

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**PAPEL DO BNDES COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS: Uma Análise entre 1995-2017**

KETHELYN CAROLINE BALBINO DE LIMA FERREIRA PINTO
Matrícula nº 114135431

ORIENTADORA: Prof. Beatriz Azeredo

RIO DE JANEIRO
JANEIRO 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**PAPEL DO BNDES COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS: Uma Análise entre 1995-2017.**

KETHELYN CAROLINE BALBINO DE LIMA FERREIRA PINTO
Matrícula nº 114135431

ORIENTADORA: Prof. Beatriz Azeredo

RIO DE JANEIRO
JANEIRO 2019

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade da autora.

AGRADECIMENTOS

À minha família. A que sou ligada por sangue e a que a vida me trouxe. A de sangue, pai e mãe, obrigada por ser meu alicerce e se fazer presente em todos os momentos até então. A que a vida me trouxe, primeiramente aqueles que chegaram a oito anos atrás, só tenho duas coisas a dizer: “obrigada” e “Ao Pedro II tudo sempre”.

Aos que chegaram um pouco depois, que me acompanharam nos trabalhos em grupo, nas idas ao sujinho e nos grupos de estudos, a faculdade não seria possível sem vocês. E outras duas, nem de longe menos importante, Bianca Paiva e Thayane Rocha todo amor e sucesso à vocês, obrigada por cada minuto em que me ouviram e pela ajuda em todas as decisões tomadas nesses anos.

Agradeço ainda ao Departamento de Política Financeira do BNDES que me acolheu durante dois ótimos anos e foi dentro qual eu decidi que gostaria de estudar mais sobre o relacionamento do Banco com as diretrizes de governo. Ao Thiago de Holanda e Francisco Rigollon um agradecimento especial pelos inúmeros bate-papos no Banco e pelo auxílio com o tema.

Finalmente, agradeço a minha orientadora, Beatriz Azeredo, que tendo passado pelo Banco e sendo especialista em setor público pode apoiar este trabalho desde o início, com feedbacks minuciosos e atenção durante toda a trajetória.

RESUMO

É analisado o papel do BNDES como instrumento de políticas públicas. Identifica-se que sua atuação está condicionada ao governo vigente e que o Banco *per si* é capaz de alterar seu escopo a fim de responder as demandas destes. Parte-se de uma perspectiva mais ampla, com a apresentação do debate sobre os bancos de desenvolvimento e, em concordância com as correntes que defendem a importância destes, expõe-se o papel do BNDES. O recorte histórico se inicia no governo FHC e finda no governo DILMA, evidenciando as contraposições em governos que conferem ao BNDES a função de agente da privatização frente a outros que conferem maior diversificação em sua atuação. Conclui-se que as diversas facetas do BNDES estarão condicionadas a postura do governo vigente, podendo ser mais presente na sociedade ou não.

Palavras-chave: BNDES; políticas públicas; desenvolvimento; bancos; FHC; Lula; DILMA.

LISTA DE SIGLAS

AGERIO - Agência Estadual de Fomento do Rio de Janeiro
AS – Área de Desenvolvimento Social
BANDES - Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S.A.
BDP - Banco Público de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB - Banco do Nordeste do Brasil
BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPAR - BNDES Participações SA
CDB – China Development Bank
CDC – Caisse des Dépôts et Conignations
CDP – Cassa Depositi e Prestiti
CEBRAE - Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa
CEF - Caixa Econômica Federal
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMBEU - Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
CND - Conselho Nacional de Desestatização
CONSERVE - Conservação do Meio Ambiente
DFID - Department for International Development
ELETROBRÁS - Empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A.J
EMBAMEC - Mecânica Brasileira S.A.
EXIMBANK - Export-Import Bank of the United States
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIBASE - Insumos Básicos S.A.
FINAC - Programa de Financiamento a Acionistas
FINAME - Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais
FINAMEX - Programa de Financiamento a Exportações de Máquinas e Equipamentos
FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social
FIPEME - Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa
FMI - Fundo Monetário Internacional

FMM - Fundo de Marinha Mercante
FND - Fundo Nacional de Desestatização
FUNAI - Fundo Nacional de Investimentos
FUNAR - Fundo Agroindustrial de Reconversão
FUNDEPRO - Fundo de Desenvolvimento da Produtividade
FUNGIRO - Fundo Especial para Financiamento de Capital de Giro
FUNTEC - Fundo de Desenvolvimento Tecnológico e Científico
I PND - I Plano Nacional de Desenvolvimento
IBRASA - Investimentos Brasileiros S.A.
IFDs - instituições financeiras públicas de desenvolvimento
II PND - II Plano Nacional de Desenvolvimento
JFC – Japan Finance Corporation
JK – Juscelino Kubistchek
KDB – Korea Development Bank
KFW DEG –Kreditanstalt für Wiederaufbau
MPME - Micro e Pequena Empresa
ONU - Organização das Nações Unidas
OPIC - The Overseas Private Investment Corporation
PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PED - Programa Estratégico do Desenvolvimento
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PETROBRÁS - Petróleo Brasileiro S.A.
PIB - Produto Interno Bruto
PICE - Política Industrial e de Comércio Exterior
PIS - Programa de Integração Social
PND - Programa Nacional de Desestatização
PNPCH - Programa Nacional de Pequenas Centrais Hidrelétricas
POC - Programa de Operações Conjuntas
PROÁLCOOL - Programa Nacional do Alcool
PROCAP - Programa de Apoio à Capitalização da Empresa Privada Nacional
PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROEX - Programa de Apoio ao Incremento às Exportações

PROINFO - Programa Especial de Apoio ao Setor de Informática

SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

TELEBRÁS - Telecomunicações Brasileiras S.A.

TJLP - Taxa de Juros de Longo Prazo

TN - Tesouro Nacional

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Desembolsos do BNDES 1953-2001 (Em Milhões R\$ - Preços Médios de 2001).....	23
Gráfico 2 - Desembolsos Reais do BNDES 1970-1995 (Em Milhões R\$ - Preços Médios de 1997).....	29
Gráfico 3 - Câmbio e Juros nos Dois Mandatos (dados diários de taxa Selic, em % ao ano, e taxa de câmbio em reais por dólar).....	38
Gráfico 4 - Evolução dos Desembolsos do BNDES Durante o Governo FHC: Análise entre 1995-2002 (Em Milhões R\$ - Preços Médios de 2017).....	44
Gráfico 5 - Resultados da Privatização (Em Milhões US\$ - Preços Médios de 2002).....	47
Gráfico 6 - Despesas Incorridas pelo BNDES com o PND e Taxa de Crescimento (Em Milhões US\$ - Preços Médios de 2002).....	48
Gráfico 7 – Créditos contratados pela Área Social do BNDES: Análise entre 1995 – 2002 (Em Bilhões R\$ - Preços Médios de 2017).....	50
Gráfico 8 – Créditos contratados por setor da Área Social do BNDES: Análise entre 1995 – 2002 (%)......	51
Gráfico 9 - Área de Desenvolvimento Social (Carteira Social).....	51
Gráfico 10 – Desembolsos BNDES Voltados à Exportação: Análise entre 1991 – 2002 (Em US\$ Bilhões).....	52
Gráfico 11 – Participação do BNDES-EXIM nos desembolsos totais (%)......	53
Gráfico 12 – Captações realizadas como Tesouro Nacional – 2008 – 2010 (R\$ bilhões, valores correntes).....	59
Gráfico 13 - Evolução dos Desembolsos do BNDES Durante o Governo Lula: Análise entre 2003-2010 (Em Milhões R\$ - Preços Médios de 2017).....	61
Gráfico 14 - Desembolso realizado vs desembolsos possíveis (Cenário 2007) sem os aportes da União – 2007 – 2010 (R\$ bilhões, em valores correntes).....	62
Gráfico 15 – Créditos contratados pela Área Social do BNDES: Análise entre 2003 – 2009 (Em Bilhões R\$ - Preços Médios de 2017).....	64
Gráfico 16 – Créditos contratados por setor da Área Social do BNDES: Análise entre 2003 – 2009 (%)......	64
Gráfico 17 – Desembolsos BNDES na Modalidade Cartão BNDES: Análise entre 2003 – 2010 (Em R\$ Bilhões).....	65

Gráfico 18 – Desembolsos na linha BNDES Exim: Análise entre 2003 – 2009 (Em R\$ Bilhões).....	68
Gráfico 19 - Evolução dos Desembolsos do BNDES Durante o Governo Dilma: Análise entre 2011-2016* (Em Milhões R\$ - Preços Médios de 2017).....	74
Gráfico 20 – Captações realizadas como Tesouro Nacional – 2011 – 2014 (R\$ bilhões, valores correntes).....	75
Gráfico 21 - Desembolso realizado vs desembolsos possíveis (Cenário 2007) sem os aportes da União – 2011 – 2016 (R\$ bilhões, em valores correntes).....	76
Gráfico 22 – Evolução do fluxo líquido entre BNDES e União – 2011-2017 (R\$ milhões, em valores correntes).....	77
Gráfico 23 – Desembolsos BNDES na Modalidade Cartão BNDES: Análise entre 2003 – 2010 (Em R\$ Bilhões).....	79
Gráfico 24 – Série de Desembolsos para Economia Verde (Em R\$ Bilhões).....	80
Gráfico 25 – Evolução do desembolso do BNDES 1995-2017 (Em R\$ bilhões).....	82
Gráfico 26 –Evolução dos Desembolsos do BNDES/PIB: Análise entre 1995-2017 (Em Milhões R\$ - Preços Médios de 2017).....	83

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 - Setores, porte e segmentos apoiados por IFDs.....	15
Quadro 2 - Quadro Síntese da Atuação do BNDES (1950-1995).....	34
Quadro 3 - Composição das Fontes de Recursos do BNDES (1950-1995).....	35
Tabela 1 - Fonte de Recursos do BNDES: Análise entre 1995-2002 (Em Milhões R\$ - Preços Médios de 2017).....	45
Tabela 2 – Diferença entre Desembolso realizado (2) e desembolsos possíveis (Cenário 2007) sem os aportes da União (1) – 2007 – 2010 (R\$ bilhões, em valores correntes).....	62
Tabela 3 – Diferença entre Desembolso realizado (2) e desembolsos possíveis (Cenário 2007) sem os aportes da União (1) – 2010 – 2016 (R\$ bilhões, em valores correntes).....	76

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	12
CAPÍTULO I: Breve Análise Histórica da Criação do BNDES.....	14
I.1 O PAPEL DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO.....	14
I.2 ANTECEDENTES À CRIAÇÃO DO BNDES.....	20
I.3 CAPITALISMO NACIONAL E INDUSTRIALIZAÇÃO À CRISE DA DEMOCRACIA: ANÁLISE DO PERÍODO 1951-1964.....	21
I.4 DITADURA MILITAR À NOVA REPÚBLICA: ANÁLISE DO PERÍODO 1964-1985.....	25
I.5 A NOVA REPÚBLICA EM DIANTE: ANÁLISE DO PERÍODO 1985-1995.....	31
CAPÍTULO II: Papel do BNDES no período 1995-2002.....	36
II.1 BREVE PANORAMA DO GOVERNO FHC.....	36
II.2 PAPEL DO BNDES DURANTE O GOVERNO FHC.....	39
II.3 PLANOS ESTRATÉGICOS.....	43
II.4 ANÁLISE DOS DESEMBOLSOS.....	43
II.5 PRINCIPAIS DESTAQUES.....	46
II.2.1 Privatizações.....	46
II.2.2 Área Social.....	49
II.2.3 Exportações.....	51
CAPÍTULO III: Papel do BNDES no período 2003-2010.....	54
III.1 BREVE PANORAMA DO GOVERNO Lula.....	54
III.2 PAPEL DO BNDES DURANTE O GOVERNO Lula.....	56
III.3 PLANOS ESTRATÉGICOS.....	59
III.4 ANÁLISE DOS DESEMBOLSOS.....	60
III.5 PRINCIPAIS DESTAQUES.....	63
III.5.1 Área Social.....	63
III.5.2 Micro Pequenas e Médias Empresas.....	65
III.5.3 Exportação.....	67
CAPÍTULO IV: Papel do BNDES no período 2011-2017.....	69
IV.1 BREVE PANORAMA DO GOVERNO DILMA.....	69
IV.2 PAPEL DO BNDES DURANTE O GOVERNO DILMA.....	70
IV.3 PLANOS ESTRATÉGICOS.....	73
IV.4 ANÁLISE DOS DESEMBOLSOS.....	73
IV.5 PRINCIPAIS DESTAQUES.....	77
IV.5.1 Apoio ao Esporte.....	78
IV.5.2 Micro Pequenas e Médias Empresas.....	78
IV.5.2 Economia Verde.....	79
IV.6 PANORAMA DO BANCO NO GOVERNO TEMER: 2016 – 2018.....	81
CONCLUSÃO.....	84
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	87

APRESENTAÇÃO

O BNDES desde sua criação até o período recente demonstrou-se como instrumento fundamental para a promoção do desenvolvimento do país. A depender da vertente de governo pode vir a ser mais eficaz, ter maior escopo de atuação e apresentar diferentes prioridades. Esta instituição portou-se, ao longo dos anos, de maneira a se adequar às necessidades das políticas públicas dos governos vigentes, reduzindo ou aumentando seu tamanho conforme as estratégias de desenvolvimento em voga.

A fim de delinear o papel do BNDES, serão apresentadas as diferentes faces do Banco desde sua criação até o fim do governo Dilma. A ideia do presente trabalho é organizar um panorama da evolução de suas funções em consonância com os objetivos e as diferentes etapas do processo de desenvolvimento do país. Para isso, o trabalho se divide em quatro capítulos. No primeiro, são apresentadas diferentes visões do papel dos bancos de desenvolvimento ou instituições financeiras de desenvolvimento em geral. E em concordância com as correntes que advogam a necessidade de instituições desse cunho, defende-se a importância do BNDES como instrumento capaz de promover externalidades positivas para a sociedade. Ademais, faz-se um breve retrospecto do Banco desde sua criação, 1952, até a sua configuração em 1995, buscando sintetizar a sua atuação nos mais de quarenta anos compreendidos nesse período. Faz-se ainda, dentro de cada um dos marcos da história econômica apresentados, um resumo analítico do cenário político à época.

Nos três capítulos que se seguem busca-se um detalhamento maior do papel que o BNDES assume durante o período 1995-2017, que abrange os governos FHC, Lula e Dilma. A divisão proposta trata no segundo capítulo o período em que o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) fica no poder (período FHC) e no terceiro e quarto, a era do Partido dos Trabalhadores (PT) (período Lula e Dilma, respectivamente). No início desses capítulos apresenta-se um breve cenário da conjuntura dos governos em questão, seguido de comentários acerca das atribuições do Banco e, por fim, um painel do reflexo de ambas as variáveis em seus desembolsos.

Cabe comentar que nos três últimos capítulos explora-se os planejamentos estratégicos que regiam o BNDES. Segundo a própria literatura disponibilizada pelo Banco, os planejamentos estratégicos são “instrumento para definir prioridades e diretrizes de atuação” e ainda, nesses documentos são levadas em consideração as diretrizes governamentais, além de se identificar e avaliar qual o escopo mais adequado para o Banco em determinado momento, como reflexo direto da estratégia de governo vigente.

Na última seção, conclui-se o trabalho, resumizando os diferentes enfoques abordados ao longo da monografia e trazendo comentários sobre o ponto de inflexão pelo qual o Banco tem passado nos últimos anos.

CAPÍTULO I: Breve Análise Histórica da Criação do BNDES

I.1 O Papel dos Bancos de Desenvolvimento

Antes de analisar o papel do BNDES como instrumento de políticas públicas é preciso entender o que é um Banco Público de Desenvolvimento (BDP). Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU):

BPDs são instituições financeiras instituídas (pelo governo) para incentivar o desenvolvimento econômico; na maioria das vezes, considera objetivos de desenvolvimento social e de integração regional, provendo ou facilitando o financiamento de longo prazo para projetos que gerem externalidades positivas (ONU, 2009, *apud* Almeida, 2017: 1).

Segundo Almeida (2017), os BPD's podem vir a ser efetivos ou não a depender de sua utilização. Acrescenta ainda que, são importantes ferramentas para a promoção do crescimento econômico, cujo grau de êxito varia entre os diversos países que o possuem.

De fato, pode-se destacar que, ao comparar as experiências dos países no curso de seu processo de desenvolvimento, os BDPs podem vir a representar diversos papéis e, conseqüentemente, assumir diferentes graus de importância. A experiência chinesa, por exemplo, conta com a presença de fortes bancos públicos, sendo a estrutura do setor financeiro chinês fortemente ancorada no setor bancário, cujo crescimento se observa durante o período de forte industrialização chinesa após a morte de Mao. O setor era usado para financiar o investimento, de forma estratégica para o governo. Mirko Pose chama atenção para o fato de que “basicamente, o governo utilizava os fundos financeiros disponíveis, principalmente a poupança depositada nos bancos estatais, para realizar empréstimos em condições favoráveis às empresas públicas” (POSE, 2018).

Atualmente, os bancos são instituições estratégicas que visam fornecer os instrumentos necessários para o desenvolvimento chinês, sendo, inclusive, o recente processo de inserção do *renminbi*¹ na economia mundial muito pautado nos bancos públicos e bancos de desenvolvimento. Esta visão, em certo grau, pode ser corroborada pela presença dos bancos chineses ocupando as primeiras posições entre os maiores bancos mundiais, respectivamente, Banco Industrial e Comercial da China, Banco da Construção Chinês, Banco da China e Banco Agrícola da China² (POSE, 2018).

¹ “Moeda do Povo”, a qual têm por referência o Iuane (ou Yuan) e é lançada pela República Popular da China.

² Lista completa disponível em: <https://www.thebanker.com/Top-1000>

Outros exemplos no cenário internacional são o Department for International Development (DFID), do Reino Unido, o The Overseas Private Investment Corporation (OPIC), dos Estados Unidos, e o KFW DEG, Banco de desenvolvimento estatal alemão.

O primeiro, foca seus investimentos em quatro setores, a saber: agricultura, manufatura, infraestrutura e serviços financeiros. Seus objetivos sociais estão pautados na geração de emprego e, entre seu público alvo, na teoria, não faz distinção do tamanho de empresa ou fundo investido.³ O OPIC, nos EUA, por sua vez, direciona seus investimentos para energia, agricultura e serviços financeiros, e busca promover impactos sociais e ambientais positivos. No que tange ao KFW, este busca abranger os setores da economia em sua totalidade, contudo, sua atuação destaca-se na indústria e em serviços financeiros. Ambos detêm como alvos Pequenas e Médias Empresas e fundos de Private Equity. Sendo que o primeiro também direciona seu foco a grandes projetos de energia.⁴

O quadro abaixo sintetiza informações de alguns bancos de desenvolvimento relevantes no cenário internacional.

Quadro 1 - Setores, porte e segmentos apoiados por IFDs

	CDB (China)	KfW (Alemanha)	BNDES (Brasil)	KDB (Coreia do Sul)	JFC (Japão)	CDP (Itália)	CDC (França)	ICO (Espanha)
Setores	Agricultura	X	X		X			X
	Infraestrutura	X	X	X	X	X	X	X
	Indústria	X	X	X	X	X	X	X
	Comércio e serviços	X	X	X			X	X
Porte	MPME	X	X	X	X	X	X	X
	Grandes empresas	X	X	X	X	X	X	X
Segmentos	Exportação		X			X	X	X
	Inovação	X	X	X	X	X	X	X
	Economia verde	X	X	X	X	X	X	X
	Internacionalização	X	X	X	X	X	X	X
	Mercado de capitais	X	X	X	X	X	X	X
Cooperação financeira internacional	X	X					X	

Fonte: BNDES (2017: 31)

O caso brasileiro conta com bancos de desenvolvimento e agências de fomento voltadas à promoção do crescimento econômico do país. Estes formam a “rede de bancos de desenvolvimento” do Brasil. O BNDES é a principal via de concessão de crédito de longo prazo para o desenvolvimento econômico brasileiro enquanto os outros bancos de

³ Segundo o relatório “Bancos e Agências de Desenvolvimento SUGESTÕES PARA POTENCIALIZAR AS FINANÇAS SOCIAIS E OS NEGÓCIOS DE IMPACTO NO BRASIL. Outubro de 2014”.

⁴ Idem.

desenvolvimento e agências de fomento tem uma atuação mais regional e setorial, visto que detêm como o escopo de atuação a região em que estão inseridas.

Segundo o Banco Central, uma agência de fomento é uma “instituição com o objetivo principal de financiar capital fixo e de giro para empreendimentos previstos em programas de desenvolvimento, na unidade da Federação onde estiver sediada.”⁵, enquanto isso, os bancos de desenvolvimento, têm como objetivo prover recursos para possibilitar o financiamento, a médio ou longo prazo, de iniciativas visando a promoção do desenvolvimento econômico e social do Estado a que pertencem.⁶ A título de exemplificação, pode-se citar a AgeRio - Agência Estadual de Fomento do Rio de Janeiro, como exemplo de agência de fomento, e o BANDES - Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S.A., como exemplo de banco de desenvolvimento.

Ademais, é necessário ainda compreender a dimensão de atuação de uma instituição financeira de desenvolvimento e, qual é, de fato, a importância destas em um cenário econômico. Julga-se, portanto, relevante enunciar que, dentre as diversas abordagens que podem ser exploradas, pode-se chegar a diversas conclusões sobre papel e relevância destas instituições.

Segundo Araújo e Cintra (2011), é possível caracterizar o papel dos bancos públicos federais, no Brasil, na década de 2000, em quatro grandes dimensões, a saber: desenvolvimento regional, atuação anticíclica da oferta de recursos financeiros, expansão da bancarização mediante processo de inclusão bancária das classes menos favorecidas e ainda uma atuação setorial, sendo responsável por sustentar os segmentos industriais, rural e imobiliário, em distintas fases do ciclo do crédito.

Entretanto, dependendo da abordagem adotada, evidenciam-se nuances a respeito da relevância de bancos específicos no fomento do desenvolvimento. Segundo Gurley e Shaw (1955), preconiza-se que o livre mercado seria o responsável por uma alocação eficiente dos recursos, cabendo então aos bancos de desenvolvimento, bancos públicos e crédito direcionado uma atuação subordinada. A estes recomendam-se uma intervenção limitada sobre o mercado financeiro, visto que, segundo esta ótica, estas instituições causariam “repressão financeira”, ou seja, tendo em vista uma taxa de juros real artificialmente muito baixa, haveria um desestímulo à poupança e por conseguinte, ao investimento. Neste cenário, o crescimento também estaria reduzido (Almeida, 2017).

⁵ https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/agencia_fomento.asp?idpai=SFNCOMP

⁶ <https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/bd.asp>

Contudo, Stiglitz (1993) afirma que, na prática, a abordagem convencional não se aplicaria devido a existência de falhas de mercado, sendo a incompletude do mercado e a assimetria de informação as principais “falhas”, no caso dos mercados financeiros. A “repressão financeira” também não se verificaria e, portanto, os bancos de desenvolvimento seriam os responsáveis por estimular projetos cujo retorno social seja alto enquanto retornos privados são inferiores (e, ou, risco seja alto) (Almeida, 2017).

Castro (2008), por sua vez, analisa as diferentes visões sobre a relação entre financiamento e crescimento econômico, tratando, em suma, a importância do crédito (ou não) para a promoção deste. Perpassa por alguns autores como: Schumpeter (1912), Keynes (1937), Gurley e Shaw (1960), Goldsmith (1969) e conclui em seu trabalho que uma abordagem “Histórico-Institucional” em uma moldura teórica keynesiana-schumpeteriana seria o mais apropriado para o melhor entendimento da relação proposta.

[...] tanto a perspectiva histórico-institucional como os trabalhos de Keynes compartilham a ênfase na criação de instituições e convenções como elementos fundamentais para mitigar a incerteza e, assim, propiciar a tomada de decisões cruciais, aquelas consideradas fundamentais para o crescimento econômico (CASTRO, 2008: 302).

Analisando os trabalhos de Schumpeter, chega-se à conclusão de que o investimento demanda recursos financeiros que não necessariamente existem previamente e, neste cenário, o crédito faz-se necessário para suprir a então inexistência de recursos reais prévios. O investimento é entendido como precursor do crescimento. O principal papel dos bancos, segundo esta ótica, seria possibilitar o financiamento inicial das inovações e, posteriormente, a difusão das mesmas (CASTRO, 2008).

Keynes, também defendia a importância dos bancos, sendo eles os responsáveis por iniciar (e, acredita-se poder ainda acrescentar, instigar) o processo de investimento e, por conseguinte, o crescimento. Apesar da semelhança entre os dois autores, CASTRO (2008) elucida que a ênfase que cada um desses confere à análise desse papel é distinta. O primeiro, foca no papel dos bancos como agente capaz de alterar a taxa de inovação da economia. Enquanto isso, Keynes analisa também a importância da disponibilidade de liquidez, promovida pelos bancos e, ainda, de um mercado de capitais para a promoção de recursos com maior prazo⁷ (CASTRO, 2008).

⁷ Para uma maior compreensão dos conceitos de *finance* e *funding* e as contribuições de Keynes acerca destes, ver CASTRO (2008). No presente trabalho não buscar-se-á dar ênfase nestes tópicos.

