionistas |
|-------------|---|---------------------------------------|--|---------------------------------------|
| 2008 | 142 | 11 | 26 | 64 |
| 2009 | 155 | 10 | 24 | 62 |
| 2010 | 152 | 9 | 28 | 58 |
| 2011 | 154 | 11 | 27 | 67 |
| 2012 | 142 | 11 | 37 | 69 |
| 2013 | 141 | 13 | 40 | 75 |

Elaborado com base nos dados constantes nas Demonstrações Financeiras BNDES Participações (de 2008 a 2013) disponibilizadas pelo BNDES.

Quando a participação na empresa é igual ou superior a 20%, por convenção, a empresa é considerada coligada. Contudo, mesmo ficando longe desse indicador, sua influência é exercida por meio da disponibilização de garantias e pelo compartilhamento de espaços de gestão e administração, em conjunto com agentes financeiros próximos ou aliados, como fundos de pensão e determinados fundos de investimento.

A Tabela 6, elaborada a partir do cálculo das porcentagens de desembolsos constantes nos Relatórios de Administração (2008 a 2013) disponíveis no BNDES, apresenta a porcentagem de desembolsos da carteira BNDESPar. A partir de 2010, os relatórios passam a calcular a porcentagem de desembolsos por empresa – separando as coligadas (participação acionária da BNDESPar igual ou superior a 20%,) das não coligadas¹⁴. As empresas listadas tiveram sua trajetória fortemente influenciada por aportes da BNDESPar.

14 Evidencia-se imprecisão nos dados fornecidos pelo BNDESPar, porque no relatório de 2010 o comparativo com 2009 aponta que em 2009 a carteira tinha tido saldo de R\$ 75.121 milhões, não R\$ 33.816 milhões, como consta no relatório de 2009.

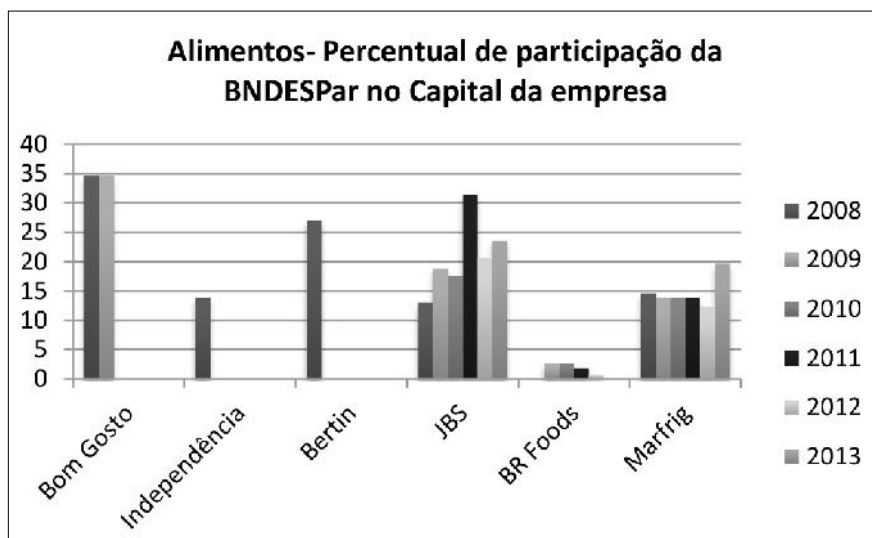
Tabela 6 – Porcentagem de desembolsos da carteira BNDESPar

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|--------|--------|---------|--------|--------|--------|
| JBS | 6% | 12% | 4% | 8% | 6% | 8% |
| Marfrig | - | 3% | NI | NI | NI | NI |
| LBR | - | - | - | 1% | - | - |
| Fibria | - | 8% | 5% | 5% | 6% | 6% |
| Petrobras | 4% | 3% | 41% | 36% | 33% | 32% |
| Vale/ValePar | 17% | 19% | 25% | 21% | 24% | 22% |
| Outros | 30% | 26% | 14% | 15% | 19% | 20% |
| Total da carteira em R\$ milhões | 25.165 | 33.816 | 102.890 | 89.694 | 78.215 | 72.549 |

Elaborado com base nos dados constantes nas Demonstrações Financeiras BNDES Participações (de 2008 a 2013) disponibilizadas pelo BNDES.

Em 2008, 6% da carteira da BNDESPar para a JBS, por exemplo, representam 13% de participação acionária da empresa. Em 2011, a JBS passa a ser coligada, pois a BNDESPar passou a deter 31,41% de suas ações, designando 8% de sua carteira para a empresa. O Gráfico 2 acompanha esses percentuais de participação no setor de carnes/frigoríficos.

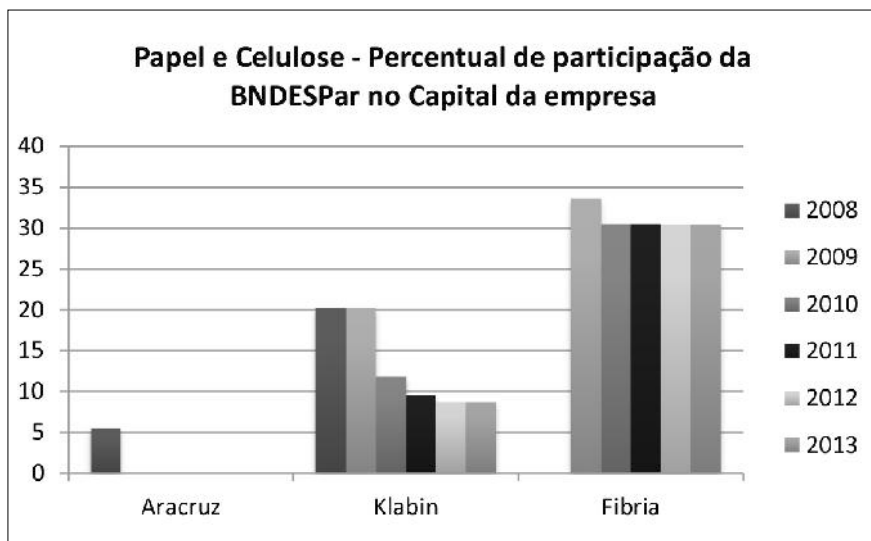
Gráfico 1 – Percentual de participação da BNDESPar no capital de empresas do setor de Alimentos.



Elaborado com base nos dados constantes nas Demonstrações Financeiras BNDES Participações (de 2008 a 2013) disponibilizadas pelo BNDES.

No setor de Papel e Celulose, a Fibria (resultante da incorporação da Aracruz pela Votorantim) recebeu, em 2009, o equivalente a 8% da carteira da BNDESPar – o que, para a empresa, significou 33,6% de participação acionária do BNDES na empresa. Nos anos seguintes, os desembolsos e porcentagem de participação acionária se mantiveram constantes, como pode ser observado no Gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Percentual de participação da BNDESPar no capital de empresas do setor de Papel e Celulose.



Elaborado com base nos dados constantes nas Demonstrações Financeiras BNDES Participações (de 2008 a 2013) disponibilizadas pelo BNDES.

Visões e horizontes do BNDES

Observaremos, por fim, as ordens da crítica e da justificação acerca da atuação do Banco. Situamos por hora duas abordagens aparentemente antagônicas quanto ao ensejo da atuação de bancos de fomento (e do BNDES), a saber: a) a visão de que bancos públicos deveriam ser suprimidos ou acantonados com base na hipótese da “repressão financeira” promovida por taxas de juros inferiores às de mercado, (como a TJLP), que produzem ruídos e distorções econômicas; b) a visão de que bancos de fomento têm um papel incontornável no sentido de manter o nível de investimento acima do produto, alongando a estrutura dos passivos de empresas e setores considerados estratégicos. Passo à análise de ambas:

a) O BNDES acorrentado e extorquido

Em um cenário de “incerteza econômica” superinterpretada pelos grandes oligopólios, lhes convém estender o espectro das “incertezas institucionais”. “Mais mercado ou o caos”, a chantagem colocada em permanência, demonstra o grau de ofensividade da nova reestruturação do capital em curso. Bancos privados, fundos de investimento predominantemente orientados pelos fluxos internacionais e institutos/consultorias ligados (INSPER, IBRE/FGV, Casa das Garças, entre outros) seguem defendendo a atrofia programada e não reversível do BNDES, por isso só admitem sua atuação proativa em caráter mandatário ou previamente delimitada.

O ataque apriorístico a qualquer crédito público direcionado é uma linha de demarcação ideológica neoliberal calculadamente extremada. Trata-se de uma exigência de compulsoriedade ponta-cabeça: agora, por definição, os investimentos privados é que direcionam os financiamentos públicos. Postos os vetos, concessões na direção oposta são sempre bem-vindas.

Um dos analistas que se dedicou a conceber a subsunção do financiamento público – através da gradual extinção de mecanismos compulsórios de poupança e do crédito público por estes viabilizado –, foi Pêrsio Arida (2005).¹⁵ A gradualidade é uma opção pela apropriação integral de forma calculada para que os mercados de capitais possam recolocar-se nas “lacunas de mercado” preenchidas pelos bancos públicos, ainda por dentro deles, valendo-se de amplo leque de suportes públicos e subsídios ao mercado financeiro. A “Proposta Arida”, apesar de formalmente combatida, tornou-se o horizonte finalístico do BNDES, notadamente a partir de 2011: ampliação das operações indiretas, estímulo a emissão de debêntures, capitalizações e garantias intercaladas. A seletividade reversa autoimposta vai guarnecendo as lacunas de intermediação de investimentos de longo prazo, que irão torná-lo uma “instituição-tampão” a repetir o que qualquer banco de investimento pode e deve fazer. Selar-se-ia assim sua especificidade e sua justificativa de ser. O que está claro é que Arida e os seus defendem mais que a extinção de órgãos, propõem a varredura de papéis e atribuições:

... no contexto atual em que os bancos privados estão mais dispostos a realizar empréstimos de prazos longos, e o mercado de capitais na forma de ações ou de títulos de crédito de longo prazo floresce, a lacuna de mercado

15 Pêrsio Arida foi o criador da Taxa de Juro de Longo Prazo quando presidia o BNDES em dezembro de 1994, durante a ancoragem cambial promovida pelo Plano Real. A TJLP teria sido criada para criar expectativas de alongamento temporal do sistema de crédito do país, como um ponto de partida para a criação de um mercado de capitais no país. É atualmente diretor do Banco BTG, uma instituição reconhecida por “duplicar posições” com o BNDES, compondo com frequência suas redes de consorciação que incluem ainda Fundos de Pensão

está a desaparecer, e com ela, o papel singular desempenhado pelos bancos públicos no financiamento de longo prazo. (ARIDA, 2007, p. 13)

A “normalização financeira” ou o *financial deepening* do país (traduzida de forma literal, no campo político, como “maturidade institucional”) pressupõe o enraizamento dos requisitos do sistema financeiro, assim como a constituição da ambiência jurídico-institucional pró-investimentos. O planejamento de longo prazo do capitalismo passou a ser algo muito sério para ser deixado apenas nas mãos de burocratas, consultores e sócios menores. O risco político advindo do maior ativismo dos bancos públicos, particularmente do BNDES, é agigantado para que se assegure o mote liberal-conservador: mãos mais invisíveis e mais previsíveis no financiamento de longo prazo do capitalismo brasileiro.

A narrativa da “normalização financeira” inscreve-se naturalmente em um quadro evolutivo em que uma proclamada superioridade técnica se imporia necessariamente. A enunciação dos quadros formuladores vinculados aos oligopólios financeiros com negócios de monta no Brasil revela uma pretensão política (não apenas corporativa) de organização privada e paraestatal de uma nova articulação entre poupança e financiamento.

A fração burguesa mais internacionalizada e com maior capacidade de deslocamento de capitais, porém, tem ciência que o mercado financeiro brasileiro não irá se “colocar” espontaneamente no horizonte de longo prazo. O diagnóstico da “hiperatividade” do BNDES tem propósito rotulador e pirotécnico que propicia as condições de aceitabilidade de uma nova volta no torniquete de enquadramento do BNDES como banco acessório, “não competidor” e “viabilizador da competição”. O BNDES, para tais segmentos, só deve ser ativado circunstancialmente para viabilizar novas privatizações nos setores de transportes e energia e para fomentar (da forma mais ativa possível nesse caso) a criação de um mercado de capitais de longo prazo no Brasil. Num caso ou noutro, ficaria comprometido o Banco nos moldes em que foi constituído, pois fundos e agências de fomento especializadas bastariam para cumprir essas tarefas.

Essa representação do papel admissível do BNDES não surgiu espontaneamente. O BNDES, em seus ciclos de maior ou menor atuação no mercado de créditos e de capitais, evocou os equilíbrios instáveis da dominação burguesa estabelecidos nos marcos de projetos de “construção nacional”. Consumado o desbordamento do capitalismo brasileiro em um projeto de internacionalização subordinado, tratam agora de suprimir rastros. Eliminar da esfera da política econômica e de financiamento qualquer referência às experiências institucionalizadas que resultaram de lutas sociais e das disputas intraestatais nas últimas décadas.

Parece ser uma resposta calculada da tecnocracia do sistema financeiro frente à capacidade “contracíclica” demonstrada pelo Banco de expandir

determinadas cadeias produtivas, de distinguir monopólios e de induzir processos de conglomeração. A partir da crise de 2008 e da criação do Programa de Sustentação do Investimento, o BNDES chegou a compor cerca de 30% do total do crédito ofertado no país. Disparado o alerta da crise, a questão passou a ser: quais variações de keynesianismo tolerar?

Lazzarini (2011), entre outros porta-vozes do oligopólio financeiro, acooplou a esse cenário uma versão propositadamente anacrônica de capitalismo de Estado. O “capitalismo de laços” é uma reinterpretação do “patrimonialismo” como um conjunto de relações arcaicas que bloqueia o surgimento de uma sociedade de mercado meritocrática. Sob essa ótica estreita, as privatizações dos anos 90 “paradoxalmente ajudaram a reforçar a influência do governo e de certos grupos domésticos” (LAZZARINI, 2011, p. 20).

A demonização do Estado brasileiro como principal elo conector das redes empresariais, na figura de um “Leviatã como sócio minoritário” (MUSACCHIO; LAZZARINI, 2014), parece colocar convenientemente em pauta a necessidade perene de “reprivatizações” – a do BNDES incluída. As incursões contracíclicas promovidas pelo Banco entre 2008 e 2010, para esses autores, não apenas distorceram os mecanismos normais de alocação econômica, como criaram um vetor para novas e indesejáveis distorções.

Na via inversa, é necessário afirmar que o Estado não cria unilateralmente um “canal de influência no mercado”, antes materializa e institucionaliza um campo de influências recíprocas entre os setores e grupos econômicos com maior poder financeiro e de mercado. As reais condições de concorrência interoligopolista pressupõem um nível ótimo de concentração e centralização de capitais para o qual o BNDES desempenhou um papel indispensável. Não há dicotomia entre a condição de empresas campeãs (multi)nacionais “clientes” do Estado e a condição de um Estado incubado por estes mesmos grupos econômicos, potencializados e potencializadores.

A percepção dessa inversão foi vividamente registrada por um dos interlocutores entrevistados. Fez uma desalentada analogia entre o que seriam bancos de investimento – que cumprem a tarefa de supermercados financeiros – e bancos de desenvolvimento – que teriam como papel amparar um projeto futuro de país. Em sua visão, o BNDES teria se tornado:

... um banco de investimento meio dublê, porque não é Banco de Investimento com agressividade na captação de recursos, depende do PIS/PASEP, mas, do ponto de vista das operações ativas, ele só faz operações ativas com empresas que têm risco mínimo e as operações de risco mínimo são as operações de privatização.

b) BNDES: *perdida a busca do tempo*

Imaginou-se o BNDES – assim como no caso de estatais e agências públicas vinculadas congenitamente a um projeto de “construção nacional” – como um banco de infusão da “mudança estrutural” da economia brasileira, por isso capaz de penetrar em um tempo desconhecido ou não totalmente concernido nas injunções do mercado. Durante a implementação do Plano de Metas (1956-1960), Ignácio Rangel fez da “análise de projeto” pedra de toque para a defesa da autonomização da ação do BNDE e para a projeção desta ação no tempo. A burocracia tecnificada procurava converter valor simbólico em maiores margens de autonomia decisória. Rangel propugnava a necessidade de um banco com mirada nacional, ou seja, com amplo conhecimento dos “custos e benefícios sociais” envolvidos. Conhecimento ou visão que dependia de uma ação retificadora prévia dos projetos, “no que seriam métodos de correção dos critérios para a empresa para sua conversão em critérios sociais”. Por isso era preciso rigor na elaboração de “critérios científicos de prioridade – critérios que nos libertem do grosso empirismo imediatista do empresário privado” (RANGEL, 2005, p. 258).

O traquejo do Banco com a intertemporalidade seria por isso uma competência adquirida pelo BNDES e não apenas uma derivação da estrutura estável de seu *fundings*. Para Deos e Ribeiro de Mendonça, bancos de desenvolvimento como o BNDES teriam um papel coordenador ou organizador da decisão de investimentos, o que implicaria na “regulação da concorrência nos mercados onde atuam e a criação de mercados” (DEOS; RIBEIRO DE MENDONÇA, 2010, p. 50).

Em estudo sobre a construção político-institucional do BNDES, organizado por Tavares, destaca-se justamente seu papel estruturante nos “trinta anos gloriosos do desenvolvimentismo” (1950-1980). O Banco, ao lançar-se “muito além de seu papel financeiro, foi essencial para promover o avanço de novas forças produtivas nacionais, ajudando a ampliar territorialmente as fronteiras econômicas internas do capitalismo brasileiro” (TAVARES *et al.*, 2010, p. 10).

Ao longo desses avanços autorizados (abrindo fronteiras) e recuos forçados (para consolidar monopolizações e privatizações), planejar virou sinônimo de pensar a inserção do agente em um “ambiente de negócios” determinado. Para isso, na prática, já não há necessidade de antecedência do pensar ou de construção de cenários (CASTRO, 2014), não há, portanto, planejamento como concebido anteriormente, e sim encaixe e desempenho – suficientes ou não.

O desempenho do “desenvolvimentismo real” brasileiro não se fez notar nas atividades de maior capacidade de “transferência de tecnologia” ou de “aprendizado institucional”, mas nos setores com uso intensivo de recursos

naturais. A ordem de justificação do BNDES passou a ser: induzir transbordamentos nas “empresas-líderes” dos ramos frigorífico, de papel e celulose, de petróleo e gás e de mineração e siderurgia básica. Aprofundar as dinâmicas do padrão de acumulação vigente é, ao mesmo tempo, uma não escolha e uma escolha – por impulsionar mais uma “fuga para frente” para contrarrestar os efeitos da crise de 2008.

Frente ao escambo permanente de margens de opção patrocinado pela burguesia brasileira, outro interlocutor da pesquisa argumentou que o BNDES tinha volume e dinamismo para ser o banco do *catch up* do nosso capitalismo e que por isso “compôr capital nacional” não deveria ser algo conflitivo, pois:

... não são coisas opostas, ou antagônicas, são coisas que cabem no projeto, mas que está descosturado, não o vejo ainda como um projeto, falta ainda quem organize isso como um projeto, qual investimento que você vai tentar patrocinar, vai tentar ver.

Projeto nacional, nessas condições, só se constrói no interior dos conglomerados e no embate dos investimentos. Conglomeração ativa e inovativa para assegurar inserção vantajosa no mercado internacional, eis o minimalismo a que chegaram os intelectuais herdeiros do desenvolvimentismo. Estes, que já não padecem de saudades do fordismo periférico ou do subdesenvolvimento, isto é, das possibilidades “complementadoras” que franqueavam, e sim de saudades mais etéreas, atadas ao paralelo coreano ou taiwanês.¹⁶ Tal paralelo somente foi cabível circunstancial e retoricamente entre os anos 1980 e 1990, enquanto se impunha unilateralmente o “Consenso de Washington” na América Latina e se permitia “especializações competitivas” em zonas econômicas específicas do cinturão asiático. A proclamação “Prebisch¹⁷ renasce na Ásia” é representativa desse esforço de apreciação do modelo asiático como alternativa, no qual se “reinventava a substituição de importações voltada para as indústrias de alta tecnologia” (AMSDEN, 2004, p. 76).

16 Devo esta diferenciação à arguta observação de Carlos Antônio Brandão, que interpreta o tom solipsista adotado pelos principais intelectuais que sustentaram o campo (neo) desenvolvimentista, após 2002, como desistência de manter apostas de “reconfigurações inovacionais-tecnológicas”, frente às conjunções externas e internas colocadas.

17 A proclamação foi feita por conta do centenário de nascimento de Raúl Prebisch, primeiro presidente da CEPAL e precursor, junto com Celso Furtado, do pensamento econômico histórico-estrutural na América Latina.

A meta cepalina (da primeira geração) de máxima diversificação econômica¹⁸ para proporcionar autonomia e soberania nacionais, logo foi substituída pela meta de ocupação de “nichos tecnológicos” reestruturadores. Coutinho, que representa grande parte dessa geração de economistas que passou a transitar entre o regulacionismo neokeynesianismo e o inovacionismo neoschumpeterianismo, foi o maior difusor do “caso coreano” como demonstração bem-sucedida de priorização político-institucional dos setores/indústrias propulsores da “Terceira Revolução Industrial”.

Os NICs (*New Industrialized Countries*) asiáticos já apareciam como principal referência para a construção dos indicadores nos “Estudos de competitividade da indústria brasileira” (COUTINHO; FERRAZ, 1994) que vieram a público a partir de 1994. Anos depois, Coutinho despreveria o êxito da estratégia coreana de financiamento público de conglomerações estratégicas, desconsiderando especificidades econômicas e geopolíticas que propiciaram essa “nova qualidade” de enlace estatal-empresarial na Ásia:

... com o risco bancário socializado e a com as margens bancárias controladas – foi possível aos grupos empresariais aumentar continuamente os seus níveis de endividamento (com créditos longos e taxas de juros muito baixas) para poder empreender sucessivamente projetos ambiciosos de investimento, em consonância com os planos governamentais. (COUTINHO, 1999, p. 360 – 361)

Às vésperas da eleição de 2002, com o cenário da transição FHC-Lula já precipitado pelos mercados, Coutinho voltaria à carga defendendo um modelo de “substituição competitiva de importações” e de “formação de campeões nacionais competitivos”. As adjetivações presumem congruência entre seletividade estatal e eficiência de mercado de forma a que se desenvolvam “... núcleos endógenos de progresso tecnológico capazes de afirmar marcas brasileiras” (COUTINHO, 2002, p. 204).

Nessa panaceia tecnologista insere-se a promessa de que se ultrapassarmos as “tecnologias consolidadas”, poderemos ir além da produção realizada e avançar sobre as atividades de conhecimento que determinam as possibilidades mesmas da produção. Em contraponto, uma leitura possível da mesma dinâmica capitalista é que os chamados ciclos de inovação são acionados/iniciados no

18 A correlação entre baixo crescimento econômico e pequena diversificação na pauta de comércio exterior tem origem na formulação dos economistas Raúl Prebisch e Hans Singer nos anos 1950 (conhecida como Hipótese Prebisch-Singer) sobre os diferenciais de elasticidade de preços entre *commodities* e bens industrializados.

bojo de processos de aquisição de mais valia extraordinária, de concentração de capital e de enquadramento do mundo do trabalho.

A caracterização dos ciclos criativo-destrutivos pode ser eufemizada na correlação entre o “paradigma tecno-econômico” e seu “subsistema sócio-institucional” (FREEMAN; PEREZ, 1988). Quando harmonicamente articulados, dá-se o período expansivo e criativo; quando descasados, inicia-se a recessão destrutiva. A premissa desses autores (e de seus seguidores) é que as inovações tecnológicas constituem a matriz do dinamismo capitalista, em si positivado. Por isso as instituições, como variáveis dependentes, precisam ajustar-se às inovações. Ou seja, seria preciso fazer convergir a velocidade e o perfil das inovações “tecnológicas” com o perfil e a velocidade das inovações sócio-institucionais. Se o prêmio para instituições e políticas estimuladoras e mantenedoras das inovações de ponta é a expansão e crescimento acelerado, estaríamos condenados, para evitar a recessão, a subsumir um conjunto ilimitado de variáveis sociais, econômicas e culturais à sempre nova matriz tecnológica.

O pensamento único, transposto desta forma para o âmbito da operacionalização, ou do bloqueio processual das alternativas, reproduz-se na forma de procedimentos de aperfeiçoamento e de adequação institucional. No presente momento, em que vêm à tona essa publicação, por exemplo, todos os instrumentos políticos e jurídicos continuam endossando um ambiente de crescente contratualismo privado-público, o mais apropriado para realizar o “potencial inovador” da economia de *commodities*.

Miniaturizou-se ou sintetizou-se no BNDES a fórmula dos governos Lula e Dilma, fórmula pela qual se paga o preço da sobrevivência assumindo *in totum* o programa daqueles segmentos que se assenhoraram do que possa ser considerado viável política e institucionalmente no país. A “governabilidade” requerida para o BNDES, nessas condições, é um regime de renúncia diária e permanente, mais um exemplo do *modus operandi* da “democracia direta do capital” (VAINER, 2013).

Referências

- ARAÚJO DE SOUZA, Nilson. “Teoria marxista das crises, padrão de reprodução e ‘ciclo longo’”. In: ALMEIDA FILHO, N. (org.). *Desenvolvimento e dependência: cátedra Ruy Mauro Marini*. Brasília: IPEA, 2013, p. 189 – 230.
- AMSDEN, Alice H. “La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia”. *Revista de la CEPAL*, nº 82, abril de 2004, p.75 – 89.
- ARIDA, Pércio. *Mecanismos compulsórios e mercados de capitais: propostas de políticas econômicas*. Texto de discussão n. 8. Casa das Garças, Rio de Janeiro, 2005.

- _____. Prefácio. In: CASTELAR PINHEIRO, Armando; DE OLIVEIRA FILHO, Luiz C. (org.). *Mercado de capitais e bancos públicos: análise experiências comparadas*. Rio de Janeiro/ São Paulo: Contra Capa Livraria, ANBID, 2007, p. 11 – 16.
- BNDES. *Relatório de Gestão do Exercício de 2013*. BNDES, 2014. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/2013_Relat_Gestao_BNDES_BPAR_FINAME.pdf Acesso em 25 de março de 2014.
- BNDES. *Relatório anual 2012*. BNDES, 2013. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anuar_2012/ Acesso em 27/04/2014.
- BNDES. *Relatório da administração*. Sistema BNDES, 31 de dezembro de 2008. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/RelatAdm1208.pdf Acesso em 08/11/2014.
- BNDES. *Relatório da administração*. Sistema BNDES, 31 de dezembro de 2009. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/RelatAdm1209.pdf Acesso em 08/11/2014
- BNDES. *Relatório da administração*. Sistema BNDES, 31 de dezembro de 2010. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/RelatAdm1210.pdf Acesso em 08/11/2014
- BNDES. *Relatório da administração*. Sistema BNDES, 31 de dezembro de 2011. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/RelatAdm1211.pdf Acesso em 08/11/2014
- BNDES. *Relatório da administração*. Sistema BNDES, 31 de dezembro de 2012. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/RelatAdm1212.pdf Acesso em 08/11/2014
- BNDES. *Relatório da administração*. Sistema BNDES, 31 de dezembro de 2013. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/RelatAdm1213.pdf Acesso em 08/11/2014
- BNDES decide abandonar a política de criação de ‘campeãs nacionais’. *Estado de S. Paulo*, 22 de abril de 2013.
- BUKKHARIN, N, I. *Capital financeiro e imperialismo*. Grandes cientistas Sociais. São Paulo: Ed. Ática. P. 98-104.
- CASTRO, Lavínia Barros de. “História do planejamento do BNDES (1983 – 2014): lições e questões”. In: *Revista do BNDES*, n. 42, dezembro de 2014, p. 223 – 274.

- COUTINHO, Luciano. “Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea”. In: CASTRO, Ana Célia. (org.). *Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002, p. 191 – 209.
- _____. “Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres”. In: FIORI, J. L. (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 351 – 378.
- COUTINHO, Luciano; FERRAZ, João Carlos (coord.). *Estudos da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1994.
- DEOS, Simone; RIBEIRO DE MENDONÇA, Ana Rosa. “Uma proposta de delimitação conceitual de bancos públicos”. In: JAYME JR., Frederico G.; CROCCO, Marco (Org). *Bancos públicos e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2010, p. 49 – 72.
- FREEMAN, Christopher; PEREZ, Carlota. “Structural crisis of adjustment: business cycles and investment behavior”. In: DOSI, G. et al. *Technical change and economic theory*. London, Pinter, 1988, p. 38 – 66. Disponível em: <http://www.carlotaperez.org/downloads/pubs/StructuralCrisesOfAdjustment.pdf>
- Acesso em 05 de janeiro de 2015.
- GOMES DE ALMEIDA, Júlio. *O lugar do Brasil nas cadeias globais de valor*. *Jornal Brasil Econômico*, 01 de Julho de 2013.
- LAZZARINI, Sérgio G., *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2011.
- LINDBLOM, Charles E. *The market system: what it is, how it works, and what to make of it*. Yale University, 2001.
- MARCH, James G; OLSEN, Johan P. “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”. *American Political Science Review*, Volume 78, n. 03, December 1983, p. 734-749. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=8699170&fileId=S0003055400000204>
- MENDES, Adriano Dias; BRAGA, João Paulo Carneiro de Holanda. “A metodologia de avaliação de empresas: uma sistemática para avaliar ativos intangíveis e competitividade com base no padrão de concorrência”. In: ALÉM, Ana Claudia, GIAMBIAGI, Fabio (orgs.). *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010, p. 151 – 161.
- MDIC – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. *Plano Brasil Maior*, 2011.
- MUSACCHIO, Aldo; LAZZARINI, Sérgio G. *State-owned enterprises in Brazil: history and lessons*. *Workshop on State-Owned Enterprises in the Development Process*. OECD Conference, Paris, April 2014. Disponível em: http://www.oecd.org/daf/ca/workshop_soесdevelopmentprocess_brazil.pdf
- Acesso em outubro de 2014.

- OFFE, Claus. “Dominação política e estruturas de classes: Contribuição à análise dos sistemas sociais do capitalismo tardio (1969)”. In: VOGT, Winfried *et al.* (org.). *Estado e capitalismo*. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 1980.
- OFFE, Claus & RONGE, Volker. “Teses sobre a fundamentação do conceito de ‘Estado Capitalista’ e sobre a pesquisa política de orientação materialista (1976)”. In: *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 1984.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião*. São Paulo: Paz e Terra, 1981.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, [1978] 2000.
- PWC. *Fusões e aquisições no Brasil, 2013*. Disponível em: <http://www.pwc.com.br/pt/publicacoes/servicos/assets/fusoes-aquisicoes/fusoes-aquisicoes-dezembro-2013.pdf> (Acesso em 20/12/2014).
- RANGEL, Inácio. *Obras Reunidas*. Vol 1. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- SCHWARZ, Roberto. “Nacional por subtração”. In: BORNHEIM, G. *et al.* *Cultura brasileira: Tradição /Contradição*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987, p. 91 – 110.
- TAPIA, Jorge. R. B., ARAÚJO, A. M. B. “Estado, classes e estratégia: notas sobre um debate”. *Crítica e Sociedade*. V.1 n.1, Uberlândia, jan-jun, 2011, p. 9-54.
- TAVARES, Maria da Conceição *et al.* “O Papel do BNDE na industrialização do Brasil: os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952 – 1980”. In: *Memórias do desenvolvimento*, Centro Internacional Celso Furtado, n. 4, setembro de 2010, p. 7 – 218.
- VAINER, C. B. “Quando a cidade vai às ruas”. In: MARICATO, Ermínia *et al.* *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 35-40.
- WERNER, Deborah. *Escalas espaciais, narrativas escalares e setor elétrico: algumas reflexões*. Trabalho apresentado na XVIII Semana PUR, 11 a 14 de novembro de 2012.
- WRIGHT MILLS, C. *A elite do poder*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

Capítulo 5

A atuação do BNDES na política do Setor Elétrico brasileiro: 2002-2014

Deborah Werner

O presente capítulo discute a ação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no Setor Elétrico brasileiro, entre os anos de 2002 e 2014. O período foi assim definido, pois contempla o último ano do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1998-2002) e os três mandatos seguintes dos presidentes Lula (2003-2006 e 2007-2010) e Dilma (2011-2014), em que o Setor Elétrico, após o racionamento de 2001, passou por uma profunda reforma de seu marco regulatório (2004). A partir de 2004, são retomados os investimentos nas atividades de geração, transmissão e distribuição, configurando-se o Setor Elétrico tal qual está estruturado atualmente¹.

O BNDES, que na década de 1990 havia sido o gestor do Programa Nacional de Desestatização (PND), momento em que foi privatizada parte das empresas do Setor Elétrico brasileiro, com destaque para as empresas de distribuição, assume a partir de 2004 o papel de principal financiador dos novos investimentos de expansão da matriz energética, em um modelo híbrido, com a associação de empresas públicas e privadas, em sociedades de propósitos específicos (SPE)

A primeira parte do capítulo apresenta o histórico de atuação do BNDES no Setor Elétrico, desde sua criação nos anos cinquenta até a década de 1990, quando do processo de privatização das empresas estatais. A segunda parte apresenta o marco regulatório do Setor Elétrico estabelecido em 2004, que viabiliza a retomada dos investimentos setoriais e conta com o BNDES como seu principal financiador. A terceira parte apresenta e discute os dados sobre os contratos de operações diretas e indiretas não automáticas do BNDES e a quarta parte é dedicada às considerações finais sobre a atuação do Banco estatal no desempenho do Setor Elétrico brasileiro no período 2002-2014.

1 A nova ofensiva privatista em curso, deflagrada pelo governo Temer, que devolve o BNDES ao papel que teve sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, de promotor e agente financeiro privatização de empresas estatais, pode vir a ter profundos efeitos sobre o Setor Elétrico no curto e médio prazos.

A atuação do BNDES no Setor elétrico brasileiro em perspectiva histórica

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (sem o Social) foi criado em 1952, com a finalidade de dar suporte financeiro ao processo de industrialização do país, em particular à indústria de base e de bens de capital. A ideia de surgimento do Banco decorreu dos estudos promovidos no âmbito da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos Para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU), fruto de negociações levadas a cabo pelo presidente Getúlio Vargas junto à Washington, no início da década de cinquenta (GOMES *et al.* 2002).

O relatório dos estudos diagnosticou desequilíbrios estruturais na economia brasileira, com destaque aos setores estratégicos, como transporte e energia, de cuja superação dependeria a continuidade do processo de industrialização. O governo brasileiro negociou com o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e com o Banco de Exportação e Importação (Eximbank), para financiarem em moeda estrangeira as importações de máquinas e equipamentos necessários aos projetos propostos pelos estudos da CMBEU.

Como contrapartida, o governo federal instituiu o Programa de Reparelhamento Econômico, cujos recursos provinham do Fundo de Reparelhamento Econômico (FRE), formado com recursos fiscais captados por um empréstimo compulsório dos contribuintes do Imposto de Renda e por empréstimos contraídos no exterior. Com o objetivo de administrar tais recursos, foi criado em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), como autarquia subordinada ao Ministério da Fazenda.

Conforme Draibe (2004), a volta de Vargas ao poder trouxe o retorno das aspirações à aceleração da industrialização como condição para o progresso social e autonomia nacional. Na concepção então predominante de desenvolvimento capitalista, a industrialização era vista como um processo rápido e concentrado no tempo, que seria intensificado e acelerado por um bloco de inversões públicas e privadas em infraestrutura e indústria de base. Caberia às empresas estatais um papel estratégico e dinâmico nesse processo. Ainda, conferia destaque para a organização de um sistema de financiamento apoiado, de um lado, na criação de um banco estatal central e de bancos regionais, e de outro, na ampliação e racionalização da arrecadação tributária, como forma de dinamizar e dirigir adequadamente o fluxo dos investimentos públicos e privados. A CMBEU avalizava e assegurava o financiamento de projetos que permitiriam superar os gargalos de infraestrutura econômica do país, assim como proporcionar a ampliação dos fluxos de capitais dirigidos ao Brasil, graças

aos investimentos diretos ou a novos empréstimos junto àquelas instituições (DRAIBE, 2004).

No que se refere ao Setor Elétrico, a CMBEU identificou o desequilíbrio entre oferta e demanda de energia elétrica, cujos fatores eram: i) urbanização acelerada; ii) forte crescimento industrial nas décadas recentes; iii) rigoroso controle tarifário; e iv) mudança da matriz energética, com o deslocamento de lenha e carvão importado para a energia elétrica e petróleo. Como base nessa avaliação, a Comissão orientava no sentido da expansão setorial, através de algumas grandes empresas privadas, cabendo ao governo ações reguladoras e supletivas (GOMES *et al.*, 2002).

Tal proposta não coadunava com a perspectiva predominante na assessoria econômica de Vargas, que defendia forte participação do Estado na produção de energia elétrica, vista como alternativa nacional ao insatisfatório desempenho das grandes concessionárias estrangeiras (Light, AMFORP), que, não obstante elevados lucros, mantinham-se hesitantes em promover novos investimentos para atender ao aumento da demanda. Quantos às empresas privadas de menor porte, de capital nacional, eram evidentemente incapazes de dar conta das necessidades em virtude mesmo de sua dificuldade para mobilizar recursos necessários para investimentos elevados e de longa duração. Dessa perspectiva, caberia às empresas públicas, estaduais e federais, ofertar a energia, não apenas para suprir a demanda já existente e não atendida, mas também, disponibilizar blocos de energia que precedessem e impulsionassem a demanda, isto é, investimentos industriais.

Em favor da alternativa estatal, se argumentava que o ingresso de capitais externos se revelava aquém das expectativas e que, nesse sentido, o mais aconselhável seria a cooperação técnica e financeira internacional, de caráter público. Somente investimentos do Estado promoveriam as condições propícias e necessárias para o afluxo de capitais privados nos setores de energia e transporte. O desenvolvimento da geração de energia elétrica, a ampliação e modernização da distribuição e a revisão de tarifas e contratos de concessão, eram considerados fundamentais para a implementação do programa de governo (DRAIBE, 2004).

Ao lado dos trabalhos da CMBEU, a Assessoria Econômica do Gabinete Civil do Presidente da República, verdadeiro *think thank* nacionalista-desenvolvimentista-industrialista, elaborava projetos para a política nacional de energia, incluindo petróleo, carvão e energia elétrica. Assim, Vargas encaminhou ao Congresso Nacional projetos de leis, com as seguintes propostas: instituir o Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE), como previa a Constituição de 1946; criar o Fundo Nacional de Eletrificação; regular a distribuição e aplicação das parcelas do imposto arrecadado que caberiam aos estados, ao Distrito

Federal e aos municípios; instituir o Plano Nacional de Eletrificação; e constituir a Empresa Mista Centrais Elétricas Brasileiras S.A. A promulgação das leis que instituíram o FNE e o IUEE ocorreu em 31 de agosto de 1954, após a morte de Vargas, cabendo ao BNDE, o banco público, administrar os recursos de ambos. O PNE não foi aprovado, ainda que suas propostas tenham sido incorporadas no planejamento setorial vindouro. Já a criação da Eletrobrás só ocorreria na década seguinte (GOMES *et al.*, 2002).

Em decorrência das transformações oriundas do segundo governo Vargas, o período é considerado um divisor de águas para o Setor Elétrico. É neste momento que se estabelecem os recursos que iriam sustentar seu desenvolvimento e expansão até a década de 1990.

O governo Juscelino Kubitschek (1956-61) deu continuidade aos planos para o Setor Elétrico herdados do governo Vargas, com ênfase na atuação da empresa pública. No governo JK foi criada a maior parte das companhias estaduais de energia elétrica e, em 1957, a geradora federal Central Elétrica de Furnas, controlada pelo governo federal e pelo governo de Minas Gerais. Furnas vinha somar-se à outra geradora federal, Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), criada em 1946, com o fim de prover de energia o desenvolvimento da região Nordeste.

A principal marca do governo JK foi o Plano de Metas, amplo programa de investimentos que incorpora as contribuições da CMBEU e do Plano Nacional de Eletrificação e cuja sustentação foram estudos elaborados por um Grupo Misto criado em 1953 e formado por técnicos provenientes da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) e do BNDE (GOMES *et al.*, 2002). Cabe destacar o papel de planejador do desenvolvimento desempenhado pelo BNDE em seus primeiros anos.

Entre os objetivos do Plano de Metas estava a necessidade de abolir os pontos de estrangulamento da economia, cabendo ao estado assumir os investimentos em infraestrutura, não atrativos ao capital privado. O setor público também teria papel ativo na expansão e diversificação da indústria de base e de bens de consumo duráveis, mobilizando capitais privados, nacionais e estrangeiros. Ainda, o Estado deveria criar condições econômicas, financeiras, sociais e políticas favoráveis ao pleno desenvolvimento da iniciativa privada.

Prioritários, os investimentos em energia e transporte seriam contemplados, respectivamente, com 43,4% e 29,6% do total a ser investido. A primeira meta referente ao setor de energia elétrica receberia 55,5% do total previsto para o conjunto do setor energético, o que significava 23,7% dos investimentos globais do Plano de Metas, que combinava a ação do Estado com a empresa privada nacional e o capital estrangeiro. O objetivo era expandir a capacidade elétrica

do setor em 2.447 MW, passando de 3.148 MW, em 1955, para 5.595 MW, em 1961 (CACHAPUZ 2006; GOMES *et al.*, 2002).

Conforme Gomes *et al.* (2002), entre 1956 e 1961 84,1% da capacidade planejada foi instalada, ou seja, 2.056,7 MW, muito do sucesso de implementação do plano no que se refere ao Setor Elétrico se deve à atuação do BNDES, que financiou 46,3% do crescimento da capacidade instalada. Destacam-se entre os projetos financiados a criação da Espírito Santo Centrais Elétricas S.A., em 1956, derivada do financiamento para a construção da hidrelétrica de Rio Bonito, em Santa Leopoldina, primeira ação financiadora do banco ao Setor Elétrico; Funil (BA), Salto Grande do Santo Antônio (MG), Paulo Afonso II (AL/BA), Lavrinhas (GO), Maurício (MG), Tronqueiras (MG), Euclides da Cunha (SP), Três Marias (MG), Cachoeira Dourada (GO), Peixoto (MG), Jacuí I (RS), Jurumirim (SP) e Cubatão Subterrânea (SP); as termelétricas de Sobral (CE), Charqueadas (RS) e Piratininga (SP); as redes de distribuição nos municípios de Lagoa Santa (MG), Mossoró (RN), Itabaiana (SE), Estância (BA), Massapé (CE), Aracaju (SE) e São Joaquim (SC); além de linhas de transmissão, em várias tensões, com extensão total de 6.363,5 quilômetros, em vários municípios. Em síntese, o período que se estendeu de 1946 (pós-guerra) a 1962 (criação da Eletrobrás) foi marcado por uma alteração profunda no modelo brasileiro de desenvolvimento econômico, modelo que passou a privilegiar a participação do Estado em funções produtivas, financeiras e planificadoras. Nesse contexto, a constituição do BNDES criou condições para compor o *funding* dos projetos de reaparelhamento da infraestrutura (com destaque para energia e transportes) e de instalação da indústria de base. Ademais, o Banco teve destacado papel no planejamento da economia. No Setor Elétrico, sua atuação foi além da concessão de financiamentos em moeda nacional. A assistência financeira abrangia prestar garantias e avais indispensáveis à obtenção de financiamentos no exterior para importar equipamentos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, autorizar inversões diretas de companhias de seguro e capitalização e ter participações societárias/operações de *underwriting*. Os recursos de livre aplicação pelo Banco compreendiam o capital e reservas, o Fundo de Reaparelhamento Econômico e os recursos especiais. Os recursos vinculados ao Setor Elétrico eram o Fundo Federal de Eletrificação e a quota dos estados e municípios no IUEE. (GOMES *et al.* 2002:8)

A partir da década e 1960, com a criação do Ministério de Minas e Energia (1960) e da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás (1962) o Setor Elétrico consolidava a estrutura organizacional e financeira que daria sustentação para o seu crescimento nos anos seguintes (GOMES *et al.*, 2002). A criação da empresa estatal vinculada ao Ministério de Minas e Energia proporcionava ao setor ações de planejamento e coordenação. A Eletrobrás passava a atuar

como *holding*, ao assumir o controle das demais empresas estaduais e federais, em consequência, tornar-se um verdadeiro banco setorial, administrando os recursos financeiros destinados às obras de expansão da base produtiva do setor, papel antes desempenhado pelo BNDE.

A crescente centralização da gestão da operação e dos investimentos do setor nas mãos da Eletrobrás acabou por destituir o BNDE da atribuição de gestor do Fundo Federal de Eletrificação. Desse modo, a Eletrobrás tornou-se, ao mesmo tempo, gestora, maior proprietária (concessionária), planejadora (papel usualmente exercido pelo poder concedente) e financiadora do setor, reduzindo o BNDES a um papel marginal na expansão setorial (ESPÓSITO, 2012).

A década de 1970, portanto, consolidou a estrutura financeira do Setor Elétrico, com geração de recursos próprios e empréstimos no exterior. Embora redirecionando seus financiamentos para outros setores, com destaque para o apoio a projeto privados na indústria de transformação, o BNDE continuou a apoiar o Setor Elétrico, de forma indireta, ao financiar bens de capital, através do programa FINAME – Financiamento de Máquinas e Equipamentos.

Na década de 1980, com o agravamento da crise fiscal do Estado a partir do segundo choque do petróleo e da elevação dos juros americanos, em 1979, a situação econômico-financeira do Setor Elétrico se agravou à medida que a política setorial passava a ser instrumento da política econômica, sofrendo restrições à elevação das tarifas e elevando a captação de empréstimos externos, não para novos investimentos, mas para conter a crise no balanço de pagamentos.

Além da contração tarifária imposta ao setor para atender à política anti-inflacionária e do endividamento externo, aumentaram os conflitos entre a esfera federal e a estadual, decorrentes da estratégia de centralização adotada pelo governo. Diante de tal situação, a Eletrobrás passou a enfrentar dificuldades para se financiar a partir de recursos próprios. A crise levaria, na década de 1990, a tornar-se pretexto para o processo de reestruturação setorial, que viria redefinir o marco regulatório setorial e promover a privatização de diversas empresas estatais, com destaque para as distribuidoras estaduais.

Quando da estratégia de privatização das empresas estatais, na década de 1990, o BNDES retoma seu protagonismo junto ao Setor Elétrico. A ideia da privatização dos serviços de energia elétrica ganhou força no governo Collor (1989-1992), ao mesmo tempo em que a crise institucional e financeira do setor atingia seu ponto máximo. Em decorrência do fracasso de seu programa de estabilização, Collor não conseguiu deter o processo generalizado de inadimplência intrassetorial, deflagrado em 1990, quando as concessionárias estaduais voltaram a atrasar o pagamento da energia fornecida pelas federais (CACHAPUZ *et al.*, 2006).

O marco do processo de privatização do setor produtivo estatal foi a criação do Programa Nacional de Desestatização (PND) e do Fundo Nacional de Desestatização (FND), a ser gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (GOMES *et al.*, 2002; CACHAPUZ *et al.*, 2006). Estabelecido pela lei 8.031/1990, o PND foi apresentado à sociedade como um dos principais instrumentos para a reforma fiscal, ao associá-la a um programa mais amplo de privatização e saneamento fiscal, atrelando pela primeira vez o programa de privatização à política macroeconômica, no qual o ajuste interno pareceu ser a preocupação central, dentro de uma opção predominantemente fiscal (SAUER, 2002). Uma vez inserida no PND, a Eletrobrás e suas subsidiárias ficaram impedidas de realizar investimentos.

O debate sobre a privatização das empresas estatais de energia elétrica permaneceu em aberto durante o governo Itamar Franco (1993-1994), quando são promovidas medidas capazes de sanear e reestruturar as contas do setor, recuperando a posição credora da Eletrobrás (CACHAPUZ *et al.*, 2006; SAUER, 2002; PINGUELLI, 2001). Em 1993, porém, o BNDES contratou consultorias especializadas para realizarem a avaliação e modelagem da privatização da Escelsa e da Light, incluídas no PND por decreto, bem como para proporem um novo modelo institucional para o setor. Apesar de ter sido estabelecida como prioridade no PND, a privatização da Escelsa foi cancelada nas vésperas da publicação do edital pelo então presidente Itamar Franco, de modo que a venda das empresas permaneceria em suspenso até o início do governo FHC (CACHAPUZ *et al.*, 2006).

O presidente Itamar Franco também se opôs à proposta de divisão da Eletrobrás em duas empresas², prevendo a transferência do controle acionário das grandes geradoras federais para uma nova empresa, denominada Eletrobrás Participações (Eletropar).

É a partir do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) que o processo de privatização das estatais do Setor Elétrico é levado a cabo, tanto pelo aprofundamento do PND, quanto pelo estabelecimento da Lei das Concessões (lei nº8.987, de 15 de fevereiro de 1995). A reformulação do marco regulatório do Setor Elétrico, no âmbito da lógica neoliberal que pautou as reformas de Estado da década de 1990, buscou transformar um setor caracterizado pelo monopólio estatal em um setor competitivo, em que as decisões de investimento e planejamento decorressem da ação e expectativa de agentes privados. Para tanto, requereu a redefinição dos aparatos legais e a criação de novas instituições setoriais, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), o Operador Nacional do Sistema (ONS) e o Mercado Atacadista de

2 A proposta surgiu de estudos de técnicos da Eletrobrás, do BNDES e do MME.

Energia (MAE), posteriormente substituído pela Câmara de Comercialização de Energia (SAUER, 2002; AMARAL FILHO, 2007).

Conforme Cachapuz *et al.* (2006), a União deu um suporte decisivo para o deslanche do processo de privatização de empresas estaduais a partir de 1996. Os estados da federação celebraram convênios ou protocolos de intenção com o BNDES, de modo a obterem adiantamento de recursos do Banco em troca do compromisso de desestatização de suas empresas. A ajuda do BNDES foi bastante intensificada em 1997, possibilitando a transferência para o setor privado de numerosas empresas nos setores de energia elétrica, transporte e saneamento. Para tanto, a instituição financeira estatal condicionou o empréstimo aos entes federativos estaduais à venda de suas empresas.

Além da retomada dos processos de privatização das distribuidoras federais Escelsa e Light, o governo FHC ampliou a abrangência do PND no setor de energia elétrica, incorporando ao programa as empresas geradoras do grupo Eletrobrás. Em abril de 1995, o Conselho Nacional de Desestatização (CND) aprovou a inclusão da Eletrobrás e suas subsidiárias de âmbito regional no Programa Nacional de Desestatização. Em maio, a holding e suas controladas Chesf, Furnas, Eletrosul e Eletronorte foram incluídas no PND pelo decreto nº 1.503. Formalmente, o programa passou a abranger todo o chamado sistema Eletrobrás, excetuando Itaipu e o segmento de geração termonuclear, por impedimento constitucional.

Espósito (2012) afirma que o contingenciamento das estatais se deu no âmbito do controle do déficit público, pois as estatais contribuía para o alcance das metas de redução do déficit de forma direta, ao distribuírem lucros, e de forma indireta, ao serem incorporadas no cálculo global das contas públicas.

O PND e o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de cada Estado resultaram na atuação do BNDES como financiador nas seguintes modalidades: adiantamento de recursos aos estados da federação, que entre 1996 e 1998 representaram apoio de R\$898,4 milhões, valor que deveria ser pago com receitas das privatizações; e financiamento aos adquirentes nos leilões de privatização que totalizam um apoio financeiro de R\$5,7 milhões, a serem pagos pelos acionistas das concessionárias privatizadas ou pelos funcionários das estatais que participaram do leilão de privatização (ESPÓSITO, 2012).

Em linhas gerais, houve aumento significativo da atuação do banco, subsidiando a reorganização de grandes grupos econômicos e a modernização do parque industrial brasileiro. O Banco ampliou sua presença e atuação em diversos setores da economia, tornando-se responsável em grande parte pela política de investimentos governamentais. Mais especificamente quanto ao Setor Elétrico, o BNDES desempenhou papel fundamental no processo de desestatização, gerenciando as privatizações federais, como órgão gestor do

PND, prestando assessoria e adiantamentos financeiros aos estados, através do Programa de Estímulo às Privatizações Estaduais (Pepe), e proporcionando financiamentos aos compradores nacionais e estrangeiros de até 50% do preço mínimo das empresas. Além disso, o Banco orientou fundos de pensão vinculados às empresas estatais a participarem de parcerias com grupos privados, com o intuito de viabilizar os leilões de várias empresas.

De acordo com levantamento efetuado em 2002 pelo banco, os programas de privatização das empresas de energia elétrica geraram uma receita de 2,2 bilhões de dólares e a transferência de dívidas no valor de 7,5 bilhões de dólares. Se considerada a venda de participações minoritárias, o resultado das privatizações no setor atingiu o montante de 31,9 bilhões de dólares. O mesmo levantamento informa que as operações de desestatização nos governos Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso resultaram em um acumulado de 105 bilhões de dólares. Os setores de energia elétrica e de telecomunicações, ambos com participações da ordem de 31%, concorreram decisivamente para esse resultado, suplantando a contribuição, também relevante, dos setores siderúrgico e de mineração (ambos com 8%), petróleo e gás (7%) e financeiro (6%) (CACHAPUZ *et al.*, 2006).

Desse modo, o BNDES teve papel central no processo de privatização setorial ao financiar grupos privados, inclusive estrangeiros, para a aquisição das empresas estatais³. As empresas públicas foram proibidas de investir e de obter créditos junto a bancos estatais – inclusive o BNDES. Em decorrência da privatização, foram auferidos pela União e estados R\$ 3,8 bilhões e R\$19,6 bilhões respectivamente.

Espósito (2012) destaca que as privatizações devolveram ao BNDES relevância enquanto financiador do Setor Elétrico brasileiro, como havia ocorrido até a década de 1960. O autor afirma que, em um primeiro momento, o crescimento absoluto dos créditos concedidos pelo BNDES não ocorreu em detrimento do papel financeiro da *holding* Eletrobrás. A intenção seria a de manter a atuação da empresa estatal como financiadora setorial, embora suas subsidiárias tivessem sido incluídas no PND e estivessem impedidas de realizar investimentos. A Eletrobrás perdia, porém, algumas de suas funções, como a operação do sistema interligado, que passou ao comando do novo Operador Nacional do Sistema. Também a função de planejamento da expansão foi quase extinta, uma vez que passam a vigor como determinantes as diretrizes emanadas do mercado (ESPÓSITO, 2012).

A proposta seria que a Eletrobrás e o BNDES fossem agentes de fomento à expansão setorial por meio de financiamentos – a Eletrobrás se concentrando

3 Numa evidente inovação da cartilha neoliberal, o Estado financiava o processo de venda de suas próprias empresas.

em recursos subvencionados, e o BNDES dedicado ao financiamento de longo prazo a projetos de geração e transmissão de energia, ou ao plano de investimento de distribuidoras. Isso justificou a manutenção da Eletrobrás como gestora da Reserva Global de Reversão (RGR) e sua atribuição financeira em programas como o Programa de Universalização do Acesso, oriundo da lei 10.438/2002, depois redefinido como Luz Para Todos (decreto 4.873/2003) e o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa). O BNDES foi parceiro da Eletrobrás no âmbito do Proinfa, oferecendo, a partir de 2004, condições diferenciadas de apoio financeiro aos investimentos em energia alternativa.

Na prática, porém, o papel puramente financeiro da Eletrobrás não durou muito tempo, uma vez que o Sistema Eletrobrás recuperou seu papel investidor, ainda que em novos moldes, a partir da crise de racionamento, de 2001, o que evidenciaria os limites e as fragilidades do modelo de mercado estabelecido pelas reformas da década de 1990, que delegara às empresas privadas o planejamento e a expansão setorial (ESPÓSITO, 2012).

O que se verifica a partir do que foi exposto é que o BNDES esteve, direta ou indiretamente, presente como agente financeiro nas diferentes fases pelas quais passou o Setor Elétrico brasileiro, desde a criação do banco, na década de 1950, sendo sua constituição mesmo vinculada à consolidação da infraestrutura requerida pelo projeto de industrialização. Quando de sua criação, a Eletrobrás assumiu a função de banco setorial, passando o BNDES a concentrar-se no financiamento a máquinas e equipamentos, inclusive para atender a demanda do Setor Elétrico. Já na década de 1990, quando avançou a privatização de empresas estatais, o BNDES apareceu como suporte financeiro da alteração da estrutura patrimonial do Setor Elétrico.

A partir de 2004, com o novo marco regulatório, ou a “Reforma das Reformas” (D’ARAÚJO, 2009), o BNDES retomou o papel de agente financeiro da expansão setorial, nos moldes da engenharia financeira denominada *project finance*, como será apresentado a seguir.

A retomada da atuação do BNDES como agente financeiro setorial e o modelo de *project finance*

O racionamento de 2001 teve como uma das principais causas o abandono do planejamento setorial de longo prazo, substituído por um *soi-disant* planejamento indicativo, no contexto do qual as decisões de investimento caberiam aos agentes em interação no mercado. É evidente a inspiração do paradigma neoliberal na reestruturação setorial, que transformou empresas estatais construídas ao longo de décadas em simples patrimônio a ser vendido

na bacia das almas para fazer caixa e negociar com os grandes credores do Estado, ignorando a complexidade técnica do sistema e o papel estratégico do setor para o desenvolvimento país. Ao reduzirem a privatização a um problema de natureza puramente financeira, ignoraram a especificidade de que o Setor Elétrico brasileiro, de base hidrelétrica e nacionalmente interligado, o que requer a operacionalização centralizada do sistema (PINGUELLI ROSA, 2001).