Ainda segundo o arcabouço Keynesiano e, conseqüentemente, segundo a ótica da demanda efetiva, o investimento seria impulsionado, ou ainda, determinado, pela oferta de recursos iniciais proveniente dos bancos. Posteriormente, este investimento é capaz de gerar renda, a qual têm parcela direcionada para a poupança, sendo esta na mesma proporção que o investimento inicial, devido ao efeito do multiplicador. Contudo, como os passivos obtidos pelos empresários devem ser coerentes com sua linha de investimento é importante que os recursos sejam de longo prazo, e então os bancos públicos e de desenvolvimento teriam importante espaço de atuação (Almeida, 2017).

As instituições financeiras públicas de desenvolvimento (IFDs) são, portanto, importantes para impulsionar o progresso de um país, tanto para romper com falhas de mercado, quanto para ações pontuais sobre a incompletude do sistema financeiro, criando então novos mercados. São instrumentos públicos e parceiros do sistema privado de financiamento presentes em economias em diversos estágios de desenvolvimento.

Segundo a abordagem de Douglass North⁸, as instituições definem as regras do jogo econômico, político e social, restringem as escolhas individuais e reduzem a incerteza em relação ao futuro. Deter instituições sólidas contribui então para consumação de políticas que visem à promoção de desenvolvimento, configurando importante instrumento de políticas públicas.

Segundo Karo e Kattel (2016)⁹, as instituições públicas que estão incumbidas de implementar uma política pública devem traduzir as diretrizes das políticas públicas em suas prioridades corporativas e regras operacionais, visando favorecimento em relação às não prioridades. E ainda, segundo Colby (2012), no caso do Banco, sua ação seria também “prescrita pela política”, ele receberia então a ordem do executivo e realizaria os ajustes necessários para convergir com os critérios próprios. Em contrapartida também produz e articula ideias econômicas que podem ou não ser adotadas de acordo com a visão política.

Tendo como base uma perspectiva histórico-institucional, entende-se a criação de instituições (e convenções) como elemento fundamental para a promoção do crescimento econômico. Historicamente pode-se perceber a escassez, ou ainda inexistência, no Brasil, de fontes de financiamento de longo prazo provenientes do setor privado. Neste contexto o BNDES configura-se como o principal instrumento do Governo Federal para financiamento de

⁸ *Apud* BNDES (2017).

⁹ *Apud* BNDES (2017).

longo prazo, investimento nos setores prioritários da economia brasileira e execução das políticas públicas.

Sendo o BNDES uma IFD defende-se no presente trabalho que, em suma, este Banco desempenha ou, detém potencial para desempenhar, um importante papel no cenário brasileiro, seja em períodos de crise ou seja em períodos de estabilidade. É um fato que pode vir a atuar como um mero instrumento financeiro, mas, tem papel de destaque na formulação de algumas políticas públicas.

O BNDES tem desde o princípio o seguinte objetivo: “Incentivar o desenvolvimento econômico do país, visando dar corpo a uma política de fomento à industrialização do país.” É criado, segundo Castro (2008), visando o financiamento de projetos de infraestrutura para então solucionar os “gargalos estruturais” que inviabilizavam o crescimento econômico. Não havia até então um mercado de capitais desenvolvido e acentuaram-se as necessidades de financiamento dado à passagem de uma economia de base agrícolas para bases industrial e urbana (PAIVA, 2012)

Em concordância com as correntes que defendem a importância dos bancos públicos no processo de desenvolvimento e, reconhecendo as imperfeições do mercado, entende-se a criação do BNDES, em 1952, como um ponto de ignição ao crescimento, tendo sido, como evidenciado anteriormente, necessário devido às imperfeições do mercado. Apesar de sua criação no início da década de 50, sua atuação torna-se ainda mais expressiva no governo de JK, como uma das principais fontes de recursos para a realização do Plano de Metas.

A fim de melhor compreender o papel do Banco entre 1995 e 2017, objeto de análise desta monografia, cabe a realização de uma retrospectiva de sua atuação desde sua criação, assim como as motivações de tal fato. E ainda, tendo em vista que “a análise das políticas econômicas governamentais pode revelar como se expressavam (ideológica e praticamente) as estratégias políticas do desenvolvimento econômico brasileiro.” (IANNI, 1986: 17) considera-se essencial, conciliar a análise da atuação do BNDES com as tendências da política econômica de cada período. E complementando o argumento apresentado, conforme destaca IANNI, “a política governamental pode ser considerada um momento particularmente estratégico, nas relações entre o político e o econômico, como dimensões essenciais da sociedade.” (IANNI, 1986: 17), sendo assim, não podia-se ser desprezada nesta análise.

Por fim, antes da realização de retrospectiva proposta, cabe ressaltar que, o “S”, assim como o “viés Social”¹⁰ do Banco, só é acrescentado na década de 80, apesar do uso do termo BNDES ter sido empregado generalizadamente em grande parte da análise feita até o momento.

I.2 Antecedentes à criação do BNDES

Retomando, brevemente, o contexto histórico no qual culmina a criação do BNDES, desde o início do século XX pode-se observar, de certa forma, um movimento pró-nacionalismo¹¹, ou ainda, um movimento contrário a doutrina liberal. A partir de 1930, no governo de Getúlio Vargas, este movimento acentua-se e “o poder público foi levado a participar de modo cada vez mais amplo e sistemático na economia do País” (IANNI, 1986: 56). O Estado passa a dispor de mais responsabilidades econômicas que se acentuam em momentos de crise. E é em resposta ou prevenção a estas crises que entende-se o surgimento de instituições como o Conselho da Economia Nacional, em 1937, ou o próprio BNDES, em 1952 (IANNI, 1986).

Data de 1939 o início da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), cujo reflexo foi, inicialmente, desestabilizador. Sendo o Brasil uma economia essencialmente agroexportadora, o País sente os efeitos da guerra, entre os quais cabe ressaltar a **queda de suas exportações** (café, cacau, laranja, entre outros produtos primários) e **redução da oferta de produtos para importação** (combustíveis, máquinas e metais, por exemplo). O ponto defendido é que essas crises levariam ao surgimento de novas oportunidades de ação do Estado. Enxergou-se na II Guerra Mundial, uma oportunidade (sem desprezar os malefícios por ela causado) de propulsão da economia brasileira (IANNI, 1986).

Houve, nessa época, uma aproximação do Brasil com os Estados Unidos e, ainda, em 1942, o início da Missão Cooke, cujos objetivos eram pró industrialização brasileira e promoção do desenvolvimento. Esta Missão insinuava a utilidade que uma instituição com capacidade de prover financiamento de longo prazo à indústria pode ter. Simultaneamente, constitui-se uma missão técnica brasileira, que visava acompanhar o trabalho da equipe norte-

¹⁰ Cabe ressaltar que, apesar da sigla ser alterada apenas em 1982, quando ocorre a criação de um a diretoria para financiar projetos na área social, o Banco lança, em 1978, o seu Plano de Ação 1978-81, “*o qual defendia a necessidade de distribuir melhor a renda, investir em infraestrutura, aumentar o número de empregos, atenuar os desequilíbrios regionais e controlar a inflação.*” (PICANÇO, 2013; GIAMBIAGI et al, 2011).

¹¹ Os princípios nacionalistas e intervencionista só são adotados explicitamente na constituição de 1934 (IANNI, Octavio, 1986).

americana advinda com a Missão Cooke (PAIVA, 2012; GIAMBIAGI et al, 2011; IANNI, 1986).

No período compreendido entre 1946-1950, sobre a vigência do mandato de Eurico Gaspar Dutra na presidência, predominava uma doutrina liberal e, a estrutura construída no governo anterior, era, aos poucos, desmantelada sob a defesa de um maior liberalismo. Em 1948, o país conta com a Missão Abbink, também conhecida como Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), para delimitar e estudar os pontos de estrangulamento da economia brasileira (PAIVA, 2012; GIAMBIAGI et al, 2011).

A CMBEU, formada por técnicos americanos e brasileiros, era a responsável por elaborar os relatórios que, posteriormente, seriam as bases para os projetos voltados a infraestrutura. Em sua formulação, evidenciava o liberalismo da Constituição vigente, em contrapartida ao nacionalismo econômico do período anterior. Detinha como meta “criação de condições para o incremento do fluxo de investimentos públicos e privados, nacionais e estrangeiros, para acelerar o desenvolvimento industrial e econômico brasileiro.” (PAIVA, 2012) (PAIVA, 2012; GIAMBIAGI et al, 2011; IANNI, 1986).

Em síntese, os estudos, recomendações e projetos elaborados pela Missão Abbink não se destinavam a formar um plano. Destinavam-se a fornecer subsídios para as políticas governamentais do Brasil e dos Estados Unidos, bem como para a orientação do setor privado desses mesmos países. (IANNI, 1986: 108)

I.3 Capitalismo Nacional e Industrialização à Crise da Democracia: Análise do período 1951-1964

Em 1951, com o fim do mandato de Dutra, têm-se em voga o “Nacionalismo de Vargas”, que retorna à presidência do país e permanece até 1954. Surgem neste momento diversos órgãos governamentais, tendo como objetivo a promoção da industrialização brasileira, além da resolução de problemas econômicos, financeiros e administrativos. Em seu primeiro ano de governo, Vargas cria o Plano de Reparcelamento Econômico, cujos objetivos eram expansão dos serviços básicos de infraestrutura, visto que esses se configuravam gargalos ao processo de industrialização. Uma parcela dos recursos necessários advinha do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do *Export-Import Bank of the United States* (Eximbank), a outra era proveniente de um empréstimo compulsório cobrado como adicional do Imposto de Renda. (PAIVA, 2012; GIAMBIAGI et al, 2011; IANNI, 1986).

Finda-se o movimento que vigorava anteriormente e o Estado passa a ser mais atuante na economia, onde o desenvolvimentismo passa a predominar:

No caso brasileiro, a influência da **ideologia desenvolvimentista** e, em particular, do ideário cepalino, estiveram presentes nos anos 50, tanto no plano teórico, quanto na esfera das medidas concretas do governo. (MANTEGA, 1987: 24)

Essa intervenção do Estado no domínio econômico, sempre que possível e não rígida, impõe-se como um dever ao governo todas as vezes que é necessário suprir as deficiências da iniciativa privada, ou acautelar os superiores interesses da Nação. [...] Rejeitando o fácil recurso dos paliativos momentâneos, o governo preferiu voltar-se resolutamente para as soluções de conjunto e não de detalhe, permanentes e não transitórias, capazes de construir um conjunto homogêneo e estável, base firme para o desenvolvimento de todas as atividades econômicas nacionais. [...] A orientação fundamental do governo resume-se no propósito de fortalecer a economia nacional. (Mensagem de Vargas ao Congresso Nacional¹², apud IANNI, 1986: 123)

O BNDE surge então, em 1952, incumbido de gerenciar o Fundo de Reaparelhamento Econômico, além de propiciar seguimento aos projetos desenvolvidos pela CMBEU. Cabe ressaltar que a Assessoria Econômica da Presidência também foi importante para a criação do Banco. Não pode-se ignorar ainda que precede a esta decisão um debate sobre a criação de um banco de desenvolvimento ou ampliação do escopo de atuação de uma instituição pública já existente (PAIVA, 2012; GIAMBIAGI et al, 2011).

É a partir da criação do BNDE que o país começa a se tornar mais moderno, ainda no início da década de 1950 detinha bases majoritariamente agrícola e um número de indústrias pouco expressivo. A ênfase do segundo governo Vargas era dar continuidade ao processo de industrialização, além de buscar adotar medidas que privilegiassem o desenvolvimento econômico nacional (BNDES, 2002; PAIVA, 2012).

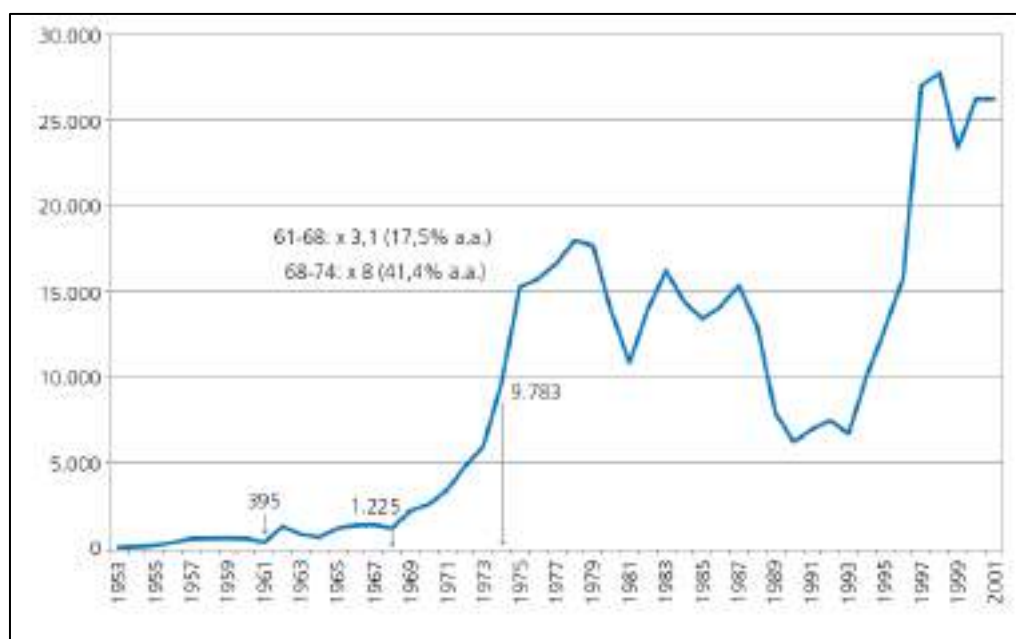
No início de sua atuação, cabia ao banco de desenvolvimento à promoção de um respaldo financeiro e, deveria ainda, realizar estudos econômicos, delimitar as dificuldades do país e, então, definir, a partir destes, sua linha de atuação. Era formulador e executor de políticas voltadas ao desenvolvimento do país. E se destacava também no fornecimento de recursos de longo prazo visto que, anteriormente, o sistema financeiro só fornecia empréstimos de curto prazo.

“O sistema financeiro, nessa época, constituía-se basicamente dos bancos comerciais privados e do Banco do Brasil. A inexistência de um mercado de capitais de longo prazo e o estado relativamente primitivo do sistema bancário privado fazia do Banco do Brasil não apenas a principal fonte de crédito para o setor privado como a única (pelo menos **até a entrada em operação do BNDE**).” (Vianna, 1987. p. 74 apud BERNARDINO, 2005: 55, grifo nosso).

¹² Getúlio Vargas, Mensagem ao Congresso Nacional. Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1952, pp 10-11 e 18.

O primeiro presidente do BNDES foi Ary Frederico Torres, até 1953, quando o embaixador Walder Lima Sarmanho assume. Seu foco estava em projetos de infraestrutura, principalmente os que tange ao setor de energia e transporte. Nessa época, o Banco também apoiou projetos voltados a resolver o problema de abastecimento que existia até então. Primordialmente, conforme pode ser observado no gráfico abaixo, os desembolsos do Banco eram pouco expressivos e seguem uma tendência errática até o início dos anos 1970.

Gráfico 1 - Desembolsos do BNDES 1953-2001 (Em Milhões R\$ - Preços Médios de 2001)



Fonte: Castro (2017). Nota: Deflacionado pelo IGP-DI, segundo o valor de dezembro de 2001.

A contribuição do segundo governo Vargas, no que tange às instituições fundadas, não se limita ao escopo do BNDE. Surgem neste mesmo período o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás)¹³. Propõe-se ainda, em 1954, a criação da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás) através do Plano Nacional de Eletrificação enviado ao Congresso. O Estado passa a ser promotor das novas transformações econômicas que se sucedem, além de essencial para a realização destas (IANNI, 1986).

¹³ A petrobrás correspondia “a uma afirmação da vontade de emancipação econômica” e torna-se “símbolo do nacionalismo econômico e político brasileiro” (IANNI, 1986: 136)

Entre 1956-1960 a República brasileira passa a ser presidida por Juscelino Kubitschek, cujo governo é marcado pelo Plano de Metas¹⁴, projeto que “constituiu o coroamento da “política de desenvolvimento” traçada pela Comissão Mista Brasil - Estados Unidos e pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL” (MANTEGA, 1987: 72), visando acelerar o crescimento econômico, principalmente a partir do fomento da industrialização via substituição de importações e proporcionando um *boost* ao setor privado e estrangeiro. Em linhas gerais, o Plano sistematizou a política econômica governamental do período e proporcionou, em última instância, um salto qualitativo na industrialização (IANNI, 1986; MANTEGA, 1987).

O Plano de Metas objetivava remanejar os recursos do país de modo a canalizá-los para o prosseguimento e ampliação da escala de acumulação industrial, por meio da atuação do Estado prioritariamente em duas frentes: a) na coordenação e integração dos vários setores da economia, detectando as deficiências de infraestrutura e as lacunas deixadas pela chamada iniciativa privada, e procurando solucionar esses problemas pela ampliação ou criação de empresas estatais; b) no incentivo direto à produção privada por meio da criação de linhas especiais de crédito, principalmente junto ao BNDE, com longos prazos de restituição e juros negativos, pela concessão de avais estatais a empréstimos contraídos do exterior, pela facilitação de importação de máquinas, equipamentos e insumos básicos com a concessão de taxas cambiais favorecidas, pela concessão de isenções fiscais e tributárias e pela reserva de mercado às indústrias em implantação via tarifas protecionistas. (MANTEGA, 1987: 73)

O BNDE ficou incumbido de elaborar, gerenciar e financiar o Plano de Metas. Os investimentos foram claramente crescentes, com ênfase nos setores de bens de produção e bens de consumo duráveis. Em última instância, ao fim da década de 50, houve aumento expressivo da participação da indústria no PIB brasileiro, em contrapartida a redução da parcela agropecuária. Apesar dos acontecimentos favoráveis, acentuam-se à época os desníveis sociais, havia a valorização do capital mas não se observa um aumento do bem-estar social (PAIVA, 2012; MANTEGA, 1987).

O contexto político que paira no início da década de 60 é de crise política e econômica. Jânio Quadros tomou posse e renunciou o cargo da presidência da República em menos de um ano de gestão. João Goulart assume em 1961, primeiramente em um governo parlamentar (regime em que Goulart detinha capacidade de decisão reduzida) e depois no presidencialismo. As forças políticas e econômicas conservadoras e anti-populistas tentaram, veemente, impedir a posse de Jango, ocasionando, portanto, dificuldade para o mesmo governar. Em ambos os regimes, parlamentarismo e presidencialismo, Jango têm sobre sua gestão um ar de ilegitimidade. Data ainda deste período o “divórcio” entre poderes Legislativo e Executivo,

¹⁴ “Conjunto de projetos relativos à energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação técnica.” (PAIVA, 2012).

fato que agravou a crise que pairava sobre o país, a qual culminou mais tarde no golpe militar (BNDES, 2002; PAIVA, 2012; IANNI, 1986).

As atividades do BNDE foram diretamente impactadas, em grande parte, reflexo das prioridades, e cenário, do governo em questão. Na época, a inflação, que havia sido herdada do governo JK, reduziu significativamente uma das principais fontes de recursos do Banco, o Adicional do Imposto de Renda. Mas, ocorre, simultaneamente, redução da demanda por financiamento, dada a retração do crescimento e, conseqüentemente, investimento (PAIVA, 2012).

Contudo, é também uma década de grandes transformações, com a “finalização” da construção de Brasília¹⁵, em abril de 1960, que era um “pólo geográfico que dava sentido à interiorização” (BNDES, 2002). Grande parte dos recursos do Banco foi redirecionada para a siderurgia. Do total de recursos, 75% eram destinados a indústria enquanto 23,3% destinavam-se a infraestrutura. Esta mudança deve-se, em partes, a criação das Centrais Elétricas Brasileiras, em 1961, durante o governo Jango. Em 1962, o Banco teve grande contribuição na formulação (e sua atuação se restringe a esta fase) do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1961-1963) (BERNARDINO, 2005; PAIVA, 2012).

Surge, em 1963, tendo Leocádio de Almeida como presidente do BNDE¹⁶, um novo instrumento no Banco, o Fundo Nacional de Investimentos (Funai), cujos recursos eram compostos de um adicional de 10% sobre o Imposto de Renda dos servidores do poder executivo, civis e militares. O destino desses recursos seria para um fortalecimento da economia rural e industrial do país, visando reduzir o hiato que existia entre as diversas regiões. Apesar dos esforços no levantamento de recursos, devido à falta de apoio político, o Plano de desenvolvimento em vigor não foi bem sucedido (PAIVA, 2012).

1.4 Ditadura Militar à Nova República: Análise do Período 1964-1985

Em 1964, ocorre o golpe militar e, instaura-se a ditadura, com Humberto Castelo Branco assumindo a presidência. No governo Castelo Branco (1964-1967), enquanto José Garrido era presidente do BNDE, foi lançado o Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg), cujo objetivo era retomar o crescimento econômico e recuperava algumas propostas do Plano Trienal. Em 1964 o Banco obtinha destaque no financiamento direcionado à “instalação

¹⁵ Na data de sua inauguração, 21 de abril de 1960, a cidade de Brasília ainda estava incompleta.

¹⁶ Entre 1959-61 o BNDES contou com Lúcio Martins Meira como presidente e, em 1961, José Vicente Faria Lima.

de novas indústrias, à promoção do desenvolvimento tecnológico, à aquisição de máquinas e equipamentos e a pequenas e médias empresas.” (BERNARDINO, 2005) (BERNARDINO, 2005; PAIVA, 2012).

Em 1967, Arthur da Costa e Silva assume a presidência da República e lança, no ano seguinte, o Programa Estratégico do Desenvolvimento, PED, que previa “combate à inflação, a expansão das oportunidades de emprego e a aceleração do crescimento econômico a partir da ampliação da capacidade produtiva.” (PAIVA, 2012). Na ocasião o presidente do BNDES era Jaime Magrassi de Sá.

Visando prover recursos ao PED ampliou-se as áreas de atuação do Banco, que a partir deste momento voltou-se para os setores de siderurgia e metalurgia do alumínio, petroquímica, papel e celulose entre outros. Em 1968, ora devido às medidas do PED, ora devido ao contexto de liquidez internacional, observa-se um crescimento de 15,5% da indústria, e de 9,3% da economia (PAIVA, 2012).

Em suma, na década de 1960 o foco foi o setor industrial de bens de capital e de insumos básicos. Dada a criação de órgãos pautados nas áreas de infraestrutura¹⁷ o BNDES pode direcionar recursos à iniciativa privada. Segundo ABREU (1990)¹⁸, em 1968, **“foram aprovados mais recursos para o setor privado do que para o setor público**, invertendo a tendência original que prevalecia desde a criação do banco.” (PICANÇO, 2013: 37, grifo nosso) (PAIVA, 2012).

Outro fator que possibilitou a diversificação do escopo de atuação foi a administração de novos fundos de financiamento,¹⁹ onde cada fundo visava atender uma área da economia em especial. O Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME), que era o fundo mais expressivo no momento, fundado em 1964, torna-se uma Agência Especial de Financiamento Industrial, que é incorporado ao Fundo. Nesse período, projetos ligados às pequenas e médias empresas e à agricultura também ganham importância. Além disso, surgem os escritórios regionais do Banco, seguindo um viés de descentralização de suas atividades.

Têm-se uma mudança na prioridade do Banco, que passa a ser mais industrial, **“visando atender às novas necessidades do país”**. O BNDES foi ainda transferido de alçada, do

¹⁷ Rede Ferroviária Nacional (1957), Eletrobrás (1962) e Siderbrás (1973).

¹⁸ Apud PICANÇO (2013).

¹⁹ O Fundo de Desenvolvimento Tecnológico e Científico (Funtec) e o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (Finame) foram criados em 1964. O Fundo Agroindustrial de Reconversão (Funar) e o Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa (Fipeme) foram criados em 1965. O Fundo de Desenvolvimento da Produtividade (Fundepro), em 1966, e o Fundo Especial para Financiamento de Capital de Giro (Fungiro), em 1968.

Ministério da Fazenda à jurisdição do Ministério do Planejamento, reafirmando-se como um **“instrumento estratégico do governo”** (PAIVA, 2012).

Na década de 1970, enquanto três presidentes²⁰ sucederam no governo do país, a gestão do BNDES foi exclusivamente conduzida por Marcos Pereira Vianna²¹. Ainda vigorava a ditadura militar, com forte censura e regime opressor. Apesar dos fatos sociais e políticos esse período também é associada ao “Milagre Econômico”²² devido, em partes²³, aos resultados positivos do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND). Lançado no governo Médici, tinha foco em energia, transporte, telecomunicações, integração nacional, investimento em educação, ampliação do parque industrial, entre outros. Almejava-se, nos anos 1970, executar uma substituição de importações em todos os setores básicos da economia. Outro “marco” do governo foi a criação de 74 estatais. Em 1971 o BNDE torna-se uma empresa pública, ao mesmo tempo em que é organizado o Sistema BNDE, composto à época pela subsidiária FINAME e pelo Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (Cebrae) (BNDES, 2002; PAIVA, 2012).

Em 1973, ocorre o primeiro “Choque do Petróleo” e fim do “Milagre”. Com Geisel na presidência, é lançado o II PND (1974), visando complementar a política de Médici. Neste período, observa-se forte incentivo ao desenvolvimento de programas de fontes alternativas, como o Proálcool (1975). A atuação do BNDE foi muito importante, tanto para o I PND, quanto para o II PND, sendo o principal executor da política de substituição de importações promovida por esses planos. Vianna, durante sua gestão, foi capaz de alterar a estrutura do BNDE e obter novos recursos, os quais, em última instância, aumentaram os desembolsos e o tamanho da instituição. (BNDES, 2002; PAIVA, 2012).