Para Pinguelli Rosa (2001), a base hidrelétrica constituiria uma vantagem comparativa para o país, uma vez que a fonte hídrica seria renovável⁴ e permitiria gerar eletricidade sem o uso de combustíveis fósseis importados, cujos preços são imponderáveis no longo prazo⁵. Estas características do sistema, porém, imporiam a necessidade de planejamento, operação e gestão sistêmicas, em virtude da interdependência entre as várias usinas geradoras (PINGUELLI ROSA, 2001; D'ÁRAÚJO, 2009). Os consultores internacionais que trabalharam na elaboração da proposta de novo modelo não tinham experiência neste tipo de sistema e acabaram por desconsiderar esta característica técnica que marca ainda hoje o setor.

O reconhecimento da necessidade de promover novas alterações no marco regulatório que havia sido reformado na década de 1990, a fim de que fossem retomados os investimentos no Setor Elétrico, marcou o primeiro governo Lula (2003-2007). O planejamento da expansão do Setor Elétrico deveria voltar a ser de responsabilidade direta de um organismo federal. De outro lado, os leilões baseados em concessão onerosa, que sagrava vencedores os que se dispusessem a pagar maior ágio sobre o preço teto do MWh, deveriam ser substituídos pelo modelo de concessão, em que os leilões seriam vencidos pelas empresas que ofertassem as menores tarifas, sob a modalidade licitatória referente ao leilão de menor preço. Essas medidas seriam implantadas com a promulgação das leis 10.847 e 10.848, 15 de março de 2004, que estabeleceram o “Novo Marco Regulatório do Setor Elétrico”.

A Lei nº 10.847 criou a Empresa de Pesquisa Energética – EPE, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com o intuito de submeter o planejamento da expansão energética às estratégias de desenvolvimento. Entre as funções da

4 A sustentabilidade de hidroeletricidade tem sido contestada por muitos estudos, que indicam tanto o esgotamento dos rios, quanto os dramáticos impactos ambientais e sociais das grandes barragens que sustentam o sistema elétrico brasileiro. Nessa perspectiva, ver, por exemplo, Vainer 1992 e 2008; McCully, 1996; World Commission on Dams, 2000; Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, 2010. (CDDPH).

5 Cf. Pinguelli Rosa (2001): a utilização do gás natural na geração elétrica foi assentada em falsas bases da paridade cambial entre o dólar e o real, o que se altera em 1999, e da constância baixa do barril de petróleo, que também se altera entre 1999 e 2000. Como consequência, ocorreu a elevação do custo de energia elétrica no país.

empresa está a prestação de serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento em energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis, e eficiência energética, análises que subsidiam e integram os Planos Decenais de Expansão Energética – PDEE. A experiência da crise setorial que conduziu ao racionamento servira para evidenciar as graves consequências do abandono do planejamento setorial e a entrega virtual do setor às determinações do mercado, isto é, dos interesses do setor privado.

Assim, com a criação da EPE, seus estudos e pesquisas viriam subsidiar a formulação, o planejamento e a implementação de ações do Ministério de Minas e Energia, no âmbito da política energética nacional. A EPE assumia, assim, o papel que havia sido da Eletrobrás até a década de 1980, quando vigia um setor energético quase totalmente estatal.

A Lei nº 10.848/04 dispôs sobre a comercialização de energia, assim como alterou alguns aspectos do marco regulatório da década de 1990, estabelecendo o leilão do tipo menor preço como critério para a participação nas licitações de empreendimentos e instituiu contratos de energia de longo prazo. Ainda, o dispositivo legal autorizava a criação da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com a finalidade de viabilizar a comercialização de energia elétrica de que tratava a legislação. A CCEE veio substituir o Mercado Atacadista de Energia (MAE), criado na década de 1990, e é regulada pela Aneel.

A comercialização de energia elétrica ocorre entre concessionárias, permissionárias e autorizados de serviços e instalações de energia elétrica, bem como destes com os consumidores, desde que façam parte do Sistema Interligado Nacional – SIN, e se efetiva no Ambiente de Contratação Regulada (ACR), para abastecer o mercado regulado, ou no Ambiente de Contratação Livre (ACL), para abastecer o mercado livre.

Com relação à contratação regulada, a mesma deverá ser formalizada por meio de contratos bilaterais denominados Contrato de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado (CCEAR), celebrados entre cada concessionária ou autorizada de geração e todas as concessionárias, permissionárias e autorizadas do serviço público de distribuição. Os prazos de entrega da energia contratada provenientes de novos projetos de geração ocorrem da seguinte forma: o início de entrega deve ser no 3º (terceiro) ou no 5º (quinto) ano após a licitação, sendo o prazo de suprimento de no mínimo 15 (quinze) e no máximo 35 (trinta e cinco) anos. Para tanto, são estabelecidos leilões A-3 e A-5, correspondente ao prazo para entrarem em operação, três ou cinco anos, respectivamente. Já os leilões de energia existente são realizados anualmente

com o objetivo de contratar a energia a partir do ano seguinte, a medida que os contratos em vigor vencem.

Além disso, a Lei 10.848/04 excluiu do Programa Nacional de Desestatização (PND) a empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A – Eletrobrás, de modo que suas controladas Furnas Centrais Elétricas S.A, Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf, Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – Eletronorte, Empresa Transmissora de Energia Elétrica do Sul do Brasil S.A – Eletrosul e a Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica – CGTEE, puderam retomar seus investimentos. Além disso, a nova lei autorizou a Eletrosul a prestar os serviços públicos de geração e de transmissão de energia elétrica, mediante concessão ou autorização, na forma da lei, podendo adaptar seus estatutos e sua razão social a essas atividades⁶.

Outro aspecto que favoreceu a retomada dos investimentos estatais foi a promulgação da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, referente às normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada (PPP) no âmbito da administração pública. No Setor Elétrico, tal parceria se realizará a partir da constituição de Sociedade de Propósito Específico (SPE), também objeto da referida lei. Ainda que as estatais possam participar da SPE, fica vetada à administração pública ser titular da maioria do capital votante da SPE, com exceção às instituições financeiras controladas pelo poder público em caso de inadimplência de contrato de financiamento, aspecto que permite a participação do BNDES Participações S.A. (BNDESPar) nesta condição.

Assim, nesse novo contexto legal-institucional, livres das restrições que lhes impunha o Programa Nacional de Desestatização (PND), as empresas estatais do setor puderam retomar seus investimentos, em um modelo que se pode considerar híbrido, em que coexistem empresas públicas e privadas. Em muitos casos, que cresceram com o tempo, foram-se constituindo sociedades de propósitos específicos em que empresas estatais se associaram a empresas privadas, sempre em condição minoritária, através da engenharia financeira do *project finance*. Este constituirá o novo padrão adotado pelo BNDES para financiamento dos projetos de investimento setoriais.

Conforme Siffert *et al.* (2009), o *project finance* é um mecanismo de estruturação de financiamento a uma unidade ou conjunto de unidades produtivas (projeto) legalmente independentes dos investidores (patrocinadores), na qual os financiadores assumem que o fluxo de caixa a ser gerado e os ativos do

6 Quando do processo de privatização, a separação das atividades foi prerrogativa para a venda das empresas de modo que a cisão da Eletrosul resultou na criação da Gerasul, que foi vendida para a Tractbel; e na Eletrosul, que se dedicaria às atividades de transmissão. Essa restrição em sua atuação foi eliminada com o novo marco regulatório.

projeto são as fontes primárias e garantia do financiamento. O fato de o projeto ser legalmente independente significa que os investidores devem constituir uma sociedade independente (sociedade de propósito específico – SPE) para a implementação do projeto.

Durante o período de implantação do projeto, os financiadores podem recorrer integralmente (*full-recourse*) ou não recorrer (*no-recourse*) aos ativos dos investidores para assegurar o pagamento do crédito. Isso significa que, ainda que seja desejável, não há obrigatoriedade de os projetos serem completamente autossuficientes desde seu início, de modo que os credores prescindam da solidariedade dos patrocinadores. Dessa forma, o *project finance* difere do financiamento corporativo, pois é amparado nos ativos e no fluxo de caixa dos investidores.

No Brasil, essa nova modalidade de financiamento teve impulso a partir da segunda metade da década de 1990, quando as reformas institucionais dos setores de infraestrutura buscaram criar condições que atraíssem capitais privados a investirem em infraestrutura. Em linhas gerais, trata-se de uma alternativa de financiamento baseada em contratos privados de longo prazo, o que antes não era necessário, pois não havia necessidade de oferecer garantias aos entes financeiros públicos para os projetos de infraestrutura estatais (SIFFERT *et al.*, 2009).

De acordo com Borges (2002), os contratos de *project finance* são baseados na análise quantitativa dos riscos envolvidos, cujo objetivo básico é o de prever qualquer variação no fluxo de caixa do projeto, minimizando os riscos através de obrigações contratuais. Tal modalidade de apoio é mais comum a projetos de grande porte, normalmente para o setor de infraestrutura, como usinas, estradas, projetos de saneamento básico, entre outros, ainda que possa ser utilizada em qualquer tipo de projeto.

No Brasil, a discussão sobre o *project finance* surgiu juntamente com o esgotamento do modelo tradicional de apoio através de agências estatais que marcara os anos anteriores à década de 1990. Enquanto a forma tradicional de financiamento tinha foco no crédito e era este que deveria ser protegido pelas garantias, o *project finance* tem foco nos riscos envolvidos, devendo as garantias buscar minimizá-los. Assim, as análises não podem restringir-se aos instrumentos de crédito, mas devem também considerar o desenvolvimento de todos os passos da operação (BORGES, 2002).

Ressalta-se a importância da identificação e mensuração dos riscos inerentes aos projetos para a implementação do *project finance*, riscos estes que serão mitigados e alocados a todas as partes envolvidas na estruturação do financiamento, como a SPE, os patrocinadores (investidores que aportam capital na SPE), os financiadores/debenturistas, as seguradoras, os agentes administradores de

contas, os construtores, o poder concedente, os fornecedores de insumos e os operadores do projeto na sua fase operacional (SIFFERT *et al.*, 2009). Tais riscos podem ser segregados nas fases de desenvolvimento, implantação e operação e estão diretamente ligados aos procedimentos necessários para a estruturação de um *project finance*⁷.

Os maiores riscos de *project finance* no Setor Elétrico estariam associados à fase de implantação, cuja sobreposição poderia vir a prejudicar a fase de operação do projeto. Nessa fase, destacam-se os riscos de construção e os riscos de caso fortuito e força maior e ambiental (SIFFERT *et al.*, 2009). Quanto aos riscos de construção, os mesmos estão associados a erros no processo ou na concepção dos projetos, que podem levar ao descumprimento dos prazos originais, a uma má performance do empreendimento, ao aparecimento de custos extras, ou até a sua inviabilização. Para evitá-los ou mitigá-los, tais riscos devem ser divididos de maneira adequada entre as partes responsáveis pela construção⁸.

Portanto, a relação entre projetistas, construtores e fornecedores deve ser constante, sendo importante possuírem boa saúde financeira e experiência, bem como contratar empresas para fazer a interface entre suas obrigações recíprocas e o cronograma de implantação. Ainda, a SPE pode contratar empresas de engenharia para fiscalizar a execução obras (engenharia do proprietário), enquanto os financiadores podem contratar sua engenharia de acompanhamento. Nessa fase, ressaltam Siffert *et al.* (2009), os riscos só se encerram após o início da operação, com testes efetivos dos equipamentos e demonstração da capacidade desempenho técnico e financeiro do projeto.

Considerando o foco nos riscos como característica do modelo de financiamento do *project finance*, verifica-se que o marco regulatório de 2004, ao buscar reduzir os riscos de mercado com os contratos de longo prazo; reduzir os riscos ambientais com a exigência de licenciamento; permitir a retomada dos investimentos da estatal Eletrobrás; e proporcionar um ambiente institucional favorável ao funcionamento setorial, reduzindo os riscos políticos, além de permitir a associação de capital público e privado na implementação

7 Quanto aos riscos, consideram-se os riscos de suprimento, riscos de mercado, riscos operacionais, riscos de implantação, riscos de caso fortuito ou força maior e ambiental, riscos políticos, riscos na transmissão, riscos na operação, riscos por fonte de energia e riscos de falha humana. Para detalhamento, ver SIFFERT *et al.* (2009).

8 Neste sentido, os patrocinadores buscam transferir, ao máximo, o risco de conclusão aos construtores e fornecedores de equipamentos por meio de celebração de contrato do tipo *empower procurement and construction* (EPC), sob o qual o construtor é obrigado a entregar, por preço pré-acordado, o projeto funcionando em determinadas especificações, tendo a responsabilidade de construção sobre todo o projeto. Esse tipo de contrato é mais custoso, já que a margem e o risco dos construtores são maiores. Por outro lado, os construtores e fornecedores contratam seguros diversos, de forma a reduzir os riscos por eles assumidos.

de novos projetos, favoreceu a estruturação do *project finance* como forma de financiamento setorial (SIFERT *et al.*, 2009).

De acordo com Buratini (2004), em decorrência da magnitude de certos riscos excederem a capacidade de crédito de patrocinadores e compradores⁹ da produção faz com que os credores muitas vezes insistam para que outros agentes participem ou assumam os riscos, como governos locais, bancos estatais ou consumidores finais. Por esse aspecto, ainda que o *project finance* seja uma alternativa para mobilização de recursos privados para realização de investimentos de infraestrutura, “não constitui nenhuma anomalia a participação de agentes estatais em financiamentos desse tipo” (BURATINI, 2004:193). Justifica-se na mitigação de riscos, portanto, a participação de estatais do Setor Elétrico, prefeituras, bancos públicos, fundos de pensão em associação com empresas privadas na formação das SPEs.

Assim, a segurança institucional e jurídica proporcionada pelo marco regulatório levou o BNDES a adotar o nova modalidade de *project finance* e a engajar-se no recente ciclo expansionista que marcou o desempenho setorial, como será verificado a seguir.

A atuação do BNDES como instrumento de política setorial no período 2002-2014

A análise referente aos financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES ao Setor Elétrico brasileiro foi realizada a partir das planilhas fornecidas pelo banco estatal, cujas informações tratam das operações diretas e indiretas não automáticas. As planilhas apresentam as diversas áreas setoriais para as quais o BNDES realizou contratos de crédito, dentre as quais a Área de Infraestrutura é a que contempla as contratações referentes ao Setor Elétrico nacional¹⁰. A escolha quanto à periodização decorre do fato de o Banco fornecer os dados para esses anos, bem como permite analisar a transição na forma atuação do Banco junto ao setor, sob o marco regulatório de 2004 e sua consolidação.

9 Os participantes do *project finance* podem coexistir na SPE e envolvem patrocinadores, contratantes, fornecedores de equipamentos, de serviços e de insumos, operadores, compradores da produção, engenheiros independentes, consultores de seguros de marketing. As estruturas financeiras que suprem os projetos de recursos envolvem capital de risco, empréstimos bancários, instrumentos híbridos ou títulos securitizados e arrendamento, que são garantidos através de diversos compromissos contratuais de compra, de desempenho, de financiamento e de fornecimento, o que evita problemas de solvência.

10 As operações diretas e indiretas não automáticas são Área Agropecuária e de Inclusão Social, Área de Estruturação de Projetos, Área de Inclusão Social, Área de Infraestrutura, Área de Infraestrutura Social, Área de Insumos Básicos, Área de Meio Ambiente, Área de Pesquisa e Acompanhamento Econômico, Área de Planejamento, Área Industrial e Área Internacional.

As fontes indicam que o Setor Elétrico – geração, transmissão e distribuição – recebeu importante apoio do banco, tanto para a modernização quanto para a expansão, possibilitando a execução de projetos que exigem longo prazo de maturação e elevados volumes de investimento (BNDES, 2014).

O objetivo do Banco no período teria sido o de procurar garantir o suprimento de energia elétrica com qualidade, segurança e tarifas justas, além de financiar empreendimentos de geração de energia a partir de fontes renováveis, como hidrelétricas, biomassa, eólica e solar, visando à diversificação da matriz energética nacional.

O Setor Elétrico recebeu apoio através do BNDES Finem, que contempla projetos de valor igual ou superior a R\$20 milhões. As linhas de financiamento foram: geração de vapor e de energia elétrica renovável, geração de energia elétrica não renovável, transmissão, distribuição, eficiência energética, aquisição de bens de capital, aquisição de bens e serviços importados.

Compreendem as operações diretas aquelas realizadas junto ao BNDES ou através de mandatário. Outros programas de financiamento que atendem a setores específicos da economia ou a determinados investimentos também oferecem apoio direto. Para solicitá-lo, o financiamento deve ter valor superior a 20 milhões de reais. No entanto, é possível obter, por meio do produto BNDES Finem ou de outros programas, em casos específicos, o apoio direto a financiamentos cujo valor é inferior a esse limite.

As operações indiretas são aquelas que ocorrem por intermédio de instituições financeiras credenciadas, que analisam os pedidos de financiamento e assumem o risco pelo não pagamento, o que leva a aceitação (ou não) por parte dessas instituições ao pedido de crédito. Existem dois tipos de operações indiretas: as automáticas e as não automáticas. Sem precisar passar por avaliação prévia do BNDES, os pedidos são analisados pela instituição financeira credenciada, que aprova o crédito e solicita ao BNDES a homologação e liberação dos recursos. Podem ser automáticas as operações de financiamento de até 20 milhões de reais. Já as operações não automáticas exigem Consulta Prévia, que deverá ser encaminhada ao BNDES para análise. Tais operações são analisadas e aprovadas individualmente pelo Banco e devem ter valor mínimo de R\$ 20 milhões (BNDES, 2014). O trabalho analisou apenas as operações diretas e as indiretas não automáticas, que envolvem a deliberação do banco, num total de 5.695 operações no período 2002-2014.

Notável, numa primeira abordagem a atuação do BNDES na retomada dos investimentos setoriais, com destaque para os anos a partir da implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de 2007¹¹.

11 O Programa de Aceleração do Crescimento foi lançado em janeiro de 2007 com o objetivo de criar condições macrossetoriais para o crescimento do país no período 2007-2010. O programa consistiu em três medidas, quais sejam, incentivar o crescimento econômico, aumentar o investimento público

Alguns instrumentos foram criados no âmbito do PAC para viabilizar o financiamento de geração e transmissão, tais como, entre outros: i) ampliação do prazo limite de 14 anos para 20 anos; ii) financiamento mínimo de 70% do investimento; iii) redução do índice de cobertura da dívida de 1,3% para 1,2% (PÊGO E NETO, 2008). Ao criar linhas que buscavam estimular investimentos no setor de energia elétrica a partir de condições mais atraentes no âmbito do PAC, o Banco aprovou em janeiro de 2007 a redução das taxas de juros para os segmentos de geração, transmissão e distribuição de energia, produção e distribuição de gás, ferrovias, portos, aeroportos, rodovias, saneamento e transportes urbanos. As taxas de juros ficaram em média 60% inferiores às de 2005. A taxa de juros total dos empréstimos do BNDES se compunha de TJLP, mais remuneração básica, mais risco de crédito de até 1,8%, conforme risco do beneficiário.

Para favorecer os projetos de geração definidos como prioritários pela política setorial (usinas hidrelétricas superiores a 2.000 MW médios) foram adotadas outras medidas, a saber: i) redução da remuneração básica de 1,5% para 0,5% ao ano (queda de 80%), o que minimizava o efeito do custo de financiamento; ii) aumento do prazo total de amortização de financiamento de 14 anos para 20 anos para projetos acima de 1.000 MW, e abaixo de 1.000 MW, de 14 para 16 anos; iii) financiamento na modalidade *project finance*, que dispensava garantias corporativas dos empreendedores ao financiamento, de modo que os financiadores terão como suporte os contratos de venda de energia e seguros mitigadores de riscos que visam assegurar a conclusão da obra, o que permitiu que os grupos privados empreendessem as obras sem onerar seus balanços com dívidas financeiras (PÊGO E NETO, 2008).

Com tais medidas o Banco retomou seu papel como agente financeiro setorial, assim como atuou em consonância com a estratégia de diversificação da matriz energética brasileira, propalada pelos agentes da política setorial (EPE, 2014).

A análise das operações diretas e indiretas não automáticas realizadas pelo Banco permite constatar que a Área de Infraestrutura realizou 1.171 contratações

em infraestrutura e remover os obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento. Tais medidas foram organizadas em cinco blocos: investimento em infraestrutura, estímulo ao crédito e ao financiamento, melhora no ambiente de investimento, desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário e medidas fiscais de longo prazo. No que se refere ao crédito e ao financiamento, coube aos bancos públicos Caixa Econômica Federal e ao BNDES, papel fundamental, ficando a CEF a cargo do crédito para saneamento e habitação e o BNDES no financiamento dos investimentos em infraestrutura. Dos investimentos totais previstos para o PAC (2007-2010), 54,5% seriam destinados aos investimentos de energia (petróleo, gás natural, energia elétrica e combustíveis renováveis) (PEGO E NETO, 2008). Ressalta-se a lançamento do PAC 2 (2011-2014) que deu continuidade aos programas de investimento.

no período 2002-2014, o que corresponde a 20,6% das contratações totais das operações diretas e indiretas não automáticas (Tabela 1). Em termos de valores dos contratos, foram desembolsados para a Área de Infraestrutura 31,2% do total dos valores contratados no período de 2002-2014 (preços constantes).

Tabela 1. Contratos de operações diretas e indiretas não automáticas, conforme áreas operacionais do BNDES: 2002-2014

| Área Operacional BNDES | Contratos | | | |
|---|--------------|--------------|----------------------|--------------|
| | Nº | Dist % | Valor (R\$ 1 milhão) | Dist % |
| Área agropecuária e de inclusão social | 220 | 3,9 | 7.690,75 | 0,8 |
| Área de estruturação de projetos | 3 | 0,1 | 10,73 | 0,0 |
| Área de inclusão social | 834 | 14,6 | 55.143,13 | 5,8 |
| Área de infraestrutura | 1.171 | 20,6 | 297.544,68 | 31,2 |
| Área de infraestrutura social | 216 | 3,8 | 75.205,76 | 7,9 |
| Área de insumos básicos | 853 | 15,0 | 292.485,92 | 30,7 |
| Área de meio ambiente | 90 | 1,6 | 1.400,61 | 0,1 |
| Área de pesquisa e acompanhamento econômico | 39 | 0,7 | 54,63 | 0,0 |
| Área de planejamento | 2 | 0,0 | 6,08 | 0,0 |
| Área industrial | 2.265 | 39,8 | 224.259,92 | 23,5 |
| Área internacional | 2 | 0,0 | 6,84 | 0,0 |
| Total geral | 5.695 | 100,0 | 953.809,06 | 100,0 |

Fonte: Elaboração própria a partir de contratos de operações diretas e indiretas não automáticas do BNDES

Nota: valores a preços constantes

Como mostram os dados da Tabela 1, quatro áreas concentraram a maior parte das contratações: Área Industrial (2.265), Área de Infraestrutura (1.171), Área de Insumos Básicos (853) e Área de Inclusão Social (834), o que em termos de participação corresponde a 90% do total de contratos de operações diretas e indiretas não automáticas. Quando analisada a Área de Infraestrutura, em termos de número de contratos, está foi a segunda área operacional do Banco atrás apenas da Área Industrial¹². Em termos de valores dos contratos, porém, a Infraestrutura responde pela maior parte dos recursos destinados ao financiamento por parte do banco, no período 2002-2014.

A Tabela 2 apresenta os desembolsos anuais totais referentes às operações diretas e indiretas não automáticas do banco, e informa a participação da área de infraestrutura nos desembolsos totais.

12 Ainda que ultrapasse o escopo deste trabalho, ressalta-se a necessidade de questionar o Banco quanto à categorização de determinados projetos na Área Industrial, visto que estão incluídos nesta área projetos que não correspondem, à primeira vista, a projetos industriais, como os culturais.

Tabela 2: Participação e Variação Anual dos desembolsos da Área de Infraestrutura – 2002-2014

| Ano | Desembolsos totais | | Desembolsos Área Infraestrutura | | Participação (%) da Infraestrutura no Total |
|--------------|----------------------|-----------------------|---------------------------------|-----------------------|---|
| | Valor (R\$ 1 milhão) | Variação (%) do total | Valor (R\$ 1 milhão) | Variação (%) do total | |
| 2002 | 36.919,94 | - | 22.865,31 | - | 61,9 |
| 2003 | 19.681,07 | -87,6 | 10.325,79 | -121,4 | 52,5 |
| 2004 | 23.369,12 | 15,8 | 11.390,00 | 9,3 | 48,7 |
| 2005 | 28.428,35 | 17,8 | 6.923,57 | -64,5 | 24,4 |
| 2006 | 43.769,46 | 35,0 | 7.524,11 | 8,0 | 17,2 |
| 2007 | 79.034,45 | 44,6 | 14.989,69 | 49,8 | 19,0 |
| 2008 | 64.357,11 | -22,8 | 18.282,03 | 18,0 | 28,4 |
| 2009 | 136.276,80 | 52,8 | 40.256,30 | 54,6 | 29,5 |
| 2010 | 116.258,14 | -17,2 | 16.041,18 | -151,0 | 13,8 |
| 2011 | 83.155,19 | -39,8 | 34.955,80 | 54,1 | 42,0 |
| 2012 | 147.931,67 | 43,8 | 55.010,14 | 36,5 | 37,2 |
| 2013 | 99.025,34 | -49,4 | 27.427,20 | -100,6 | 27,7 |
| 2014 | 75.602,42 | -31,0 | 31.553,55 | 13,1 | 41,7 |
| Total | 953.809,06 | - | 297.544,68 | - | 31,2 |

Fonte: Elaboração própria a partir de contratos de operações diretas e indiretas não automáticas do BNDES

Nota: valores a preços constantes de 2014 (IGP-DI/FGV)

A partir do ano de 2007 houve um aumento de 44,6% nos desembolsos totais, acompanhado pelo aumento em 49,8% dos desembolsos para a Área de Infraestrutura, confirmando o papel decisivo do Banco como instrumento da política governamental, de implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de 2007. Já em 2008, a desaceleração da economia, em decorrência da crise financeira internacional, se refletiu nos desembolsos do Banco, que recuaram 22,8%, sendo exceção a Área de Infraestrutura, cujos seus desembolsos cresceram 18%.

A atuação do Banco no âmbito da política anticíclica, acionada pelo governo federal para enfrentamento da crise internacional, levou a um aumento de 52,8% dos desembolsos totais, sugerindo ser a Área de Infraestrutura importante instrumento da estratégia de enfrentamento da crise. Em 2010, o recuo em 17,2% dos desembolsos totais revelou que a Área de Infraestrutura foi uma das responsáveis por esse desempenho, visto a redução de 151% nos recursos destinados à área. Já nos anos seguintes, as sucessivas quedas nos valores totais, com exceção ao ano de 2012, que cresce 43,8%, não foram seguidas de queda nos valores contratados na Área de Infraestrutura, senão no ano de 2013, com queda em 100,6%, o que influenciou os desembolsos totais, que apresentaram queda de 49,4%.

Nesse sentido, ainda que a desaceleração da economia a partir de 2010 tenha se refletido em outros setores atendidos pelo Banco, a Área de Infraestrutura respondeu por elevação nos desembolsos, exceto nos anos de 2010 e 2012, indicando a importância do Banco e dessa Área como instrumento de política governamental anticíclica.

Como até 2013, o Banco não divulgava a atividade econômica dos contratos, recorreu-se às classificações das operações da Área de Infraestrutura, conforme a descrição dos projetos, de modo a identificar os ramos de atividade a partir da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE/IBGE, no nível de divisão (CNAE, 2007) e, desta forma, identificar aqueles contratos referentes ao Setor Elétrico. A descrição dos contratos fornecida pelo Banco permitiu identificar na Área de Infraestrutura, conforme a CNAE, as seguintes atividades: Administração Pública; Armazenamento e Atividades Auxiliares dos Transportes; Atividades de Serviços Financeiros; Construção Civil; Eletricidade, Gás e Outras Utilidades; Fabricação de Coque, de Produtos Derivados do Petróleo e de Biocombustíveis; Fabricação de Outros Equipamentos de Transporte, Exceto Veículos Automotores; Pesquisa e Desenvolvimento Científico; Transporte Aéreo¹³. Os contratos de infraestrutura totalizaram 1.171 operações de financiamento entre 2002 e 2014, ao passo que as atividades de Eletricidade, Gás e Outras Utilidades; Armazenamento e Atividades Auxiliares dos Transportes; e Fabricação de Outros Equipamentos de Transporte, Exceto Veículos Automotores responderam por 1.161 projetos, ou seja, 99% dos projetos da Área (Tabela 3).