Quando o II PND entrou em vigor o BNDE precisou “se adequar às demandas do governo e necessidades do país”, com esse objetivo, criou novos programas²⁴, os quais visavam agilizar e aperfeiçoar o repasse dos recursos. Este foi um período de rápido crescimento econômico para o país, com taxa de 6,7% ao ano (BNDES, 2002; PAIVA, 2012; BERNARDINO, 2005; GIAMBIAGI et al, 2011).

²⁰ A saber: Médici, Geisel e Figueiredo.

²¹ Presidente do BNDES entre 1970-1979 e segundo mais longo da história.

²² Caracterizado pela combinação de um crescimento de 11% ao ano, por 6 anos consecutivos, associado a uma redução das taxas de inflação e uma melhoria no Balanço de Pagamentos. (GIAMBIAGI, VILLELA, CASTRO e HERMANN, 2011).

²³ Existam, simultaneamente, condições econômicas e políticas favoráveis e o governo foi capaz de aproveitar as oportunidades proporcionadas pela conjuntura (GIAMBIAGI, VILLELA, CASTRO e HERMANN, 2011).

²⁴ Programa de Operações Conjuntas (POC), Programa de Financiamento a Acionistas (Finac) e o Programa de Apoio à Capitalização da Empresa Privada Nacional (Procap).

O governo se empenhava em substituir importações, e todas as suas ações se dirigiam a tal meta. O BNDES, como agente financiador, participou ativamente desse processo. Viabilizou numerosos projetos, sobretudo no apoio à empresa privada nacional, considerada o elo mais vulnerável no tripé econômico. Para tanto, **precisou adequar-se à mudança de rumo empreendida pelo governo**, ampliando as áreas atendidas. (BNDES, 2002: 28, grifo nosso).

Ainda em 1974, o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) passam a integrar a carteira de fundos do Banco, configurando uma importante fonte de recurso desvinculada do orçamento fiscal e proporcionando um estímulo às suas atividades. O apoio do BNDE permanecia sendo, majoritariamente, destinado ao setor privado e, na área industrial, priorizava-se indústrias de base e insumo. Em 1976, PIS e PASEP integram-se no Fundo PIS-PASEP. Neste mesmo ano, o Banco, ao estabelecer um convênio com a Secretaria Especial de Meio Ambiente afirma a presença de uma consciência ambiental na realização de seus projetos de desenvolvimento econômico (BNDES, 2002; PAIVA, 2012; BERNARDINO, 2005).

Nesta mesma época, o BNDE cria novas subsidiárias²⁵ com o intuito de incentivar o crescimento do parque industrial e ainda passa a incentivar o mercado de capitais. A partir desse movimento, o BNDE acompanhava as mudanças que o sistema financeiro nacional havia sofrido na década de 1960 (BNDES, 2002; PAIVA, 2012). “Nesse momento, o BNDES assumiu novamente a condição de principal instrumento de desenvolvimento do governo” (PAIVA, 2012). “A política seguida pelo Banco correspondia assim à estabelecida pelo governo: fornecer juros subsidiados como forma de incentivar o desenvolvimento de setores econômicos que eram considerados estratégicos e não vinham sendo devidamente explorados.” (PAIVA, 2012).

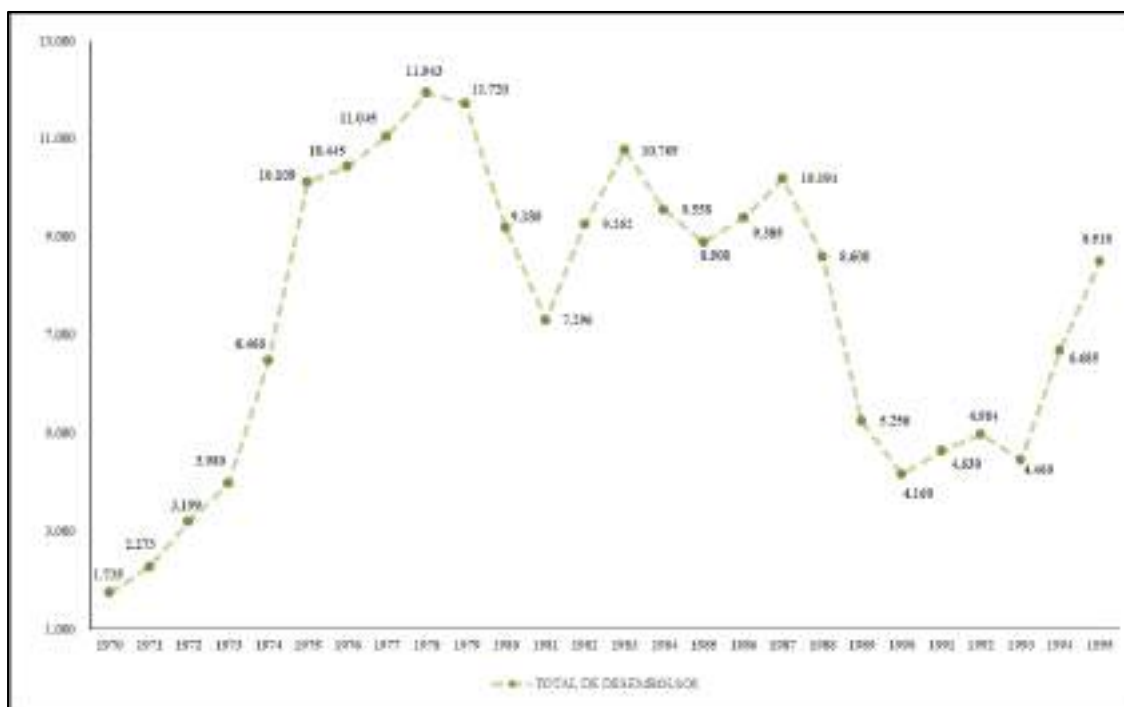
Em 1978, o BNDE busca um novo direcionamento, lançando então seu Plano de Ação 1978-81. Segundo PICANÇO (2013), seria este um marco inicial explícito da entrada da temática social na agenda de planejamento do banco. A época, o BNDE era capaz de compreender a necessidade de uma melhor distribuição da renda, aprimoramento da infraestrutura, necessidade de ampliar a oferta de trabalho, reduzir os desequilíbrios regionais e estabilizar a inflação. Passa ainda a dar mais ênfase ao setor agrícola, sob orientação do governo (BNDES, 2002; PICANÇO, 2013).

²⁵Mecânica Brasileira S.A. (Embramec), Insumos Básicos S.A. (Fibase) e Investimentos Brasileiros S.A. (Ibrasa). Em 1982, fundem-se na BNDES Participações SA (Bndespar). Seguindo, desde o início, a lógica de manutenção de uma participação minoritária no capital das empresas, temporariedade do investimento e incentivo à captação de recursos no mercado.

Em 1979, o Banco passa a estar ligado ao Ministério da Indústria e do Comércio. Neste mesmo ano, tem forte presença no financiamento do Programa Proálcool e Conserve²⁶, além de dar grande apoio à construção de Itaipu (BNDES, 2002; PAIVA, 2012). Ainda em 1979, há o segundo choque do petróleo e o choque dos juros, promovido por Paul Volcker e chega ao fim o período de crescimento ágil do país (PAIVA, 2012; GIAMBIAGI et al, 2011).

O início da década de 1980 é marcado, claramente, por um contexto conturbado. É um período de extrema insatisfação popular com a ditadura e forte recessão econômica em concomitância aos altos índices de inflação. O reflexo é evidente na redução das atividades do BNDE, cujos desembolsos reduzem-se expressivamente desde o início desta década até 1993, acumulando, em média, uma variação negativa de 5%, conforme pode ser observado no gráfico 2 (ALÉM, 1998; PAIVA, 2012).

Gráfico 2 - Desembolsos Reais do BNDES 1970-1995 (Em Milhões R\$ - Preços Médios de 1997)



Elaboração Própria. Fonte: BNDES apud ALÉM (1998).

Em 1984, foi possível observar um crescimento nas atividades econômicas do país devido a maturação de projetos do II PND, mas os índices de inflação permaneciam altos. Neste

²⁶ Programa de economia de energia.

mesmo ano ocorre um dos maiores movimentos pró democracia, o “Diretas Já”, que se viu frustrado quando não fora aceita a proposta de volta das eleições diretas (PAIVA, 2012).

Durante este período 1980-1985 passaram pelo Banco **quatro presidentes**, sendo que nenhum destes presidiu por mais de dois anos. É na gestão de Luís Antônio Sande de Oliveira, mais precisamente em 1982, que o Banco passa a gerir parte dos recursos da contribuição para o Fundo de Investimento Social (Finsocial), que deu respaldo a introdução da “Área Social”²⁷ e a inclusão do Social na denominação do BNDE, que passou a ser BNDES (PAIVA, 2012; BERNARDINO, 2005).

Sua fonte de recursos consistia na arrecadação de contribuição social de 0,5% sobre a receita bruta de empresas que efetuassem a venda de mercadorias, bem como de instituições financeiras e seguradoras. Conforme definido no Decreto-Lei 1.940, de 25 de maio de 1982, artigo 6º, cabia ao BNDES a administração dos recursos do Finsocial, destinados à aplicação em projetos definidos pelo presidente da República. (BERNARDINO, 2005: 59)

Reconhece-se nesse momento a necessidade de conciliar o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social e, o BNDES, torna-se promotor de ambos. Cabe destacar que, apenas em 1986, sobre vigência do governo Sarney, esta área terá maior dinâmica (PAIVA, 2012; BERNARDINO, 2005).

Nesta época, a BNDESPAR, com a missão de capitalizar as empresas nacionais e fortalecer o mercado de capitais, conferia maior agilidade nos processos desempenhados no Banco, além de redução dos custos. A FINAME atuava no financiamento à comercialização de máquinas e equipamentos produzidos no Brasil. Parte da atuação do BNDES era observada na atuação acionária em empresas, visando fortalecê-las em um período que era marcado por forte contexto inflacionário (PAIVA, 2012).

Em 1983, o Banco torna-se agente financeiro do Fundo de Marinha Mercante (FMM) e, no mesmo ano, cria o Departamento de Construção Naval. No ano seguinte, o lançamento do Proex, Programa de Apoio ao Incremento às Exportações acompanhava os esforços do governo federal em equilibrar a balança comercial. Este programa propunha incentivar as empresas que se comprometeram com o aumento das exportações. Neste mesmo ano, institui o Programa de Conservação do Meio Ambiente (Conserve), que continha linhas de financiamento voltadas ao controle da poluição. A partir desta iniciativa a variável Meio Ambiente ganhava mais espaço dentro do escopo de atuação do Banco (BNDES, 2002; PAIVA, 2012).

²⁷ Durante os anos a “área social” teve diversos nomes, contudo, o foco permanece o mesmo.

1.5 A Nova República em diante: Análise do período 1985-1995

Tancredo Neves é indicado a presidência em 1985 via eleições indiretas marcando o avanço do processo de redemocratização. Devido ao seu falecimento, é o seu vice-presidente, José Sarney, que assume o poder, contudo, este mantém a estrutura de governo do presidente que fora eleito. Em seu governo, Sarney, instituiu o Conselho Interministerial de Privatização, e que posteriormente é substituído pelo Conselho Federal de Desestatização. Foram realizadas uma série de privatizações, muitas das quais ligadas à esfera do BNDE²⁸ (PAIVA, 2012).

Da segunda metade da década até o fim sucedem uma série de planos de estabilização macroeconômica (fracassados) com o objetivo de conter a hiperinflação na economia brasileira, que era um dos maiores problemas do período. As medidas variaram entre heterodoxas e ortodoxas, assim como o diagnóstico da inflação, que ora era crível ser inercial, ora de demanda, ou ainda, uma combinação das duas. Entre os planos realizados no governo Sarney estão: Plano Cruzado (1986), Cruzado II (1986), Plano Bresser (1987) e Plano Verão (1988). Estes, devido ao insucesso, aumentavam o grau de incerteza na economia (PAIVA, 2012; GIAMBIAGI et al, 2011).

Na segunda metade da década de 1980 o BNDES lança dois Planos Estratégicos, o primeiro, 1985-1987, visava privilegiar o setor privado, principalmente os setores de ponta, a modernização e a expansão da capacidade produtiva e da infraestrutura econômica e expansão da fronteira agrícola. O segundo, 1988-1990, dava ênfase na integração competitiva, buscava, portanto, modernizar as empresas nacionais, aumentar sua produtividade visando uma inserção no mercado internacional. Ter empresas brasileiras atuando no exterior era visto, a partir de então, como essencial (BNDES, 2002; PAIVA, 2012).

Em suporte às ideias propostas no primeiro Planejamento Estratégico surge, em 1986, os programas Programa Especial de Apoio ao Setor de Informática (Proinfo) e o Programa Nacional de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PNPCH). No que tange às orientações do segundo Planejamento, inicia-se uma sucessão de privatizações de empresas que estavam sobre o controle do Sistema BNDES, cujo objetivo era primordialmente o “saneamento financeiro” (BNDES, 2002; PAIVA, 2012).

Outro evento importante da década é, a partir da promulgação da Constituição de 1988, a nova destinação dos recursos do Pis-Pasep. A arrecadação do programa era dividida entre

²⁸ Tratava-se de empresas inadimplentes que haviam sido incorporadas ao Banco.

custeio do seguro desemprego e do abono salarial e 40% era destinado para o financiamento do desenvolvimento econômico via BNDES.

Em 1990 os recursos passam a ser destinados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho e gerido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). Deste fundo, de acordo com o artigo 239 da Constituição, 40% era destinado ao BNDES e deveriam ser aplicados em projetos de geração de emprego e renda, além de expansão e criação de novos negócios.

Em 1989 é instituída uma nova área no Banco, a Área de Crédito, que passa a avaliar o grau de risco dos projetos financiados assim como a viabilidade da recuperação de crédito. “Com o novo fundo e com o resultado das privatizações, o BNDES começava a recuperar sua capacidade econômico - financeira e voltava a exercer o papel de agente de desenvolvimento.” (PAIVA, 2012: 96) (BNDES, 2002; PAIVA, 2012; BERNARDINO, 2005).

Em 1990, Fernando Collor é nomeado presidente e continua no cargo até 1992, quando ocorre seu impeachment. Seu governo é marcado pelo “sequestro à liquidez”, realizado no Plano Collor, cujo intuito fora o combate à inflação. Esta medida causa imensa insatisfação popular. Em 1992, Itamar Franco assume a presidência e permanece até 1995. No governo de Itamar é lançado o Plano Real que, após os fracassos anteriores, obteve resultados positivos no que tange ao controle inflacionário (PAIVA, 2012; GIAMBIAGI et al, 2011).

A década de 1990 é, em vários sentidos, marcada por um grande retrocesso para o BNDES. Em meio a debates sobre o escopo que o Banco deveria ter, seja um foco exclusivo na área econômica ou uma atuação mais ampla, é oficialmente extinto o Finsocial, assim como a Área Social do Banco. É importante ressaltar que, a respeito do Finsocial, após sua instituição, em 1982, eram repassados ao Banco uma parcela progressivamente menor dos recursos arrecadados, até que, em 1990, os recursos deixam de se ser destinados ao Banco (PAIVA, 2012; BERNARDINO, 2005).

É neste período que o processo de privatizações ganha mais força²⁹ e, dada a experiência prévia do BNDES, com as privatizações realizadas até então, este torna-se agente ativo no processo de privatizações de empresas estatais em que não possuía qualquer participação acionária. Suas diretrizes passaram a ser: política industrial, apoio ao comércio exterior e participação no processo de privatização (BERNARDINO, 2005).

²⁹ Em 1990 foi lançado o Programa Nacional de Desestatização (PND), a partir deste, 15 empresas foram privatizadas no governo Collor. No governo Itamar Franco 17 empresas foram privatizadas. Este Plano contou com apoio técnico, financeiro e administrativo do BNDES. O Banco torna-se, inclusive, o gestor do Fundo Nacional de Desestatização (PAIVA, 2012).

Ainda no início desta década as ações do BNDES eram pautadas a partir do Plano Estratégico 1991-1994, que conciliava uma estratégia voltada para integração competitiva em concordância com a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) do governo, que apoiava o aumento da competitividade, com a promoção de investimentos e desenvolvimento tecnológico, e a promoção da competição, através de medidas liberalizantes. Outra realização do período é a criação do Programa de Financiamento a Exportações de Máquinas e Equipamentos (Finamex), em 1991. Posteriormente, as novas linhas, “pré-embarque” e “pós-embarque”, de financiamento foram capazes de impulsionar os desembolsos do Banco. Apesar disto, entre 1990-1993 constata-se uma redução média de 15% do desembolsado pelo Banco e, a prioridade passa a ser a análise da rentabilidade de cada projeto (BNDES, 2011; BNDES,2017; CASTRO, 2014).

Data desta época ainda uma maior preocupação com o meio ambiente, com a assinatura do Protocolo Verde, na Rio 92³⁰. O Protocolo Verde é um acordo firmado entre instituições financeiras públicas e o Ministério do Meio Ambiente, que promove a presença de responsabilidade socioambiental e promoção de desenvolvimento sustentável. A partir dessa iniciativa do governo federal, o Banco assume um compromisso em incorporar uma variável ambiental em seu escopo (BNDES, 2011; PAIVA, 2012).

É a partir de 1994 que o Banco “tornou-se plenamente articulado às diretrizes desse modelo de desenvolvimento” (PRATES et al, 2000: 3), apesar de ter se tornado gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND) e responsável pela administração do Programa Nacional de Desestatização (PND) anteriormente, em 1990. Neste mesmo ano - 1994 - o Banco passa a ser o agente financeiro deste programa em **âmbito federal, estadual e municipal**. Ocorre ainda a elaboração do Programa Nordeste Competitivo.

Em dezembro de 1994, a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) tornou-se o custo básico das linhas de crédito do BNDES. Esta taxa correspondia “à rentabilidade nominal média, em moeda nacional, dos títulos da dívida pública externa (bradies) e interna, verificada no período imediatamente anterior ao de sua vigência.” (PRATES et al, 2000: 7). Nestes primeiros cinco anos da década de 1990 o BNDES contou com cinco presidentes e três Planos do governo federal.

Seguem, nas próximas páginas, dois quadros que sumarizam algumas das informações apresentadas até o momento. A partir do primeiro, objetiva-se estabelecer um panorama geral

³⁰ Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.

sobre foco de atuação, governança (do BNDES e do País), planos do Governo e instrumentos criados pelo Banco. No segundo quadro, a ideia é aprofundar a análise acerca dos instrumentos citados anteriormente.

Quadro 2 - Quadro Síntese da Atuação do BNDES (1950-1995)

	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1995
Atuação	Infra-estrutura econômica (energia e transporte). Siderurgia.	Indústria de base. Bens de consumo. Pequenas e médias empresas. Desenvolvimento tecnológico.	Insumos básicos. Bens de capital. Substituição de importações.	Energia. Agricultura. Social. Integração competitiva.	Infra-estrutura privada. Exportações. Privatização. Desenvolvimento social e urbano.
Presidentes do Banco	Ary Torres (1952-1953). Walder Sarmento (1953-1955). Glycer Teóphra (1955-1956). Lucas Lopes (1956-1958). Francisco Arnantes (1958). Roberto Campos (1958-1959).	José Vicente Faria Lima (1961). Leocádio de Almeida Antunes (1961-1963). José Garrido (1964-1967). Jaime Magalhães (1967-1970).	Marcelo Pereira Vianna (1970-1979).	Luís Antônio de Oliveira (1979-1983). Jorge Frick (1983-1984). José Carlos Fonseca (1984-1985). Dilson Furtado (1985). André Monteiro Filho (1985-1987). Márcio João Fomes (1987-1989). Ney Távora (1989-1990).	Eduardo Múdnico (1990-1992). Antônio Barros de Castro (1992-1993). Luís Carlos DeBhein Leite (1993). Pêrsio Arida (1993-1995).
Presidentes do Brasil	Getúlio Vargas (1951-1954). Café Filho (1954-1955). Carlos Luz (1955-1956). Nerceu Brandão (1955-1956). JK (1956-1961).	Jânio Quadros (1961). João Goulart (1961-1964). Castelo Branco (1964-1967). Costa e Silva (1967-1969).	Médici (1969-1974). Geisel (1974-1979).	Figueiredo (1979-1985). José Sarney (1985-1990).	Fernando Collor (1990-1992). Collor Franco (1992-1995).
Planos do Governo	Plano de Reparefamento Econômico (1952-1954). Plano de Metas (1956-1961).	Paeg (1964-1966). PED (1968-1969).	I PND (1971-1974). II PND (1975-1979).	Iº Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989).	Programa Nacional de Desestatização (1990). Plano Brasil Novo (1990). Plano Plurianual de Investimentos (1991-1995).
Instrumentos Criados	Fundo de Reparefamento Econômico. Fundo Nacional de Eletrificação. Fundo de Marinha Mercante. Fundo Petrolífero Nacional.	Recursos originados do Acordo do Trigo e do BID de 1964. Funtec. Fusens. Funex. Fundepro. Fungiro.	EMRE substituiu o Fundepro. Fundo da Marinha Mercante. Funacop. Recursos do PIS e do Pnsep unificados no Fundo PIS-Pnsep.	Finocial FND.	FAT. Fundo Nacional de Desestatização.

Fonte: Elaboração Própria. Dados: BNDES (2017), BNDES (2002) e (GIAMBIAGI, VILLELA, CASTRO e HERMANN, 2011)

Quadro 3 - Composição das Fontes de Recursos do BNDES (1950-1995)

Fundo	Sigla	Instituição	Origem dos Recursos
Fundo de Repareamento Econômico	FRE	20 de julho de 1952	Adicional restituível do Imposto de Renda
Fundo Nacional de Eletrificação	x	31 de agosto de 1954	40% dos recursos de arrecadação de taxa sobre consumo de energia elétrica.
Fundo Portuário Nacional	x	10 de julho de 1958	
Fundo Nacional de Investimentos	FUNAI	17 de Junho de 1963	Empréstimo de 10% sobre o Imposto de Renda
Recursos oriundos do Acordo do Trigo e do BID de 1964	Empréstimo AID/BNDES		76% dos recursos americanos depositados em conta especial do governo dos EUA, que foram considerados empréstimo Export-Import Bank ao governo do Brasil, por intermédio do Banco
Fundo de Desenvolvimento Tecnológico e Científico	FUNTEC	29 de maio de 1964	
Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais	FINAME	22 de dezembro de 1964	Recebia recursos exclusivos, depositados junto ao BNDES.
Fundo Agroindustrial de Reconversão	FUNAR	27 de agosto de 1965	
Fundo de Desenvolvimento da Produtividade	FUNDEPRO	17 de maio de 1966	
Fundo Especial para Financiamento de Capital de Giro	FUNGIRO	25 de outubro de 1968	
Fundo de Modernização e Reorganização Industrial	FMRI	2 de outubro de 1970	Substituiu o Fundepro.
Fundo da Marinha Mercante	FMM	30 de dezembro de 1970	
Fundo de Desenvolvimento do Mercado de Capitais	FUNCAP	18 de novembro de 1971	
Fundo PIS-Pasep	x	11 de setembro de 1975	Recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público unificados ao Fundo PIS-Pasep.
Fundo de Investimento Social	Fisocial	25 de maio de 1982	Contribuição social sobre o faturamento das empresas.
Fundo Nacional de Descapitalização	FND	23 de julho de 1986	Confirmação de ações de empresas controladas, direta ou indiretamente, pela União, de propriedade de entidades da Administração Federal que, em troca, recebiam quotas do FND.
Fundo de Amparo ao Trabalhador	FAT	11 de janeiro de 1990	40% do PIS-Pasep
Fundo Nacional de Desestatização	x	12 de abril de 1990	

Fonte: Elaboração Própria. Dados: BNDES (2017), BNDES (2002), PROCHINIK (1995).

CAPÍTULO II: Papel do BNDES no período 1995-2002

II.1 Breve Panorama do Governo FHC

Entre 1995-1998 têm vigência o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, que fora o ministro da Fazenda durante o governo de Itamar Franco, quando foi implantado, com sucesso, o Plano Real. O início do mandato foi marcado por um período de estabilização econômica com redução dos índices de inflação e manutenção dessas taxas em um patamar inferior a um dígito, após a hiperinflação vivida desde a década de 1980. Apesar disso, cabe ressaltar que, houve uma retração no resultado primário das contas fiscais na média do período (-0,2% em comparação ao período anterior) (ARAÚJO et al, 2016; GIAMBIAGI, 2002; OLIVEIRA e TUROLLA, 2003).

O foco de governo era a manutenção da estabilidade sob luz de uma orientação neoliberal, a partir da qual se enxergava o fim do modelo vigente na década anterior e a necessidade de reformas estruturais. Com o Plano Real percebe-se que a lucratividade de muitas instituições advinha de *floating* inflacionário, levando, entre outras consequências, a uma crise no setor bancário e a instituição do Programa de Estímulo à Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), com o objetivo de reestruturar o setor. (ARAÚJO et al, 2016; PAIVA, 2012).

Propõe-se ainda, como vias de solução dos gargalos brasileiros, estímulo às privatizações, maior abertura econômica ao capital estrangeiro e maior integração com mercados financeiros internacionais. Ainda no primeiro mandato, o governo Federal quebra o monopólio estatal na mineração e petróleo, e então, privatiza a Companhia Vale do Rio Doce e o Sistema Telebrás (Telecomunicações Brasileiras S.A.).

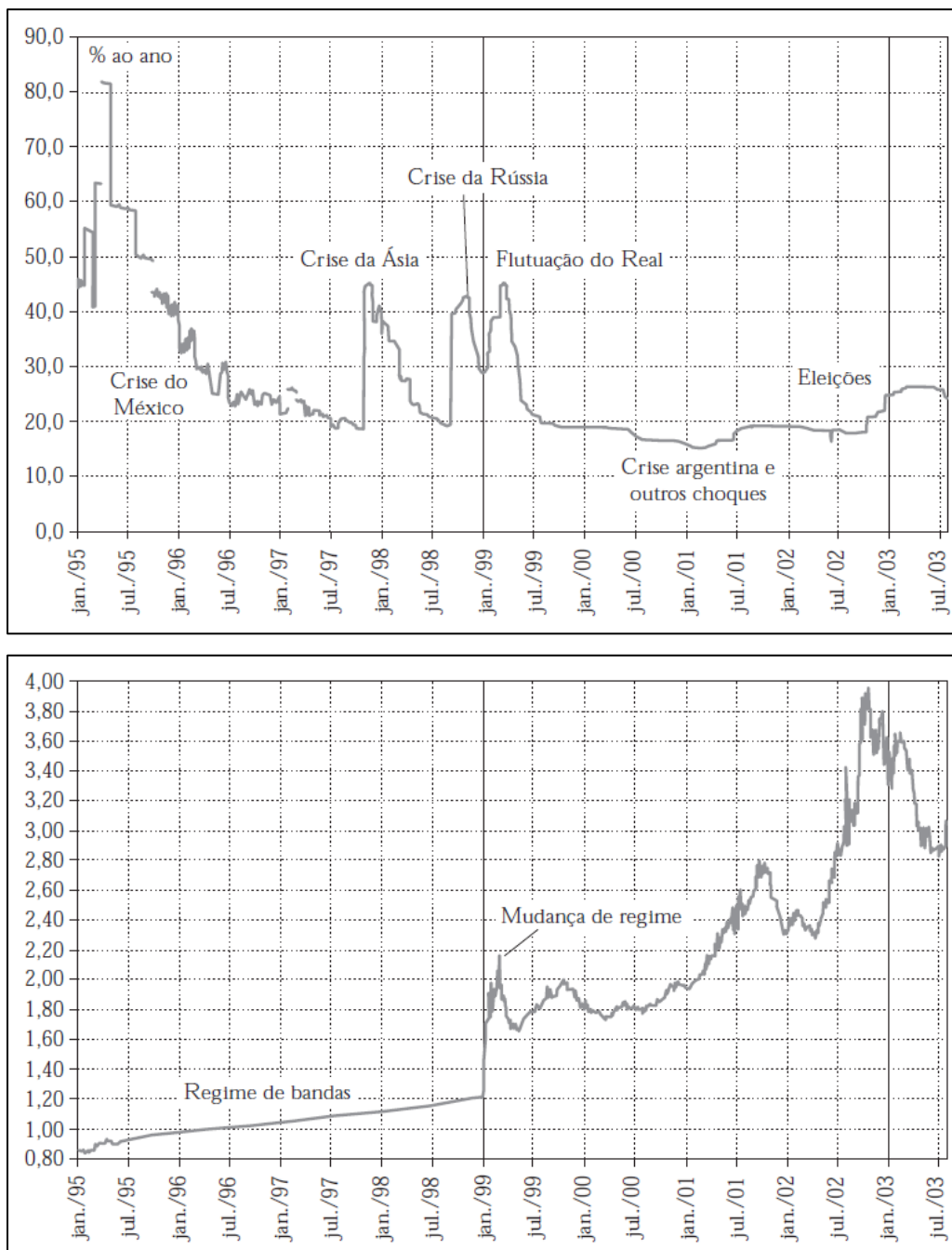
É um fato que, em ambos os mandatos, houve grande preocupação com o ajustamento estrutural das contas públicas. Cabe ainda ressaltar que até o governo FHC não era permitido pela Constituição de 1988 uma reeleição, são feitas então modificações *ad-hoc* para permitir tal fato, com a justificativa da necessidade de mais tempo para dar seguimento às transformações estruturais propostas (ARAÚJO et al, 2016; GIAMBIAGI, 2002).

Durante todo o período percebe-se o mesmo fio condutor, que propunha redução da participação do Estado na economia. Este é assolado por diversas crises internacionais que levam, em última instância, ao fim da âncora cambial adotada no Plano Real. Em 1994, ocorre a crise do México, que representava forte ameaça ao êxito do Real, pois esta crise, segundo

Araújo, “deixou expostas as fragilidades das economias que se submeteram às recomendações do Consenso de Washington” (ARAÚJO et al, 2016: 151), que também era o caso brasileiro.

Em 1997 ocorre o ataque especulativo da Ásia e, em 1998, o da Rússia e percebe-se a insustentabilidade do regime cambial vigente. Tendo em vista o cenário de instabilidade, o País assina um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1998, que vigora até 2002, portanto, principalmente no segundo mandato, este estabelece quatro pilares, sendo eles: manutenção do equilíbrio orçamentário, metas inflacionárias, superávit fiscal e redução da dívida pública. Apesar do cenário de crise, em 1999 o país se recupera e até 2000 percebe-se um cenário de relativa estabilidade. No ano de 2001, dada a crise de oferta de energia elétrica, crise econômica da argentina e desaceleração da economia norte-americana deprecia-se o câmbio brasileiro (vide gráfico 3) (ARAÚJO et al, 2016; PAIVA, 2012; GIAMBIAGI, 2002; OLIVEIRA e TUROLLA, 2003).

Gráfico 3 - Câmbio e Juros nos Dois Mandatos (dados diários de taxa Selic, em % ao ano, e taxa de câmbio em reais por dólar)



Fonte: OLIVEIRA e TUROLA (2003)

É interessante ressaltar que, conforme será visto posteriormente no gráfico 4, que apresenta as taxas de crescimento dos desembolsos do BNDES, em 1999, ano marcado pela quebra do regime câmbio e assolado pelos efeitos da crise da Rússia apresenta-se o primeiro crescimento negativo da série em todo o governo FHC. Isto decorre diretamente dos impactos do cenário internacional sobre a economia brasileira, que sofre forte contração no nível de

atividade. Todavia, apesar desse contexto também influenciar o Banco, percebe-se que, a presença desta instituição é grande responsável por amenizar esses efeitos negativos sobre a conjuntura nacional.

Assim, **não fosse o Banco, as empresas nacionais e, conseqüentemente, o nível de atividade econômico teriam sido muito mais afetadas negativamente pelos vários choques de crédito que se abateram sobre a economia brasileira, de 1995 a 2002 – México, Sudeste da Ásia, Rússia etc.** Graças ao papel anticíclico do BNDES, o custo do ajustamento da economia a essas crises foi substancialmente menor em termos de redução das taxas de crescimento e de investimento. (FILHO, 2006: 5, grifo nosso)

Entre os marcos desse governo está a instituição de um novo conceito de empresa nacional, que permitia a participação de capital estrangeiro no processo de privatização, o qual ocorre em grande escala durante o período, onde até bancos estatais passariam por essa mudança. Ademais, o Programa Nacional de Desestatização (PND) era o guia do governo, visto como ferramenta necessária para a redução da dívida pública e mudança do papel do Estado.

Cabe ainda ressaltar que durante o governo FHC foi criado o Programa Comunidade Solidária, o Vale Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Lança ainda, em 1996, o Programa Brasil em Ação. Todas essas iniciativas eram de cunho social e surgem junto à época de recriação da área social no BNDES, conforme será explicitada na próxima sessão. Por fim, durante o governo foi criado o Plano Plurianual, conhecido como Avança Brasil, visando maior integração e desenvolvimento do país (PAIVA, 2012).

II.2 Papel do BNDES durante o governo FHC

Na segunda metade dos anos 1990 ainda não havia se desenvolvido no Brasil um sistema financeiro de longo prazo robusto, sendo, portanto, o BNDES e a Caixa Econômica Federal os responsáveis por prover esses recursos. Neste período, tais instituições eram responsáveis pela administração do FAT e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), respectivamente. A época, o financiamento também contava com recursos provenientes de captação externa (PRATES et al, 2000).

No governo de FHC, cuja a orientação, assim como no governo Collor, era de cunho liberal, aperfeiçoaram-se as estratégias de desenvolvimento adotadas no governo anterior, para as quais o BNDES busca adequar seu escopo de atuação, a fim de exercer sua função de aparelho governamental. Conforme salienta Prates:

[...] o banco desempenhou um papel ativo na consolidação da reestruturação produtiva dos anos 90, considerada virtuosa pelos gestores de política econômica. Assim sendo, o **banco passou a financiar os setores de infraestrutura econômica privatizados, a apoiar o processo de reestruturação industrial, a atuar como agência de financiamento às exportações e, em menor medida, a estimular os setores de tecnologia de ponta mediante a Bndespar.** (PRATES et al, 2000: 5)

Passaram pelo Banco seis presidentes³¹ durante o governo FHC e é durante o mandato de Luiz Carlos Mendonça de Barros que, após quatro anos de seu fechamento, surge no BNDES, em 1996, uma nova “Área Social”. Denominada como “Área de Desenvolvimento Regional e Social (AS)”, representava uma nova vertente do BNDES, uma atuação anticíclica. Entre suas atribuições, a AS ficou incumbida de promover melhorias na oferta de serviços sociais básicos, emprego e renda, e de apaziguar o quadro econômico de desaceleração e a elevação do desemprego. Entre suas vias de atuação, preconizava a adoção “programa de reciclagem profissional e de estímulo à adoção de benefícios adicionais às obrigações trabalhistas, com o objetivo de minimizar os efeitos decorrentes da perda de postos de trabalho” (ALÉM, 1998: 16) como contrapartida ao financiamento recebido (ALÉM, 1998; ARAÚJO et al, 2016; PAIVA, 2012).

Entre 1995 e 1996 houve um crescimento no total de recursos destinados aos projetos sociais. Grande parte dos desembolsos era direcionado para promoção de empregos, em concordância com a política da época. Em 1997 o total de empregos assegurados, graças ao financiamento a empresas concedido pelo Banco, correspondia a um montante 46,2% superior ao garantido no ano anterior (ALÉM, 1998).

Neste governo é instituído o Conselho Nacional de Desestatização (CND), no qual um representante do BNDES passava a participar das reuniões a respeito das propostas de desestatização. O Banco estava então mais integrado do processo, sendo, em 1997 peça chave para a privatização de empresas de energia, transportes e saneamento. Era o principal agente no processo de privatizações. Após 1995 são lançados ainda programas específicos de apoio à infraestrutura e é permitido o financiamento às empresas multinacionais, dado o fim da distinção entre empresas nacionais e estrangeiras para a concessão de empréstimos, fato que torna-se muito importante no processo de privatizações.³²

³¹ Os presidentes do BNDES no período 1995-2002 foram: Edmar Bacha (1995), Luiz Carlos Mendonça de Barros(1995-1999), André Lara Resende(1998), José Pio Borges de Castro Filho (1998-1999), Andrea Sandro Calabi (1999-2000) e Francisco Gros (2000-2002).

³² “Isso foi particularmente importante para a gestão do programa de privatizações, porque permitiu que empresas estrangeiras vencedoras dos leilões obtivessem empréstimos junto ao Banco.” (ARAÚJO et al, 2016).

Em 1997, a partir de uma maior flexibilidade na concessão dos empréstimos, observa-se uma expansão dos setores beneficiados pelos recursos do BNDES, como o setor Comércio e Serviços³³, além de expandir o financiamento à infraestrutura. Esta mudança decorre do processo de estabilização econômica que ocorre com o Plano Real e da adequação da configuração econômica às demandas do mercado, os quais, em última instância, levaram a uma expansão das atividades do Banco (ALÉM, 1998; PRATES et al, 2000).

Em uma economia com baixa inflação e na qual as empresas estão submetidas a uma pressão competitiva, **crece a importância do papel desempenhado por um banco de desenvolvimento**. Foi nesse contexto de estabilidade de preços e regras, mas de profundas transformações na forma de funcionamento da economia, que a partir de 1994, e mais intensamente em 1997, se deu a grande expansão de atividades do BNDES. (ALÉM, 1998: 3, grifo nosso)

No ano de 1997, o Comitê de Crédito, fundado em 1994, passou a deter poder de veto sobre as decisões de concessão de crédito tomadas pelo Banco, que passa a se assemelhar aos bancos privados da época. O foco do Banco passa a ser a análise da rentabilidade financeira dos projetos em detrimento dos benefícios sociais que estes poderiam proporcionar (ARAÚJO et al, 2016, PRATES et al, 2000).

Em 1997, apesar da mudança na composição do destino das exportações brasileiras (4% eram destinadas para o Mercosul em 1990 contra 17% em 1997) a posição do país no comércio global permanecia estagnada. Fazia-se necessário dispor investimentos em prol de melhorar a competitividade externa das empresas e fornecer mais linhas de crédito destinadas ao comércio exterior. Tendo em vista estas demandas, surge, neste mesmo ano, o BNDES-exim, linha de financiamento voltada a apoiar os diversos setores ligados à exportação, em substituição ao Finamex, que apoiava, exclusivamente, a exportação de bens de capital. A instituição deste provoca um incremento expressivo nos recursos liberados com este fim, estes chegaram a crescer 11% em relação ao ano anterior (ALÉM, 1998).

Até 1998, a TJLP seguia a mesma metodologia idealizada no momento de sua instituição e com o mesmo objetivo de “reduzir o custo do financiamento interno de longo prazo” (PRATES et al, 2000: 7). Entretanto, com a ocorrência da crise financeira da Rússia, em agosto de 1998, têm-se uma elevação da TJLP, dada a fuga de capitais realizada tendo em vista a insustentabilidade eminente de uma taxa de câmbio brasileira sobrevalorizada. A metodologia da taxa é alterada, “passou a corresponder à média aritmética simples da TJLP

³³ Em relação ao setor de Serviços, no ano de 1997, os principais projetos beneficiados foram os referentes à construção de parques temáticos e *shopping centers* (ALÉM, 1998).

registrada nos 12 meses anteriores, multiplicada por 1,1, quando essa média fosse inferior à taxa obtida a partir do método original.” (PRATES et al, 2000: 8). Em 1999, ocorre outra alteração na metodologia do cálculo da TJLP, que passa a incluir duas variáveis cruciais: a primeira era o risco país, levando em consideração a perspectiva internacional acerca do país e, conseqüentemente, a liquidez interna, e a segunda, as expectativas de inflação (PRATES et al, 2000).

Ao mesmo tempo em que a TJLP vinha sofrendo alterações com a finalidade de se adequar ao cenário externo e interno havia, através do movimento de abertura financeira que vigorava uma expectativa de que o papel do BNDES fosse reduzido. A ideia era que, “a abertura financeira viabilizaria as condições para que a formação bruta de capital fixo pudesse ser financiada a partir de recursos privados, prescindindo de uma instituição nos moldes do BNDES” (ARAÚJO et al, 2016: 163). O papel do BNDES era então buscar, fomentar, instrumentos privados robustos o suficiente para fazer frente às necessidades do mercado de capitais.

É também necessário pautar que ocorre uma inflexão do papel que um Banco de desenvolvimento representava até então. Vertentes predominantes no período julgavam que estes são “fonte de ineficiência” e o BNDES deveria intervir apenas nas “lacunas deixadas pelos bancos privados”. Apesar desses esforços em reduzir o papel do Banco, a ponto de que as privatizações de infraestrutura à época fossem realizadas utilizando exclusivamente recursos privados, nota-se a permanente importância do BNDES neste processo. Ressalta-se ainda que, durante todo o governo FHC a gestão do programa de privatizações foi o marco da atuação do BNDES (ARAÚJO et al, 2016).

Por fim, pode-se sintetizar a atuação do BNDES no governo FHC e o alinhamento destes com o trecho a seguir:

Na década de 90, mas principalmente no governo Fernando Henrique Cardoso, em que se tem uma política econômica minimamente coordenada e coerente e um projeto definido, o BNDES desempenha papel fundamental e alinha-se às prioridades e objetivos da política macroeconômica e, por conseguinte, ao Ministério da Fazenda. É “instrumento” do governo para viabilização das metas macroeconômicas e para minimização dos danos por elas causados. Mais do que isso, não se observa durante os anos FHC atritos entre o BNDES e qualquer órgão do Executivo ou Ministério. O Banco está em profunda sintonia com o Executivo, de modo que divergências e conflitos (internos e externos) não vêm à tona. (COSTA, 2006: 23)

II.3 Planos Estratégicos

Durante o governo FHC o BNDES lançou dois Planos Estratégicos, no primeiro, que compreendia entre 1994-1999, muito abrangente, identifica-se múltiplos focos, que resultaram em mais de três mil recomendações internas. Apesar disto, observa-se, em partes, sua efetividade a partir de resultados positivos no que tange às exportações (CASTRO, 2014).

Em 2000, é lançado o Planejamento Estratégico BNDES 2000-2005, tendo sido melhor delineado e mais delimitado pode-se destrinchar um foco central: o Mercado de Capitais que levaria a uma ampliação dos desembolsos a partir do aumento de suas vias de captação de recursos. No Plano eram explicitados os objetivos almejados a partir da atuação do Banco, buscava-se:

[...] modernização industrial do país, o aumento da competitividade das exportações brasileiras, o desenvolvimento social, a geração de empregos, o desenvolvimento regional, o apoio a micro, pequenas e médias empresas (MPME), o apoio a empresas com potencial competitivo internacional (transformação em competidores globais), assegurar o processo de abertura da economia nacional, desempenhar o papel de agente de financiamento de longo prazo e, ao mesmo tempo, fortalecer o mercado de capitais. **Grande ênfase é dada ao mercado de capitais.** (CASTRO, 2014, grifo nosso)

No Plano especificam-se metas para diversos eixos, entre eles, Exportações, Micro e Pequenas Empresas (MPMEs), Área Social, Infraestrutura, Privatizações. A proposta era aumentar a competitividade, no que tange às Exportações, aumentar a participação das MPMEs nos desembolsos do Banco, expandir a oferta de trabalho e atendimento a necessidades sociais básicas na Área Social. Em consonância com o Plano Plurianual do Governo, adota-se os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, no escopo da Infraestrutura e, em relação às Privatizações, a ideia era aumentar a eficiência do setor público, promovendo uma melhoria na oferta de seus serviços (CASTRO, 2014).

II.4 Análise dos Desembolsos

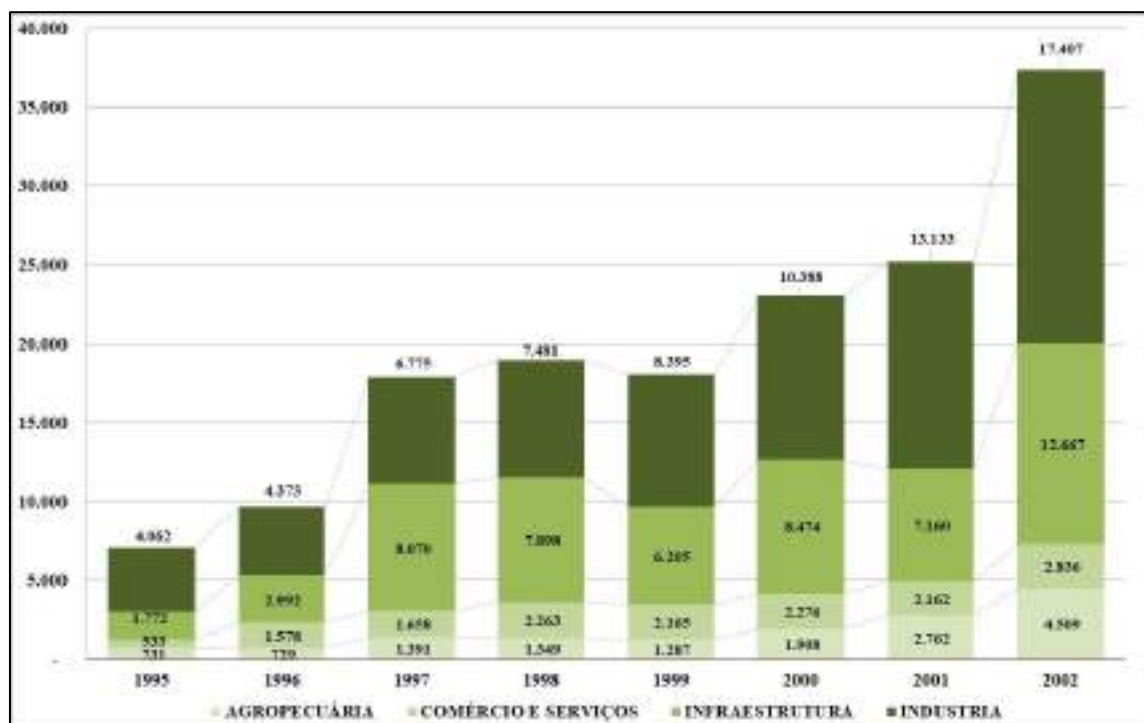
A demanda de recursos tende a variar entre os diferentes setores da economia e, portanto, são limitadas as inferências sobre o foco do Banco a partir de mera análise da disposição de seus desembolsos. Entretanto, fato é que, a partir da evolução dos mesmos, percebe-se o crescimento ou decréscimo da participação do BNDES no financiamento das atividades de tais setores. É interessante observar, por exemplo, de acordo com o gráfico 4,

destaque em relação ao crescimento de recursos destinado ao setor “Comércio e Serviços” entre 1996 e 1999 e uma quase estagnação dos mesmos nos próximos anos.

Em sua totalidade, observa-se uma tendência crescente dos desembolsos do BNDES. O montante dos recursos liberados em 2002 foi, aproximadamente, 335% maior que em 1995. Observa-se uma queda no ano 1999 que pode ser associada aos efeitos da crise ocorrida neste ano, com a moratória da Rússia e a mudança do regime cambial brasileiro.

Durante este período, revezam-se o setor de Indústria e Infraestrutura como maiores receptores de financiamento. Nesta mesma série, tanto o setor Comércio e Serviços como o setor Agropecuário apresentaram uma tendência estável, sendo que o último apresenta inclinação a um leve crescimento no último biênio da série. Cabe ainda ressaltar que, durante todos os anos da série, grande parte dos projetos beneficiados se concentrou no estado de São Paulo.³⁴

Gráfico 4 - Evolução dos Desembolsos do BNDES Durante o Governo FHC: Análise entre 1995-2002 (Em Milhões R\$ - Preços Médios de 2017)



Elaboração Própria. Fonte: Série de Desembolsos mensais do Sistema BNDES.

³⁴De acordo com dados das “Estatísticas Operacionais do Sistema BNDES” disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia>>.

A respeito da configuração dos desembolsos em infraestrutura do Banco, Araújo et al explica:

É possível distinguir claramente quatro subperíodos, nos quais o biênio **1997-98** é destacado em razão da **expansão dos desembolsos para as recém-privatizadas empresas de distribuição de energia elétrica**, que chegam a atingir um quarto dos desembolsos totais, enquanto o **biênio 1999-2000 é marcado pela elevada participação das também recém-privatizadas operadoras de telefonia fixa e ceLular**. O **setor de transporte terrestre também registrou relevante concentração dos desembolsos entre os anos 1995 e 1998**, grande parte dos quais destinado às empresas concessionárias de rodovias e ferrovias no âmbito do programa de privatizações. É por essa razão que os desembolsos em infraestrutura registram seu ápice entre 1997 e 2000. (ARAÚJO et al, 2016: 183, grifo nosso)

Acrescenta-se ainda que a expansão dos desembolsos só foi possível devido a mudança na composição das fontes de recursos do Banco. Estes passaram a ser majoritariamente desvinculados, reduzindo-se, portanto, a relação entre origem e destino do recurso, ou seja, o Banco tem mais liberdade na concessão dos financiamentos e aplicação do montante. Houve um grande afluxo entre 1997-1998, advindo, principalmente, de captações de mercado. Em 2002 ocorre um movimento similar, mas de cunho passageiro, o Tesouro Nacional repassa aproximadamente 20 bilhões ao Banco, com objetivo de fortalecer o setor elétrico (MACHADO e PROCHNIK, 2008).