Considerando a totalidade das operações da Área de Infraestrutura, aquelas relacionadas ao Setor Elétrico somaram 884 contratações, ou 75,5% dos projetos da área, no período 2002-2014. Quando se analisam os valores dos contratos, foram destinados R\$218,1 bilhões, ou 73,3% do total financiado na Área de Infraestrutura para o período (Tabela 3). Destaque-se que os recursos destinados ao Setor Elétrico envolveram os segmentos de geração, transmissão e distribuição.

13 Conforme entrevista realizada em 21 de julho de 2015 com o Superintendente da Área de Infraestrutura do BNDES, Nelson Fontes Siffert Filho, a área tem por finalidade atender aos financiamentos de projetos relacionados a energia e logística. As operações receberam uma nova classificação a partir da CNAE, que considerou a descrição dos projetos e o tomador do crédito, a partir da indicação por parte do Banco de que se tratava da Área de Infraestrutura. Nesse sentido, os projetos de infraestrutura do Setor Elétrico receberam a classificação de “Eletricidade, Gás e Outras Utilidades, foram considerados como sendo do Setor Elétrico; os projetos de apoio à governos estaduais foram considerados de Administração Públicas; a operação de crédito ao BNDESPAR para participar da Estruturadora Brasileira de Projetos S.A. foi considerado como de “Atividades de Serviço Financeiro”, de modo que a partir da CNAE, ainda que se trate de serviços de logística e energia, tem-se maior detalhamento quanto a classificação econômica da operação.

Tabela 3. BNDES: Participação dos Contratos da Área de Infraestrutura, conforme CNAE 2.0, 2002-2014

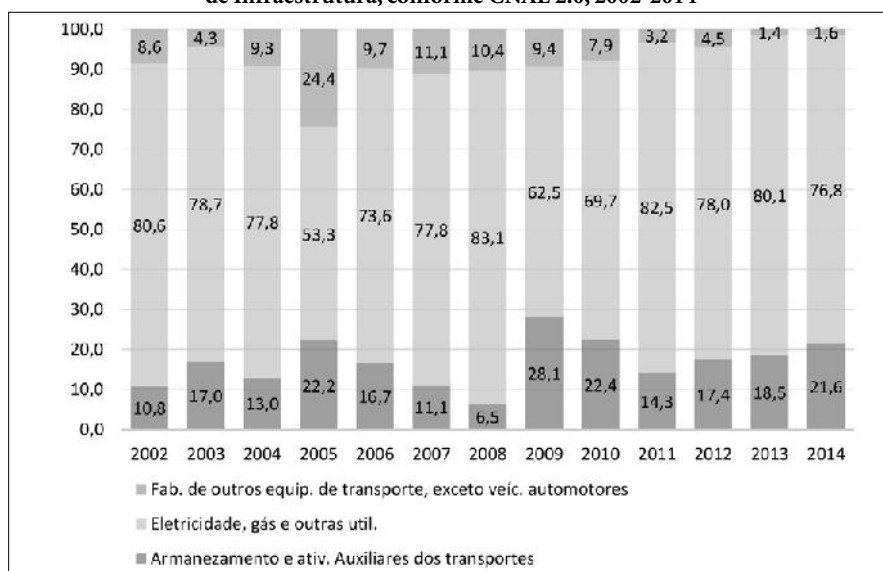
| Área de Infraestrutura | Contratos | | | |
|--|--------------|---------------|-------------------------|---------------|
| | Nº | Dist % | Valor (R\$ 1 milhão) | Dist % |
| Armazenamento e atividades auxiliares dos transportes | 199 | 16,99 | 69.081,79 | 23,22 |
| Eletricidade, gás e outras utilidades | 884 | 75,49 | 218.091,49 | 73,30 |
| Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores | 78 | 6,66 | 8.039,67 | 2,70 |
| Outras atividades | 10 | 0,86 | 2.331,73 | 0,78 |
| Total geral | 1.171 | 100,00 | 297.544,68 | 100,00 |

Fonte: Elaboração própria a partir de contratos de operações diretas e indiretas não automáticas do BNDES

Nota: valores a preços constantes de 2014, com base no IGP-DI/FGV.

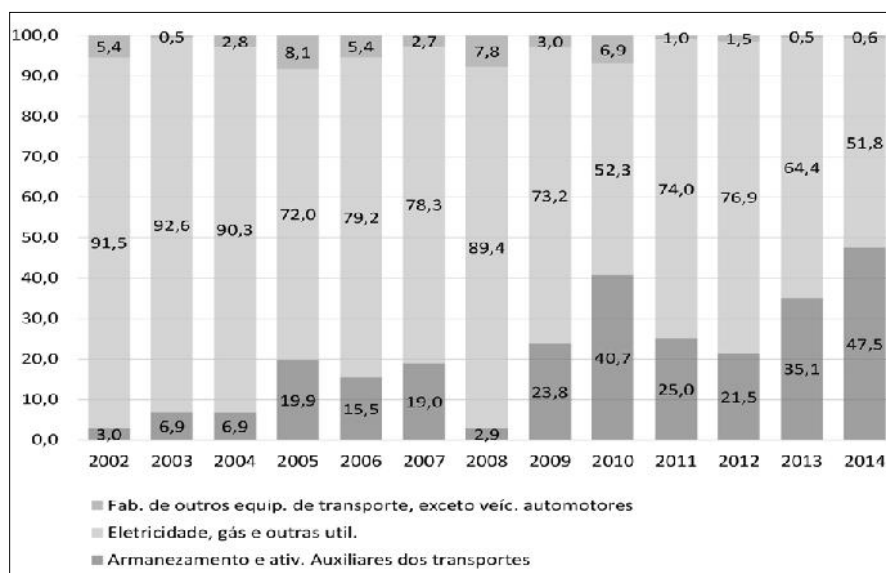
Considerando a magnitude dos recursos direcionados para o Setor Elétrico, em comparação aos demais, a Área de Infraestrutura do BNDES teve nas atividades deste setor sua principal área de atuação no período em análise. A importância relativa do setor elétrico se reflete em quaisquer dos anos observados entre 2002 e 2014, tanto em número de projetos como em valores contratados, conforme Gráficos 1 e 2.

Gráfico 1. BNDES: Participação do número de contratos da Área de Infraestrutura, conforme CNAE 2.0, 2002-2014



Fonte: Elaboração própria a partir de contratos de operações diretas e indiretas não automáticas do BNDES

Gráfico 2. Participação dos contratos da Área de Infraestrutura, por valores, conforme CNAE 2.0, 2002-2014



Fonte: Elaboração própria a partir de contratos de operações diretas e indiretas não automáticas do BNDES

Por que o Setor Elétrico adquiriu tão marcada preeminência na carteira de projetos da Área de Infraestrutura do BNDES? Uma primeira resposta seria as demandas das empresas que atuam em cada um dos setores. Outras respostas possíveis: diferenças na condução das políticas setoriais, visto que a área de infraestrutura contava com forte atuação planejadora do Estado, por parte da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME); e a magnitude dos recursos necessários a cada um dos projetos financiados, ou seja, uma questão de escala dos investimentos.

Outra explicação estaria na capacidade deste setor de originar e planejar projetos aptos a pleitear o financiamento do Banco. Considerando que a infraestrutura requer um planejamento governamental de longo prazo, tem-se que o Setor Elétrico foi bem-sucedido neste aspecto, o que pode ter relação tanto com a estabilidade proporcionada pelo marco regulatório, quanto com a experiência setorial na elaboração de projetos, se considerados os dados e as informações qualitativas da relação setorial com o Banco¹⁴. Neste sentido, a razão da primazia do Setor Elétrico não decorreria de uma decisão do Banco,

14 Nelson Siffert, Superintendente da Área de Infraestrutura do BNDES, em entrevista concedida à equipe de pesquisa.

mas da implementação do PAC (ênfase na Área de Infraestrutura) e da política do Setor Elétrico, nos dois casos políticas e decisões exógenas.

Non que se refere às parcerias público-privadas, a visão colhida junto a técnicos do Banco da Área de Infraestrutura é que tal articulação seria vantajosa para as empresas privadas, viabilizando seu acesso ao conhecimento técnico (inclusive territorial e regulatório) acumulado pelas empresas energéticas estatais, consequência do histórico monopólio estatal no setor. Em contrapartida, as empresas públicas poderiam ampliar seus negócios sem a necessidade de serem sócias majoritárias¹⁵.

Estabelecido o universo no qual se inseriram as contratações de apoio financeiro do BNDES ao Setor Elétrico brasileiro, a seguir será examinada a atuação e participações do Banco em contratos de distribuição, geração e transmissão. Também serão identificadas as regiões a que se destinaram as operações de crédito e a participação dos contratos por fonte de energia, para o período 2002-2014. A partir dessa análise é possível compreender o papel que o Banco tem desempenhado junto ao setor, no referido período.

As contratações do Setor Elétrico junto ao BNDES

As planilhas de operações diretas e indiretas não automáticas do BNDES indicam que a maior parte do apoio financeiro ao Setor Elétrico ocorreu sob a forma de operações diretas: foram 694 contratos, isto é, 78,5% dos contratos entre 2002-2014. Nestes casos, após a consulta prévia dos interessados e a deliberação sobre a concessão de financiamento, o crédito não foi intermediado por nenhuma outra instituição financeira.

Os restantes 21,5% das operações de crédito ao Setor Elétrico foram na modalidade indireta não automática, ou seja, ainda que a decisão sobre a aprovação do crédito seja do banco, a operação ocorria através de uma instituição financeira credenciada.

Tabela 4. Contratos referentes ao Setor Elétrico, conforme forma de apoio. BNDES 2002-2014.

| ELETRICIDADE, GÁS E OUTRAS UTILIDADES | Contratos | |
|---------------------------------------|-----------|--------|
| | Nº | Dist % |
| DIRETA | 694 | 78,5 |
| INDIRETA NÃO AUTOMÁTICA | 190 | 21,5 |
| Total geral | 884 | 100,0 |

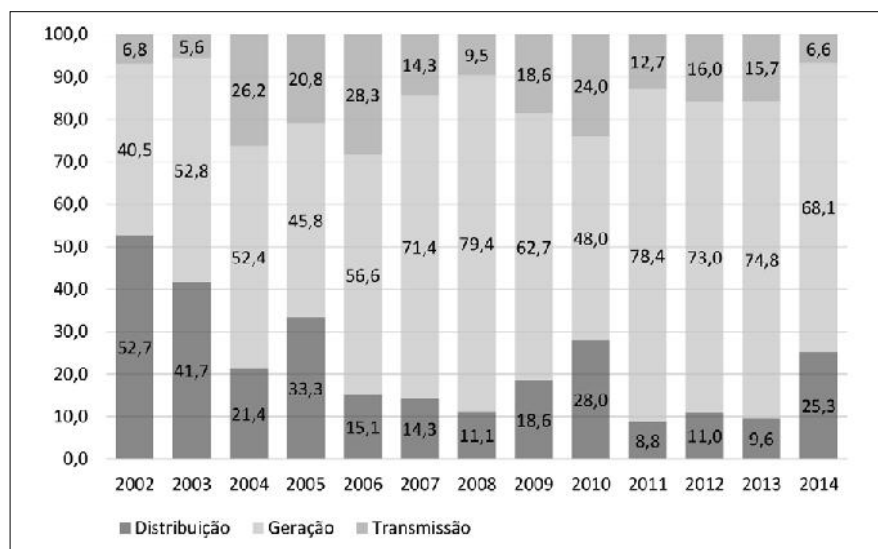
Fonte: Elaboração própria a partir de contratos de operações diretas e indiretas não automáticas do BNDES para o período 2002-2014.

15 Difícil entender quais as vantagens de entrar com metade do capital e não controlar o empreendimento. Certamente, nesta parceria público-privada, parece que a distribuição de custos e benefícios favorecem amplamente o setor privado.

De acordo com os responsáveis pela Área de Infraestrutura, a definição quanto às linhas de financiamento era elaborada pela Área de Planejamento do Banco. A Área de Infraestrutura participava de maneira consultiva, fornecendo estudos financeiros e de mercado, mas não em caráter decisório. Uma vez definidas e divulgadas as linhas e as condições de financiamento, os interessados, vencedores dos leilões (para geração, transmissão ou distribuição) apresentavam uma Carta Consulta, na qual pleiteavam o crédito¹⁶. Como não havia qualquer obrigação do Banco em financiar os vencedores dos leilões, as consultas eram examinadas quanto à saúde financeira e capacidade de atender às exigências do Banco do potencial beneficiário – cada um dos acionistas, no caso de um *project finance*, ou uma única empresa, no caso de financiamento corporativo.

O subsetor de geração apresentou a maior participação no total de contratos, com destaque para os anos de 2008, 2011 e 2013, que correspondeu a 79,4%, 78,4% e 74,8%, respectivamente (Gráfico 3).

Gráfico 3. BNDES: Participação por atividade setorial, conforme número de contratos, 2002-2014



Fonte: Elaboração própria a partir de contratos de operações diretas e indiretas não automáticas do BNDES

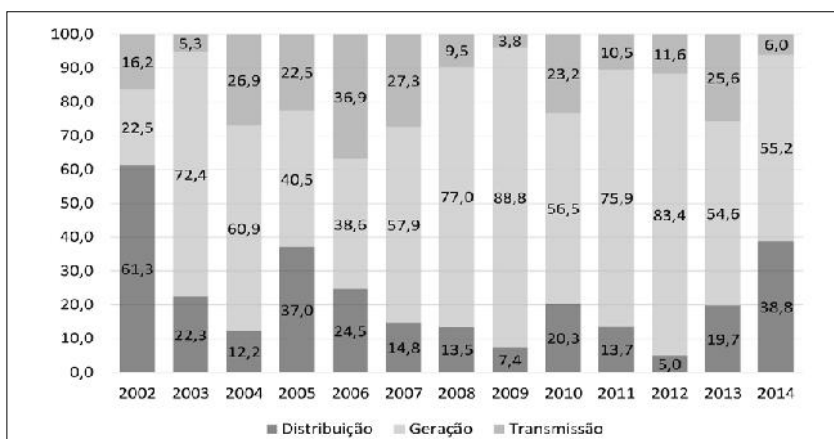
O financiamento aos projetos de geração por parte do BNDES foi consistente com a retomada dos investimentos setoriais a partir do novo marco regulatório de 2004 e a partir de 2007, com a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que teve nos investimentos do Setor Elétrico uma de

16 O processo decisório é analisado por NOVOA (2015) no Capítulo 4 do presente livro.

suas principais áreas de atuação, confirmando o efeito anticíclico atribuído aos investimentos do setor a partir de 2008, quando da crise financeira mundial. O Banco desempenhou papel central na execução das estratégias governamentais, ampliando e favorecendo o crédito, e reforçando sua presença na dinâmica de expansão setorial.

Quando analisado o valor das operações, a geração também foi a área com maior participação entre 2002 e 2014, o que pode decorrer a magnitude dos investimentos e escala dos projetos neste subsetor (Gráfico 4)¹⁷.

Gráfico 4. Participação da atividade setorial, conforme valores dos contratos, BNDES:2002-2014

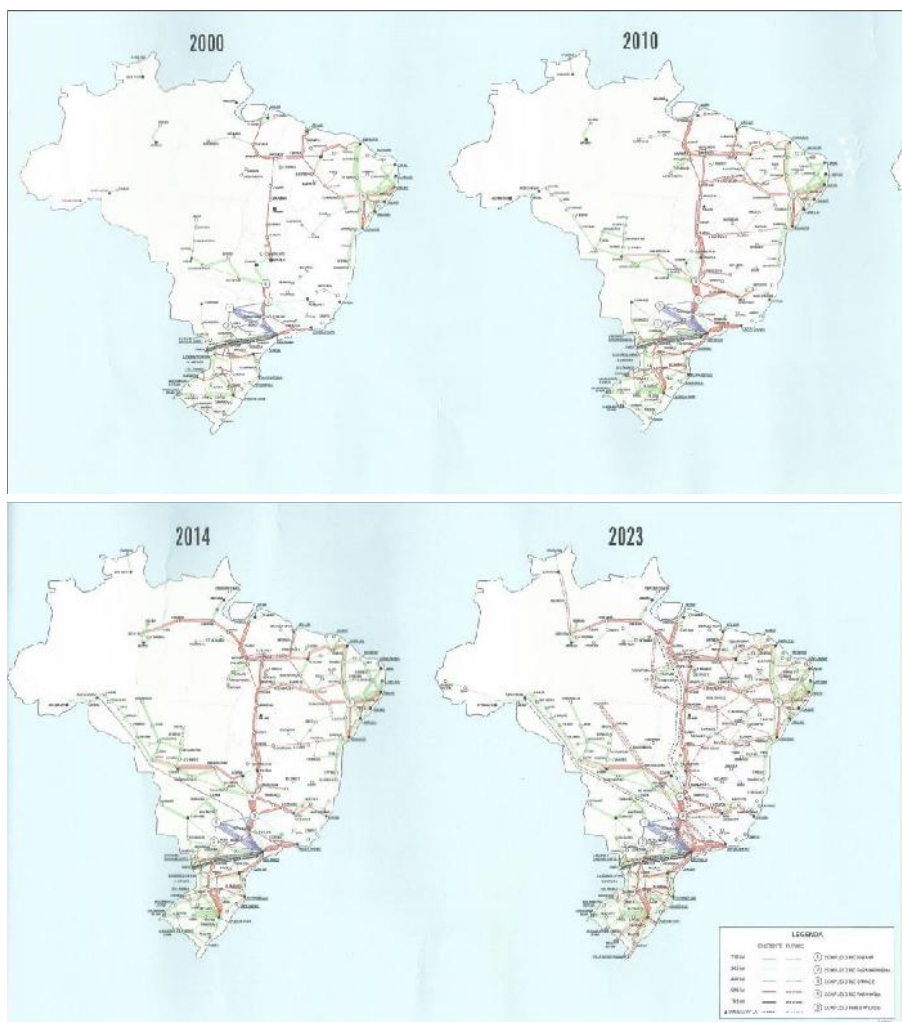


Fonte: Elaboração própria a partir de contratos de operações diretas e indiretas não automáticas do BNDES

Com relação à distribuição, é possível verificar, pela descrição dos projetos, que no ano de 2002 o subsetor de distribuição teve elevada participação tanto em termos de número de contratos quanto em valores das operações, em decorrência da implementação de Programas de Apoio Financeiro às Concessionárias de Serviços Públicos de Distribuição de Energia Elétrica. Já a transmissão, ainda que o número de contratos e os valores sejam bem inferiores aos da geração, merece ser destacado o esforço de ampliação do Sistema Interligado Nacional (SIN), com ênfase na interligação dos sistemas isolados da região Norte, como indica a Figura 1.

17 Não há uma perfeita coincidência entre número de projeto beneficiados e valores a cada ano, pois as liberações ocorrem em conformidade com as fases de implementação dos projetos. Assim, apenas para dar alguns exemplos: a UHE Estreito teve recursos liberados de 2008 a 2011, a UHE Jirau de 2009 e 2012, a UHE Santo Antônio de 2009 a 2013, a UHE Belo Monte, de 2011 a 2012, a UHE Teles Pires de 2011 a 2013. Cada liberação, ainda que para um mesmo projeto, é uma operação de crédito distinta.

Figura 1. Evolução da Transmissão, segundo o Ministério de Minas e Energia – Eletrobrás: 2000-2023



Fonte: Imagens cedidas pelo Ministério de Minas e Energia, Eletrobrás. Diretoria de Transmissão – Departamento de Planejamento e Transmissão. Evolução da Transmissão – Rede Básica.

Assim, foram realizadas: a expansão das conexões que ligam o Norte do país ao Sistema Interligado Nacional (SIN), a interligação do Norte ao Centro-Oeste entre 2000 e 2010; a interligação do Nordeste ao Norte, entre 2010 e 2014; a interligação do Norte ao Sudeste, com destaque para a linha de Transmissão interligando as subestações de Porto Velho (RO) Araraquara (SP), em decorrência das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau. A previsão de expansão da transmissão para o ano de 2023 indica a efetivação da integração do sistema com a Venezuela.

A matriz energética brasileira permaneceu ao longo do período predominantemente de fonte hídrica, ainda que o planejamento setorial, indique a diversificação energética e projete uma redução da participação da hidroeletricidade de 65,8%, em 2015, para 59,7%, em 2023 (EPE, 2014).

O empenho em promover a diversificação da matriz energética aparece nas operações de financiamento do BNDES a projetos de geração de outras fontes, notadamente eólica, cujo crescimento foi expressivo no período 2002-2014, alcançando 50% e 80% do total nos anos de 2013 e 2014, respectivamente (Tabela 5). Em 2013 foram liberados R\$3,8 bilhões para as eólicas contra R\$3,3 bilhões para as UHEs; e em 2014, R\$5,8 bilhões para as eólicas, contra 911 milhões para as UHEs¹⁸.

Tabela 5. BNDES: Participação dos contratos, a partir do valor das contratações por fonte de energia, 2002-2014

| Ano | Valores dos Contratos por Fonte de Energia | | | | | | Total |
|------|--|--------------|------|---------|------------|------------------|-------|
| | Eólica | Hidrelétrica | PCH | Térmica | Bioenergia | Não especificado | |
| 2002 | - | 20,8 | 18,3 | 16,7 | 1,4 | 42,7 | 100,0 |
| 2003 | - | 45,5 | 0,4 | 15,7 | - | 38,4 | 100,0 |
| 2004 | - | 69,2 | 2,6 | 28,2 | - | - | 100,0 |
| 2005 | 38,6 | 24,9 | 36,5 | - | - | - | 100,0 |
| 2006 | 11,0 | 0,8 | 88,2 | - | - | - | 100,0 |
| 2007 | - | 65,4 | 34,5 | - | 0,1 | - | 100,0 |
| 2008 | 3,1 | 73,9 | 9,8 | 2,1 | 11,1 | - | 100,0 |
| 2009 | 1,7 | 77,0 | 6,5 | 13,9 | - | 0,8 | 100,0 |
| 2010 | 17,8 | 29,8 | 4,6 | 31,2 | 4,9 | 11,7 | 100,0 |
| 2011 | 20,4 | 33,0 | 5,5 | 41,1 | - | 0,1 | 100,0 |
| 2012 | 8,9 | 85,4 | 1,5 | 3,5 | 0,7 | - | 100,0 |
| 2013 | 50,0 | 42,8 | 2,3 | 4,8 | - | - | 100,0 |
| 2014 | 80,1 | 12,5 | 3,1 | - | - | 4,4 | 100,0 |

Fonte: Elaboração própria a partir de operações diretas e indiretas do BNDES. A coluna “Não especificado” indica que a descrição do contrato trata da área de geração, porém não menciona a fonte de energia a ser beneficiada pelo recurso financeiro.

Em linhas gerais, a evolução registrada na Tabela 5 esteve em consonância com a estratégia de diversificação das fontes assumida pelo Banco, voltada para financiar empreendimentos de geração de energia a partir de fontes consideradas alternativas: pequenas centrais hidrelétricas, biomassa, eólica e solar. Nesta direção, foi criada uma linha de financiamento específica, denominada “Energia – Geração de Vapor e energia Renovável” (BNDES, 2015), em convergência com a política setorial que apontava na mesma direção¹⁹.

18 Em preços constantes de 2014, IGP-DI/FGV.

19 Merece registro o lançamento do Plano de Ação Conjunta Inova Energia, engajando conjuntamente

Quanto ao financiamento de projetos hidrelétricos, a Tabela 6 revela que receberam 38,4% do total de R\$ 218 bilhões destinados a Eletricidade, Gás e Outras Utilidades. Dos R\$ 83,78 bilhões recebidos, R\$57,3 bilhões (69,4%) atenderam a cinco megaprojetos hidrelétricos, de um total de 53 empreendimentos.

Tabela 6 – Participação de hidrelétricas no financiamento dos projetos relacionados à Eletricidade, Gás e outras utilidades, 2002-2014

| Projetos Hidrelétricos | Contratos | |
|--|----------------------|---------------|
| | Valor (R\$ 1 Milhão) | Distribuição% |
| Norte Energia S/A | 28.694,68 | 13,2 |
| Energia Sustentável do Brasil S.A. | 12.397,24 | 5,7 |
| Santo Antonio Energia S/A. | 10.423,02 | 4,8 |
| Companhia Hidrelétrica Teles Pires | 3.228,90 | 1,5 |
| Foz do Chapecó Energia S.A. | 2.555,60 | 1,2 |
| Outros projetos | 26.481,30 | 12,1 |
| Total Hidrelétrica | 83.780,78 | 38,4 |
| Total Eletricidade, Gás e Outras Utilidades | 218.091,49 | 100,0 |

Fonte: Elaboração própria a partir de contratos de operações diretas e indiretas não automáticas do BNDES. Nota: valores a preços constantes de 2014, com base no IGP-DI/FGV.

A maioria dos projetos hidrelétricos se localiza nas regiões Norte e Centro-Oeste e apenas a UHE Foz do Chapecó se localiza na região Sul. Belo Monte (Norte Energia), Jirau (Energia Sustentável) e Santo Antônio (Santo Antônio Energia) foram considerados projetos prioritários pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).

No que se refere à geração eólica, Mario Bernardini, diretor da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos, em entrevista concedida a revista Carta Capital (nº 862, de 12 de agosto de 2015), quando perguntado sobre a política de conteúdo local no setor de geração eólica de energia, afirma:

O BNDES há três anos criou uma política de financiamento que tornou o produto local capaz de concorrer com o importado. Alongou o prazo de financiamento e possibilitou um custo que, trazido ao valor presente, tornava competitivo o aerogerador nacional, antes entre 20% e 25% mais caro que o importado por causa do custo Brasil. Isso mudou completamente o jogo. A contrapartida do financiamento foi uma nacionalização progressiva do produto, feita de forma inteligente de modo a promover

o BNDES, a ANEEL e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), com o objetivo de apoiar o desenvolvimento e difusão de tecnologias para fomentar: as redes elétricas inteligentes (*smart grids*), o desenvolvimento tecnológico das empresas brasileiras em energias solar fotovoltaica, termossolar e eólica, a integração dos instrumentos de apoio financeiro disponíveis, o desenvolvimento da cadeia produtiva de componentes da produção de veículos elétricos e híbridos a etanol e a melhoria da eficiência energéticas dos veículos automotores (BNDES, 2015).

principalmente os elementos de maior valor agregado. Três anos depois, o resultado dessa política é brilhante. Temos uma indústria de aerogeradores que atende plenamente à demanda nacional e, com o câmbio a 3,50 ou 3,60, poderia exportar. O setor tem entre 20 e 30 empresas com 40 mil empregados qualificados e bem remunerados e instala de 2 mil a 3 mil aerogeradores por ano, completamente nacionais.

O depoimento evidencia o papel do BNDES não apenas na instalação de parques eólicos, mas sua atuação na diversificação de atividades produtivas, de modo a promover a internalização da cadeia com produtos de maior conteúdo tecnológico e, portanto, maior valor agregado. As PCHs tiveram elevada participação no valor contratado, tendo recebido R\$2 bilhões em 2016, quando foram desembolsados apenas R\$19 milhões para as hidrelétricas. A explicação provavelmente estaria nas incertezas surgidas quando do novo marco regulatório de 2004, somado à indefinição de como a política setorial trataria a expansão das hidrelétricas. Tais incertezas e indefinições são superadas quando, em 2007, o PAC apontará a volta dos investimentos em megaprojetos hidrelétricos.

A geração de fonte eólica viu crescer o número de contratos a partir de 2011, o mesmo podendo ser observado para as PCHs nos anos de 2005 e 2006, conforme Tabela 7.

Tabela 7. BNDES: Participação dos contratos, a partir do número de contratações por fonte de energia, 2002-2014

| Ano | Número de Contratos por fonte de energia | | | | | | Total geral |
|------|--|--------------|------|---------|------------|------------------|-------------|
| | Eólica | Hidrelétrica | PCH | Térmica | Bioenergia | Não especificado | |
| 2002 | - | 23,3 | 26,7 | 13,3 | 3,3 | 33,3 | 100,0 |
| 2003 | - | 31,6 | 5,3 | 21,1 | - | 42,1 | 100,0 |
| 2004 | - | 77,3 | 13,6 | 9,1 | - | - | 100,0 |
| 2005 | 18,2 | 9,1 | 72,7 | - | - | - | 100,0 |
| 2006 | 13,3 | 6,7 | 80,0 | - | - | - | 100,0 |
| 2007 | - | 27,5 | 67,5 | - | 5,0 | - | 100,0 |
| 2008 | 4,0 | 32,0 | 32,0 | 6,0 | 26,0 | - | 100,0 |
| 2009 | 5,4 | 29,7 | 48,6 | 10,8 | - | 5,4 | 100,0 |
| 2010 | 8,3 | 29,2 | 29,2 | 20,8 | 8,3 | 4,2 | 100,0 |
| 2011 | 57,5 | 6,3 | 27,5 | 5,0 | - | 3,8 | 100,0 |
| 2012 | 69,9 | 15,1 | 9,6 | 4,1 | 1,4 | - | 100,0 |
| 2013 | 88,4 | 5,8 | 2,3 | 3,5 | - | - | 100,0 |
| 2014 | 85,5 | 4,8 | 8,1 | - | - | 1,6 | 100,0 |

Fonte: Elaboração própria a partir de operações diretas e indiretas do BNDES. Nota: participação a partir de valores correntes. A coluna “Não especificado” indica que a descrição do contrato tratava da área de geração, porém não menciona a fonte a que se destinam os recursos.