Tabela 1 - Fonte de Recursos do BNDES: Análise entre 1995-2002
(Em Milhões R\$ - Preços Médios de 2017)

FONTES DE RECURSOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. RECURSOS VINCULADOS	369,31	619,07	409,87	435,48	147,30	651,09	493,12	20.792,21
1.1 Fundo Marinha Mercante	369,31	619,07	409,87	435,48	147,30	651,09	493,12	898,72
1.2 Recursos do Tesouro Nacional	-	-	-	-	-	-	-	19.893,49
2. CAPTAÇÕES INSTITUCIONAIS	458,97	9.858,16	11.933,11	4.418,88	11.696,15	13.139,23	10.167,69	21.142,31
2.1 Interna	-	4.393,26	8.359,58	4.339,89	5.319,73	4.245,97	5.861,95	10.835,86
2.1.1 FAT Depósitos Especiais	-	1.300,05	911,53	78,98	586,32	2.508,30	719,40	932,09
2.2 Externa	458,97	4.164,85	2.662,00	-	5.987,90	6.384,96	3.586,34	9.354,36
2.2.1 Organismos Internacionais	-	-	-	-	-	-	-	-
3. INGRESSOS AUTOMÁTICOS	8.052,18	7.674,33	9.478,17	8.903,93	8.995,73	10.985,29	12.059,06	12.635,43
3.1 FAT Constitucional	8.052,18	7.674,33	9.478,17	8.903,93	8.995,73	10.985,29	12.059,06	12.635,43
4. RETORNO LÍQUIDO	17.430,02	20.309,76	22.273,71	31.911,99	39.733,62	44.410,80	45.785,56	51.950,64
5. CAPTAÇÕES EM MERCADO	843,22	5.940,48	28.432,39	33.220,58	15.632,58	16.885,67	16.424,57	9.164,37
5.1 Interna	843,22	4.258,77	18.676,70	12.934,29	3.744,31	7.821,63	3.402,75	3.259,72
5.1.1 Renda Variável	-	1.690,70	4.574,71	13.617,40	10.449,47	911,53	2.890,42	5.904,65
5.1.2 Renda Fixa	-	-	-	-	-	-	-	-
5.2 Externa	-	-	-	-	-	-	-	-
5.2.1 Renda Fixa - Bônus e Emprestimos	-	-	5.100,98	0.668,88	1.438,80	8.152,51	10.131,40	-
6. OUTRAS ENTRADAS	3.321,63	4.143,50	13.912,00	4.643,02	3.646,11	3.624,76	7.563,33	21.701,26
TOTAL DE INGRESSOS	30.475,32	48.554,30	86.439,25	83.533,89	79.851,40	89.696,84	92.493,32	137.476,23

Elaboração Própria. Baseado em Prochnik (2008)

II.5 Principais Destaques

O BNDES detém um escopo de atuação muito amplo, tornando difícil delimitar quais foram os focos do período em questão. De todo modo, o período FHC é marcado por participação ativa do Banco no processo de privatizações que ocorria na época, reflexo direto das políticas do governo em questão. Além disso, é neste período que ocorre a recriação da Área Social (1996), em um mesmo contexto em que o Banco aumenta sua participação em iniciativas deste cunho. E por fim, cria-se em 1996 a linha BNDES-exim que possibilitam um aumento exponencial das exportações realizadas no período. Dado isto, entre as inúmeras esferas em que o Banco se fez presente entre 1995-2002, destacam-se as privatizações, a Área Social e o incentivo às exportações.

II.5.1 Privatizações

Dado que as prioridades do governo em vigor se refletem na atuação do BNDES, observa-se também sua importância nas privatizações que ocorreram no período FHC, gestão em que se fortalece o movimento iniciado no governo Collor, com a criação do Plano Nacional de Desestatização (PND) (FARIAS, 2008).

Desenha-se uma nova configuração normativa do Estado brasileiro, numa espécie de simbiose entre as instituições públicas e os agentes privados, voltada a acelerar a modernização do território nacional. A criação do Programa Nacional de Desestatização – PND - insere-se como um desses elementos. Promoveu-se, assim, uma vigorosa transformação na formação socioespacial brasileira, sendo o BNDES uma das principais instituições organizadoras desse processo. (FARIAS, 2008: 43)

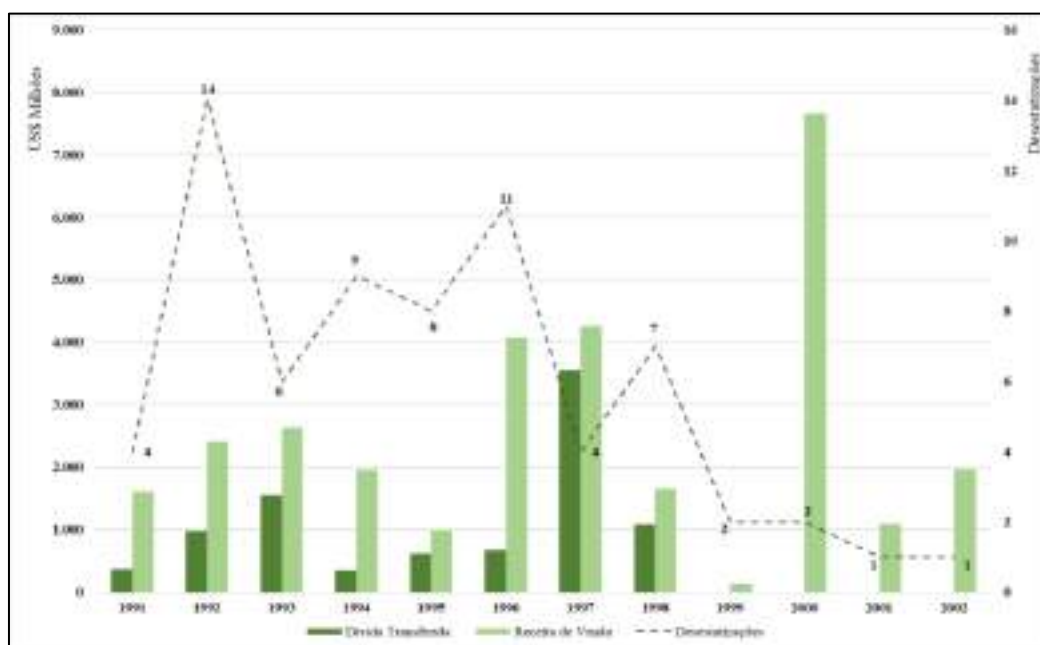
A participação do BNDES já começa nos primeiros projetos de desestatização, seja na articulação desses ou na condução do processo. Ocorre ainda que os procedimentos desenvolvidos no BNDES, em privatizações que antecedem o governo FHC, foram utilizados posteriormente no PND. De todo modo, cabe reiterar que, tanto o BNDES como o Conselho Nacional de Desestatização (CND) foram agentes essenciais no processo em questão. No Artigo 18º da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, são especificadas as atribuições que cabem ao BNDES no processo de privatização, entre elas encontra-se apoio administrativo, técnico, seleção de empresas. Em suma, dentre “o conjunto das privatizações brasileiras, o BNDES ficou incumbido de ser o gestor do Fundo Nacional do PND das empresas federais.” (FARIAS, 2008: 79).

O comportamento das privatizações de empresas nacionais brasileiras apresentou resultados expressivos tanto no que tange as receitas incorridas como ao repasse da dívida acumulada. Esses resultados não estavam necessariamente correlacionados com o número de

empresas privatizadas, no ano de 2000, por exemplo, com apenas duas concessões obteve-se, aproximadamente, um montante de US\$ 7.670 Milhões em receitas, entretanto, não houve transferência de dívida (vide gráfico 5).

Cabe ressaltar ainda que no ano de 1997³⁵, considerando ambas as rubricas, observa-se um resultado de US\$ 7.824 Milhões associado a privatização de quatro empresas públicas e, neste mesmo ano, o BNDES incorre em, aproximadamente, US\$ 70 Milhões em gastos para a viabilização dessas operações, que se dividem em consultorias, auditoria, publicidade e taxas emolumentos no âmbito do PND (vide gráficos 5 e 6).

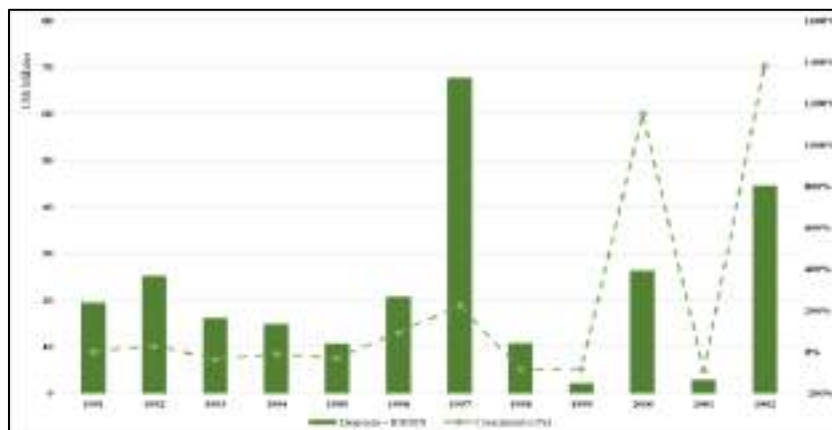
Gráfico 5 - Resultados da Privatização (Em Milhões US\$ - Preços Médios de 2002)



Elaboração Própria. Fonte: Programa Nacional de Desestatização: Relatório de Atividades 2002.

³⁵ Em 1997, segundo ALÉM (1998), vigora a terceira fase do processo de privatizações, com a inclusão dos serviços de utilidade pública, entre os quais se destacavam as áreas de energia elétrica e telecomunicações.

Gráfico 6 - Despesas Incorridas pelo BNDES com o PND e Taxa de Crescimento (Em Milhões US\$ - Preços Médios de 2002)



Elaboração Própria. Fonte: Programa Nacional de Desestatização: Relatório de Atividades 2002.

Afim de elucidar sua importância no processo, cabe dizer que o BNDES apoiou financeira e tecnicamente os processos estaduais de desestatização, além de ser o responsável pelo PND. E isso fora de suma importância para a redução da dívida em que o país incorria, seja pelo montante arrecadado, ou ainda, pela redução do pagamento dos juros das dívidas que incorreram com a manutenção dessas empresas (ALÉM, 1998).

De todo modo, seria um relapso ignorar que, apesar da atuação do BNDES no PND ser um reflexo da política governamental, esta foge da finalidade idealizada para o Banco no momento de sua criação.

Ao longo das décadas desde a sua criação, o bndes foi o instrumento de sucessivos governos na saga de nosso processo de industrialização, primeiro como o banco do financiamento da infraestrutura, depois como o banco da indústria de base e, em seguida, da indústria de bens de capital e de produtos intermediários. Cada nova fase consolidava a anterior e abria novas perspectivas. Foi graças sobretudo ao apoio do bndes que se estruturou no Brasil um parque industrial capaz de atender grande parte da demanda interna e da crescente demanda de exportações. [...]. Na década de 1990, entretanto, ocorreu uma profunda inflexão na dinâmica do Banco, que, em face de 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 produtivos públicos para o setor privado, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização. O bndes cumpriu disciplinadamente o seu papel, mas o papel que lhe foi atribuído estava em contradição com as suas finalidades legais e históricas. (BNDES, 2003 apud COSTA, 2016: 209)

II.5.2 Área Social

Segundo ROSÁRIO (1995), a busca do crescimento deve também levar em consideração a melhora da população como um todo, e esses podem vir a andar separados, conforme ocorreu no caso brasileiro. Por isso, é necessário que exista uma política social consolidada, a fim de dar as bases para uma maior equidade em concomitância ao crescimento econômico, sendo importante que o BNDES, como provedor de recursos de longo prazo, também atue nessa esfera.

A participação do Banco no contexto social se inicia em 1982, conforme já retratado anteriormente, mas a Área de Desenvolvimento Social (AS) foi recriada em 1996. O Banco passava a incluir em sua agenda a proposta de promoção da modernização e transformação produtiva levando em consideração equidade social. Neste período, reduzir a forte desigualdade regional e social brasileira tornava-se uma das prioridades de atuação do Banco, forçando-o a se inserir em setores diferentes, para os quais detinha menor nível de conhecimento. No ano seguinte, graças a criação do Fundo Social, que era composto por parte dos lucros do BNDES, havia ainda a concessão de financiamento não reembolsável a projetos de cunho social (AZEREDO e DUCAN, 2002; PIZZO, 1995).

Em 1996, primeiro ano de atuação da AS, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é instituído no BNDES, sendo este um instrumento social criado visando apoiar a micro e pequena produção familiar rural, em vias de promover um aumento da renda dessa população e inserir a mesma na cadeia do agronegócio (HENRIQUES e REIFF, 2010).

Parte relevante da atuação do Banco nesse sentido também se observava na área da saúde, tanto na questão da modernização hospitalar quanto a partir do apoio de projetos como o Programa de Saúde da Família. Também esteve presente na área de educação, apoiando a ampliação e modernização do ensino superior. Data ainda desse período o apoio a introdução de mais tecnologia no ensino fundamental (AZEREDO e DUCAN, 2002).

Ademais, o BNDES teve importante papel na criação de um sistema financeiro voltado para microfinanças e que poderia, portanto, atender a empreendedores de baixa renda. Desenvolveu também o Programa de Desenvolvimento Local para a promoção do desenvolvimento em algumas regiões de baixa renda. Foi o responsável pela adoção do Projeto Mãe Canguru de Assistência ao Bebê Prematuro - que fora desenvolvido pelo Instituto Materno-Infantil de Pernambuco (Imip) -, pelo governo como política pública. Outras iniciativas foram o apoio ao programa Projetos Multissetoriais Integrados (PMI) e o Programa

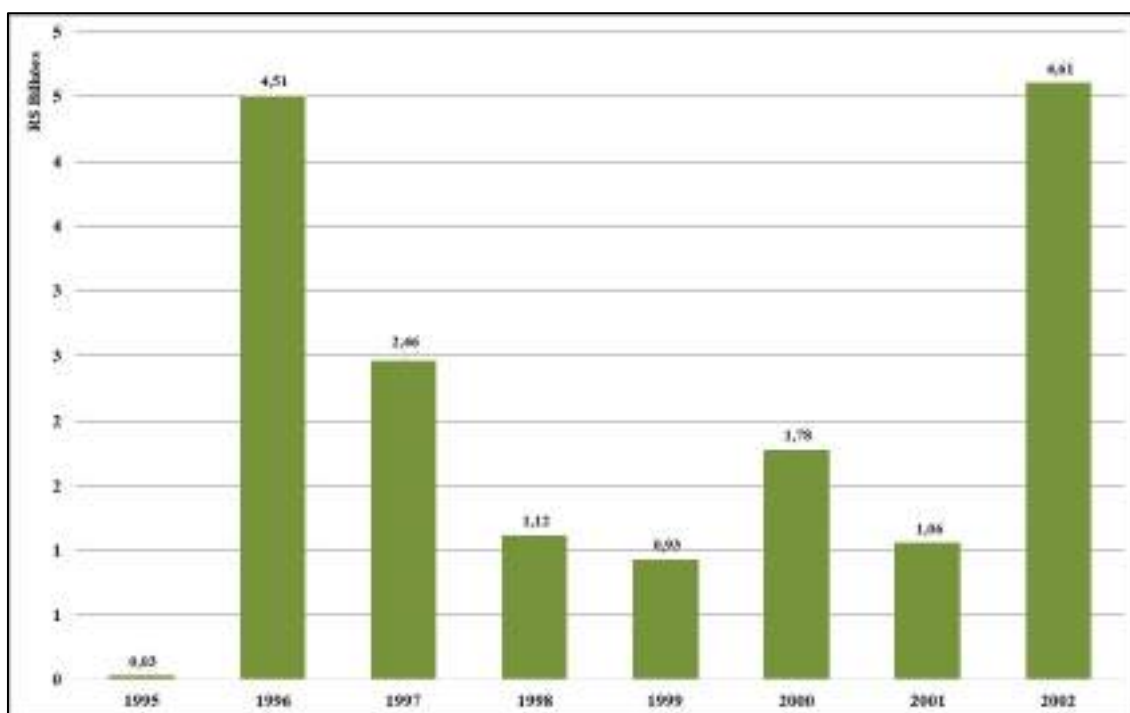
de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT) que eram realizadas através de recursos do Banco destinados a prefeituras.

Por fim, é importante mencionar que, conforme explicitado em ALÉM (1988):

Um dos pontos principais da estratégia de atuação corresponde à obrigatoriedade de inclusão, nos projetos, de um programa de reciclagem profissional e de estímulo à adoção de benefícios adicionais às obrigações trabalhistas, com o objetivo de minimizar os efeitos decorrentes da perda de postos de trabalho. O aumento dos desembolsos reais do BNDES tem contribuído para a geração de empregos, uma das prioridades da política econômica atual. (ALÉM, 1998)

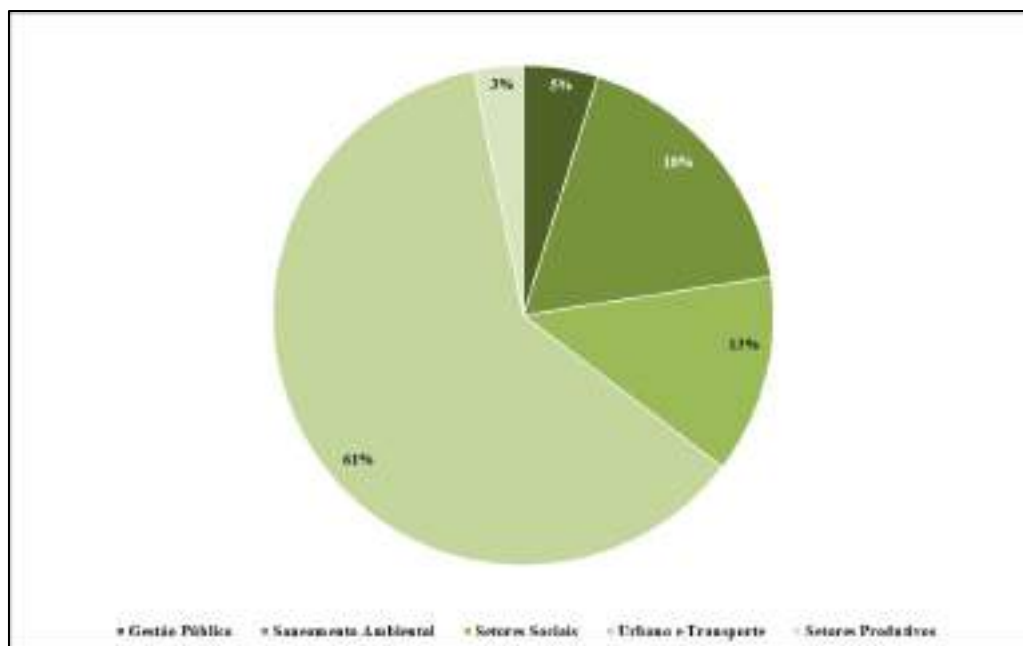
No final do governo FHC, em outubro de 2002, a carteira do BNDES na dimensão social correspondia a aproximadamente R\$ 4,6 bilhões, apesar de expressivo observa-se que no ano 1996 os créditos contratados nessa área atingiam o mesmo patamar, evidenciando uma ruptura no quinquênio 1997-2001. Os créditos contratados eram majoritariamente destinados ao setor Urbano e Transporte, correspondendo a 61% do total. A composição dos desembolsos encontrava-se em grande parte voltada para investimentos em PMI e outros (27%), Educação (22%) e Saúde (21%) (vide Gráficos 7, 8 e 9).

Gráfico 7 – Créditos contratados pela Área Social do BNDES: Análise entre 1995 – 2002
(Em Bilhões R\$ - Preços Médios de 2017)



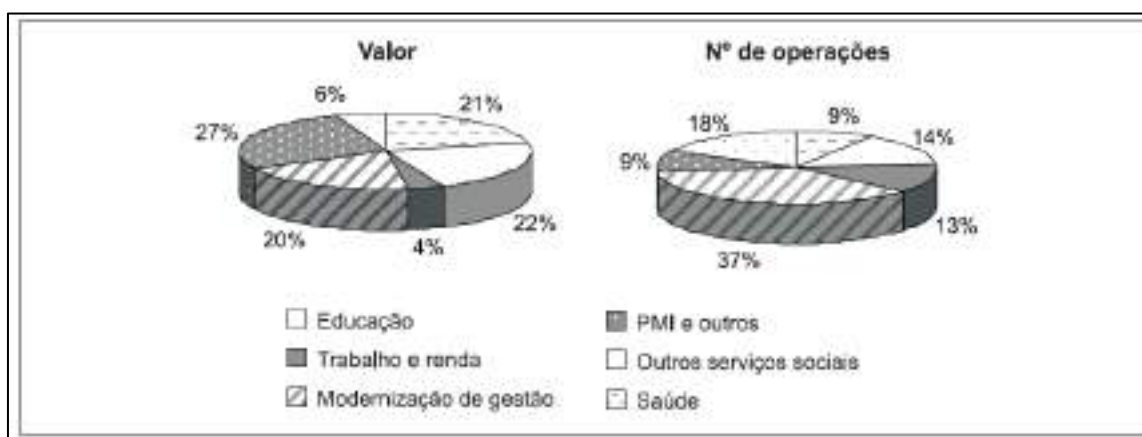
Elaboração Própria. Fonte de Dados: Sistema de Controle de Operações do BNDES (OPE) apud HENRIQUES e REIFF (2010). Série corrigida pelo deflator do PIB.

Gráfico 8 – Créditos contratados por setor da Área Social do BNDES: Análise entre 1995 – 2002 (%)



Elaboração Própria. Fonte de Dados: Sistema de Controle de Operações do BNDES (OPE) apud HENRIQUES e REIFF (2010).

Gráfico 9 - Área de Desenvolvimento Social (Carteira Social)



Fonte: AZEREDO e DUNCAN (2002)

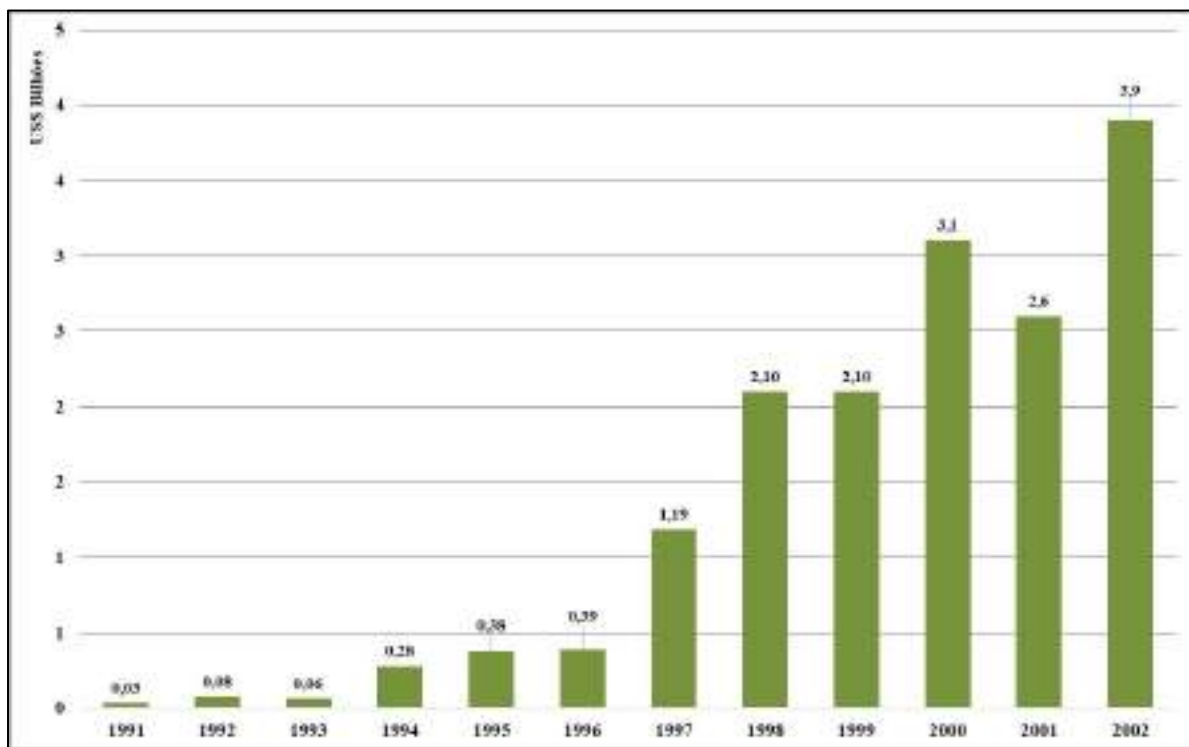
II.5.3 Exportações

O apoio do BNDES ao setor exportador não é exclusivo do governo FHC e nem se inicia neste, entretanto, com a criação da linha BNDES Exim, em 1997, amplia-se o apoio a este setor, e interrompe-se o financiamento exclusivo ao setor de bens de capital (conforme

fazia com a linha Finamex). De todo modo, antes da instituição da nova linha de financiamento, em 1995, o desembolso com esta finalidade já era, aproximadamente, 12 vezes maior que o observado em 1991 e, em 1997, 36 vezes superior. No final do período analisado observa-se um crescimento médio de 78% ao ano, podendo ser observado um decréscimo nos anos 1993 e 2001 (vide gráfico 10).

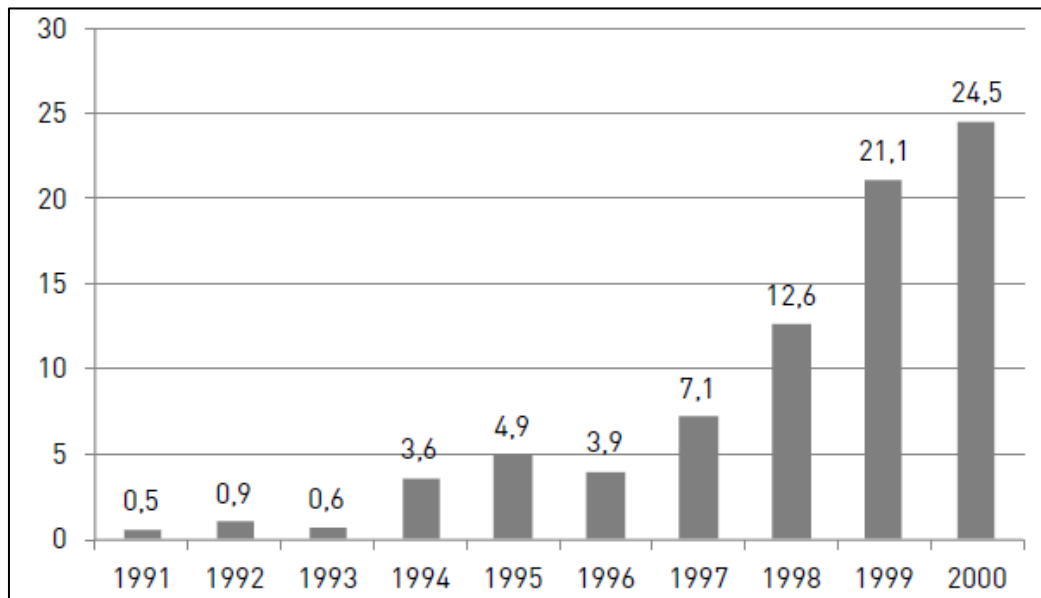
Cabe ainda evidenciar que quase dobra sua representatividade dentre o montante total desembolsado pelo BNDES, correspondendo a 7,1%% neste ano. No final do governo FHC essa parcela já era 24,5% (vide gráfico 11).

Gráfico 10 – Desembolsos BNDES Voltados à Exportação: Análise entre 1991 – 2002
(Em US\$ Bilhões).



Elaboração Própria. Fonte: BNDES apud CATERMOL (2010) e FINAME apud ALÉM (1997)

Gráfico 11 – Participação do BNDES-EXIM nos desembolsos totais (%)



Fonte: Costa (2016)

CAPÍTULO III: Papel do BNDES no período 2003-2010

II.1 Breve Panorama do Governo Lula

Durante o primeiro mandato do governo Lula, entre 2003 - 2006, rompe-se, parcialmente, com a predominância do pensamento neoliberal, apesar de suas doutrinações permanecerem enraizadas em certos aspectos da gestão. No início do governo inicia-se a estruturação de uma política mais desenvolvimentista com a formulação da proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por exemplo. Apesar da iniciativa, já em 2007 ainda não vigorava a política proposta, entretanto, é interessante identificar essa inflexão no posicionamento do novo governo. No início deste, vigora uma série de expectativas do surgimento e aprimoramento de políticas sociais em prol da redução da desigualdade e melhoria do padrão de vidas da população de baixa renda, entretanto, segundo Coelho (2015) não se consolidaram políticas de desenvolvimento regionais que solucionassem os problemas desse cunho à época.

Enquanto havia um contentamento da população com a ideia associada ao governo Lula - conforme tratada no parágrafo anterior, com uma maior atenção às políticas sociais e, conseqüentemente, uma redução da priorização do mercado de capitais e privatizações, entre outras medidas - havia também uma forte apreensão do mercado financeiro. Após um período de manutenção de uma política mais ortodoxa no governo, o temor do mercado diminuiu, tendo em vista uma atuação em prol da defesa da âncora fiscal e da solvência da dívida pública. Posteriormente a este período mais conturbado manteve-se, a meta de superávit fiscal primário acima de 3% do PIB (COELHO, 2014; LOPREATO, 2015).

A despeito de críticas que poderiam ser associados à gestão de Lula, não se pode ignorar a priorização da política social, entre os inúmeros marcos do governo nesse segmento, têm-se a proposta do Programa Fome Zero que visava substituir o Programa Comunidade Solidária, instituído no governo anterior. Posteriormente, transforma-se no Programa Bolsa-Família (PBF), o qual também englobava uma série de outros programas. O PBF torna-se “o maior programa de transferência condicional de renda do planeta (OCDE, 2013), alcançando cerca de 12 milhões de famílias – ou 50 milhões de pessoas – em todo o Brasil.” (COELHO, 2014: 40) (COELHO, 2014).

Em 2007 inicia-se o segundo mandato e, neste mesmo ano, é implantado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), voltado para o estímulo ao investimento público e

privado, principalmente em infraestrutura. No ano seguinte, diante do cenário de crise financeira internacional, marcado pela falência do banco Lehman Brothers e, em seguida, de diversas outras instituições financeiras, causadas pelo “estouro” da bolha especulativa imobiliária, o governo passa a atuar também de forma mais anticíclica, com medidas de cunho expansionista, como, por exemplo, as “megacapitalizações do Tesouro Nacional para a ampliação da carteira de crédito do BNDES” (COELHO, 2014: 42). Diferentemente da década de 80 e 90, marcada por cenário de baixo crescimento e alta inflação, observa-se um crescimento favorável.

Segundo LOPREATO (2015), neste segundo quadriênio do governo (2007-2010), o desvencilhamento com o neoliberalismo é maior, defendia-se então uma política mais ativa e integrada, conforme clarificado abaixo:

O posicionamento de corte keynesiano transformou a prática do segundo mandato e defendeu a expansão dos investimentos das empresas públicas, a presença estatal na articulação e no financiamento de projetos de investimento privado, o uso de incentivos fiscais e financeiros em favor do capital privado, a definição de uma política industrial, ao lado da maior presença dos bancos públicos na oferta de crédito e de medidas de caráter social, como a política de defesa do aumento do salário mínimo e de ampliação dos gastos sociais. (LOPREATO, 2015: 18)

No período compreendido pelos dois mandatos do governo Lula, houve ainda, no *front* externo, um fator favorável para a guinada na economia brasileira: o acelerado crescimento asiático. Tal fato impulsiona um aumento das exportações brasileiras para a região. O crescimento do PIB foi, em média, 4% ao ano, em contrapartida à 1,7% no governo anterior. A desigualdade se reduz, tendo o coeficiente de gini passado de 0,6, em 1998, para, aproximadamente, 0,535 em 2010 (COELHO, 2014).

Apesar dos diversos pontos positivos ressaltados, não se consolidou um programa forte de desenvolvimento, isso decorre, em suma, dos laços neoliberais que permaneciam no governo, conforme explicitado por Coelho no trecho a seguir.

Em que pese os avanços observados, a manutenção de elementos da doutrina neoliberal continuou limitando as possibilidades de desenvolvimento do país. Isso se refletiu na continuidade (i) da manutenção de superávits primários, que limitam a expansão do investimento público; (ii) da desregulamentação financeira, que mantém o país refém da especulação financeira internacional; e (iii) do Sistema de Metas de Inflação (SMI), que inviabiliza maiores reduções nas taxas de juros e leva à sobrevalorização cambial, com efeitos perversos sobre a balança comercial e a atividade econômica. Conforme Serrano e Summa (2011), “o arcabouço de política macroeconômica no Brasil é basicamente o mesmo desde 1999”. (COELHO, 2014: 45)

Além disso, os resultados positivos pareciam ainda mitigar a necessidade de uma política mais robusta, a despeito da evidente necessidade desta, principalmente em um contexto cuja grande parte do dinamismo alcançado foi decorrente de exportação de produtos primários via demanda asiática.

Conforme Cano e Silva (2010), a manutenção da política econômica ortodoxa interditou o desenvolvimento de uma política industrial no governo Lula, na medida em que subsistem severas limitações no uso dos instrumentos clássicos do câmbio, dos juros e do gasto público para o fomento à produção. Além disso, foram extintas muitas instâncias de coordenação e planejamento dos investimentos público e privado que desempenharam papel importante ao longo do processo de industrialização: conselhos interministeriais, órgãos de planejamento, além de empresas públicas de infraestrutura que foram privatizadas. Desse modo, não se logrou alcançar as metas estipuladas para a ampliação da taxa de investimento, mesmo com a criação de linhas de financiamento mais atrativas para a aquisição de bens de capital. (COELHO, 2014: 45)

Entretanto, não pode-se negligenciar que, quando Mantega assume o Ministério da Fazenda ocorre uma expansão na atuação de cunho desenvolvimentista por parte do Estado através das políticas públicas de governo. Além do reflexo dessa mudança a partir da criação do PAC, evidencia-se a criação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que visava um fomento política industrial e que, posteriormente, culmina na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), ambas voltadas para o setor industrial e fomento da competitividade nacional (LOPREATO, 2015).

III.2 Papel do BNDES durante o governo Lula

Durante, aproximadamente, os dois primeiros anos do governo Lula o Carlos Lessa esteve no cargo de presidência do BNDES. Com orientação de cunho desenvolvimentista, Lessa foi um “personagem sui generis na história do Banco, tendo estado à frente de alguns episódios importantes que marcaram sua gestão.” (COSTA, 2016: 208). No biênio em que preside o Banco pode-se notar uma mudança na composição da fonte de recursos, com aumento da participação do FAT, que representava, em média, 56% dos recursos do Banco entre 2003-2004.

A gestão de Lessa representava uma grande ruptura no BNDES e, por isso, merece ênfase quando se analisa o papel do Banco no governo Lula. Era uma gestão cuja a tomada de decisões era mais centralizada e cujo objetivo, em grande parte, era a retomada de um modelo desenvolvimentista, que nos primeiros anos da gestão de Lula ainda não era tão claro (COSTA, 2016).

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

Em 2003 o BNDES adquire ações da Companhia Vale do Rio Doce, visando a concessão do controle acionário da empresa ao setor público nacional. Adquiriu ainda 8,5% das ações da ValePar impedindo que fosse perdido o controle nacional da empresa para o capital estrangeiro. Vale ressaltar que, sobre essa última operação, embora seja evidente o caráter nacionalista da mesma (e também estratégico), esta contribuiu para um lucro de R\$ 1,7 Bilhão registrado em 2003 (COSTA, 2016).

Grande mobilização é feita em prol do setor naval, sobre o qual acreditava-se haver grande potencial gerador de empregos. Buscou-se também a descentralização dos desembolsos, majoritariamente concentrado na região sudeste (COSTA, 2016).

Uma das políticas que orientou a governança do BNDES foi a Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), no nicho de desenvolvimento produtivo e tecnológico, tendo vigência entre 2003-2007. Neste período (e durante todo o governo Lula) passam quatro presidentes pelo Banco, a saber: Carlos Lessa (2003-2004), Guido Mantega (2004-2006), Demian Fiocca (2006-2007) e Luciano Coutinho (2007-2016). Tal fato contrasta com os cenários dos outros governos, tendo em vista que, no geral, a rotatividade da presidência do Banco é maior.

A participação do BNDES na formulação de tal política foi muito importante, além disso, seu apoio também ocorria por meio da adequação de prazos e taxas de financiamento, tornando a “tomada de empréstimos” mais vantajosa, e ou, atrativa para os beneficiários. A PITCE tinha, em suma, como principal objetivo “o aumento da eficiência econômica e o desenvolvimento e a difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional” (BNDES, 2017), sendo, portanto, forte guinada de cunho desenvolvimentista (COSTA, 2006; BNDES, 2017).

Após duras críticas e contestação do seu modelo de gestão, Lessa renuncia seu cargo e Mantega torna-se o novo presidente do BNDES, deixando a pasta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para Paulo Bernardo Silva. A despeito das insatisfações expressas sobre a presidência anterior, Mantega anuncia que seguiria o modelo proposto pelo antigo presidente e, portanto, esse continua com as mesmas prioridades e focos de atuação. Em sua gestão busca articular as estratégias do Banco às diversas políticas econômicas.

Além do apoio ao investimento propriamente dito em infra-estrutura e em máquinas e equipamentos, o BNDES é um importante instrumento para a promoção de exportações, a política industrial e tecnológica, a política agrícola, a política social, o apoio às micro, pequenas e médias empresas, o desenvolvimento regional, o desenvolvimento do mercado de capitais, o comércio exterior, a integração da América do Sul e o fortalecimento e a capacitação das empresas brasileiras para a concorrência e a expansão internacional. (MANTEGA, 2005: 11)

No primeiro mandato do governo Lula, resumidamente, o BNDES se porta como um eixo pró desenvolvimento em meio a políticas que, inicialmente, mostravam-se mais ortodoxas, isto decorrente de uma escolha governamental em prol de abarcar a confiança do mercado. Por isso, não havia uma coesão tão forte entre o BNDES e demais esferas governamentais (principalmente Ministério da Fazenda e Banco Central), conforme acontecera no governo FHC. Todavia, foi peça-chave na construção de uma política industrial nacional independente de um possível “desalinhamento” colocado em questão (COSTA, 2006).

Após dois anos sobre a gestão de Demian Fiocca, Luciano Coutinho assume a presidência do Banco, em 2007, ano imediatamente anterior à Crise de 2008, durante a qual o BNDES tem forte representatividade e atuação anticíclica. Grande apoio foi dado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que vigora entre 2007-2015, política governamental voltada para o setor de infraestrutura, que se caracterizava por ser “um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos burocráticos ao crescimento” (BNDES, 2017). Cita-se como políticas orientadoras e, ou, associadas ao BNDES, que foram fruto do PAC o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), o Programa de Investimento em Logística (PIL), o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) e a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU).

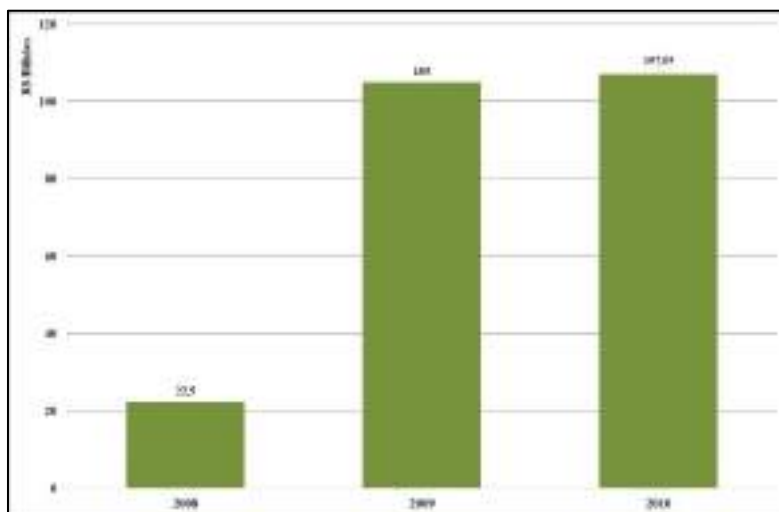
Em substituição a PITCE é lançada, em 2008, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), fruto de estudos desenvolvidos por Coutinho e João Carlos Ferraz, vice-presidente do Banco na época. Com esta nova política tem-se a difusão dos eixos apoiados pelo Banco, isto devido a “diversidade do parque industrial brasileiro e da variedade de estágios de capacidade competitiva entre setores, o que, para além de medidas gerais, requeria ações de natureza específica para cada setor” (BNDES, 2017).

Em 2009 acentua-se a atuação do BNDES como instrumento de reversão do cenário econômico e, para fazer frente a essa “guinada” são repassados ao Banco R\$ 105 bilhões pelo Tesouro Nacional (TN), movimento que se iniciou em 2008 e continua nos anos seguintes (vide gráfico 12).

Tal empréstimo equacionou as necessidades de *funding* do Sistema BNDES em 2009, permitindo ao Banco dar sustentação ao vigoroso crescimento do orçamento de investimentos e viabilizar sua atuação anticíclica no contexto de aprofundamento da crise externa.

[...] Sem o referido aporte, o Banco teria racionado o crédito aos projetos de investimentos apoiados, o que teria sido fator relevante de aprofundamento da crise em 2009. (PEREIRA e SIMÕES, 2010: 7)

Gráfico 12 – Captações realizadas como Tesouro Nacional – 2008 – 2010 (R\$ bilhões, valores correntes)



Fonte: Elaboração própria adaptado de BNDES (2017).

Além disso, no segundo semestre deste mesmo ano, é lançado o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), cujo o objetivo central também era mitigar os efeitos da crise financeira mundial e que consistia na concessão de mais créditos destinados ao setor de bens de capital. Após pouco mais de um ano de funcionamento programa, em 2010, os efeitos da crise já estavam em grande parte reduzidos e neste ano finda o governo de Luís Inácio Lula da Silva (PAIVA, 2012).

III.3 Planos Estratégicos

Durante o governo Lula o BNDES vivenciou três planos estratégico, sendo apenas dois deles elaborado na sua própria gestão, um em 2004 e outro em 2007. O plano de 2004 era resultado do processo denominado como Sistema Planejamento Integrado para o Desenvolvimento, conhecido como Spid e, posteriormente, foi a base para elaboração do Plano Trienal 2005-2007, que pertence à esfera federal. A idéia proposta neste planejamento era a identificação dos diversos gargalos que assolavam a economia brasileira e, então, construir

diagnósticos para esses. A ideia era de fato reformular o papel do Banco, que se tornaria um Banco de investimento (CASTRO, 2014).

No Spid, propunha-se “institucionalizar o sistema de planejamento integrado e promover uma maior articulação entre o setor externo e interno da economia. Entende-se que a proposta desse planejamento era integrar o corpo de funcionários em sua elaboração, se apropriando do conhecimento já adquirido e promovendo novas ideias. Um fator muito importante era a tentativa de alinhar os temas de atuação do BNDES com as diretrizes do governo federal, seja relacionado, de forma mais ampla, às Políticas de Governo, ou, de forma mais específica, aos planos e programas federais. Nesse período, portanto, o BNDES se alinhava ao Plano Plurianual 2004-2007 e a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e, em contraste com o governo anterior, dedicava-se ainda ao fortalecimento das empresas estatais (CASTRO, 2014).

A capitalização e maior integração com a América Latina são algumas das novas frentes de atuação que surgem como fruto do Spid. Mas as novidades da época não se limitam ao proposto no planejamento, data deste período o início do projeto Ação para Gestão Integrada de Recursos (AGIR), que incrementava a eficiência do setor administrativo e operacional do BNDES. Além disso, a ideia de “inovar” ou “buscar atividades inovadoras” ganha espaço no Banco, que introduz o financiamento de atividades inovadoras como uma das prioridades da instituição, que se verificava a partir da criação de linhas de financiamento especiais, cujo o custo era inferior às pré-existentes (CASTRO, 2014).

Quase três vezes maior que em 2002, o BNDES chegou ao fim da Era Lula com um perfil completamente diferente do que tinha durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Seu balanço de 2010, divulgado esta semana, confirma que se o apoio à privatização foi a marca do banco na gestão tucana, na era petista o BNDES retomou seu foco de agente de fomento, porém ficou marcado pela ajuda a grandes grupos, como Petrobras, JBS/Friboi, Braskem, AmBev, Vale e as empresas de Eike Batista. Mudou também o perfil dos segmentos atendidos. Se antes o grande "cliente" do BNDES eram as montadoras de automóveis, nos últimos oito anos empresas do setor de alimentos e de química e petroquímica ganham espaço e a Petrobras dominou, com folga, as liberações em 2009 e 2010: foram mais de R\$ 50 bilhões. (Entrevista ao jornal Globo, Henrique Gomes Batista e Lino Rodrigues, 2011)

III.4 Análise dos Desembolsos

No ano de 2003, início do governo Lula, observa-se um recuo nos desembolsos frente ao ano imediatamente anterior, cujo patamar era de R\$37 bilhões frente a, aproximadamente, R\$34 bilhões, portanto, representando uma redução de 10% no período. Entretanto grande parte dessa inflexão pode ser explicada devido ao cenário de desaquecimento da economia que

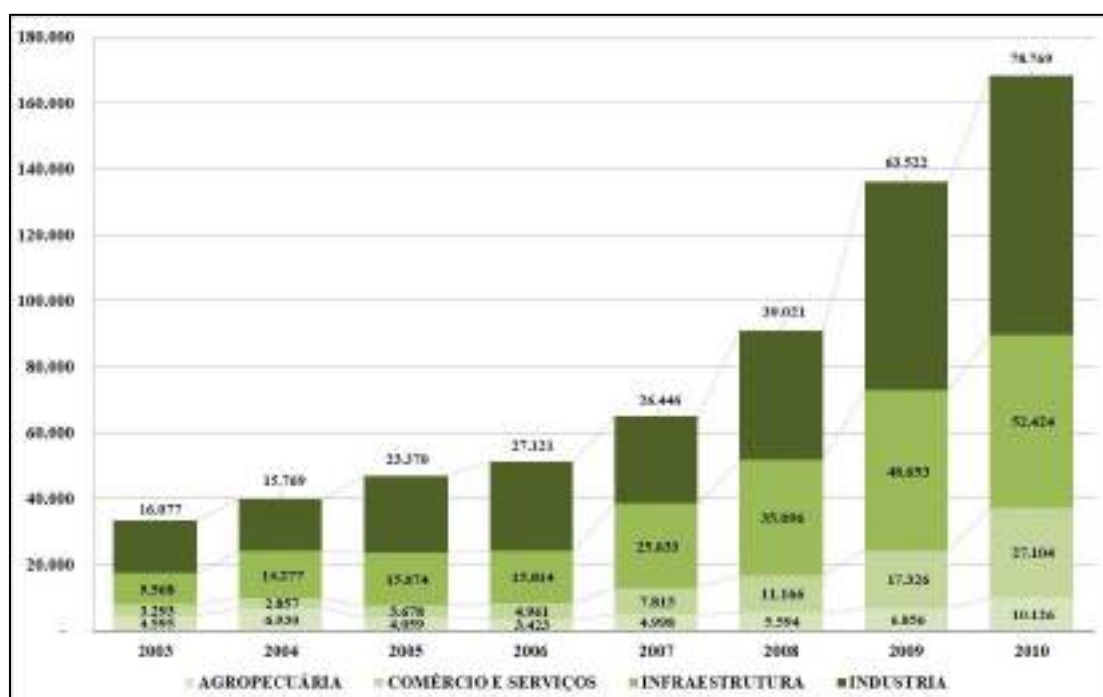
ocorre em 2003. De todo modo, não pode se desprezar a influência da mudança de parte dos procedimentos internos do Banco nesse processo (COSTA, 2016).

Apesar disso, do início do governo Lula até 2007 os desembolsos do BNDES apresentaram uma tendência de crescimento estável, enquanto em 2008 torna-se mais claro sua atuação anticíclica, quando os desembolsos crescem 40% em relação ao ano anterior em contrapartida ao ambiente internacional marcado pelo estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos.

De 2006 a 2008, o BNDES deu sustentação a um ciclo de investimentos que havia sido iniciado na década em petróleo e combustíveis e na extrativa mineral. Como mostram os dados, os dois setores não são clientes tradicionais da instituição, pois têm acesso a outras fontes de financiamento. (GABRIELLI et al, 2018: 36)

Em 2009 já se pode observar o resultado de medidas contra cíclicas adotadas pelo governo, neste ano os desembolsos cresceram 50%. O movimento anticíclico permanece até 2010, com um desembolso de 168 bilhões de reais, maior valor concedido pelo Banco na história até aquele momento. Vale ressaltar que, neste ano, considera-se no montante final a capitalização da Petrobras, que correspondeu a 24,7 bilhões de reais, fazendo com que o fluxo financeiro desse ano fosse 24% superior ao ano anterior, e não 5% superior, como seria caso esta não fosse contabilizada.

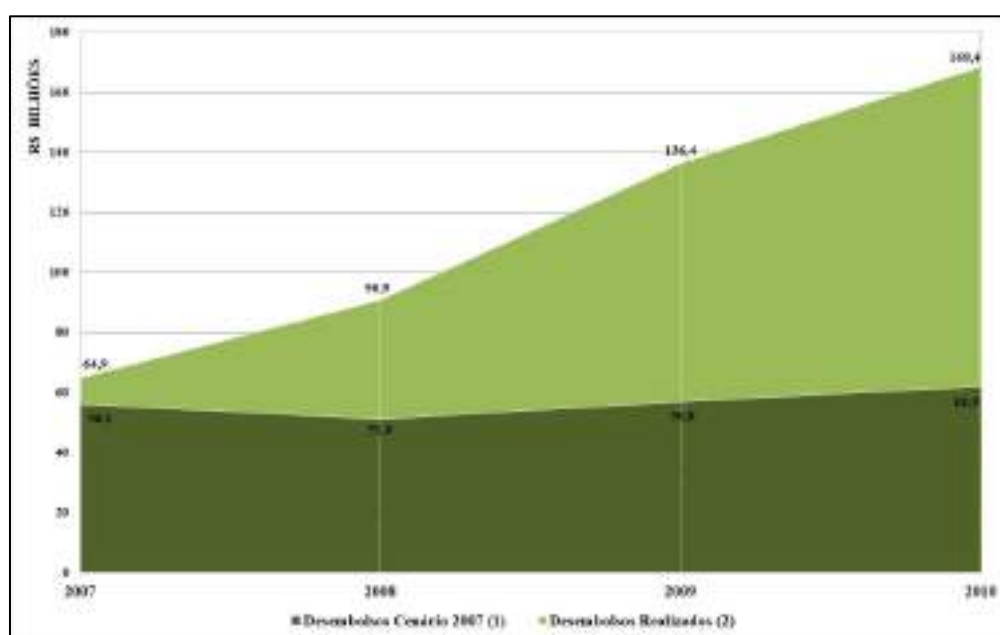
Gráfico 13 - Evolução dos Desembolsos do BNDES Durante o Governo Lula: Análise entre 2003-2010 (Em Milhões R\$ - Preços Médios de 2017)



Elaboração Própria. Fonte: Série de Desembolsos mensais do Sistema BNDES.

Cabe ressaltar que a expansão dos desembolsos observada só foi possível devido aos aportes com o Tesouro Nacional, que se iniciam em 2007. Conforme pode ser observado na tabela abaixo, o montante de desembolsos orçado pelo BNDES (e, portanto, possíveis com a disponibilidade de recursos *ex-ante* os aportes com o TN) foi inferior ao realizado em todo o período 2007-2010. O ano cujo o contraste é maior é 2010, em que a diferença fica no patamar de 100 bilhões de reais.