Contratos de geração por regiões

Quando analisadas as atividades de geração, distribuição e transmissão, aquela em que é possível definir o local de sua atividade é a de geração, uma vez que os projetos se configuram em plantas de produção de energia elétrica instaladas em um território específico. Os investimentos de transmissão passam por diversas regiões, estados e municípios, assim como a atividade de distribuição, que, no caso do Brasil, são desempenhadas por empresas que atuam em cada um dos estados da federação (apesar das privatizações, o segmento ainda mantém essa característica).

No caso da atividade de geração, ressalta-se que a divisão inter-regional do trabalho, desde os anos 1970, atribuiu a algumas regiões o papel de produtoras e exportadoras de energia elétrica, para suprir as demandas do processo de industrialização ocorrido em outras regiões. Com o esgotamento progressivo do potencial disponível nas bacias do Sudeste e Nordeste, se foram estendendo as fronteiras energéticas em direção ao Sul, Centro-Oeste e Norte. Tal tendência foi mantida no período em análise, reforçando o papel do setor elétrico como vetor de reprodução e aprofundamento das desigualdades regionais (VAINER e ARAÚJO, 1992; LEMOS, 2007; WERNER, 2011).

A Tabela 8 apresenta a distribuição regional dos projetos financiados entre 2002 e 2014.

Tabela 8. BNDES: Participação de fonte de energia por região, conforme número de contratos, 2002-2014

| Regiões | Fonte de Energia | | | | |
|--------------|------------------|--------|--------------|-------|---------|
| | Bioenergia | Eólica | Hidrelétrica | PCH | Térmica |
| Centro-Oeste | - | - | 26,5 | 37,2 | 3,1 |
| IE | - | - | 2,9 | - | - |
| Nordeste | 5,3 | 73,5 | 2,0 | 0,7 | 43,8 |
| Norte | 10,5 | 2,5 | 27,5 | 1,4 | 3,1 |
| Sudeste | 73,7 | 1,3 | 12,7 | 31,8 | 46,9 |
| Sul | 10,5 | 22,7 | 28,4 | 29,1 | 3,1 |
| Total geral | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte:Elaboração própria a partir de operações diretas e indiretas do BNDES 2002-2014.

Destaca-se a importância da região Nordeste na oferta de energia eólica, concentrando 73,5% dos contratos para o período 2002-2014. Já a região Sudeste apresenta elevada participação nas contratações de bioenergia (73,7%), ainda que sejam poucos, em termos absolutos (19), os contratos para esta atividade. As hidrelétricas apresentam participação equilibrada entre as regiões Sul (28,5%), Norte (27,5%) e Centro-Oeste (26,5%), no que se refere aos contratos para

novas plantas, o que converge com a estratégia setorial de expandir a fronteira energética do país rumo ao Norte e ao Centro-Oeste, mas com manutenção da expansão na região Sul, região que ainda apresenta potencial hidrelétrico não explorado.

As PCHs apresentam participação destacada na região Centro-Oeste (37,5%), seguida do Sudeste (31,8%). Já a fonte térmica se divide entre as regiões Sudeste (46,9%) e Nordeste (43,8%), suprimindo a escassez de recursos hídricos.

Considerações finais

Este capítulo buscou resgatar e analisar o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, enquanto instrumento da política para o Setor Elétrico, com destaque para a dinâmica recente, entre 2002 e 2014. Deixando para trás a função de plataforma financeira e institucional do processo, exercida na década de 1990, o Banco, nos anos 2002-2014 passou a atuar decisivamente no financiamento a novos investimentos setoriais e consolidou as transformações da estrutura patrimonial do setor.

No período analisado, a Área de Infraestrutura respondeu por 20,6% do número de contratos (atrás apenas da Área Industrial, com 39,8%) e por 31,2% dos valores totais (1º lugar). Considerando o universo das contratações de infraestrutura, coube ao Setor Elétrico nada menos que 75,5% dos contratos e 73,3% dos valores contratados.

No âmbito do Setor Elétrico, a maior parcela dos recursos foi consagrada à expansão da geração, em consonância com o planejamento setorial de longo prazo, elaborado pelo governo federal, através da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), vinculada ao governo federal. Os dados e análises mostraram a importância da colaboração do BNDES para a implementação do PAC, tanto na concessão de reduções nas taxas de juros, quanto na melhoria nas condições de financiamento. Destaque-se o lugar ocupado pelo Banco na adoção de uma inovação financeira – *project finance* – utilizada para concessão dos novos projetos de geração de energia elétrica.

Frente à argumentação dos defensores das privatizações de que estas permitiriam fazer face à insuficiência de recursos por parte do Estado, a atuação do BNDES e das empresas energéticas estatais em várias obras consideradas estruturantes, deixa claro que as parcerias público-privadas se impuseram graças aos mecanismos de controle impostos às estatais, como a lei 8.666, de 21 de julho de 1993, que vieram inviabilizar, na prática, uma gestão pública minimamente racional e responsável. Colaborou para a articulação entre a política governamental e o BNDES a alteração na legislação setorial, com a promulgação do marco regulatório de 2004, que permitiu a retomada dos

investimentos das empresas estatais do Setor Elétrico em parceria com grupos privados e estabeleceu o ambiente político e institucional capaz de viabilizar os investimentos.

Em síntese, pode-se afirmar que o BNDES operou com agente da revitalização da expansão setorial e diversificação das fontes de energia, mas manteve intocados os padrões de divisão inter-regional que atribui a regiões periféricas o papel de plataformas de exportação de energia. A partir do momento em que o novo marco regulatório e, logo depois, o PAC propiciaram a retomada dos investimentos das empresas estatais, as sociedades de propósito específico asseguraram a continuidade, embora sob novos moldes, do processo de privatização do setor, ainda e sempre com altos níveis de investimento público.

Ressalta-se o papel do Banco na diversificação da matriz energética. Referente a esse aspecto, destaca-se sua atuação na expansão da geração eólica e a promoção da indústria nacional vinculada a essa fonte, além dos recursos destinados a empreendimentos em biomassa e pequenas centrais hidrelétricas. Além disso, os dados permitem verificar que a atuação do Banco concorre para a consolidação de uma determinada divisão inter-regional do trabalho no Setor Elétrico, com destaque para a expansão da fronteira energética para a região Norte e Centro-Oeste no que se refere às hidrelétricas, e a implantação de parques eólicos na região Nordeste e no Sul.

Diversas lacunas ainda não foram supridas pelo presente trabalho, de modo que especificidades sobre os projetos, tais como empresa demandante do crédito, condições do crédito, finalidade dos empreendimentos, e o papel do BNDES no desenvolvimento dos territórios em que se localizam os projetos não foram objeto da presente análise, embora seja parte integrante da pesquisa em curso.

Referências

- AMARAL FILHO, J.B. *A reforma do setor elétrico brasileiro e a questão da modicidade tarifária*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Campinas, Campinas, 2007. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000425759&fd=y>> Acesso em junho de 2010.
- BNDES. *Planilhas com operações diretas e indiretas não automáticas*. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Consulta_as_operacoes_do_BNDES/planilhas_operacoes_diretas_e_indiretas_ao_automatizadas.html. Acesso em 15 de abril de 2015.
- BNDES. *Áreas de Atuação. Infraestrutura. Energia Elétrica*. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atuação/Infraestrutura/Energia/index.html. Acesso em 16 de abril de 2015.

- BORGES, L.X.F. *Project Finance e infraestrutura: descrição e críticas*. BNDES, 2002. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev905.pdf Acesso em 15 de 20 de julho de 2015.
- BRASIL. Ministério de Minas e Energia, Empresa de Pesquisa Energética. *Plano Decenal de Expansão de Energia 2023* / Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. Brasília: MME/EPE, 2014.
- CACHAPUZ, P.B.B. *Panorama do setor de energia elétrica no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 2006.
- CARTA CAPITAL. “Entrevista Mario Bernardini, da Associação da Indústria de Máquinas, aponta falhas na política adotada no setor de petróleo”. Edição nº862, 12 de agosto de 2015.
- CNAE. *Classificação Nacional de Atividades Econômicas*. Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro, 2007.
- CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA (CDDPH). Comissão Especial *Atingidos por Barragens*, Relatório Final. Brasília, 2010
- D'ARAÚJO, R. P. *O Setor elétrico brasileiro – uma aventura mercantil*. Brasília: Confea, 2009.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004. v. 2.
- ESPÓSITO, A. S. “O Setor Elétrico brasileiro e o BNDES: reflexões sobre o financiamento aos investimentos e perspectivas”. In: Filipe Lage de Souza (org.). *BNDES 60 anos. Perspectivas Setoriais*. Rio de Janeiro, 2012.
- GOMES, A. S. T ; ABARCA, C. D.; FARIA, E. S. T.; FERNANDES, H. H. “O setor elétrico”. In: *BNDES, 50 anos: Histórias Setoriais* (dezembro/2002). Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial14.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2008.
- LEMOS, C.F. de. *O processo sociotécnico de eletrificação da Amazônia: articulações e contradições entre o Estado, capital e território (1890 a 1990)*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2007.
- MCCULLY, Patrick. *Silenced Rivers: The Ecology and Politics of Large Dams*. London, Zed Books, 2001.
- PÊGO, B; CAMPOS NETO, C.A.S. *O PAC e o Setor Elétrico: desafios para o abastecimento do mercado brasileiro (2007-2010)*. IPEA, 2008. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4881 Acesso em: 18 de julho de 2015.
- PINGUELLI, R. L. “A crise energética: uma reputação empírica do modelo econômico neoliberal”. In: Carlos Lessa (org.) *O Brasil à luz do apagão*. Rio de Janeiro: Palavra & Imagem, 2001.

- SAUER, I.L. “Energia elétrica no Brasil contemporâneo: a reestruturação do Setor Elétrico, questões e alternativas”. In: Antônio Murgel Branco (org.). *Política energética e crise de desenvolvimento: a antevisão de Catullo Branco*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- SIFFERT, N., ALONSO, L.A., CHAGAS, E.B., SZUSTER, F.R., SUSSEKIND, C. S.. *O papel do BNDES na expansão do Setor Elétrico nacional e o mecanismo do project finance*. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Energia_Eletrica/200903_01.html Acesso em 18 de julho de 2015.
- VAINER, C. B.; ARAÚJO, F.G.B. *Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: CEDI, 1992.
- VAINER, C. B.. “Vidas alagadas: conflitos socioambientais licenciamento e barragens”. *Estudos Avançados*, v. 1, p. 39-63, 2008.
- WERNER, D. *Desenvolvimento Regional e grandes projetos hidrelétricos (1990-2010): o caso do Complexo Madeira*. Campinas, 2011.
- WORLD COMMISSION ON DAMS. *Dams and development : A new framework for decision-makinig*. London: Routledge, 2000.

Capítulo 6

BNDES, meio ambiente e fundo Amazônia

Juliana Ferreira Romeiro

Introdução

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) se consolidou como instrumento ativo da política brasileira ao longo dos anos. Seu funcionamento, reconhecido pelo alto grau técnico, fez com que fosse considerado um centro decisivo na formulação e execução de políticas econômicas e, conseqüentemente, nas políticas governamentais de modo geral. Nos últimos anos, reafirmou esse papel de promotor de políticas econômicas em diversas escalas consolidando-se como um dos principais agentes de intervenção do crescimento econômico no Brasil, que conduziu, de maneira voluntária ou não, ao que vem sendo considerado como reprimarização da economia e, de outro lado, no fortalecimento de grandes grupos econômicos nacionais¹.

É importante compreender que, no mesmo período em que se ampliou a ação do Banco no financiamento a megaprojetos de grandes impactos sociais e ambientais, cresceu também, nas arenas públicas, a preocupação com a questão ambiental, o que resultou em diversas pressões da sociedade civil, da academia, de movimentos sociais e organizações não governamentais. Assim, fez parte desta sua mais recente trajetória a ascensão de diversos conflitos socioambientais no entorno de grandes obras e/ou projetos que receberam seus financiamentos.

Signatário de diversos acordos e promotor de diversos guias ambientais, o BNDES declara que já na década de 1990 a problemática ambiental passou a ser debatida na instituição. O Banco assinou acordos internacionais com outros bancos de desenvolvimento que visavam à recuperação de áreas ambientalmente degradadas e colaborou com o Governo Federal na formulação de aspectos financeiros que integraram a proposta brasileira para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – a Rio-92, realizada no Rio de Janeiro. Mas foi apenas em 2006 que veio à luz a primeira versão da Política Ambiental, padronizando suas políticas operacionais e estabelecendo os critérios e condições especiais adotadas em operações envolvendo projetos, equipamentos e sistemas isolados destinados à preservação, conservação, controle e recuperação do meio ambiente.

1 Ver demais capítulos desse livro.

Muitos autores têm sugerido que esse tipo de iniciativa oficial, nacional e internacionalmente, foi uma resposta reativa às pressões da sociedade civil (BORGES, 2015). Assim começam a ser implementadas regras, procedimentos e ferramentas, com o propósito de prevenir, mitigar e eliminar impactos negativos e, em certos casos, compensar indivíduos e grupos afetados por projetos e políticas que priorizem a dimensão econômica. Assim, não seria exagero ler esses instrumentos, regras e ações como busca de meios para viabilizar política, técnica e financeiramente os projetos que eram alvo do ataque público.

No caso do BNDES não foi diferente. Diversos segmentos da sociedade civil mais preocupados com a proteção dos direitos individuais e coletivos das populações afetadas pelos empreendimentos financiados pelo Banco, assim como as próprias agências públicas de controle passaram a exigir que a instituição tornasse públicas suas políticas e mecanismos operacionais mitigatórios.

Este capítulo busca compreender, através de um resgate histórico, como a questão ambiental foi progressivamente inserida no campo de preocupações e diretrizes do BNDES, assim como os limites da atuação do Banco neste terreno. Frente ao importante papel que tem desempenhado o Fundo Amazônia na constituição da temática, uma breve análise sobre sua constituição e projetos apoiados também será realizada.

O Banco, o ambiente, a história

O BNDES é uma das principais agências de fomento do Brasil e a sua história está intimamente ligada a diferentes projetos de governo que foram postos em prática desde a sua criação. Atualmente é o terceiro maior banco de fomento do mundo, seus empréstimos somavam em 2010 cento e vinte oito bilhões de reais, superando o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Foi a partir dos anos 2000 que ganhou essa dimensão, quando a política interna se voltou à formação de grandes grupos nacionais e o Estado reassumiu, após o interregno neoliberal dos anos 1990, papel ativo na economia através principalmente de grandes projetos de investimento.

Bugiato (2013) destaca que o Banco foi um instrumento fundamental na conjuntura política e econômica muito singular que se iniciou com os governos do Partido dos Trabalhadores (PT)². Seus desembolsos aumentaram a partir de 2003 e em 2008, como parte da política de enfrentamento da crise financeira internacional, deram novamente um grande salto. Esse período marcou também uma mudança na própria política do BNDES, que durante a década de 1990 havia-se voltado sobretudo para promover privatização dos

2 De 2003 a 2011 com a presidência de Luiz Inácio da Silva e de 2012 a 2016 com a presidência de Dilma Rousseff.

ativos públicos, pois nos anos 2000 o Banco voltou-se para apoiar a formação ou consolidação de conglomerados³.

A contra face desse processo de priorização de investimentos em “infra-estrutura”, quase sempre voltados à exploração intensiva de recursos naturais no território, tem acarreta grandes prejuízos às comunidades nativas e às economias locais.

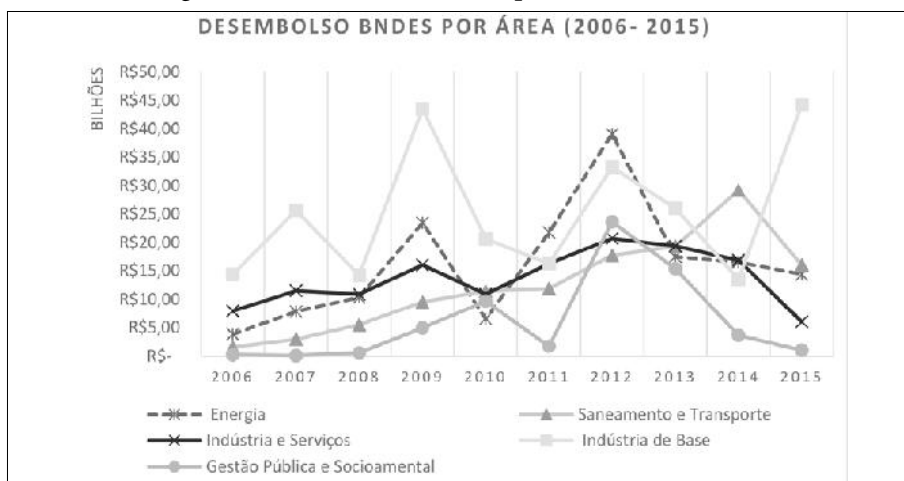
Cabe destacar que a multiplicação de investimentos e grandes projetos intensivos em recursos naturais que pode ser observada em toda América Latina. A expansão desse “extrativismo contemporâneo” (GUDYNAS, 2011) voltado à exportação tem tido forte e decisiva participação do Estado. Além disso, neste novo extrativismo, o controle sobre os recursos quase sempre tem permanecido a cargo do poder público, que refirma ou cria novas empresas nacionais para atuar nos setores vistos como os mais estratégicos do continente, embora em muitos casos em direta associação com capitais privados, muitas vezes de grandes grupos internacionais.

Gudynas adverte para que algo que se configurou a partir dos anos 1980 na América Latina, e na década seguinte no Brasil: mesmo ali e quando são empresas estatais que agem, elas adotam padrões de operação, estratégias e práticas cada vez mais semelhantes às empresas privadas. Baseadas na competitividade, redução de custos e aumento da produtividade e não mais nos interesses públicos ou nos interesses nacionais. E o notável é que nem mesmo os governos latino-americanos mais progressistas, que afirmavam e afirmam rejeitar a cartilha neoliberal e a inserção subordinada no mercado internacional, foram capazes de construir uma alternativa ao extrativismo, que condena o continente a ver reafirmada sua condição periférica e dependente.

O BNDES é uma das instituições públicas que irá atuar diretamente na promoção desse padrão extrativismo e de seus impactos territoriais, sociais e ambientais. A Figura 1 mostra o expressivo aumento, na última década, dos desembolsos para setores extrativistas, tais como: mineração, celulose, petróleo, construção de hidrelétricas e agronegócio (concentrados nas áreas de energia e indústria de base). O ano de 2006 foi escolhido por marcar o lançamento da política ambiental do Banco, entretanto, pode-se observar que as atividades que mais receberam investimentos a partir desse ano são justamente aquelas com grandes impactos territoriais.

3 Ver Capítulo 2.

Figura 1. Desembolso BNDES por área (2006-2015)



Fonte: BNDES

Assim, ao mesmo tempo em que cresceu o papel do Banco na economia, foram crescendo também as denúncias de danos ambientais e de violação de direitos trabalhistas em projetos financiados pelo BNDES. A construção controversa da hidrelétrica de Belo Monte (PA), por exemplo, teve participação fundamental do Banco. Apesar das críticas e da intensa batalha jurídica, o empréstimo à Norte Energia, concessionária da usina, nos anos de 2011 e 2012, representou 69% de todo o investimento do período no setor de energia.

Dentre as denúncias que envolviam as transformações que ocorreriam na região estavam aumento da pressão fundiária e desmatamento no entorno, interferência nos meios de navegação e transporte, impactos sobre os recursos hídricos, atividades econômicas (pesca, caça e coleta), intensos fluxos migratórios, aumento das doenças infectocontagiosas e zoonoses e aumento das invasões das terras Indígenas⁴. Ao longo da construção, o Ministério Público Federal reiteradamente buscou embargar ou interromper as obras em virtude de violações de direitos de povos indígenas, o não cumprimento das condicionantes ambientais estabelecidas pelo IBAMA quando da concessão da licença.

O que chama a atenção é que, mesmo após quase 30 anos desde que a questão ambiental passou a ser considerada, ainda que retoricamente, na agenda do BNDES, mesmo após compromissos e assinatura de protocolos, o BNDES continue entrincheirado na cômoda posição de que o licenciamento legal constitui o único parâmetro para a avaliação ambiental do Banco, quando é

4 Informações do Observatório Sócio-Ambiental de Barragens. www.observabarragem.ippur.ufrj.br

notório que os financiamentos obtidos constituem poderosa arma nas mãos de empreendedores para pressionar agências ambientais e, até mesmo, os tribunais.

A seguir se buscará traçar o caminho seguido pelo BNDES na difícil (impossível) tentativa de equilibrar os compromissos ambientais e os interesses que o engajam na busca de viabilizar a qualquer custo os empreendimentos em que está, como financiador ou como associado, envolvido.

A Questão Ambiental: do debate internacional ao BNDES

O debate sobre a problemática ambiental se iniciou na década de 1960, marcado pelas preocupações do Clube de Roma com o esgotamento de recursos naturais. Multiplicaram-se as avaliações que alertavam sobre a insustentabilidade do modelo de desenvolvimento que havia sido adotado na era moderna, sobretudo após a 2ª guerra mundial. De grande impacto foi a publicação do famoso relatório *Os Limites do Crescimento* em 1972 (MEADOWS *et al.*, 1972), produzido por demanda do Clube de Roma. A realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, Estocolmo, em junho desse mesmo ano, mobilizou diversos segmentos da sociedade e acabou recomendando medidas que deveriam promover aproveitamento racional dos recursos naturais em prol das gerações atuais e futuras.

A conferência sugeriu também uma série de medidas coordenadas internacionalmente com objetivo de produzir conhecimento sobre as alterações causadas no meio ambiente pela interferência humana. Os princípios então estabelecidos “foram responsáveis pelo estabelecimento de leis, programas e tratados, bem como a criação, em todo mundo, de ministérios, secretarias e outros órgãos com preocupações ambientais” (PALHANO, 2001).

Durante a Conferência de Estocolmo (1972), a posição adotada pela representação brasileira, no auge da ditadura militar, foi a de rejeitar quaisquer restrições ao crescimento econômico, considerado prioridade máxima. Vislumbrando nas propostas do Clube de Roma e nas precauções sugeridas pela Conferência de Estocolmo com grande desconfiança,

... a posição brasileira na conferência de Estocolmo procurou defender o desenvolvimento a despeito da preservação ambiental e declarar que os países desenvolvidos deveriam arcar com o ônus da despoluição, e que a soberania nacional não poderia ser maculada em nome de interesses ambientais. (PALHANO, 2001, p. 63)

Isso não obstante, ao longo da década de 1970 houve iniciativas esparsas e surgiram os primeiros movimentos e organizações verdes. Com adoração da temática por diversos cursos universitários, começava se constituir um

campo em torno do meio ambiente, no qual transitavam, se encontravam e defrontavam vários atores sociais, portadores de interesses nem sempre convergentes.

No final da década de 1970 começaram a surgir as primeiras tentativas de regulamentação do tratamento da questão ambiental, em meio às reivindicações da sociedade brasileira. Em agosto de 1981 foi aprovada a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, que criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, encabeçado pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) (Lei No. 6.938/8). Responsável por “definir as diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente, assim como as normas e padrões para a regulação do uso racional dos recursos naturais”, o CONAMA constitui com rico espaço de discussão no processo de transição democrático, durante a primeira metade dos anos 1980.

Destaque-se, igualmente, ao longo desta década o papel crescente dos, por assim sociais, representando setores sociais impactados pelos grandes projetos de investimento e/ou confrontados aos efeitos mais perversos da poluição e da precariedade dos serviços de tratamento e destinação de rejeitos sólidos (esgotos, poluição industrial etc.). Os avanços dos movimentos – indígenas, Sem Terra, Atingidos por Barragens, associações de moradores – colocavam na agenda pública a questão ambiental, num momento em que a transição democrática favorecia a discussão e as disputas sobre os padrões de relacionamento entre estado, capital e sociedade.

Não por acaso, é desta mesma década a primeira iniciativa do BNDES relacionada à questão ambiental, com a criação de uma linha de crédito para projetos industriais de conservação e recuperação do meio ambiente, com destaque para controle de resíduos e de emissões de gases em Cubatão (SP), cidade símbolo de poluição atmosférica.

Apesar de resistências e da carência de quadros capacitados na área, a problemática ambiental se impunha, mesmo que através de ações pontuais. Em 1981, a contratação de uma operação passou a ser condicionada à regularidade ambiental do empreendimento ou do projeto em questão. E, já depois de aprovada a nova Constituição, foi criada, em 1989, a primeira gerência ambiental do BNDES, que viria institucionalizar como parte dos procedimentos operacionais, a classificação dos projetos de acordo com o seu impacto ambiental.

Nos anos 1990, associado a outras instituições, como o Banco Mundial, investiu em programas de recuperação de áreas ambientalmente degradadas. A realização da II Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente no Brasil (Eco92) impulsionou diretamente o nascimento do Departamento de Meio Ambiente e a participação do Banco na elaboração e assinatura do Protocolo

de Intenções pela Responsabilidade Socioambiental (Protocolo Verde)⁵ em 1995. Cujo objetivo “é o fomento de políticas e práticas socioambientais multiplicadoras que sirvam de exemplo de desenvolvimento sustentável para as instituições concedentes de crédito oficial.” Esse movimento de comprometimento de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFD), foi uma resposta a pressões da sociedade civil. Com efeito, a preocupação em estabelecer regras, procedimentos e ferramentas com o propósito de prevenir, mitigar e eliminar impactos negativos e, em certos casos, compensar indivíduos e grupos afetados por projetos e políticas, quase sempre aparecem subordinados aos objetivos econômico-financeiros. Não seria exagero afirmar que a questão ambiental configurou – se no Banco antes como uma política de viabilização dos projetos que como um objetivo e uma questão em si.

O Protocolo de intenções expressava o compromisso das instituições financeiras federais com a incorporação de variáveis ambientais em seus processos de decisão, buscando ações que fossem coerentes com o modelo de desenvolvimento sustentável. Como, porém, não foi estabelecido qualquer mecanismo de controle dos resultados, é praticamente impossível avaliar se tratou – se de uma mera declaração de intenções ou uma efetiva política (BRAGA e MOURA, 2015).

No caso do BNDES, que interessa neste capítulo, talvez como decorrência da assinatura do Protocolo Verde, a aprovação de uma política ambiental ocorreria em 2006. Resultados imediatos da política podem ser citados: o lançamento de linhas de crédito específicas para a área de meio ambiente, elaboração de guias socioambientais, de financiamentos voltados a medidas mitigadoras, estabelecimentos dos padrões especiais que definiam os critérios e condições adotadas em atividades específicas.

Todos os pedidos de financiamento do BNDES, a partir de então, passaram a ser enquadrados de acordo com o seu risco ambiental. O projeto que recebem a classificação A são aqueles que exigem medidas preventivas e mitigadoras. Na classe B estão aqueles que trazem impactos ambientais mais leves, mas ainda assim requerem avaliação e medidas específicas. Na classificação C, o projeto é visto como sem riscos ambientais significativos. É importante destacar que, independentemente de sua simplicidade e fragilidade, tal procedimento não está preparado para simplesmente descartar um projeto, caso apresente impactos e riscos inaceitáveis, talvez pelo fato mesmo de que o que o Banco considera

5 O Protocolo Verde foi assinado em 1995 pelo Ministério do Meio Ambiente com os bancos públicos federais: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB), Banco do Estado da Amazônia (Basa), Caixa Econômica Federal (Caixa) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Em 2008 o documento foi ratificado e ganhou a denominação de “Protocolo de Intenções pela Responsabilidade Socioambiental”. Em 2009, a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), órgão de representação oficial dos bancos privados e de capital misto, também assinou o protocolo.

inaceitável seja o “veto ambiental” e a rejeição de um projeto de financiamento. Quem sabe, caso a possibilidade de uma classificação em que o meio ambiente não fosse visto apenas como uma “restrição” ou “requisito”, mas como um objetivo em si, muitos seriam os projetos reprovados. A passagem a seguir trata desta relação, para os autores não é interessante que os governos concedam mais autonomia ao BNDES neste aspecto, já que poderia dificultar a liberação de diversos financiamentos muitas vezes vistos como estratégicos. Não há, pois, como descartar a hipótese

... de que a fragilidade da política socioambiental do BNDES não é um reflexo somente da falta de sensibilidade da sua burocracia altamente tecnicada, que atribuía importância marginal aos impactos dos investimentos que o Banco financia. Mas, possivelmente, é fruto também de uma visão política estratégica das lideranças governamentais, de que sua política não pode ser forte o suficiente para gerar procedimentos que inviabilizem os financiamentos ou que, no decorrer da execução dos projetos, gerem evidências de impactos e exigências adicionais que comprometam o cronograma das obras e dos desembolsos, elevando os custos da obra, os riscos de contestações judiciais fundamentadas em provas geradas pelo processo de financiamento e, com isto também, os riscos de crédito. (CARDOSO, PIETRICOVSKY e BEGHIN:, 2015, P. 147)

A nova política ambiental, de 2006, induziu o surgimento de duas frentes de atuação: a primeira frente, qualificada de “defensiva”, voltada para minimizar os impactos ambientais negativos decorrentes das ações do Banco; a segunda, denominada de “iniciativas de vanguarda”, que incluiria, por exemplo, a “Política de Atuação no Entorno dos Projetos.”