Gráfico 14 - Desembolso realizado vs desembolsos possíveis (Cenário 2007) sem os aportes da União – 2007 – 2010 (R\$ bilhões, em valores correntes)



Elaboração Própria. Fonte: BNDES (2017)

Tabela 2 – Diferença entre Desembolso realizado (2) e desembolsos possíveis (Cenário 2007) sem os aportes da União (1) – 2007 – 2010 (R\$ bilhões, em valores correntes)

Ano	Diferença (2) - (1)
2007	8,8
2008	39,9
2009	79,6
2010	106,5

Elaboração Própria. Fonte: BNDES (2017)

III.5 Principais Destaques

Durante o governo Lula destaca-se três focos entre os setores atuação do BNDES. O primeiro a ser abordada é Social que, tendo em vista a maturação da Área Social e a importância dada ao Banco como instituição capaz de mitigar (ou auxiliar no processo) os dilemas sociais brasileiros. Posteriormente, aborda-se a criação do Cartão BNDES, que tem uma atuação inicial tímida mas é um instrumento essencial para estimular o empreendedorismo. Por fim, ressalta-se o apoio a exportação, cujos os desembolsos seguem uma tendência crescente, que se inicia no último ano do governo FHC quando, em 2002, quase dobram os desembolsos com esta finalidade e se mantem durante o período Lula (salvo o ano 2007, com decréscimo de 41% em relação a 2006).

III.5.1 Área Social

No governo Lula ainda não havia sido estruturado uma via de integração realmente efetiva entre a política econômica e política social. Apesar de ser notório o esforço em integração das massas e melhoria das condições de vida dos setores mais pobres da população, por vezes, nota-se um descasamento entre os dois eixos políticos, sendo o social subordinado ao econômico e não complementar a este (HENRIQUES e REIFF, 2010).

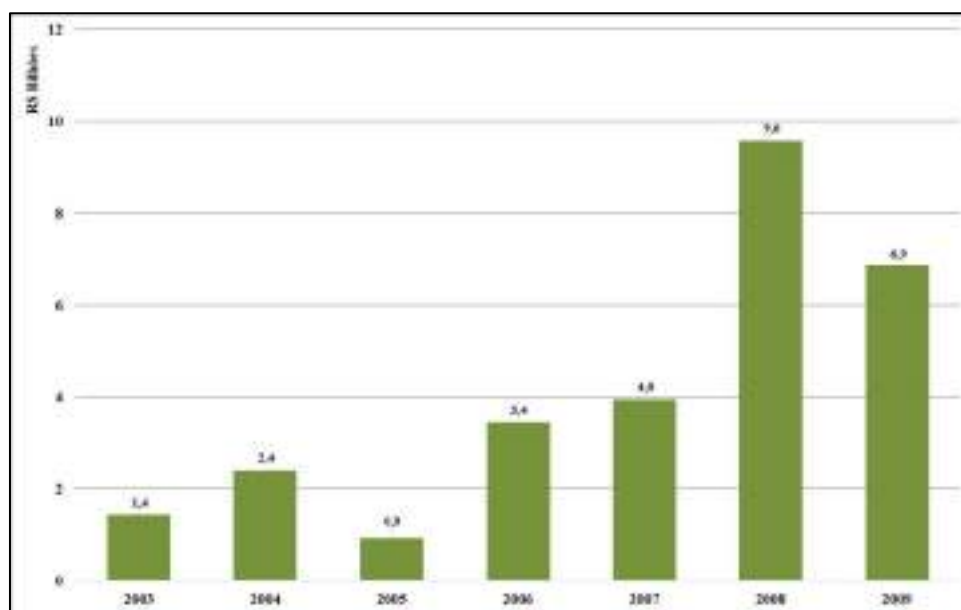
Tendo a finalidade de contornar os dilemas da política social brasileira o BNDES portase como “um ator estratégico na constituição desse novo modelo de desenvolvimento” (Henriques, Reiff; 2010: 353). E é por isso que evidencia-se mais uma vez, agora em um cenário diferente, o “social” como um dos focos de atuação do Banco (HENRIQUES e REIFF, 2010).

A maior efetividade do BNDES neste setor foi em grande parte possível a partir das parcerias estabelecidas, como como Banco do Brasil, fundações privadas tomadoras de recursos do BNDES e governos estaduais. Mas, cabe ressaltar que, entre as parcerias consolidadas, fora fundamental as realizadas com os ministérios da área social, que eram responsáveis por promover uma coordenação com as prioridades do governo federal no que tangem à população de baixa renda (HENRIQUES e REIFF, 2010).

Sobre os desembolsos destinados a área social o valor mais expressivo ocorreu em 2008, com um montante de 9,6 bilhões de reais, que representa um crescimento de 142% em relação ao ano anterior e de 108% em relação ao ano de pico no governo FHC (2002). Durante os anos compreendidos entre o período 2003-2009 43% do crédito concedido nesta área foi

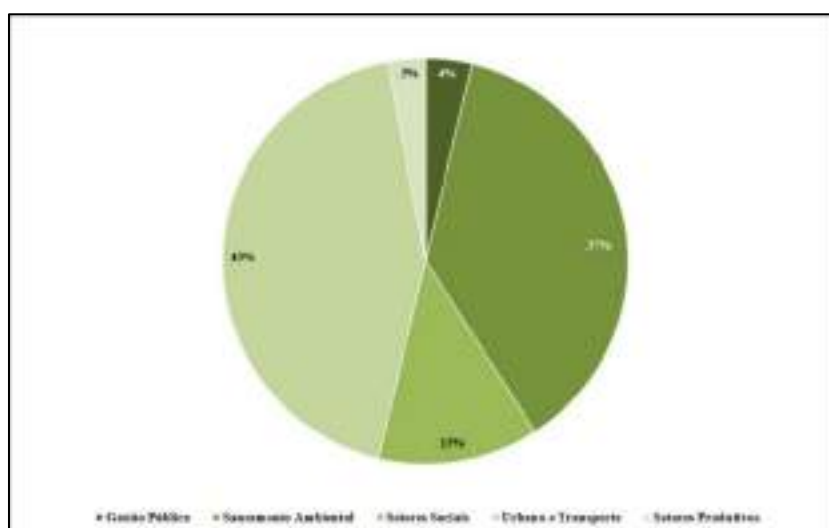
direcionado para investimentos no setor Urbano e Transportes, sendo este portanto o maior destino dos recursos sociais (vide gráfico 15 e 16).

Gráfico 15 – Créditos contratados pela Área Social do BNDES: Análise entre 2003 – 2009 (Em Bilhões R\$ - Preços Médios de 2017)



Elaboração Própria. Fonte de Dados: Sistema de Controle de Operações do BNDES (OPE) apud HENRIQUES e REIFF (2010). Série corrigida pelo deflator do PIB.

Gráfico 16 – Créditos contratados por setor da Área Social do BNDES: Análise entre 2003 – 2009 (%)



Elaboração Própria. Fonte de Dados: Sistema de Controle de Operações do BNDES (OPE) apud HENRIQUES e REIFF (2010).

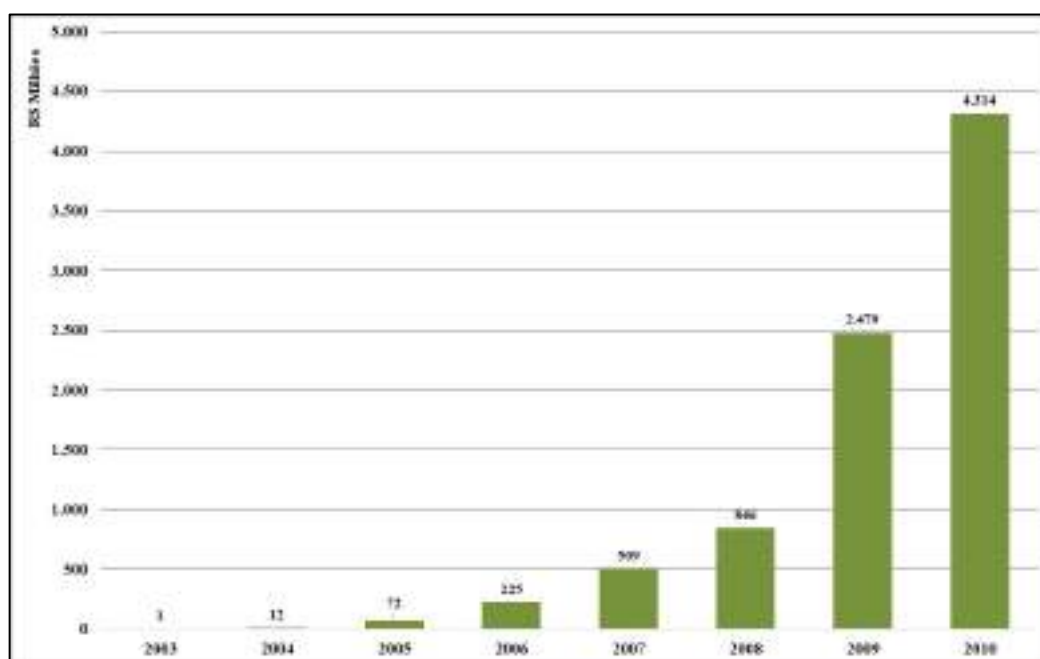
III.5.2 Micro Pequenas e Médias Empresas

No ano 2003, como um desdobramento do viés social do banco, surge o Cartão BNDES, instrumento social que facilitava as condições de acesso ao crédito para os micro e pequenos empreendedores. Cabe ressaltar que tal acontecimento é possível dados os inúmeros estudos realizados acerca deste instrumento no governo anterior.

Em 2009 o montante acumulado em operações do Cartão já alcançava R\$ 4.143,6 milhões contido em, aproximadamente, 295 mil operações (acumulado). Para um Banco que atuava, majoritariamente, concedendo crédito para empresas de grande porte, é uma quantia expressiva a se obter em apenas seis anos de funcionamento do Cartão. É notória ainda a evolução do mesmo, que abrange mil operações em seu primeiro ano de funcionamento frente a mais de 174 mil em 2009 (HENRIQUES e REIFF, 2010; RIECHE e SANTOS; 2010).

No ano de 2010, analisado isoladamente, é desembolsada aproximadamente a mesma quantia que o acumulado até 2009, exatamente R\$ 4.313,9 milhões, o que representava um crescimento de 74% em relação ao anterior, em uma série que apresenta incrementos exponenciais a cada ano, com uma média no patamar de 300% para estes. Neste mesmo ano, 89% (vide BNDES, 2017, p.189) dos municípios brasileiros detinham cobertura para financiamento das MPMEs via Cartão BNDES.

Gráfico 17 – Desembolsos BNDES na Modalidade Cartão BNDES: Análise entre 2003 – 2010 (Em R\$ Bilhões).



Elaboração Própria. Fonte: Série de Desembolsos mensais do Sistema BNDES.

O apoio do Banco de Desenvolvimento as micros, pequenas e médias empresas por intermédio do Cartão tem efeitos importantes para economia, visto que estas são as maiores promotoras de emprego e, em contrapartida, são as que tem mais dificuldades de acesso ao crédito privado. Entre as vantagens associadas as linhas para esse tipo de empresas encontram-se ainda a inclusão de subsídios cruzados, tornando o crédito menos custoso. Ademais, outros programas voltados para as empresas desse porte eram o Programa de Participação em Fundos de Capital de Risco para a capitalização de empresas e o Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda (Progeren) (MANTEGA, 2005)

Outro instrumento criado durante o governo Lula é o Programa de Renovação da Frota de Caminhões (Procaminhoneiro). Em 2009 acumulou um montante ainda mais expressivo que o do Cartão BNDES, tendo sido contratados R\$ 4.960,5 milhões em investimento dentro deste programa em apenas quatro anos após sua instituição. Dentro deste período houveram mais de 12 mil beneficiários, entre eles aproximadamente um terço correspondia a pessoas físicas (HENRIQUES e REIFF, 2010).

Uma rubrica importante quando se trata da composição da carteira social do BNDES é o Investimento Social das Empresas (ISE), cujo funcionamento pode ser sintetizado como: “instrumento de crédito social vinculado ao crédito principal tomado pela empresa, permitindo que o financiamento social esteja associado a um projeto da atividade-fim da empresa” (HENRIQUES e REIFF, 2010: 360). Este instrumento funcionou informalmente desde 1994, mas em 2006, com a criação dessa linha, houve um aumento das operações nesse sentido. Até 2009 um total de 88 empresas obtiveram crédito nessa linha (HENRIQUES e REIFF, 2010).

[...] A criação dessa linha representou uma melhora tanto qualitativa como quantitativa nesse tipo de apoio. Antes da ISE, as operações eram realizadas somente pela AS. Após a ISE, as operações passaram a ser formatadas diretamente nas áreas operacionais em que o projeto produtivo estava sendo financiado. **Tira, portanto, o rótulo de ser um investimento exclusivo da Área Social, passando a ser uma política do BNDES como um todo.** (HENRIQUES e REIFF, 2010: 359, grifo nosso).

Segundo Henriques e Reiff (2010), o “S” do BNDES, embora não seja exclusivamente associado ao governo Lula, assume maiores proporções. Em 2008, por exemplo, os desembolsos para a área correspondem a 108% superior ao pico do desembolso durante o governo FHC. Tanto a ideia de que possui (e deve possuir) duplo significado, social e sustentável, como a proposta que o desenvolvimento *per se* deve ser socialmente inclusivo conferem destaque a essa esfera de atuação do Banco no período em questão. De todo modo,

duas razões poderiam explicar essa diferença: a saída de recursos do Banco detém um ciclo até sua efetivação e as diversas linhas de financiamento social e os programas desenvolvidos no governo FHC demandam um período de maturação.

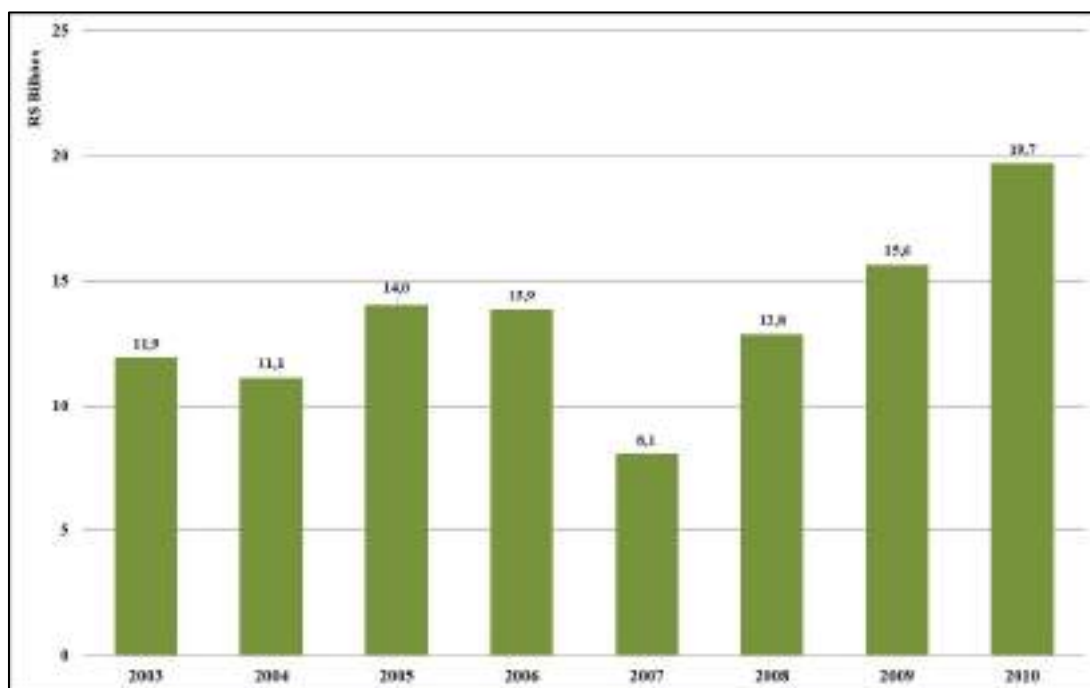
Cabe esclarecer que, apesar da ocorrência do fechamento da unidade ambiental do Banco em 2003, logo em 2005 é recriado o Departamento do Meio Ambiente e assim promove-se a sustentabilidade da instituição ainda no governo Lula. No ano seguinte de sua criação estabelece-se uma política ambiental do Banco e linhas de crédito para projetos ambientais. Após quatro anos, em 2009, cria-se a Área de Meio Ambiente, acentuando a atuação do Banco no quesito ambiental. É neste ano que o Banco passa a ser o responsável pela aplicação dos recursos do Fundo Amazônia, aumento sua visibilidade internacional (MELLO e COSTA, 2010).

III.5.3 Exportação

Outro nicho que merece uma análise mais detalhada é a linha de financiamento voltada para a promoção de exportações, principalmente tendo em vista que o BNDES é a principal fonte de crédito, seja médio ou longo prazo, neste sentido. A concessão destes empréstimos via BNDES aumenta a competitividade das empresas brasileiras no cenário internacional e configura-se como importante instrumento de política pública (CATERMOL, 2010).

Conforme pode ser observado no gráfico 18, os desembolsos do BNDES – Exim são mais expressivos no triênio 2008-2010, estes abrangem o período de crise econômica internacional e início da recuperação pós crise, sendo primordial o incentivo do Banco para a continuação e promoção das atividades nesse sentido tendo em vista a queda da demanda internacional. Embora a tendência de crescimento desta linha se inicie no governo anterior, no ano de 2009 o desembolso é 113% maior que o ano de maior volume da série que corresponde ao período FHC (2002 – US\$ 3,9 Bilhões). Portanto, julga-se que as exportações também podem ser consideradas um dos focos de atuação do BNDES no governo Lula.

Gráfico 18 – Desembolsos na linha BNDES Exim: Análise entre 2003 – 2009 (Em R\$ Bilhões).



Elaboração Própria. Fonte: Série de Dados BNDES.

A concessão de créditos da linha BNDES-Exim é voltada, principalmente, para setores exportadores cujo valor agregado tende a ser maior, causando, portanto, maiores externalidades à economia nacional. Entre esses pode-se citar: software, serviços de engenharia e algumas manufaturas específicas, por exemplo. O investimento nesses setores específicos contribui para evitar, ou ao menos postergar, o deterioramento dos termos de troca, o qual ocorre quando o crescimento do volume exportado não é suficiente para compensar a queda do preço dos produtos da pauta exportadora (CATERMOL, 2010).

CAPÍTULO IV: Papel do BNDES no período 2011-2017

IV.1 Breve Panorama do Governo Dilma

O primeiro ponto a ser destacado sobre o governo Dilma é a continuidade, em grande medida, ao governo anterior. De todo modo, sendo ambos do Partido dos Trabalhadores, espera-se, de antemão, um alinhamento entre as diretrizes propostas para a condução da política econômica brasileira. A grande diferença que poderia se evidenciar é a recuperação do crescimento industrial posto em primeiro plano. A ideia é, portanto, que as atividades do BNDES também seriam, em parte, semelhantes, sem quaisquer rupturas mais bruscas, apenas com alguns incrementos. Outro fator que contribuiria para essa postura do Banco seria a manutenção do mesmo presidente durante todo o mandato Dilma, este foi Luciano Coutinho, que permaneceu à frente do Banco entre 2010 e 2016.

O governo Dilma Rousseff manteve a equipe econômica e a estratégia delineada na era Lula. Não alterou o modo de atuação do Estado nem as medidas de incentivo ao mercado interno. As várias formas de incentivo e apoio ao capital privado reafirmaram a defesa da ação estatal em favor do crescimento. O uso de incentivos e subsídios fiscais, o privilégio nas compras públicas, a defesa dos índices de nacionalização, o fortalecimento da atuação dos bancos e das empresas públicas sustentaram características semelhantes à fase anterior, indicando se tratar de um governo de continuidade. (LOPREATO, 2014: 22)

As metas de crescimento permanecem e as políticas construídas na gestão eram voltadas para a realização de tais metas. Teoricamente, permanecia o Regime de Metas de Inflação entretanto, na prática, fazia-se uso de medidas macroprudenciais e outros instrumentos de controle da inflação. Em 2012 a Selic já havia se reduzido significativamente, isto afeta, entre outras consequências, a dinâmica do investimento e o financiamento de longo prazo, nos quais o BNDES tem forte papel (LOPREATO, 2014).

A política cambial na época inicial do governo era *Dirty Floating*, oscilando em um patamar acima de R\$ 2,00, o que assegurava uma maior competitividade à indústria nacional em detrimento de um maior controle da inflação. Cabe ressaltar que esse foco na indústria buscava combater a retração do setor. Ao contrário do pensamento liberal anterior, que acreditava que a abertura comercial tornaria *per se* a indústria mais robusta competitiva, acreditava-se que o Estado deveria ser o “tutor” da indústria e dar a base para seu desenvolvimento. A política fiscal era o instrumento adotado para a promoção do desenvolvimento. (LOPREATO, 2014).

Além dessa preocupação com a indústria o governo federal também se preocupava com o atraso na infraestrutura. Para solução desse gargalo buscava-se aumentar a presença do setor privado. A participação do BNDES neste processo ocorria a partir do financiamento dos gastos relacionados a privatização de estradas e ferrovias, mas o capital privado também tinha espaço. A privatização agora seguia um modelo diferente do proposto no governo FHC, incentivava-se a formação de parcerias público-privadas (PPPs), ocorre que “o Estado assume o risco de insuficiência de demanda tentando estimular o investimento privado e solucionar o gargalo do setor.” (LOPREATO, 2014: 26). Ambos os tópicos estão relacionados visto que os investimentos em infraestrutura acarretam em demanda para os diversos setores industriais e sustentam o crescimento (LOPREATO, 2014).

Outro ponto abordado no governo Dilma é a reestruturação das condições internas de financiamento de longo prazo. O Tesouro Nacional (TN) passa então a conceder recursos à Caixa Econômica Federal (CEF) e ao BNDES em vias de que essas instituições às demandas de recursos que se defrontam.

O governo procurou, timidamente, incentivar este processo com medidas pontuais: concedeu incentivos fiscais às debêntures do setor privado usadas no financiamento da infraestrutura e aos certificados de recebíveis imobiliários, enquanto o BNDES criou mecanismos para reforçar a segurança dos investidores e estimular a emissão de debêntures de Sociedade de Propósito Específico (SPE) do setor de infraestrutura. (LOPREATO, Francisco, 2014: 36)

IV.2 Papel do BNDES durante o governo Dilma

No início do governo Dilma (2011), Coutinho, que assumiu a presidência do BNDES em 2007, continua no cargo, e permanece durante toda a gestão da ex-presidente. A trajetória de Coutinho engloba nove anos de trabalho sendo o presidente mais longevo da história do Banco.

Durante a gestão de Coutinho no BNDES, as políticas do governo federal voltadas para o desenvolvimento produtivo e tecnológico que orientavam o Banco eram a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) (2008-2011) e o Plano Brasil Maior (PBM) (2011-2014). O PBM surge em um contexto interno favorável e abrange a política industrial, tecnológica e de comércio exterior, sendo seus focos a inovação e a expansão do parque industrial brasileiro. O Brasil seguia uma trajetória de desenvolvimento sustentado e o Banco o acompanhava. No último biênio do governo Dilma não há uma política consolidada nos moldes da PITCE, PDP ou PBM.

Apesar disso, neste mesmo ramo de políticas, foi estabelecida entre 2011-2015 a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) e, para o triênio seguinte, a ENCTI. São políticas voltadas para a área de ciência, tecnologia e informação (C,T&I) (PAIVA, 2012)

O PAC permanece como uma das mais importantes políticas de infraestrutura do governo e o BNDES continua sendo importante instituição para a aplicação deste programa até 2015, quando este é substituído pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Outros programas que delimitam os eixos do Banco são a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) (2009) e o Plano Nacional de Exportações (PNE) (2015).

Desde o início do governo Dilma tem-se em voga o apoio aos “Campões Nacionais”, que perdura até 2013, que seria o apoio a empresas e setores da indústria nacional que necessitam do crédito do BNDES para pôr suas estratégias em ação, sendo o Banco peça chave no fortalecimento destes setores. Este apoio, que ora é feito via crédito, ora via a subsidiária do BNDES, BNDESPAR, gera opiniões controversas. Entre os que estão a favor de tal política, que fora baseada no exemplo da Coreia do Sul, defendem que as externalidades positivas observadas compensam a concessão do financiamento.

As conclusões dos pesquisadores apontam que o banco contribuiu para o crescimento destas empresas, aportando recursos no montante e nos prazos necessários para viabilizar suas estratégias, fortalecendo suas competências, como inovação e gestão socioambiental, além de estimular o mercado de capitais. O banco ajudou a estruturar o primeiro IPO nacional no setor de software e, no caso de carnes, contribuiu para a evolução da governança, transparência e gestão socioambiental, a assunção de posição de destaque internacional e a expressiva redução da informalidade (de 40% em 1999 para menos de 10% em 2014), com reflexos na qualidade dos produtos que chegam ao consumidor e na formalização das relações no setor. (Trecho de entrevista concedida a revista época em 2015, por André Salcedo e Felipe Silveira Marques)

No grupo que se opõe a política praticada, entende-se que não era papel do BNDES realizar aportes nos montantes que ocorreram a esses setores. Ao menos, deveria existir um critério que determinasse o ponto ótimo desses, fazendo então que o Banco se retirasse e que as empresas andassem “com suas próprias pernas”. O Banco deveria focar mais em investimentos sociais e não em proteção setorial.

Políticas de proteção setorial resultam em custos para o restante da economia. Subsídios consomem recursos que poderiam ser utilizados em políticas sociais, redução da carga tributária, liberando recursos para o setor privado, ou em maior equilíbrio fiscal, fortalecendo a estabilidade macroeconômica. Além disso, podem preservar empresas ineficientes e prejudicar a produtividade e o crescimento dos demais setores. (Trecho de entrevista concedida a revista época em 2015, por Marcos Lisboa e Sérgio Lazzarini)

Todavia, esse debate é muito amplo para ser compreendido em apenas uma seção.