Com o objetivo de responder às críticas a seu envolvimento em obras com grandes impactos, geradoras de tensões sociais e mobilizações das comunidades afetadas e dos poderes públicos locais, o BNDES passou a disponibilizar crédito específico para investimentos sociais no entorno do projeto. Assim, até 0,5 % do valor estimado para a obra poderia ser revertido em investimentos sociais na área de entorno do projeto.

Para Cardoso (2015), apesar da relevância potencial dessa iniciativa, poucas avaliações existem e pouco destaque teve ela no discurso do próprio Banco. A pretensão do BNDES talvez tenha sido a de projetar, a partir dos megaprojetos, planejamento territorial em que a empresa assumiria também a responsabilidade de uma “agenda de desenvolvimento para o território”. Tida como “interlocutora estratégica” ou “empresa âncora”, no novo léxico do Banco, ela

organizaria também os atores definidos pelo BNDES como estratégicos para participar desse processo.

Ancorado na convicção que suas únicas obrigações ambientais se esgotaram no cumprimento da legislação e no respeito aos licenciamentos, o BNDES vê essa Política como atingindo uma esfera de ação que transcenderia suas responsabilidades e mandato. Assim, tratar-se-ia de uma prova de boa vontade, um benefício, talvez fosse melhor dizer concessão generosa às populações e municípios atingidos, expressão de sua preocupação com os impactos adversos causados pelos seus financiamentos, no estilo da “responsabilidade social” das empresas privadas.

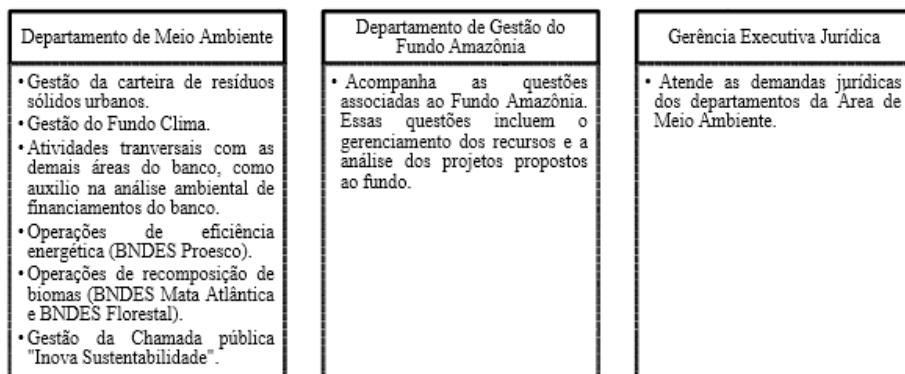
O fato, porém, que sistematicamente frustrou até mesmo as tímidas “concessões” da Política de Atuação no Entorno, é que a maioria das empresas não mostra vocação, disposição nem legitimidade para promover qualquer diálogo com as organizações e movimentos que expressam as críticas, anseios e reivindicações dos atingidos, vistos pelas empresas antes como inimigos a serem derrotados que interlocutores a serem ouvidos. Quando fizeram alguma coisa e aceitaram os financiamentos disponibilizados, quase sempre as empresas subcontratam agentes para negociar indenizações ou utilizaram os recursos para cooptar prefeitos, políticos locais e lideranças.

Some-se a esses problemas, que o sigilo bancário que protegeria as empresas impede qualquer avaliação ou controle social do uso dos recursos que deveriam beneficiar as populações e não as empresas. O resultado, lamentável, é que quase sempre os financiamentos oriundos da Política de Atuação no Entorno se transformaram em bônus às empresas responsáveis pelas obras, muito longe dos objetivos enunciados.

Em 2009 a questão ambiental sobre no escalão hierárquico do organograma: passa de uma Gerência de Meio Ambiente, localizada na Área de Planejamento, para tornar-se, em si, uma Área de Meio Ambiente (AMA). É importante destacar que a decisão de instituir a Área de Meio Ambiente deveu-se não apenas às pressões da sociedade civil e de organismos internacionais, mas também, e talvez principalmente, da perspectiva de o Banco vir a administrar um fundo de conservação da Amazônia.

A figura a seguir demonstra a estrutura definida para a AMA.

Figura 2. Estrutura da Área de Meio Ambiente (AMA) – BNDES



Fonte: Marques, 2015. P. 23

Na organização institucional do Banco, essa mudança representou a estruturação de um corpo técnico para avaliar todos os financiamentos, assim como, elaborar diretrizes e editais específicos voltados àquele segmento de atuação. Do ponto de vista técnico-organizacional assim como do ponto de vista político, o novo status de fato representava um novo tratamento para a questão ambiental. Em entrevista, um dos gerentes da área de meio ambiente explica:

... pode-se criar linhas de financiamento, treinamento, estudos e aumentar a representação do banco em eventos sobre meio-ambiente. Para passar a ser uma área foi fundamental a presença do BNDES em eventos ambientais sobre clima e seus estudos internos sobre o tema; além disso, foi impreterível, a indicação em 2007, numa conferência em Bali, para gestor ao banco de um fundo dedicado a questões florestais. Tal fundo recebe hoje o nome de Fundo da Amazônia. (*Entrevista concedida à autora em 15 de julho de 2015*).

Fruto de um acordo internacional, o novo Fundo precisava de uma instituição sólida e tecnicamente confiável para gerir os recursos e projetos, e o BNDES apareceu como a melhor aparelhado para cumprir essa função.

Fundo Amazônia: “O Brasil cuida. O mundo apoia. Todos ganham.”⁶

Um dos principais resultados das sucessivas e intermináveis reuniões internacionais sobre o tema ambiental foi a crescente consciência de o meio

6 Referência a logotipo adotado no FA.

ambiente constitui um bem comum à humanidade. Essa vocação universalista, associada às concepções dominantes em teorias de economia ambiental hegemônicas pelo pensamento neoliberal, passou progressivamente a pensar o meio ambiente como um produtor de serviços pelos quais os “consumidores” deveriam pagar. Assim, por exemplo, aqueles que conservassem suas florestas deveriam ter direito a receber, em troca, da economia global, uma remuneração pelos serviços ambientais (florestais) prestados (MARCOVITCH, 2013).

Neste contexto, a Amazônia aparece como de grande relevância e os países ricos deveriam pagar para remunerar a produção ambiental desse bioma, decisivo para preservar o estoque de biodiversidade e de recursos naturais do planeta e para a regulação do ciclo das águas e do clima. Assim, o Fundo Amazônia não nasce como

... ajuda humanitária ou qualquer coisa do gênero. Mais do que uma precificação fixada em exercícios matemáticos, ganha mais corpo a ideia de contabilizar, em futuro próximo, serviços prestados pela Natureza, e apresentar a conta. (MARCOVITCH, 2013, p. 05)

As negociações para sua criação começaram na Conferência das Nações Unidas para Mudança Climática de 2007, em Bali, Indonésia, onde o Brasil buscou expor seus esforços para redução do desmatamento da Amazônia. Fruto de um acordo com a Noruega, o FA é tido como uma forma de responsabilizar o cuidado e preservação do bioma não apenas os países amazônicos, mas também os “consumidores” dos serviços prestados. A Tabela 1 apresenta a composição e origem dos recursos que constituída o FA.

Tabela 1. Valores das Doações – Fundo Amazônia (2009-2016)

| Origem | Valor (R\$) | Participação Total (%) |
|---------------|-------------------------|-------------------------------|
| Noruega | 2.775.082.559,17 | 97,4 |
| Alemanha | 60.697.500,00 | 2,1 |
| Petrobrás | 14.221.982,31 | 0,5 |
| Total | 2.850.002.041,48 | 100,00 |

Fonte:Elaboração própria a partir de dados divulgados no sitio eletrônico do Fundo Amazônia.

O FA tem como objetivos prioritários a preservação, monitoramento e combate ao desmatamento no bioma Amazônico, contribuindo para o alcance das metas estabelecidas pelo Plano Nacional sobre Mudanças

Climáticas⁷. Foram aprovados 86 projetos, dos quais 12 já se encontram concluídos. Ao todo foram R\$ 652.666.679,18 disponibilizados.

Criado sob a gestão de Marina Silva como Ministra do Meio Ambiente, o FA foi contemporâneo e deveria apoiar dois planos voltados especificamente para a região o Plano Amazônia Sustentável (PAS) e o Plano de Prevenção e Controle na Amazônia Legal (PPCDAM). Por outro lado, 20% dos recursos do FA podem ser utilizados em sistemas de monitoramento e controle de outros biomas brasileiros, assim como em outros países amazônicos.

Responsável pela seleção, análise e acompanhamento dos projetos, o BNDES deve responder aos dois principais órgãos gestores principais: o Comitê Orientador do Fundo Amazônia – COFA, responsável por determinar diretrizes e acompanhar os resultados, e o Comitê Técnico do Fundo Amazônia, formado por especialistas nomeados pelo Ministério de Meio Ambiente, com a atribuição de avaliar os cálculos relativos à redução efetiva das emissões de carbono oriundas do desmatamento.

As propostas submetidas ao Fundo devem se enquadrar em quatro áreas de atuação, a saber: monitoramento e controle, fomento a atividades produtivas sustentáveis, ordenamento fundiário e territorial e, finalmente, desenvolvimento científico e tecnológico. Para aquelas ações extra-amazônicas, são duas as áreas de concentração: controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e sistemas de monitoramento em outros países tropicais.

A bibliografia consultada, a análise dos relatórios anuais do Fundo e as entrevistas realizadas com integrantes do corpo técnico deste departamento permitem afirmar que muitos foram os esforços feitos para garantir a sua consolidação como instrumento de políticas para região, mas os problemas e dificuldades muitas vezes surgiram dentro do próprio BNDES, que nunca havia lidado com esse tipo de iniciativa. Não foram poucas as críticas, também, à forma como o Fundo foi estruturado.

Estruturação, funcionamento e críticas ao Fundo Amazônia

Os projetos concorrentes aos recursos do Fundo Amazônia podem ser submetidos por instituições do terceiro setor, universidades e pelo poder público (município, estado e união). A Tabela 2 mostra a distribuição dos recursos foram distribuídos desde a criação do FA.

7 Lançado em 2008, o plano busca incentivar o desenvolvimento e aprimoramento de ações de mitigação da emissão de gases de efeito estufa. Dentre suas metas está a redução do índice de desmatamento da Amazônia em 80% até 2020.

Tabela 2. Projetos Apoiados por Natureza do Jurídica do Responsável

| Responsável | Nº de Projetos | Participação |
|--------------------|-----------------------|---------------------|
| Universidades | 6 | 2% |
| Internacional | 1 | 2% |
| União | 6 | 22% |
| Municípios | 7 | 1% |
| Estados | 21 | 42% |
| Terceiro Setor | 39 | 31% |
| Total | 80 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados divulgados no Relatório Anual Fundo Amazônia, 2015.

Como o BNDES jamais havia operado um Fundo com características similares, tão específicas como o Fundo Amazônia, o Banco optou por adotar as mesmas rotinas e procedimentos com os quais estava habituado e para os quais estava qualificado. As críticas consideram que esta opção tem-se mostrado pouco adequada, pois desconsidera as particularidades dos projetos a serem apoiados e os submete a procedimentos burocráticos vistos como excessivos.

Os rigorosos critérios de avaliação, a extensa documentação obrigatória e as garantias a serem oferecidas para a execução das propostas são vistas e justificadas pelo corpo técnico como uma forma de assegurar a viabilidade e sucesso do projeto. O fato inegável, porém, é que este padrão dificulta, quando não impede, o acesso daquelas instituições menos estruturadas, como associações de moradores, cooperativas e governos locais, cujas contribuições aos objetivos do próprio FA são sempre enaltecidas nas cerimônias e nos documentos oficiais. A atuação decisiva dos poderes locais e a necessidade de participação da sociedade civil ficam nos discursos.

Como consequência, muitos projetos pequenos acabam não sendo aceitos, ou nem sequer são apresentados. As propostas inovadoras, surgidas da criatividade e experiências locais, ficam pelo caminho, sufocadas por uma burocracia preparada para lidar com grandes operações (GUIMARÃES, 2013).

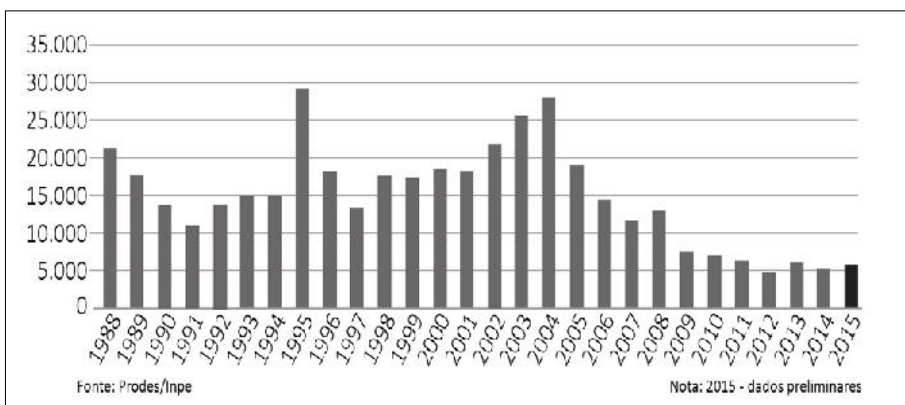
A diferença de cultura institucional entre o BNDES e as instituições proponentes é uma questão importante nesta análise. A forma como são regidas as propostas, o entendimento das prioridades dos temas e iniciativas, bem como as relações de causa e efeito de ações conta o desmatamento, não necessariamente são interpretadas da mesma forma entre os proponentes e o BNDES. (PINSKY, 2013, p. 265)

Entende-se que, nestas circunstâncias, são as instituições com capacidade técnico-burocrática consolidadas as credenciadas a captar recursos expressivos. Instituições vinculadas ao Governo Federal, por exemplo, apesar de uma quantidade de projetos pequena (6), captou nada menos de 22% dos recursos do Fundo. Dentre esses órgãos públicos, estão: o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o Fundo Brasileiro para Biodiversidade (FunBio), o Serviço Florestal Brasileiro e o IBAMA. As atividades destas instituições concentram-se, principalmente, na área de desenvolvimento científico, promoção de tecnologias de monitoramento e de implementação de novos sistemas de controle de desmatamento.

O acompanhamento das propostas também segue o modelo dos demais financiamentos do BNDES, que consiste no envio de planilhas periódicas, visitas técnicas in loco e controle dos fluxos financeiros. Esse também é um aspecto que limita a atuação dos projetos. Para Sasaki (2013), a atividade de controle financeiro gera uma demanda grande de trabalho, o que para as organizações de menor porte consome parte significativa do tempo das equipes.

Outra crítica feita ao funcionamento do Fundo relaciona-se à ausência de documentos reunindo e consolidando os resultados, de modo a que se possa avaliar a efetividade dos financiamentos para a consecução de seu objetivo central, qual seja a redução do desmatamento da Amazônia. Observa-se na Figura 3 no triênio 2013-2015 a taxa de desmatamento manteve-se no patamar de 5.000 km²/ano. Como pode ser observado esta é uma expressiva diminuição quando comparada aos níveis dos últimos 20 anos, embora ainda seja preocupante a extensão da destruição. Mais preocupante ainda é a constatação que desde 2013 há uma inversão da tendência, com um aumento das áreas desmatadas.

Figura 3. Taxa de desmatamento na Amazônia - 1994-2016 (Km²/Ano)



Fonte: Instituto Socioambiental

Há controvérsias se e em que medida a diminuição dos índices de desmatamento poderia ser atribuída às ações do FA. Após exame das ações financiadas, Guimarães 2013 afirma não ser possível estabelecer uma relação causal destas com a queda do desmatamento. Em apoio a sua tese, o autor argumenta, por exemplo, que até 2015, 48% dos recursos foram aplicados em “Monitoramento e Controle”⁸, com foco, sobretudo, na estruturação de instituições de monitoramento e controle ambiental.

Acerca das razões de uma inversão da tendência, apontando para o avanço do desmatamento desde 2013: leniência, desmontagem do IBAMA e concessões políticas a forças que sustentam a ocupação predatória da Amazônia. O recente anúncio feito pelo governo da Noruega⁹ de sua decisão de cortar pela metade seu aporte ao Fundo Amazônia talvez indique o início do fim de um esforço cujo balanço mais aprofundado ainda está para ser feito. Esta redução, por sinal, já era esperada, uma vez que “de acordo com as regras acordadas entre os dois países, o fluxo de recursos depende da redução das taxas de desmatamento e elas voltaram a crescer nos últimos três anos” (RAMOS, 2017).

Tem toda razão a Diretora do Programa de Política e Direito Socioambiental do ISA quando sentencia:

O vexame tem razão de ser não porque houve uma decisão unilateral dos noruegueses de cortar recursos para o Brasil. Na verdade, essa decisão não foi tomada. A redução de recursos para o Fundo ocorre porque o próprio governo brasileiro não fez seu dever de casa para manter o ritmo de queda do desmatamento. Entre 2003-2004 e 2011-2012, a taxa dos desmates na Amazônia caiu de 27,7 mil km² para 4,5 mil km². Entre 2013-2014 e 2015-2016, ela saltou de 5 mil km² para 8 mil km². (RAMOS, 2017)¹⁰

Um balanço mais cuidadoso e detalhado do Fundo Amazônia em elaboração mostrará sua real efetividade, mas é inegável que ele propiciou recursos e permitiu apoiar ações que, de maneira direta ou indireta, contribuíram para reduzir os desmatamentos. Ao mesmo tempo, fica claro que não bastam recursos financeiros se não há, de fato, uma forte coalizão de forças que sustente políticas

8 A participação dos demais componentes é de: produção sustentável 24%, ordenamento territorial 13% e desenvolvimento científico e tecnológico 15%.

9 “Noruega anuncia que deve cortar pela metade repasse ao Fundo Amazônia” (<https://g1.globo.com/natureza/noticia/noruega-anuncia-que-deve-cortar-pela-metade-repasse-ao-fundo-da-amazonia.ghtml>).

10 Para completar o vexame, interpelado pela imprensa sobre as garantias de que doravante haveria uma redução do desmatamento, o ministro José Sarney Filho, do Meio Ambiente, respondeu: “Apenas Deus poderia garantir isso. Mas eu posso garantir que todas as medidas para reduzir o desmatamento foram tomadas. Nossa expectativa e esperança é que diminua” (<https://oglobo.globo.com/brasil/noruega-diminuira-pela-metade-sua-contribuicao-ao-fundo-da-amazonia-21507253>).

governamentais consistentes e capazes de fazer face aos poderosos interesses, de potentes locais e seus representantes nacionais, que promovem a exploração irracional dos recursos naturais do país.

Considerações finais

A emergência do meio ambiente como questão pública e política, revela a complexidade de um campo cujas disputas não se resolvem com declarações retóricas. Das abordagens neomalthusianas que prognosticam a catástrofe em razão das pressões demográficas e desenvolvimentistas sobre a base imutável de recursos naturais aos *experts* internacionais que propugnam resolver o problema através de uma mercantilização e precificação universal dos “serviços ambientais”, passando por conservacionismos de vários matizes e de reivindicações por “justiça ambiental”, que denunciam as desigualdades na repartição dos recursos e dos impactos ambientais, o fato é que uma agência pública como o BNDES não poderia ter ficado insensível à questão. As resistências e reticências expressam o caráter reativo, poder-se-ia dizer passivo, do Banco e, de modo mais amplo, do Estado brasileiro.

Inegável que a inserção da problemática como uma questão de Estado foi resultado combinado de pressões internacionais e internas. Estas últimas emergem, se ampliam e fortalecem sobretudo a partir do processo de redemocratização, na década de 1980.

Estas pressões começaram a chegar ao BNDES como resultado de seu comprometimento com políticas e projetos que provocavam graves danos sociais e ambientais a amplas comunidades, incluindo de maneira desproporcional populações indígenas, quilombolas e tradicionais.

Para citar apenas um exemplo, a sistemática violação de direitos humanos na construção e operação de grandes barragens, quase sempre com financiamento do Banco, foi reconhecida por um órgão do próprio Estado brasileiro – o Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, ligado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (CDDPH, 2011). Em relatório elaborado por uma Comissão Especial, aprovado unanimemente pelo CDDPH, o BNDES é citado duas vezes, por ter apoiado a construção das usinas de Cana Brava e de Chapecó, responsáveis por inúmeras violações de direitos humanos.

Embora a sensibilidade ambiental do Banco tenha avançado ao longo dos anos, é inegável que, como agência estatal reconhecida como centro de formulação de políticas, poderoso pela massa de recursos que controla, o Banco poderia e deveria ter operado como um agente de mudança no paradigma extrativista predatório, forma periférica do que Harvey chamou de “acumulação do capitalismo por espoliação” (HARVEY, 2004), que encadeia o país a uma

forma de inserção internacional com enormes consequências ambientais. Apesar dos diversos instrumentos criados ao longo dos anos, percebe-se que a lógica dos financiamentos do Banco, as diretrizes e ações que se poderia designar de ambientais foram totalmente incapazes de compensar ou mitigar, para usar a língua franca do ambientalismo oficial, os dramáticos impactos do modelo vigente. A fragilidade, inconsistência e pálidos resultados da Política de Atuação no Entorno expressam, melhor que nada, a falência da tentativa de viabilizar ambientalmente um padrão de desenvolvimento ambientalmente insustentável.

A constituição e desempenho do Fundo Amazônia, como se mostrou, embora de maneira rápida e ainda superficial, expressam também, a seu modo, a mesma contradição. Alguns resultados são alcançados, mas estão permanentemente ameaçados por uma lógica e dinâmica que permanecem intocados, e que, ao fim e cabo, conformam o destino reservado ao meio ambiente e às populações amazônicas pela acumulação por espoliação periférica e dependente.

Mesmo ali e quando diretrizes e quadros técnicos do BNDES assumiram compromissos mais decididos com a busca de novos critérios e parâmetros para uma efetiva política de preservação e promoção do meio ambiente e dos direitos ambientais de populações afetadas, as decisões de investimento reduzem aqueles esforços a meras e irrisórias compensações. Permanece o desafio de se construir um banco que faça de seu compromisso com o desenvolvimento econômico e social um compromisso com a concepção e implantação de um novo modelo que desafie o processo de transformação do país em exportador de recursos naturais e “serviços” ambientais.

Referências

- ACSELRAD, H. “Conflito social e meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro”.
In: ACSELRAD, H. Conflito social e meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro.
Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. P. 7- 18.
- ACSELRAD, H. “Política Ambiental e Discurso Democrático: o caso do Conselho Nacional de Meio Ambiente”. *In: SILVA, J. et al. Atores sociais, participação e ambiente.* Porto Alegre: Decasa Editora, 2008. P. 13-36
- BORGES, C. “A proteção dos direitos humanos e do meio ambiente no financiamento do desenvolvimento: tendências globais, visões emergentes e desafios para o fortalecimento da Política Socioambiental do BNDES”. *In: Política Socioambiental do BNDES: Presente e Futuro.* Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2015. P. 23-54.
- BRANDÃO, C. *A busca da utopia do Planejamento Regional.* Curitiba: Revista Paranaense de Desenvolvimento, 2011, n 120. P. 17-37.
- CARDOSO, A; PIETRICOVSKY, I; BEGHIN, N. “Política socioambiental do BNDES: da saída pela tangente à busca de soluções compartilhadas”. *In: Política*

- Socioambiental do BNDES: Presente e Futuro*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2015. P. 135- 150.
- CDDPH – CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA. Comissão Especial “Atingidos por Barragens” Resoluções nºs 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07. Aprovado em 22/11/2011). Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cndh/relatorios/relatorio-c.e-atingidos-por-barragens>. Último acesso em: 06 de novembro de 2017.
- FUCKS, M. *Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro – ação e debate nas arenas públicas*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2001. P. 29-68.
- Fundo Amazônia. Relatório Anual de Atividades, 2015. Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site_pt/Galerias/Arquivos/Relatorio_Anuar/RAFA_2015_PORTUGUES.pdf. Último acesso em: 11 de março de 2017.
- GHIBAUDI, J. HIRT, H. “Inserção Internacional e Permanências Estruturais: Os limites da política do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (2003-2014)”. In: *Nuevos Escenarios y Desafíos para el Desarrollo de la Perifería*, Universidad Nacional de Moreno. Moreno, Argentina. Novembro de 2016.
- HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- MARQUES, I. L. *A relação do BNDES com o Meio Ambiente: Um balanço das iniciativas, programas, fundos, e financiamentos diretos do banco no período de 2008 a 2012*. Monografia de conclusão de curso. Faculdade de Economia. Universidade Federal Fluminense, 2015.
- Meadows et al. *The Limits to Growth: a report for the Club of Rome’s project on the predicament of mankind*. New York: Universe Books, 1972.
- PALHANO, N. *Setor Elétrico e meio ambiente: a institucionalização da “questão ambiental”*, 2001. Tese de Doutorado (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2001.
- RAMOS, A. *Queda em repasses da Noruega para Fundo Amazônia não é surpresa*. Instituto Socioambiental, 23/07/201. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-ppds/queda-em-repasses-da-noruega-para-fundo-amazonia-ja-estava-prevista>. Último acesso em 06 de novembro de 2017.
- VAINER, C. “Recursos Hidráulicos: questões sociais e ambientais”. In: *Estudos Avançados: Dossiê Energia*. Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Avançados, V. 12, nº 59, abril de 2007.
- VAINER, C. *BNDES: O Banco, o território e o meio ambiente*. Anais do Encontro Nacional da Associação de Planejamento Urbano E Regional, 2013. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4678/4569>
- VIOLA, E. LEIS, H. *O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável*. Câmara dos Deputados, mimeo, 1992.

Capítulo 7

Conflitos e diálogos entre movimentos sociais e o BNDES

Flávia Braga Vieira e Maria Julia Giménez

Introdução

O desenvolvimento carrega diversos conteúdos que lhe dão sentido. Trata-se de um conceito que permeia nossas formas de olhar o presente desde uma perspectiva comparada com o passado e, da mesma forma, de expectativa em relação ao futuro. Neste sentido, em que pese a versatilidade do termo, todas as conceituações carregam um componente comum, como afirma Celso Furtado (1991): se definem a partir de um horizonte socialmente construído, na expectativa de que o futuro guarde em si a promessa de um maior bem-estar. Mas, de que se trata este “maior bem-estar”? Quem define este “horizonte”? Que mecanismos facilitam alcançar este objetivo? Quem são os beneficiários desta meta?

Como horizonte que define políticas, o desenvolvimento é definido a partir dos modos de acumulação e relações de poder que se estabelecem em um determinado tempo. A abrangência do significado do que é – e promove – o desenvolvimento, envolve projetos que se confrontam e confluem para incidir no estabelecimento dos limites, alcances e horizontes do presente e do futuro.

Em termos teóricos, técnicos e normativos, o discurso do desenvolvimento não só configura conceitos, enunciados e estratégias, mas também estabelece âmbitos de ação que se materializam na criação de instituições nos diferentes contextos. Para isso, se constroem e põem em funcionamento uma série de aparelhos encarregados da organização, reformulação e movimentação deste discurso. A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, se enquadra nesta lógica.

Surgido no calor da proposta cepalina durante o governo Vargas, o BNDE respondeu à iniciativa estatal de pôr em marcha uma instituição financeira nacional que facilitasse créditos de logo prazo para promover o desenvolvimento no Brasil. Transcorridas mais de seis décadas da sua fundação, o Banco tem se consolidado como uma instituição moderna, que conjuga um alto nível de burocratização e um Conselho de cunho político, onde se estabelecem as diretrizes pautadas pela instituição e a comunicação entre a instituição e

os agentes públicos e privados. Sua história, contudo, não é linear. Ao longo deste período, embora mantendo suas funções de promotor (financiador) do desenvolvimento, uma série de mudanças foram reestruturando seus desafios, linhas de ação e orientações políticas.

Nas últimas duas décadas as discussões em torno do conceito de desenvolvimento tornaram-se assunto central da agenda pública brasileira, em consonância com os processos regionais. Ao começar o novo século, em vários países da América Latina se elegeram presidentes saídos de setores políticos que manifestavam um distanciamento da receita neoliberal hegemônica durante as décadas de 1980 e 1990. Isto provocou uma reorganização das forças políticas. Governos como os de Chávez, na Venezuela, Morales, na Bolívia, Mujica, no Uruguai e Lula, no Brasil, tiveram como uma de suas características mudanças – com diferentes intensidades e caminhos – na prioridade das agendas públicas, logrando reinstaurar o social no centro do debate político e estabelecendo um diálogo diferencial com alguns setores da sociedade civil até então limitados ao confronto na rua. De que trataram estas novas prioridades e quem eram seus atores?

Partindo da ideia de que estes processos são resultado de confrontos e confluências de projetos surgidos e impulsionados pela sociedade civil organizada, e compreendendo que o BNDES é um aparelho de Estado de grande relevância para os processos políticos, econômicos e sociais ocorridos no país durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2005; 2006-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014; 2015-2016), do Partido dos Trabalhadores (PT), este capítulo pretende realizar uma reconstrução empírica que some elementos à análise dos processos políticos contemporâneos, dos repertórios de ação da sociedade civil organizada, e dos avanços e limites de mudanças no interior do Banco durante os anos PT.

Tendo como foco de estudo o BNDES, por um lado se busca entender como a questão social foi reformulada pelo Banco, assim como também os repertórios de ação empreendidos pela sociedade civil organizada para introduzir demandas sociais e incidir nas políticas do BNDES. Frente à amplitude do tema, foram adotados dois recortes.

Um deles, apresentado na primeira parte, pretendeu reconstruir a maneira pela qual o “social” apareceu no BNDES, e as formas e transformações institucionais a partir das quais se abordou a questão. Com este objetivo, realizou-se uma breve contextualização dos períodos anteriores às gestões vinculadas aos governos PT, que permitem analisar comparativamente algumas mudanças no desempenho da área social do Banco.

Na segunda parte do texto, desenvolve-se um breve histórico das iniciativas de diálogo (e de confronto) de organizações da sociedade civil com o Banco nos

governos do PT. Para tanto, consideraram-se os grupos organizados que vêm vocalizando demandas de transparência relativas aos financiamentos e operações do Banco, nos quais se incluem ONGs, sindicatos e movimentos sociais, essencialmente articulados na chamada “Plataforma BNDES”. Esta iniciativa teve início em 2007 e contou com a participação de 38 organizações. A Plataforma apresentou ao BNDES, ainda em 2007, um documento de reivindicações que foi respondido pelo presidente do Banco, Luciano Coutinho, comprometendo-se com a agenda prioritária ali exposta. Em novembro de 2009, a Plataforma organizou o I Encontro Sul-americano de Populações Impactadas por Projetos Financiados pelo BNDES e, até 2011, seguiu articulando iniciativas de questionamento ao Banco. Em 2013, foi criado institucionalmente no Banco o “Fórum de Diálogo: Sociedade Civil e BNDES”, o qual realizou alguns encontros.

Por fim, são apresentadas algumas conclusões preliminares e apontamentos a respeito dos alcances e limites destas experiências de relação sócio-estatal que produzem, ao mesmo tempo, *conflitos* entre as partes e *diálogos* institucionalizados, na disputa sobre concepções de desenvolvimento para o país.

O levantamento de informações foi realizado através de: 1) pesquisa documental (vídeos de internet, relatórios, notas, documentos – sistematizados em um banco de dados com 56 fontes); 2) entrevistas com atores-chave dos movimentos sociais e seus interlocutores no Banco (três entrevistas com membros do BNDES e três entrevistas com representantes de movimentos sociais e ONGs).

O “S” do BNDES

Ainda que o desenvolvimento, nas suas diversas concepções, contemple necessariamente um horizonte social, apenas em princípios da década de 1980 o “S” foi incorporado à sigla do banco estatal promotor do desenvolvimento nacional. Através do Decreto-Lei Nº 1940, de 25 de fevereiro do ano 1982, o governo ditatorial, sob o comando do General João Figueiredo, instituiu o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), destinado a custear investimentos em alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno agricultor, a partir de recursos provenientes de contribuição social sobre venda de mercadorias e serviços e receita de instituições financeiras. Indicado como gestor da totalidade deste fundo, segundo orientação estabelecida pela Presidência da República, a partir de então o Banco agregou a sua sigla o S do Social, e se criou a Área de Projetos IV, responsável pela aplicação do FINSOCIAL, que em 1989 passou a se chamar Área de Operações Sociais.

Na segunda metade dos anos 1980, o Banco começou a gerir apenas uma parte dos recursos do FINSOCIAL e, em 1990, durante o governo Fernando

Collor Mello, o Fundo foi extinto e com ele a Área de Operações Sociais (BARBOSA, 1995). Apesar dos retrocessos em todas as áreas sociais ocorridos durante a década de 1990, provocados pelos governos que implementaram a agenda neoliberal do Consenso de Washington, algumas das mudanças da Constituição de 1988 e a luta de diversos setores da sociedade civil permitiram resistir e ingressar a conta-gotas a demanda no aparelho do Estado.

Elemento importante para compreender as transformações na abordagem do “social” por essa instituição financeira foi a alteração da destinação dos recursos provenientes da arrecadação das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS, criado por meio da Lei Complementar nº 07, de 07 de setembro de 1970), e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP, instituído pela Lei Complementar nº 08, de 03 de dezembro de 1970). Estas contribuições passaram a ser alocadas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT, instituído em 1990), e direcionadas ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e, pelo menos quarenta por cento, ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a cargo do BNDES¹.

Junto ao FAT foi criado o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, o CODEFAT passou a atuar como gestor do Fundo, elaborando diretrizes para programas e para alocação de recursos, acompanhando e avaliando seu impacto social e propondo o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas públicas de emprego e renda, bem como de fiscalização da administração. (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT.)

Ainda que o lugar ocupado pelos representantes dos trabalhadores neste Conselho mereça ser abordado especificamente, é possível afirmar que, já no governo Fernando Henrique, as demandas da sociedade civil oriundas, por exemplo, do CODEFAT exigiam a criação de uma área que destinasse fundos para abordar os graves problemas de desigualdade social vigentes no país (NEVES e LEAL, 2011). Em 1996 o BNDES voltou a criar a Área Social, sob a denominação de Área de Desenvolvimento Regional e Social, e em julho de 1997, se instituiu o Fundo Social, para apoio financeiro não reembolsável destinado a:

... projetos de caráter social, direcionados prioritariamente à população carente, nos segmentos de geração de emprego e renda, serviços urbanos, saúde, educação e desporto, justiça, alimentação, habitação, meio ambiente,

1 Assim, quase a metade dos recursos legalmente recolhidos para favorecer trabalhadores eram consagrados à gestão do Banco para promover o “desenvolvimento”... Certamente no suposto de que o “desenvolvimento” é de interesse dos trabalhadores.

cultura, desenvolvimento rural e outras ligadas ao desenvolvimento regional e social. (BNDES, 1997)

A Resolução 902/97 estabeleceu um patrimônio inicial de R\$ 24 milhões, composto de recursos originários de: “I – Contribuição do BNDES, correspondente a até 10% (dez por cento) do seu lucro líquido do ano anterior, e limitada a 0,5% (meio por cento) do seu patrimônio líquido; II – Recursos decorrentes da rentabilidade auferida com a aplicação das disponibilidades do Fundo Social” (BNDES, 1997). Neste mesmo marco normativo foram indicados como possíveis beneficiários dos recursos as pessoas jurídicas de direito público interno e entidades sem fins lucrativos, públicas ou privadas – incluindo empresas autogestionadas, destinando os recursos a:

I) apoio a projetos destinados à população carente, enquadrados em programas especificamente aprovados para esta finalidade, pela Diretoria do BNDES;

II) apoio complementar a projetos de caráter social, beneficiários de recursos reembolsáveis, destinado a:

a) capacitação profissional dos agentes envolvidos nos projetos sociais, com o objetivo de formar profissionais que possibilitem a implementação, reprodução e autossustentação do projeto;

b) realização de estudos, projetos e diagnósticos visando a formulação de soluções para questões sociais que integrarão projetos específicos passíveis de apoio;

c) parcela de investimento integrante do projeto principal cujos benefícios sejam apropriados por população carente. (BNDES, 1997)

Segundo os dados registrados na Tabela de Operações Celebradas pelo BNDES no Âmbito do Fundo Social 1998-2015², em 1998 foram registradas 15 operações, destinando pouco mais de R\$ 17 milhões. Já nos anos seguintes, esta cifra duplicou alcançando, em 2002, 44 operações, com um montante total de R\$ 34 milhões.

Assim, como indicam a fonte citada e as explicações dadas por Beatriz Azeredo, primeira diretora da Área Social, em entrevista concedida a Roberto Neves (NEVES, 2009 *apud* NEVES; LEAL, 2011), as operações destes primeiros anos estiveram orientadas a crianças e jovens em situação de risco social, numa extensa gama de formas de atuação: projetos voltados para saúde, educação,

2 Em: “Tabela de Operações Celebradas pelo BNDES no Âmbito do Fundo Social 1998-2015”. Elaboração pelo BNDES, enviado em comunicação direta (em 11 de novembro de 2015) com o Serviço de Informação ao Cidadão do BNDES.

informática, profissionalização, geração de renda etc. O foco colocado sobre a “população carente” será uma constante desta primeira etapa do funcionamento do Fundo Social durante as gestões vinculadas ao governo FHC.

Como seria questionado mais tarde, ainda que os destinatários e a natureza dos recursos do Fundo Social trouxessem inovações, a natureza da concessão destes recursos manteve-se no mesmo padrão do utilizado nas outras áreas do Banco – analisar projetos, identificar sustentabilidade, possibilidade de manutenção, condições de gestão etc. –, implicando em fortes obstáculos a uma ampla participação de organizações da sociedade civil.

Após a vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002, mudanças na gestão institucional, novas diretrizes e nova diretoria atingiram também a forma de abordagem da questão social no interior da instituição financeira. Neste contexto, a Área Social passou a ter o nome de Área de Inclusão Social. Segundo explicou Elvio Gaspar, diretor desta área de 2005 a 2012:

[No BNDES] o social era entendido como as empresas o trabalham. Criam uma instituição, e aí ficam fazendo uma expiação de culpa, não é? As fundações pegam uma comunidade qualquer, pega a molecada, bota uniforme, passa os estudos, as crianças ganham um prêmio de matemática, e é orgulho dos pais... é basicamente isso, é pontual, não é sistêmica. Essa é a ação empresarial clássica brasileira. Qualquer coisa estrutural está fora... uma tentativa de apaziguar. E o BNDES não era diferente disso. E eu acho que culturalmente continua não sendo diferente disso. Daí porque o valor que é atribuído à função social do BNDES, que é uma parte do lucro, é uma carga só. Bom, quando a gente entrou, começamos a gastar e existiu certa resistência. Resistência pelo gasto: “para que esse gasto?”, “isso não era para gastar!”. Na prática, se aplicava em um monte de coisas, do tipo grandes empresas, na fundação da Vale, na Odebrecht... Mas eram ações numa única comunidade, que ajudava a uma comunidade... não era uma coisa sistêmica que ajudasse uma região ou uma categoria. Nesse sentido, não havia nada. E aí a gente começou a fazer uma reflexão: pra que esse Fundo Social? Se a gente vai apenas lavar a cara das grandes corporações, isso não faz sentido pro Banco [...] Isso foi o início da conversa, e então decidimos o seguinte: a gente pode contribuir, sim, para coisas sistêmicas fazendo aquilo que o Banco faz melhor. Porque quando o Banco apoia uma escola dando dinheiro para fazer um projeto de computadores, você está fazendo uma coisa que não conhece bem; o Banco não é o ministério de educação. Então está soltando um dinheiro que desconhece como opera e corre o risco de não agregar nada além do dinheiro. Essa era a primeira

discussão. Por que a gente vai continuar? Não vão porque a gente só é uma fonte de dinheiro. Não é nada além do dinheiro. E, aí a gente começou a desenvolver o raciocínio de que a gente podia usar esse dinheiro e botar alguma coisa mais do que dinheiro. E que é o que a gente sabe. Avaliar negócios. E avaliar negócios, avaliar possibilidades de desenvolvimento de negócio, possibilidade de geração de trabalho e renda ... então toda essa expertise poderia ser aplicada. Aí falamos, vamos apoiar atividades produtivas de baixa renda que não conseguem evoluir, exatamente pelo déficit diverso de conhecimento, de formação, de capital, de treinamento e de métodos de gestão, apoiando para que aquelas atividades, aquele pequeno negócio, pudesse superar suas insuficiências de tecnologia e tudo mais. Então esse foi o raciocínio, daí essa evolução... (*Entrevista com Elvio Gaspar, em 2015*)

Desde a perspectiva de Elvio Gaspar, durante os anos do governo PT as ações realizadas com os recursos não reembolsáveis³ do Fundo Social do BNDES se deslocaram de ações pontuais sobre uma comunidade, a ações com pretensões de transformações estruturais ou de apoio no desenvolvimento produtivo de uma categoria ou atividade, determinada territorialmente segundo carências e potencialidades. Neste sentido, como também expõem Neves e Leal (2011), o foco da ação passou do tipo de beneficiário (população carente) para uma finalidade: redução de desigualdades social e econômica, e geração de renda e emprego – investimentos coletivos, cooperativas e microcrédito.

Segundo estes autores, no que tange à norma do Fundo Social, o período aberto com o governo petista pode ser caracterizado em três etapas. A primeira, que começa em 2003, foi definida pela prioridade para projetos inovadores e replicáveis como políticas públicas, com ênfase na dimensão social. A partir de 2005, com a mesma perspectiva de redução de desigualdades sociais e econômicas, se deu uma reestruturação que definiu prioridades segundo bases territoriais com carências ou potencialidades, focando em projetos que atuem de forma intersetorial e interinstitucional, visando ampliar o impacto das ações apoiadas, com foco nas áreas com baixo nível de desenvolvimento. Também houve ampliação das modalidades de apoio e da diversidade dos projetos, com destaque para o apoio aos catadores de materiais recicláveis, por meio de seleção

3 “Os recursos não precisam ser reembolsados e têm aplicação restrita em projetos de caráter social, cultural, ambiental, científico e tecnológico, complementando o apoio financeiro reembolsável do BNDES para esses temas estratégicos. Os recursos têm origem em parte do lucro do Banco, como o Fundo Social, ou em doações externas, como o Fundo Amazônia. Vale ressaltar que, no caso de descumprimento das condições do financiamento não reembolsável, a instituição beneficiada é obrigada a restituir os recursos ao Banco”, em *Relatório Anual*, 2013.

de projetos de cooperativas, e a saúde, com destaque para a estruturação da Rede Brasilcord em parceria com o INCA, em todas as macrorregiões brasileiras. E uma terceira etapa, iniciada em outubro de 2008, quando começaram a ser priorizados investimentos para geração de emprego e renda, para enfrentamento da questão ambiental e vinculados a grandes projetos financiados pelo BNDES, todos condicionados à previsão no Plano de Aplicação do Fundo Social. Buscava-se dinamizar os créditos a partir de parceiros estratégicos que capilarizaram os capitais pelo território brasileiro.

No relativo aos recursos e destinatários do Fundo Social, durante estas etapas observam-se mudanças.

Tabela 1. Operações Celebradas e número de beneficiários do Fundo Social

| Etapas | Quantidade de beneficiários | Recursos em R\$ |
|---------------|------------------------------------|------------------------|
| 2003 | 77 | 21.819.099 |
| 2004 | 80 | 22.716.455 |
| 2005 | 62 | 26.0639.321 |
| 2006 | 59 | 43.398.520 |
| 2007 | 44 | 14.569.277 |
| 2008 | 63 | 20.146.962 |
| 2009 | 67 | 47.321.775 |
| 2010 | 74 | 61.947.567 |
| 2011 | 62 | 67.474.589 |
| 2012 | 57 | 82.957.791 |
| 2013 | 56 | 141.984.859 |
| 2014 | 57 | 291.957.461 |

Fonte: “Tabela de Operações Celebradas pelo BNDES no Âmbito do Fundo Social 1998-2015”.

Durante o período 2003-2005, os gastos do Fundo Social rondaram os R\$ 20 milhões, mas duplicaram-se as operações em relação às gestões anteriores, concretizando-se perto de 70 por ano. No período 2006-2008 houve acentuado aumento dos gastos, que se aproximaram de R\$ 43 milhões para 59 operações em 2006, R\$ 14 milhões em 44 operações em 2007, e R\$ 20 milhões em 62 operações, em 2008.

Por último, no terceiro período manteve-se, com leve diminuição, o número de operações, mas com um significativo aumento dos fundos não reembolsáveis utilizados. Reflexo do aumento dos recursos que alimentaram o Fundo Social, subindo de 0,5% para 1,5% do patrimônio líquido do Banco, em 2009 se gastaram R\$ 47 milhões, em 2010 R\$ 62 milhões, em 2011 R\$ 67 milhões, em 2012 R\$ 82 milhões, chegando a R\$ 140 milhões em 2013 e R\$ 290 milhões em 2014.

Também se diversificou o apoio não reembolsável por meio da criação de novas linhas de apoio, como: o Fundo Cultural, para apoio a investimentos

de natureza cultural; o Fundo Tecnológico (Funtec), para apoio a projetos de desenvolvimento tecnológico; Fundo de Estruturação de Projetos (FEP), para apoio à realização de pesquisas que contribuam para a formulação de políticas públicas ou a geração de projetos relacionados ao desenvolvimento econômico e social do Brasil e da América Latina; e o Fundo Amazônia, para apoio a ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas no bioma amazônico⁴.

Segundo Leonardo Pamplona, gerente do Departamento de Economia Solidária do BNDES desde 2009 até a data da pesquisa, estas mudanças qualitativas e quantitativas se deveram a “motivos externos e internos, e relacionados ao mesmo motivo”. Durante entrevista ele explicou:

Os recursos não reembolsáveis são oriundos do lucro do Banco. Uma parte do lucro serve como referência de como se construir um orçamento de utilização de recursos não reembolsáveis. Tem uns limites, lá na regra, e tal. Tem uma época que se usavam muito pouco. Fazia-se coisas muito experimentais, ainda. Trabalhar com uma cooperativa diretamente, por exemplo, de baixa renda, de agricultura familiar... Você lidar com todas as questões que envolvem aquela cooperativa, num processo padrão do Banco, de uma grande empresa, você tinha pouca margem de ação. Uma escala baixa, e você utilizava pouco aquele recurso que era disponível. Então, internamente existiam esses questionamentos, “poxa, vocês estão utilizando pouco, como é isso?”; e externamente a mesma coisa, “poxa, tem que fazer mais, vocês têm condição de fazer mais”. E num processo de planejamento estratégico ao longo de 2008, a gente chegou a essas conclusões. E começamos a articular mais com a política pública; a atrair parceiros, e fizemos parcerias com uma diversidade enorme de instituições, privadas, fundações empresariais, governos de estado, até organizações da sociedade civil a gente fez alguma coisa. E chegamos a uma situação, dois anos para trás, que chegamos a um estágio em que estamos usando todo esse recurso disponível. *(Entrevista com Leonardo Pamplona em 2015)*

Tal como apontam Elvio Gaspar e Leonardo Pamplona nas entrevistas, a vontade de atingir pequenos produtores e apoiar o desenvolvimento regional enfrentava dificuldades decorrentes da incapacidade destes setores para responder às exigências de avaliação próprias do Banco, com as quais eram avaliados os projetos apresentados para concorrer aos fundos não reembolsáveis. Ao que se somava a limitação para abarcar o amplo território nacional.

4 http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Recursos_Nao_Reembolsaveis/

Segundo explica Leonardo Pamplona (2017), diante destas questões, o Planejamento Estratégico 2009-2014 do BNDES realizou importantes mudanças nas ações desenvolvidas com o Fundo Social. Reafirmando a missão de reduzir as desigualdades regionais e sociais, o novo plano de ação ressaltou a intensificação de uma abordagem integrada entre as dimensões social, regional e ambiental como diretriz central para a consecução do primeiro objetivo (*Relatório Anual*, 2009).

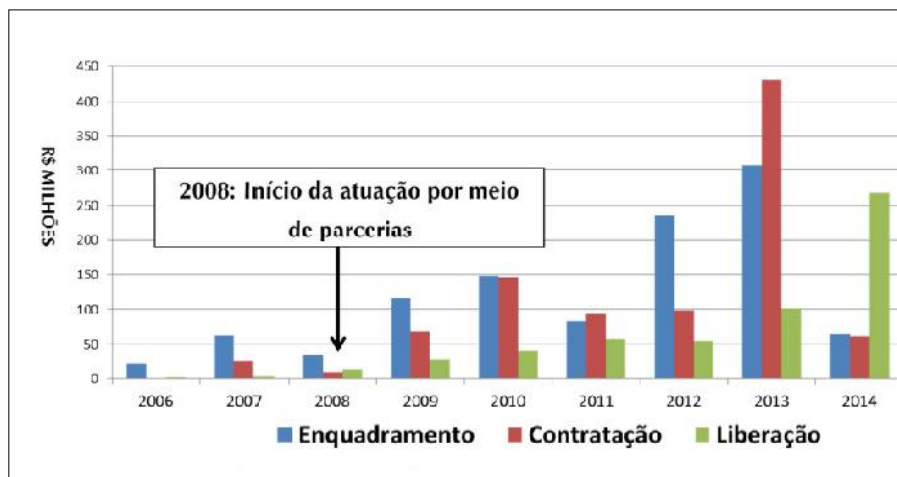
Respondendo a este objetivo territorial, uma política determinante foi o estabelecimento de parcerias estratégicas com agentes públicos ou privados visando ampliar a escala de atuação, tanto no meio rural como urbano. Neste sentido, teve início um processo de captação de parceiros responsáveis pelo cofinanciamento, execução e prestação de contas dos projetos de geração de emprego; entre as quais se destacaram ministérios, governos estaduais, Banco do Brasil, Fundação Banco do Brasil e Fundação Vale.

Entre as ações consubstanciadas na formulação de projetos para a inclusão produtiva, destaca-se a parceria com os estados e o apoio a Arranjos Produtivos Locais de baixa renda (APLs). No ano de 2011, o Relatório Anual indicava que seguindo este objetivo já tinham sido desembolsados cerca de R\$ 4 milhões: R\$ 2 milhões para o Ceará, R\$ 1,5 milhão para a Paraíba, e R\$ 0,5 milhão para o Sergipe.

Por outro lado, vale mencionar o apoio a projetos de estruturação de empreendimentos produtivos coletivos vinculados a assentamentos da reforma agrária, como o contrato assinado em 2010 com Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária União Camponesa (Copran), que visava à implantação de uma agroindústria de derivados lácteos, à estruturação da produção leiteira mediante aquisição de tanques e caminhões e à assistência técnica às famílias assentadas, tendo um impacto direto nas 712 famílias cooperadas. (*Relatório Anual* 2011). E também, o financiamento de empresas em regime de autogestão, como no caso da Cooperativa de Produtos Metalúrgicos de Mococa e a Cooperativa de Produção Industrial de Trabalhadores e Conformação de Metais (Metalcoop), que em 2011 receberam recursos para comprar máquinas e entrar em operação criando novos postos de trabalho.

Como mostra o Gráfico 1 (PAMPLONA, 2017), a nova estratégia resultou em um significativo crescimento nos valores contratados e desembolsados para projetos de inclusão produtiva.

Gráfico 1 Evolução anual dos desembolsos do BNDES Fundo Social para inclusão produtiva (R\$ milhões)



Fonte: Pamplona, 2017.

Segundo Pamplona (2017), a atuação em inclusão produtiva cresceu aceleradamente até 2013, quando o fomento a novas operações foi suspenso por restrições orçamentárias. Além das mudanças quantitativas produzidas durante esses anos, a nova estratégia de atuação desenvolvida pelo Banco significou a ampliação dos perfis de atores que começaram a ser beneficiários.

Dados de Pamplona (2017) demonstram que o avanço no alcance da atuação do BNDES em inclusão produtiva por meio de recursos não reembolsáveis, funcionou como uma forma de avançar no alcance nacional dos recursos do Banco. Segundo os dados apresentado, durante esses anos houve mais de 50 mil intervenções, por meio de mais de 1.600 projetos executados, alcançando cerca de 1.700 municípios, a maioria com índices de desenvolvimento humano (IDH) colocados abaixo da média nacional, especialmente no norte e nordeste.

Além dos novos mecanismos institucionais, que fatores explicam estas mudanças? Segundo os entrevistados, para compreender o processo de ampliação quantitativa e qualitativa de uso destes recursos, é importante reconhecer dois atores centrais. Por um lado, “os parceiros, que são os intermediários e os apoiadores financeiros, que casam recursos com o Banco”, mas também “o público alvo, que são os movimentos que formulam, organizam as demandas, pleiteiam ao governo federal, e o governo federal vem chamar pra gente fazer”, afirmou Pamplona durante entrevista (2015). Como foi apontado, neste processo não pode deixar de ser observado o lugar ocupado pela sociedade civil organizada incorporando suas demandas.

O caso dos catadores de materiais recicláveis é o mais emblemático. Ainda que a coleta e venda de materiais recicláveis seja o sustento de numerosas famílias brasileiras e receba em todo o mundo incentivos por razões ambientais e socioeconômicas, a profissão de “catador de material reciclável” foi reconhecida no Brasil apenas em 2002.

Como explica em entrevista David Amorim, representante do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) – fundado em 2001-, a relação dos catadores com o Estado, e pontualmente com o Banco, tinha um histórico de assistencialismo, que impedia ações ligadas ao empreendedorismo e geração de emprego formal. Foi em 2006 que a organização empreendeu uma pesquisa, sob a coordenação institucional da OAF/Pangea – Centro de Estudos Socioambientais – e coordenação técnica do Grupo de Estudos de Relações Intersetoriais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia, para realizar um levantamento sobre as necessidades de inversões nas cooperativas para que os catadores pudessem ser autossuficientes. A pesquisa concluiu que, entre todas as variáveis, a infraestrutura – caminhões, prensa, balança, galpão – se destacava como uma dificuldade para garantir o funcionamento das cooperativas. Segundo o entrevistado, esses dados lhes permitiram ascender a “uma linguagem científica” para reivindicar, frente ao poder público, investimentos concretos:

Com esses números na mão a gente realizou uma grande marcha em 2006. E levamos até o Palácio do Planalto, na época era o presidente Lula. Apresentamos esses números, fizemos apresentações mais técnicas com os técnicos do governo e chegamos a uma proposta formal de investimento para criação de postos de trabalho nas cooperativas de catadores, que comparativamente com outras profissões, era o investimento de trabalho mais baixo, agregado o benefício ambiental. Com essas ações o governo sugeriu abrir um financiamento específico para catadores com o objetivo de investir em infraestrutura. *(Entrevista com David Amorim em 2016)*

Em 2006, após esta mobilização, por proposta conjunta do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério das Cidades e do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o BNDES aprovou a concessão de apoio financeiro com recursos do Fundo Social às cooperativas de catadores de materiais recicláveis, com o objetivo de financiar infraestrutura. E em 2007, teve início o I Ciclo de Apoio do BNDES a projetos de estruturação produtiva de cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

A contratação das primeiras 24 operações de apoio financeiro, no valor total de R\$ 16,4 milhões, ocorreu em 1º de outubro de 2007; e no fim de 2008,

havia sido contratadas 33 operações, no valor de R\$ 21,9 milhões. Como argumentou o representante do MNCR, ainda que persistam numerosas dificuldades para garantir as exigências de formalização jurídicas de muitas das cooperativas, o que impede um acesso mais amplo aos fundos, a nova relação com o BNDES, orientada para a geração de renda e emprego, o que permitiu avanços significativos entre aqueles cooperados que lograram cumprir os requisitos exigidos.

Segundo uma pesquisa realizada pela Área de Inclusão Social do BNDES em 2009, respondida por 59% dos 2.032 catadores integrantes das cooperativas de catadores de materiais recicláveis apoiadas pelo BNDES, estas mudanças geraram ganhos de eficiência das cooperativas e na qualidade de vida dos cooperados. Por um lado, os dados indicaram melhorias no ambiente de trabalho, no relacionamento entre os cooperados e na consciência em relação a seus direitos e deveres, bem como um aumento de 20,6% do material coletado, de 25,5% do material processado e da capacidade de processamento instalada. Por outro lado, a pesquisa registrou “melhora no relacionamento familiar” (82%), “melhora nas condições de higiene dos cooperados” (79,6%), “melhora na alimentação de cooperados e suas famílias” (78,85%) e “melhora no conforto das moradias” (69,3) (BNDES, 2009).

Segundo David Amorim, do MNCR, com muitas dificuldades, o apoio do BNDES significou um “grande avanço para a categoria”. Neste sentido, uma mudança central no aspecto social do Banco foi sua reorientação da finalidade da ação, passando do tratamento da “população carente” à geração de “renda e emprego”.

Como salientaram os entrevistados, contudo, este processo não foi um caminho natural. Dependeu da ação da sociedade civil organizada, buscando incidir na agenda do BNDES e, ao mesmo tempo da mudança política nos quadros dirigentes da instituição, aspectos e dinâmicas examinadas a seguir.

Cenários de conflito e de diálogo no período 2005-2015

Como apresentado na sessão anterior, a questão social no BNDES sofreu muitas transformações no período dos governos petistas. Um dos aspectos assinalados, tanto por integrantes do Banco quanto por representantes de movimentos sociais, foi o papel que desempenharam organizações da sociedade civil neste processo.

As primeiras pressões sobre o Banco iniciaram-se em 2005. Em janeiro daquele ano o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) publicou o “Boletim Desenvolvimento, Democracia e Direitos”, criado a partir do levantamento de informações e estudos sobre a atuação do Banco.

O documento fazia parte do “Projeto de Monitoramento e Incidência sobre o BNDES” da mesma instituição. Neste período, o IBASE começou a reunir diversas organizações e movimentos sociais que estavam dispostos a pressionar o BNDES.

Como resultado destas primeiras ações, o então presidente do BNDES, Guido Mantega, recebeu em julho de 2005 alguns membros do IBASE e se comprometeu a abrir um canal de diálogo com organizações da sociedade civil. Naquele momento, a Área de Inclusão Social do Banco ficou responsável pelo processo⁵. A pauta principal das conversas girava em torno do tema da transparência das ações e financiamentos do Banco.

Pela primeira vez, partindo de 2005, a sociedade civil começa a atuar em uma dinâmica coalizão estruturada para a abertura e transparência do BNDES. Até o momento inicial deste diálogo a luta social pela democratização sobre os investimentos do Banco aparecia fragmentada e desorganizada. A partir dessa construção inicia-se um debate sobre o papel e as responsabilidades do BNDES, sobre seus investimentos e a importância do controle público no banco. (DOMENEGHINI, 2014, p. 1 e 2)

Em 2006 houve uma troca na presidência do Banco e o diálogo recém-inaugurado permaneceu estagnado por alguns meses. Em julho do mesmo ano realiza-se no Banco, como prometido na gestão anterior, um seminário inédito com a presença de organizações da sociedade civil, o qual recebeu o sugestivo título de “O BNDES que temos e o BNDES que queremos”. Neste encontro, as organizações entregam duas cartas à presidência: uma demandando política pública de informação e outra alertando sobre os riscos dos empreendimentos hidrelétricos no Rio Madeira, com o financiamento dos quais o Banco estava envolvido.

O diálogo novamente esfriou e, em abril de 2007, o IBASE solicitou ao Ministério Público que interpelasse o Banco acerca de seus financiamentos. No mesmo mês, houve uma nova troca na presidência do Banco e Luciano Coutinho é empossado. O novo presidente sinaliza com possibilidades de interlocução e o IBASE adia a movimentação junto ao Ministério Público.

Em maio de 2007 o IBASE, juntamente com alguns parceiros⁶, organiza oficinas de debate sobre o Banco em Brasília e no Rio de Janeiro. Estavam sendo dados os primeiros passos para a articulação que posteriormente viria a se chamar Plataforma BNDES.

5 Vimos anteriormente que Elvio Gaspar era o Diretor da Área entre 2005 e 2012.

6 Destaque-se neste momento a ação conjunta com a Rede Brasil, organização experiente no monitoramento de agências multilaterais de investimento.

Como resultado imediato desses dois encontros, a equipe do IBASE e a secretaria da Rede Brasil compilaram e sistematizaram as contribuições, resultando no documento “Plataforma BNDES”. O material elaborado traz, além do diagnóstico e das propostas, uma agenda de curto prazo, referente à publicidade de toda a carteira do Banco e a abertura de canais qualificados de interlocução por parte da instituição para debater com as organizações signatárias da Plataforma sobre a política de financiamento do Banco em cinco setores: mineração, papel e celulose, hidroelétricas, etanol e integração regional. Paralelamente ao processo de construção do documento, as organizações que passam a compor a Plataforma protocolaram junto ao Banco a solicitação de audiência com o presidente Luciano Coutinho. (DOMENEGHINI, 2014, p.6)

O documento de síntese dos debates feitos até então pelas organizações da sociedade civil tinha dezenove páginas e versava sobre quatro eixos: transparência e necessidade de publicidade; participação e controle social; desenvolvimento de critérios e parâmetros; políticas setoriais. Vinte e três organizações assinaram o documento, sendo: oito ONGs nacionais, duas organizações sindicais, dois movimentos sociais rurais, um conselho ligado à Igreja Católica, uma associação de cooperativas, nove redes de articulação de movimentos sociais e ONGS (cada uma das quais com dezenas de organizações envolvidas).

Em julho de 2007, Luciano Coutinho recebeu representantes das organizações signatárias da Plataforma BNDES, comprometendo-se com o diálogo e com a agenda imediata apresentada no documento:

1. A participação do presidente do BNDES, Luciano Coutinho, no debate sobre estratégias de financiamento ao desenvolvimento que vamos realizar no primeiro dia da VII Assembleia da Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, uma das signatárias deste documento. Tal debate se realizará na tarde do primeiro dia (8 de agosto de 2007) do evento, em Brasília. Consideramos que neste período já será possível ao BNDES nos sinalizar o atendimento às reivindicações do conjunto desta Plataforma;
2. Nesse prazo, sugerimos a publicação no sítio de internet do Banco da lista de todo os projetos – incluindo os projetos privados – que receberam financiamento direto do BNDES, de acordo com os critérios sugeridos nesse documento (eixo 1, item 4);
3. No que diz respeito ao eixo 3, gostaríamos de iniciar o debate sobre a aplicação das exigências da LDO 2007;
4. Criação de um espaço de interlocução (eixo 2, item 4), diretamente vinculado à Presidência do Banco, com pelo menos superintendentes de

todas as áreas, e não somente vinculados a uma diretoria, para debater as agendas propostas por este documento;

5. Orientação para que este grupo intersetorial acima citado debata com representantes desta Plataforma BNDES a atuação do Banco no financiamento às seguintes áreas: saneamento, etanol, papel e celulose, integração regional e hidrelétricas, tendo como referência os critérios e parâmetros sugeridos por este documento. (PLATAFORMA BNDES, 2007, p. 19)

No mês seguinte, em mais uma situação inédita, o presidente do BNDES compareceu a uma reunião pública de ONGs e movimentos sociais, como solicitado no documento da Plataforma, e deu seguimento à interlocução. Em outubro, abriu-se um novo capítulo deste diálogo, em função do questionamento feito no começo do ano ao Ministério Público:

... o MP envia uma intimação para que o presidente do BNDES, Luciano Coutinho, compareça ao gabinete do procurador para prestar esclarecimentos sobre a falta de transparência e publicidade sobre os projetos da instituição. Por sua vez, Luciano Coutinho, através da sua chefia de gabinete, solicita ao IBASE que interceda junto ao Ministério Público para instruí-lo sobre os avanços obtidos nas conversações com o Banco e que não se fazia mais necessário às intervenções do MP, mesmo estando ciente de que uma vez iniciado o procedimento administrativo este fica sob a responsabilidade da procuradoria. Reconhecendo a necessidade de sinalizar para a conjuntura, que se mostrava positiva, da então gestão do Banco e sinalizar valorizando a retomada e os avanços no canal do diálogo, o IBASE envia carta ao Ministério Público. Na carta afirma que a interpelação anteriormente feita estava, no momento, e em boa medida, respondida pela atual presidência da instituição. O procurador, em carta enviada ao IBASE, em maio de 2008, decide, então, pelo arquivamento do processo administrativo. (DOMENEGHINI, 2014, p.7)

De 2007 a 2009 os principais temas de debate entre o BNDES e as organizações da sociedade civil foram a política de transparência e a produção de energia.

O diálogo sobre a transparência era tocado principalmente pela secretaria da Plataforma, a cargo do IBASE. O principal avanço foi feito com o lançamento, em fevereiro de 2009, do “BNDES Transparente”, através do qual o Banco passava a disponibilizar através de seu site a totalidade de sua carteira de projetos. O evento de lançamento teve na mesa um representante da Plataforma BNDES, que questionou a quantidade limitada de informações acessíveis

naquele momento. A presidência do Banco confirmou o intuito de continuar aprimorando sua política de informações.

No tema da energia, internamente à Plataforma, foram criados dois grupos de trabalho: Etanol e Hidrelétricas. Estes grupos produziram documentos, encontros, mobilizações (com destaque para a participação no Fórum Social Mundial – Belém, janeiro de 2009) e alguns diálogos com áreas e gerências específicas do BNDES. Participavam dos grupos organizações fundadoras da Plataforma, grupos universitários de pesquisa e outras organizações ligadas aos temas específicos dos GTs.

Em novembro de 2009, no Rio de Janeiro, a Plataforma ajudou a organizar o “I Encontro Sul Americano de Populações Afetadas pelos Projetos Financiados pelo BNDES”, que reuniu representantes de movimentos sociais do Brasil e mais sete países da América Latina. Ao final do Encontro, Luciano Coutinho recebeu a pauta, mas não se comprometeu com o encaminhamento das reivindicações. A partir daí o diálogo voltou a arrefecer.

Os membros da Plataforma seguiram atuando na esfera pública e nos anos 2010/2011 uma série de materiais foi lançada de forma a dar visibilidade às pautas desta articulação, bem como divulgar dados e informações sobre o Banco. Programas de rádio, vídeos, relatórios, cartilhas foram produzidos em quantidade. Foram realizados também alguns encontros entre os movimentos sociais e ONGs, seja de forma setorial, através dos GTs, seja do conjunto da articulação.

O tempo de formulação das organizações da sociedade civil era bem mais rápido do que o tempo de resposta do BNDES. Tal descompasso causou mal estar e afastamento. Em algumas entrevistas feitas, integrantes do Banco manifestaram certa mágoa, ou ressentimento, com o tom das críticas feitas pelas organizações da sociedade civil ao longo do todo o processo.

... houve um evento, acho que foi um seminário, eles foram super grosseiros, botaram no texto... era uma capa... era aquele sujeito gordo fumando charuto, escrito BNDES...sabe? a imagem de um banqueiro clássico e tal, pisando em árvores...e ra um negócio grotesco. Eu pensava: “não, gente, vocês estão com seu parceiro, assim a gente não avança, a direita se diverte com essa brincadeira aqui”. Então, a gente deu uma rompida. (*Entrevista com Elvio Gaspar em 2015*)

Eu vi reuniões que alguns representantes dos movimentos estavam fora do limite do debate, e isso gelou a relação. Quando Luciano Coutinho assumiu, tentou-se retomar, mas tinha um passivo da outra época, os membros da Plataforma foram ao Ministério Público denunciar que o presidente não os recebia, foi uma tentativa de “judicializar” a relação com o Banco.

Quando se retomou o diálogo, já tinha esse passivo de uma administração anterior, de uma relação complicada. (...) era quase como se eles vissem o BNDES como inimigo. Embora o BNDES fosse uma administração indicada por um governo de esquerda, eles não viam que tinham algum espaço. (*Entrevista com Fabio Kerche⁷ em 2015*)

Por outro lado, internamente, a Plataforma começou a se desfazer. Alguns grupos e organizações estabeleceram seus próprios contatos com setores diferentes do Banco, como é o caso dos movimentos sociais rurais e dos grupos sindicais que estavam em intensa atuação junto ao BNDES para aquisição de recursos para suas cooperativas e setores produtivos. Entre as ONGs de *advocacy* e/ou *think tanks*, começaram a aparecer diferenças em relação às táticas de pressão sobre o Banco.

Desta forma, em dezembro de 2012 o IBASE deixou a Secretaria da Plataforma e começou outra articulação para diálogo com o Banco. Ao longo de 2013 foram feitas várias tentativas e o IBASE seguiu reunindo dados e informações sobre o Banco. A equipe do projeto “Desenvolvimento e Democracia: por um Banco de Desenvolvimento com Justiça Social e Ambiental”, coordenado por Maria Elena Rodriguez no IBASE esteve à frente desta retomada. Alguns movimentos e organizações se juntaram como o Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento de Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF), a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), a Cáritas Brasileira, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE), o CONECTAS Direitos Humanos, dentre outros.

Eu cheguei no final de 2012. Já era outro momento. Quando eu comecei a retomar, a gente começou a ver as questões sobre os investimentos internacionais. E a gente fez um estudo sobre o que estava acontecendo na América Latina. A gente pediu uma primeira reunião pro Banco. Porque, claro, o site não tinha absolutamente nada. Tinha aquela página do BNDES Transparência, mas o internacional não aparecia e a gente pediu uma reunião com o Banco, que demorou, demorou, demorou, até que um dia chegou essa reunião. A gente pensou que ia ter uma nova reunião com assessores. E na reunião estava Luciano Coutinho. Eles começaram dizendo: “vocês se portaram muito mal com a gente”. Mas a gente falou: “estamos pesquisando sobre investimentos internacionais e não encontramos nada no site.

7 Fabio Kerche foi assessor de Imprensa e Comunicação da presidência do BNDES de 2006 a 2016.

Como a gente encontra informações? O engraçado é que a gente fez uma pesquisa e quase todos os países da América Central têm uma lei que para qualquer aprovação de um empréstimo tem que passar pelo Congresso, e o site dos Congressos são abertos. Então se publicam no site oficial, porque vocês não publicam? Qual é o sentido?” Aí um deles falou: “a gente não publica isso?”. Aí o outro falou: “não”. E eles ficaram conversando: “Por que a gente não publica isso? Porque a gente tem o sigilo bancário. Que sigilo bancário? Isso não tem nenhum sentido”. A gente aproveitou esse momento e falou: “bom, a gente quer retomar as conversas de uma maneira para poder avançar na ideia que talvez a Plataforma tenha discutido, mas para poder avançar mesmo. Ai falou Luciano, “eu me comprometo a que a gente retome o diálogo”. (...) A partir disso fizemos uma proposta que chamamos de Fórum de Diálogo, por escrito. Mandamos para Luciano, que falou pra gente: “eu me comprometo, eu pessoalmente me comprometo, acho importante, fundamental, interessante”. (*Entrevista com Maria Elena Rodriguez em 2016*)

Por questões que não cabe a mim te contar, não sei detalhes, eu sei que o IBASE saiu da Plataforma e veio inclusive procurar a mim pra gente retomar não mais com a Plataforma e sim com o IBASE. E claramente ali se mudaram os termos, do ponto de vista da postura. Ai a gente começou a falar, a partir dessa relação que havia do IBASE com o presidente, e começamos uma conversa e dessa conversa surgiu a ideia de se fazer encontros ampliados. E, no começo, acho que foi uma coisa mais informal até que um momento a gente chegou à conclusão que o ideal seria uma sistematização disso; também foram realizadas reuniões com Luciano para essa proposta, [...] aí o presidente deu o comando, e começamos a sistematizar. A ideia foi fazer o que a gente chamou de fóruns de diálogos temáticos; então seriam temas, o Banco tentaria reunir quem está fazendo, quem entende e o movimento social também falaria. (*Entrevista com Fabio Kerche em 2015*)

Desta maneira, no final de 2013 foi formalmente instituído o Fórum de Diálogo: Sociedade Civil e BNDES. Os três temas tratados em reuniões específicas do Fórum de Diálogo ao longo de 2014/2015 foram: política de transparência, política socioambiental e política social. A metodologia acordada foi que o IBASE enviaria com um mês de antecedência um documento base sobre o tema. O Banco debateria internamente e na reunião haveria uma apresentação de cada parte para que, depois o debate fosse aberto a todos os presentes. Cerca de 30 representantes de organizações sociais estiveram presentes nos encontros e cerca de 30 funcionários do BNDES.

Dos três temas abordados nos encontros do Fórum de Diálogos, segundo os técnicos do Banco e os representantes da sociedade civil, o assunto que mais avançou foi a política de transparência. Um dos elementos destacados foi a linguagem mais acessível de apresentação das informações no site do Banco. Também salientou-se que as informações sobre financiamentos internacionais, que não constavam das primeiras versões do BNDES Transparência, passaram a figurar em 2015.

Por outro lado, destacou-se que no debate sobre política socioambiental não houve praticamente nenhum avanço. O Banco afirmava que seguia a legislação ambiental nacional e as diretrizes das instâncias de estado relativas ao tema (Ministério do Meio Ambiente, IBAMA etc.) e que, como órgão de financiamento, não poderia ter regras próprias, mais restritivas que as regulações de estado e governo. As organizações da sociedade civil argumentavam que o Banco poderia, sim, ter um conjunto de condicionantes e de critérios de avaliação ambiental próprios.

Nossa discussão é que eles têm que criar suas próprias cláusulas, suas próprias condicionantes, sua própria política. Eles dizem que seguem a legislação ambiental. Então se o IBAMA dá licença não vão criar caso por isso. Então a gente levou experiências de outros bancos que não seguem exclusivamente o executivo. E a discussão é essa, não basta simplesmente seguir o órgão executor se você tem o dinheiro. Então, em muitas das questões socioambientais não avançou. Talvez alguma coisa na política de entorno... Mas as grandes regras, as estratégicas, se eles não mudarem a ideia de que é impossível o Banco ter suas próprias legislações, é muito difícil. Mas é uma discussão bem interessante que não terminou, logicamente. E mesmo na de transparência, que foi muito mais fácil, também não terminou. (*Entrevista com Maria Elena Rodriguez em 2016*)

Na segunda metade do ano de 2015, os encontros foram suspensos em função do turbulento cenário político nacional, e depois do afastamento da Presidenta Dilma Rousseff, em 2016, em função do processo de *impeachment*, a diretoria do Banco foi totalmente modificada. Não há qualquer indício de que diálogos desta natureza venham a ser retomados em futuro próximo.

Considerações finais: pressão e cooperação na construção da agenda pública

Ao longo deste capítulo foram adotados dois recortes analíticos, que permitem observar como a questão social foi concebida pelo Banco no período estudado e como a agenda da sociedade civil organizada buscou ingressar e incidir nas políticas da instituição financeira.

Seja pelas diferenças no uso do Fundo Social ou pela inovação na criação de cenários de diálogo sociedade-Estado, como a Plataforma BNDES ou o Fórum de Diálogo, durante os anos de gestão PT foi possível evidenciar uma série de transformações que, segundo os entrevistados, permitiram uma maior aproximação da sociedade civil – trabalhadores, movimentos sociais, instituições de pesquisa etc. – com o BNDES. Não se tratou do estabelecimento de relações do Banco com novos atores sociais, senão da geração de novas relações – não por isso harmônicas – com setores até então aliados do diálogo.

Ainda que as relações tenham passado por momentos de confronto, é perceptível na fala das várias partes que houve um processo de mútua aprendizagem a partir dos diálogos travados nestes mais de 10 anos. O Banco reconhecia que a interação com a sociedade civil havia provocado mudanças internas na instituição. A sociedade civil organizada também reconhecia que sua visão sobre o Banco teria mudado, acarretando diferenças nas formas de relacionamento.

Uma das coisas que saiu, depois da retomada do contato, foi que o Banco, fruto da conversa com os movimentos sociais, começou a publicar as maiores operações do BNDES, na internet. Então, é um marco desse caminhar do Banco para o aumento da transparência. Foi muito fruto do diálogo, e a gente reconheceu que foi fruto do diálogo com o movimento social, mas a relação era muito tensa. (*Entrevista com Fabio Kerche em 2015*)

Eu me pergunto se a gente não importou o tipo de interpretação que tínhamos do Banco Mundial e outros bancos... ali se forjava uma série de coisas específicas daquela agenda: “eles eram capazes, eram uma *think tank* do capitalismo mundial”. E o BNDES, como ele é um aparato de um estado, não era bem assim. A gente quando fazia essa imaginação sobre o Banco, estava replicando nossa leitura intelectual em relação a outros Bancos que tinham outra liberdade. A gente aprendeu estudando e dialogando com o Banco. (...) Ou seja, a gente aprendeu do Banco, o Banco aprendeu da gente, e tiveram algumas mudanças que não são suficientes, nem de longe. (*Entrevista com Maria Elena Rodriguez em 2016*)

Em quase todas as entrevistas foi possível destacar dois elementos centrais do processo de mudanças que deram sustentação às demandas por novas relações: a ação da sociedade civil organizada e a ação de uma expertise interna do Banco. No que tange aos quadros internos, ficou claro que a abertura se deu pelos quadros políticos que estiveram à frente do Banco durante a gestão do PT, mas que estes quadros políticos influenciaram e ganharam adeptos para uma nova visão também junto aos integrantes do quadro técnico permanente da instituição.

Se, por um lado, como afirmou Elvio Gaspar, a relação entre estes elementos gerou uma “mudança da cultura do Banco”; por outro lado, como indicou David Amorim, permitiu a consolidação de alguns projetos produtivos de menor escala estabelecendo diálogos com setores até então desconsiderados nos projetos de financiamento; ou ainda, como destacou Maria Elena Rodriguez, permitiu uma melhor compreensão do funcionamento, limites e alcances do Banco, sendo um acúmulo no longo processo de lutas.

A geração de espaços de interação entre a sociedade civil organizada e órgãos estatais, seja via programas de fundos não reembolsáveis, seja através de cenários de diálogo como a Plataforma ou o Fórum de Diálogo, certamente abriram brechas por dentro da instituição e afirmaram um “S” mais forte no BNDES. Por outro lado, é bastante perceptível nas falas dos entrevistados que políticas como estas são muito suscetíveis às mudanças no cenário político nacional e que faltam mecanismos de institucionalização desta nova perspectiva.

Talvez das mudanças ocorridas, a mais permanente tenha sido a que diz respeito ao tema da transparência. Ainda que fundos não reembolsáveis possam ser diminuídos em cenários de governo diferentes, a política de informação e abertura parece estar consolidada. Não por acaso, este foi o tema prioritário da ação da sociedade civil organizada durante todo o período e o foco das pressões mais duras, inclusive com o acionamento de instâncias judiciais.

Parece pertinente, nesta conclusão, ainda parcial, retomar a questão levantada por Dagnino: “desde onde avaliar a participação da sociedade civil e seus (des)encontros com o Estado?” (DAGNINO, 2002, p. 388). Como adverte a autora, as avaliações negativas ou céticas que com frequência se apresentam nos estudos de caso podem estar influenciadas pelas expectativas geradas na constituição destas experiências. A proposta de reconhecer a complexidade dos processos e a diversidade de contextos, envolvendo múltiplas relações de forças políticas, é chave para orientar leituras interessadas em aprofundar a democracia brasileira.

Esto implica también reconocer que la dimensión del conflicto es inherente a este proceso, como lo es a la propia democracia, y que los espacios de formulación de políticas que cuenta con la participación de la sociedad civil no solo están inherentemente marcados por el conflicto sino que representan un avance democrático en la medida en que hacen público el conflicto y ofrecen procedimientos y espacio para que sea considerado legítimamente. La ausencia de espacios de este tipo facilita la toma de decisiones y la formulación de políticas por medio de un ejercicio autoritario del poder, donde el Estado ignora y deslegitima el conflicto o lo trata en los espacios privados de los gabinetes, con los que tienen acceso a ellos. La des-privatización de las

estructuras decisorias del Estado y la publicitación del conflicto representan, por tanto, condiciones favorables al avance de construcciones hegemónicas alternativas. (DAGNINO, 2002, p. 393)

Como propõe a autora, é importante resgatar o caráter criativo e propositivo destes espaços, o que implica concebê-los como uma das múltiplas arenas onde se desenvolve a disputa de projetos.

Mas, o que ocorre com estes espaços de interação quando o processo democrático é interrompido? Os recentes acontecimentos, que quebraram a ordem democrática no país, assim como acontecimentos recentes na América Latina que apontam para a recuperação por parte das correntes neoliberais mais radicais das posições perdidas no início do século, dão sinais da abertura de um novo período histórico e de um novo ciclo político. Neste novo contexto, que lugar irá ocupar a agenda social levantada pela sociedade civil organizada que reclama uma ordem social mais justa e igualitária? As experiências dos anos anteriores são um acúmulo para continuidade da disputa pela ingerência nos assuntos públicos?

Mesmo que faltem elementos para analisar as mudanças que se anunciam, cabe destacar que, assim como aconteceu com os tímidos processos de mudança dos anos PT, a capacidade de fazer ingressar pautas sociais na agenda pública depende, antes de mais nada, da ação da sociedade civil organizada. Nunca é demais lembrar e insistir, que, como no caso estudado, a iniciativa emerge da dinâmica da sociedade civil, dos movimentos e processos que seus segmentos mais ativos e organizados são capazes de deflagrar, desafiando o estado. Estes espaços, para serem de fato potencialmente propiciadores de novas práticas e novos modalidades de tomada de decisões, devem ser *invented spaces* e não *invited spaces* (MIRAFETAB, 2009), espaços e processos inventados no conflito social e dos atores sociais e políticos que se constituem no e pelo conflito.

Referências

- BARBOSA, Fernando de Holanda. *O sistema financeiro brasileiro*. FGV, 1995.
Disponível em: <http://www.fgv.br/professor/fholanda/Arquivo/Sistfin.pdf>
- CARDOSO, A., BORGES, C. E RODRIGUEZ, M. A. *Política socioambiental do BNDES: presente e futuro*. Brasília: INESC, 2015.
- DAGNINO Evelina. “Sociedad civil, espacios públicos y construcciones democráticas en Brasil: límites y posibilidades”. In: _____(coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. Brasil, México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- DAGNINO, E.; PANFICHI, A.; OLIVERA, A. “Para uma outra leitura da disputa

- pela construção democrática na América latina”. In: _____. (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- DOMENEGHINI, Daniela. “A trajetória do IBASE com relação ao BNDES: uma década de luta pela democratização do financiamento público ao desenvolvimento no Brasil.” In: http://bndessemsegredos.ibase.br/wp-content/uploads/2014/10/Processo-hist%C3%B3rico-IBASE_BNDES_FINAL1.pdf
- FARIA, Alcides. *O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)*. Mimeo, 2012.
- FURTADO, Celso. *Os ares do mundo*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.
- GARZON, Luis Fernando Nova. “BNDES: um enclave político a promover enclaves econômicos?”. In: http://www.ippur.ufrj.br/download/semana_pur_2010/completos/BNDES%20integral%20semana%20pur.pdf
- GHIBAUDI, J. W. “El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social – BNDES – y su acción internacional: directrices y resultados económicos y territoriales”. In: *Anais do XIII Seminário da Rede Iberoamericana de Investigadores sobre Globalização e Território*. Salvador, 2014.
- HEVIA, Felipe J. “Relaciones sociedad-Estado: análisis interactivo para una antropología del Estado”. In: *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. 15, nº. 45, 2009.
- HEVIA, Felipe J.; ISUNZA, Ernesto. “Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación”. In: *Cuadernos para la democratización*, nº4, cieras-uv, Xalapa, 2006.
- HIRT, Carla. “O papel do BNDES nas políticas de desenvolvimento e integração regional”. *Espaço e Economia: Revista Brasileira de Geografia Econômica*, n. 3, 2013.
- MIRAFTAB, Faranak. “Insurgent planning: situating radical planning in the global South”. In: *Planning Theory*, February, vol. 8, 2009.
- PAMPLONA, Leonardo. “Perspectivas para as ações de apoio à inclusão produtiva do BNDES”. *BNDES Setorial*, n. 45, p. 57-83, 2017.
- NEVES, R; LEAL, R. “Investimento social não reembolsável do BNDES: a trajetória do Fundo Social até 2008”. *BNDES Setorial*, n. 33, p. 225-260, 2011.
- VAINER, C., HIRT, C., WERNER, D., VIEIRA, F. B., GHIBAUDI, J. W., & GARZON, L. F. N. “Burguesia, Estado e desenvolvimento capitalista no Brasil a partir de 1930: interpretações e debates”. *PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP*, v. 8, n. 2, p. 51-86, 2016.

Documentos:

- BNDES. *Resolução 902/97*, de 3.7.1997. Rio de Janeiro, 1997.
- PLATAFORMA BNDES. *Documento Político Fundador*. Julho de 2007. Disponível em: <http://www.ibase.br/userimages/Plataforma%20BNDES.pdf>

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2009/Social/20090331_catadores.html. Acesso em 14/08/2016.

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Recursos_Nao_Reembolsaveis/

“Tabela de Operações Celebradas pelo BNDES no Âmbito do Fundo Social 1998-2015”. Elaboração pelo BNDES, enviado em comunicação direta (em 11 de novembro de 2015) com Serviço de Informação ao Cidadão do BNDES.

Garamond

BNDES
*Grupos econômicos,
setor público
e sociedade civil*

O BNDES nasceu em 1952, destinado a ser um dos pilares da industrialização do país, elemento central do projeto nacional-desenvolvimentista então hegemônico. Ao longo de sua história, atuou como agência de indução, financiamento e planejamento da industrialização liderada pelo Estado. Nos oito anos de mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) contraditoriamente, em conformidade com o vademecum neo-liberal, foi utilizado para viabilizar e financiar o processo de privatização de grande parte das empresas estatais. Nos 12 anos seguintes, sob governos de coalizão liderados por Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, ampliou enormemente sua carteira e campo de atuação. A abrangência, sentido e natureza da ação do BNDES no período 2003-2016 são escrutinados e analisados nesta obra.



Apoio