Em 2014, através da nova Política Operacional (PO) do BNDES, estimula-se uma maior participação do setor privado na concessão de empréstimos de Longo Prazo e também o financiamento conjunto, por intermédio de debentures, nas quais o BNDES e os bancos privados concedem o empréstimo. Buscava-se também a redução da participação dos empréstimos utilizando a TJLP e, conseqüentemente, ampliação das outras taxas.

Neste mesmo ano, tendo em vista a importância da inovação para aumentar a competitividade das empresas nacionais, foi criado o Programa BNDES MPME Inovadora, com concessão de empréstimos afim de possibilitar o processo de inovação das MPMEs. Entre os critérios do BNDES para apoiar as MPMEs por meio BNDES MPME Inovadora estão: i) ter financiado nos cinco anos anteriores à data de protocolo da operação no BNDES, a contratação de um dos serviços tecnológicos no âmbito do Produto Cartão BNDES, ii) Sejam residentes ou tenham sido aprovadas em processo de seleção de Parques Tecnológicos estruturados, iii) entre outros.³⁶

No ano de 2015, pairava sob o BNDES um questionamento sobre sua atuação, levando a instituição da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) pela câmara dos Deputados. Entre os instrumentos que surgem nesse ano pode-se citar a Linha BNDES Exim Pré-embarque Empresa Inovadora, visando aumentar a competitividade das empresas inovadoras no processo de exportação, e o programa BNDES de Títulos Híbridos de Apoio à Inovação (BNDES THAI), uma espécie de compartilhamento dos riscos e do retorno dos projetos de inovação das empresas por intermédio de debentures participativas subordinadas.

Ainda em 2015 foi implementado no BNDES a Política de Responsabilidade Social e Ambiental (PRSA), no mesmo período é instituído o monitoramento desta. O Fundo Amazônia, que fora instituído em 2008, já detinha em 2015 uma carteira com 80 projetos aprovados, totalizando um apoio de R\$ 1,2 bilhão. Neste ano foi contratado ainda o projeto Amazon SAR do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) do Ministério da Defesa, que era responsável por melhorar o monitoramento do desmatamento na Amazônia, sendo então mais um avanço nesse escopo.

³⁶ Todos os critérios para aprovação no programa BNDES MPME Inovadora podem ser encontrados no site: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-mpme-inovadora-condicoes>>

IV.3 Planos Estratégicos

O segundo plano elaborado no governo Lula passa a ter vigência em 2009, sendo sua atuação mais presente no governo Dilma. Segundo CASTRO (2014), este planejamento, em suma voltou-se para “Promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais”. A partir do cenário de crescimento em que se encontrava o país, com tendência, inclusive, de expansão dos desembolsos do BNDES a idealização era a manutenção do ritmo de crescimento e adequação para fazer frente a novas oportunidades. Ao invés de limitar o plano de maneira mais geral, busca-se compreender os problemas mais específicos. Por fim, elaborou-se o Mapa Estratégico Corporativo, o qual sintetiza “as prioridades definidas, seus indicadores e suas metas, bem como os “Planos de Ação”, que passam a ser monitorados e avaliados” (CASTRO, 2014: 253) (CASTRO, 2014).

O planejamento de 2007, salvo uma revisão realizada em 2012, foi o mais longo plano do BNDES até 2017, demonstrando forte continuidade. Entre suas principais características marca-se o maior uso de métricas e ferramentas, e este plano é ainda utilizado como instrumento de aprimoramento da gestão. Outro ponto relevante é a estruturação de temas transversais, proporcionando uma maior interação entre os diversos pontos contidos no escopo do Banco (CASTRO, 2014).

Na época de sua elaboração - e vigência - alteraram-se as demandas do BNDES. É importante lembrar que este período compreendeu a Crise Financeira Norte-Americana de 2008, que refletia-se em uma maior dificuldade na elaboração do planejamento.

O aumento do grau de complexidade do processo de planejamento, portanto, reflete, em grande medida, o próprio crescimento do Banco no contexto da crise internacional e das maiores exigências em sua prestação de contas à sociedade, o que, por sua vez, se reflete na ênfase de métricas e controle dos processos. Vale ressaltar que houve não apenas crescimento do Banco quanto a áreas, pessoas e orçamento, mas também um movimento de expansão internacional, tendo o Banco lançado três novas unidades internacionais. (CASTRO, 2014: 255)

IV.4 Análise dos Desembolsos

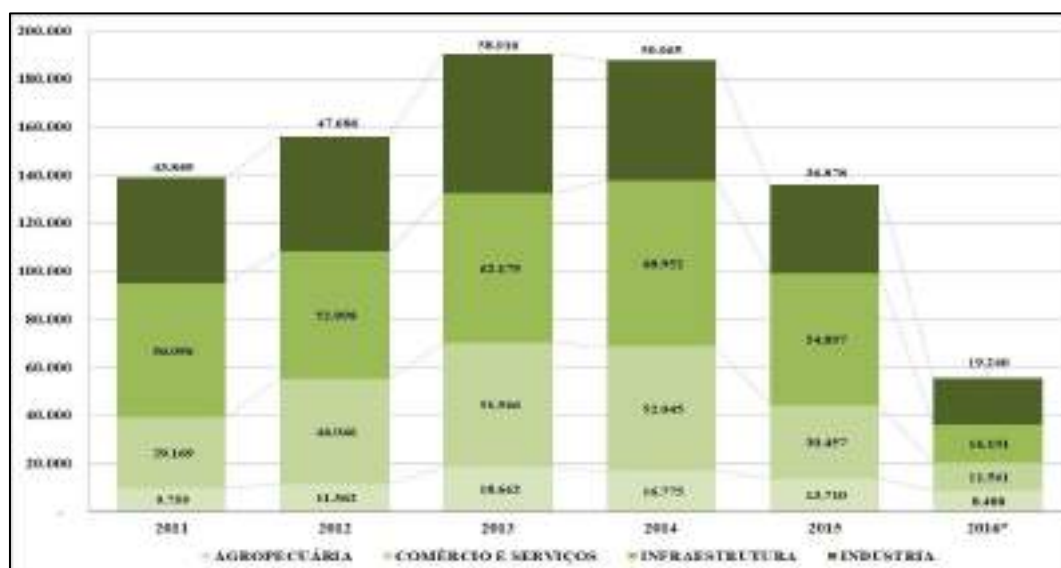
Após a atuação anticíclica em 2009 iniciou-se a retomada do crescimento, os desembolsos do BNDES seguem esta tendência até 2013, quando o montante chega a R\$ 190 bilhões, maior valor já repassado pelo banco até o ano atual (2018). Ao mesmo tempo em que essa expansão do Banco gerou externalidades positivas para economia, ocorre também, devido

a esse movimento, o rebaixamento do Banco na classificação da Moody's, que passa de A3 para Baa2 no rating de emissor de longo prazo. Segundo a agência, o aumento do tamanho do Banco vinha associado a um aumento de sua volatilidade. Ademais, o risco de crédito fundamental também aumentou.

Em 2014 já é possível observar uma leve inflexão no movimento iniciado em 2010, a qual se torna mais clara em 2015, com uma retração de 28% em relação a 2014, movimento que perdura no ano seguinte, em 2016, com um desembolso total de R\$ 88,3 bilhões, 35% inferior ao ano anterior, e acumulando um decréscimo de 54% em relação ao ano de pico da série. Cabe destacar que, segundo o Relatório Anual do BNDES (2016), uma parcela significativa do desembolsado em 2016 corresponde a operações de anos anteriores, visto que até a saída dos recursos do Banco passam, aproximadamente, doze meses. Poderia se dizer, portanto, que em 2016 o Banco já não detinha nem metade do seu tamanho em 2013.

A despeito da brusca queda observada, os desembolsos tiveram como principal destino investimentos em infraestrutura, reflexo da vigência do PAC, que estimulava investimentos públicos e privados neste setor. Logo em seguida vem os investimentos voltados para a indústria, em um patamar muito próximo ao desembolsado para o setor mencionado anteriormente.

Gráfico 19 - Evolução dos Desembolsos do BNDES Durante o Governo Dilma: Análise entre 2011-2016* (Em Milhões R\$ - Preços Médios de 2017)



Elaboração Própria. Fonte: Série de Desembolsos mensais do Sistema BNDES.

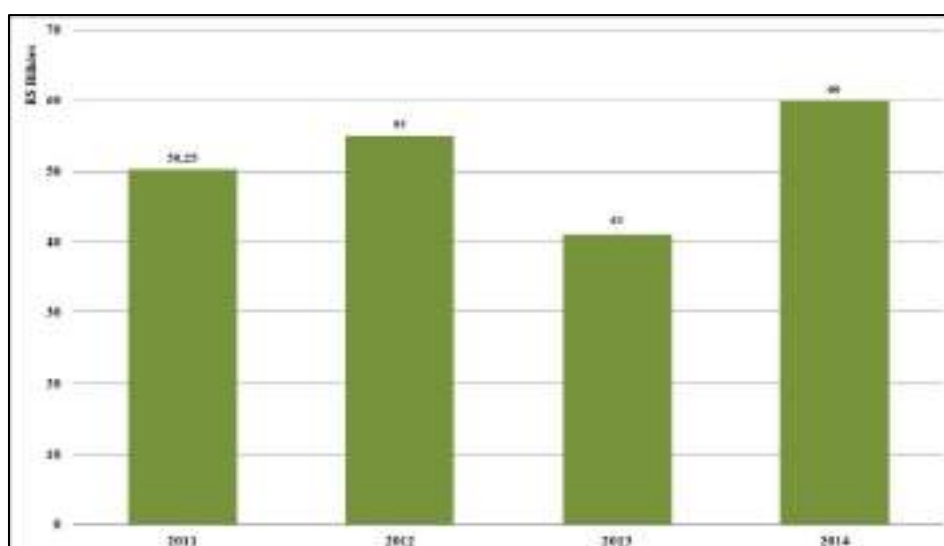
*No ano 2016 são considerados os desembolsos ocorridos até 31 de agosto.

É sabido que o biênio 2015-2016 é marcado por grave recessão econômica no país, fato este que impacta diretamente na demanda por recursos e, portanto, reflete diretamente nos desembolsos do BNDES. O impacto desse movimento recessivo da economia sobre o Banco acentua-se pelo fim da entrada de aportes do TN e pelas grandes devoluções realizadas no período, R\$84,0 e R\$ 159,3 bilhões, respectivamente. Revertia-se então o movimento de expansão do Banco que se iniciou no governo Lula e reduzia-se significativamente o tamanho e poder de atuação do BNDES.

De todo modo, devido a recessão econômica, não ignora-se o fato de que apesar da capacidade de concessão de crédito do Banco encontrava-se limitada, a demanda pelos recursos também havia se retraído (vide gráfico 20, Gráfico 21 e Tabela 4).

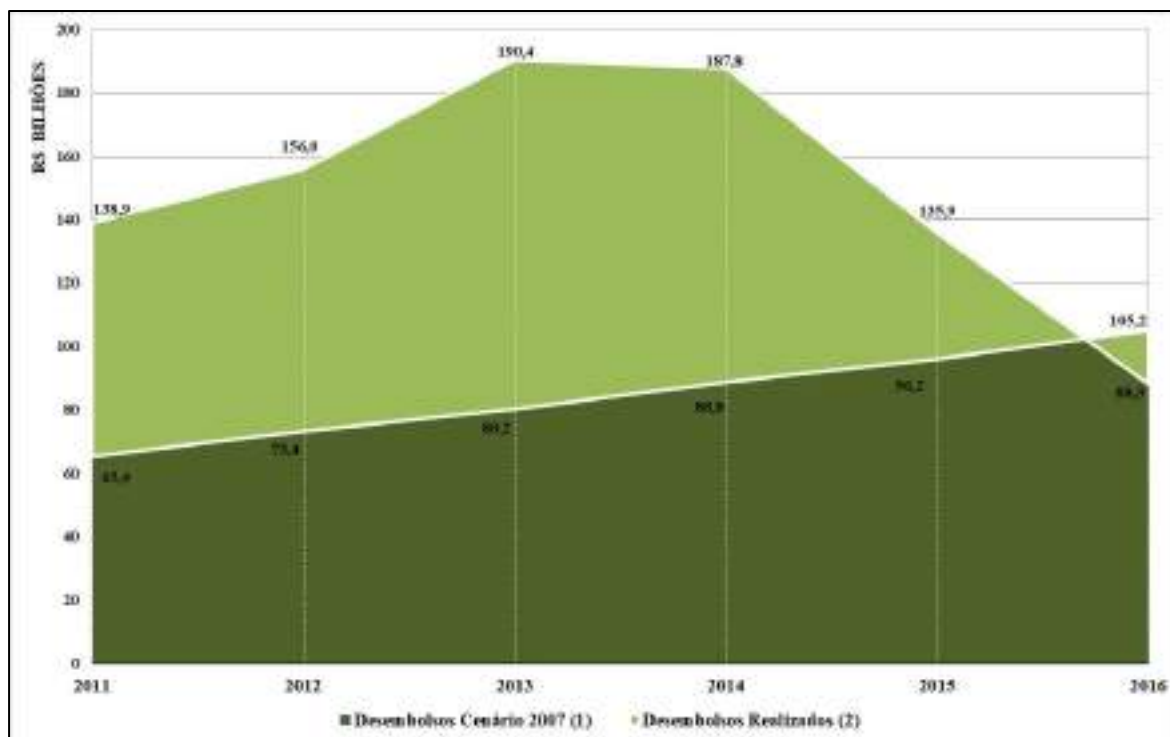
[...] em meio a uma deterioração das contas públicas e a incertezas na política, há uma piora no desempenho da economia, com recessão em 2015 e 2016. O investimento tem queda expressiva, com sua taxa atingindo 16,4% do PIB no fim do período. Em importantes setores da economia, o aumento da alavancagem (endividamento) levou as empresas a reduzir investimentos para fazer caixa para o pagamento de dívidas. Em infraestrutura, de um lado, houve queda da capacidade do setor público para investir no setor. De outro, a Operação Lava-Jato acarretou a necessidade de redesenho da forma de o setor privado investir em infraestrutura. **No caso do BNDES, a queda dos desembolsos em 2014 foi suavizada pelo aumento das liberações em infraestrutura. Nos dois anos seguintes, no entanto, os desembolsos caem de forma expressiva em quase todos os setores, em meio a uma expressiva redução na entrada de pedidos de financiamentos pelas empresas.** (GABRIELLI et al, 2018: 16)

Gráfico 20 – Captações realizadas como Tesouro Nacional – 2011 – 2014 (R\$ bilhões, valores correntes)



Elaboração Própria. Fonte: BNDES (2017)

Gráfico 21 - Desembolso realizado vs desembolsos possíveis (Cenário 2007) sem os aportes da União – 2011 – 2016 (R\$ bilhões, em valores correntes)



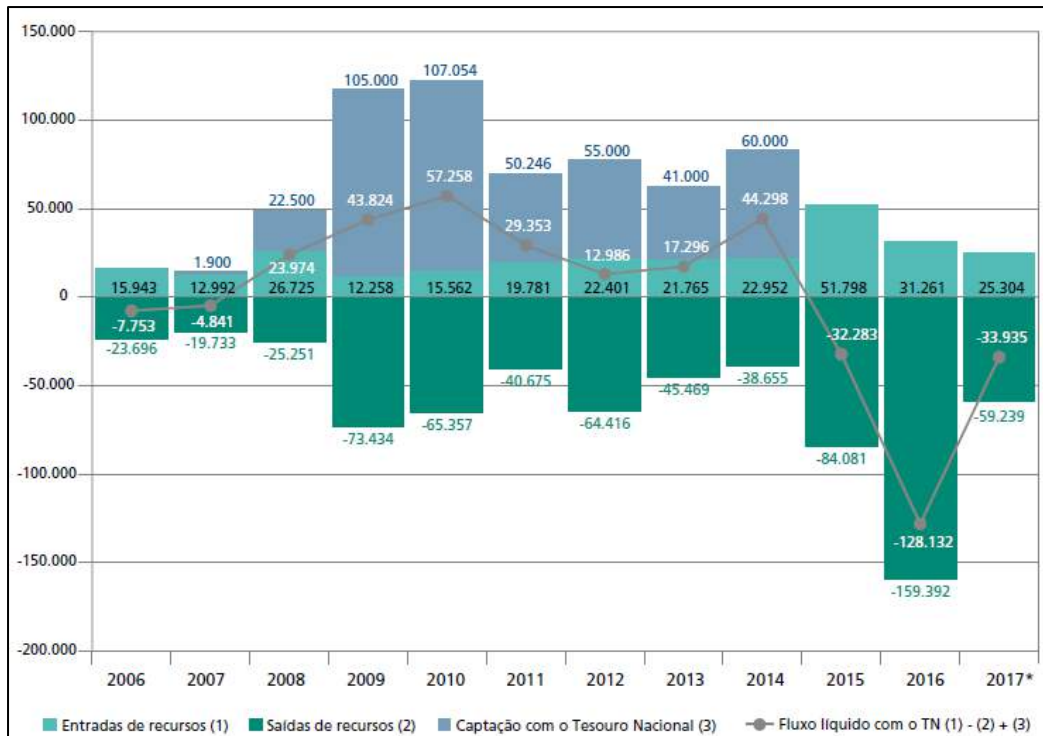
Elaboração Própria. Fonte: BNDES (2017)

Tabela 3 – Diferença entre Desembolso realizado (2) e desembolsos possíveis (Cenário 2007) sem os aportes da União (1) – 2010 – 2016 (R\$ bilhões, em valores correntes)

Ano	Diferença (2) - (1)
2011	73,5
2012	82,6
2013	110,2
2014	99,0
2015	39,7
2016	(16,9)

Elaboração Própria. Fonte: BNDES (2017)

Gráfico 22 – Evolução do fluxo líquido entre BNDES e União – 2011-2017 (R\$ milhões, em valores correntes)



Fonte: BNDES (2017: 104)

IV.5 Principais Destaques

A análise dos focos no governo Dilma é mais comedida, principalmente pela dimensão da literatura sobre o tema que, por ser recente, não é tão extensa. No entanto, percebe-se no período em questão uma grande destinação de recursos do Banco para o esporte, dada a realização de dois grandes eventos no período: Copa do Mundo de 2014 e às Olimpíadas de 2016. Por tanto, cabe chamar atenção da atuação do BNDES no que tange ao setor esportivo.

Além disso, é preciso reforçar o setor MPME's mais uma vez como foco de atuação do Banco, devido a tamanha importância que este tem na promoção de emprego e renda na economia. Por fim, observa-se uma expansão do financiamento em benefício da Economia Verde, optando-se então por uma análise do apoio do BNDES sobre essa esfera.

IV.5.1 Apoio ao Esporte

O BNDES é patrocinador no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte, do Governo Federal (11.438/2006), apoiando diretamente o esporte por intermédio desta. Ademais, como ressaltado anteriormente, foi grande fonte de financiamento para os projetos relacionados tanto à Copa do Mundo (2014) quanto as Olimpíadas (2016). Sua atuação nesse sentido variava tanto no que tange as arenas esportiva, quanto ao setor hoteleiro e viário.

Em 2011 o BNDES torna-se patrocinador oficial da Canoagem Brasileira e continua apoiando a modalidade esportiva nos anos seguintes. Antes da inserção do Banco a Canoagem não detinha nenhum apoio muito expressivo apesar de ter grande potencial olímpico e proporcionar a inclusão de crianças e jovens.

O BNDES já recebeu prêmios devido ao seu apoio a Canoagem, foram dois troféus no Prêmio Empresário Amigo do Esporte. Em 2016 ficou em terceiro lugar na categoria Esporte de Rendimento. Além disso, recebeu título de maior investidor do esporte no Estado do Paraná, pelo apoio ao projeto “Equipe Permanente de Canoagem Slalom em Foz do Iguaçu”.

O apoio do BNDES aliado ao potencial do esporte rendeu frutos. Em 2016 o atleta Isaquias Queiroz conquistou 2 medalhas de prata e 1 de ouro nos jogos olímpicos. Erlon de Souza conquistou uma medalha de prata ao lado de Isaquias Queiroz na categoria categoria C-2 1000m. As Olimpíadas também contam com Ana Paula Vergutz estrelando a primeira participação feminina em provas de velocidade.

IV.5.2 Micro Pequenas e Médias Empresas

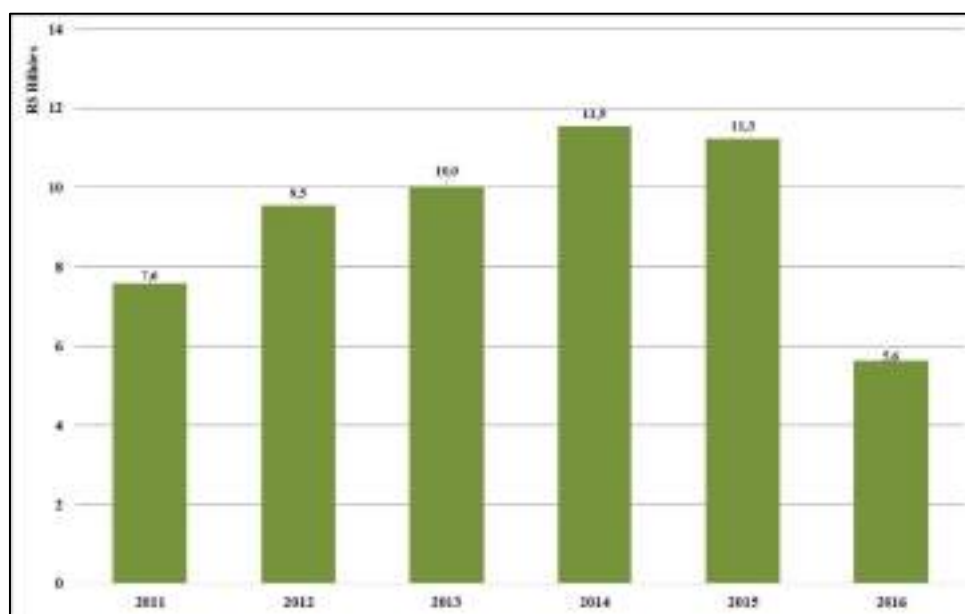
No que tange ao apoio às MPME's, chama-se atenção, principalmente para o Cartão BNDES, mas também para o Fundo Garantidor para Investimentos (BNDES FGI), criado no segundo semestre de 2009, para o BNDES Microcrédito e para Programa BNDES de Apoio a Micro, Pequena e Média Empresa Inovadora (2014).

O Cartão BNDES continuou sua trajetória em busca de consolidar e, já em 2014, consegue alcançar 97,8% dos municípios brasileiros e ainda detinha 100% de cobertura nos municípios da Região Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Também ocorre expansão no número de bancos que atuam como repassadores do financiamento do Cartão assim como expansão no número de cartões emitidos (Relatório Anual do BNDES, 2014).

Apartir do gráfico 22 pode-se observar que a tendência de crescimento termina em 2014, tendo os desembolsos de 2015 e 2016 representado uma queda de, respectivamente, 3%

e 51% em relação a 2014. Entretanto, não implica em uma perda de participação relativa, visto que, a redução dos desembolsos na modalidade Cartão BNDES acompanham a redução dos desembolsos totais do Banco.

Gráfico 23 – Desembolsos BNDES na Modalidade Cartão BNDES: Análise entre 2003 – 2010 (Em R\$ Bilhões).



Elaboração Própria. Fonte: Série de dados BNDES.

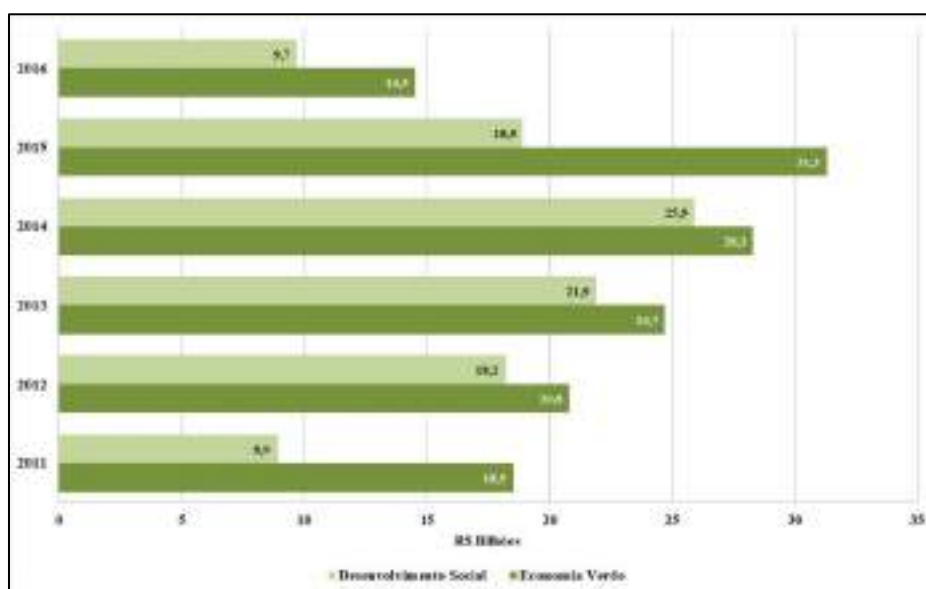
IV.5.2 Economia Verde

Cabe ainda apresentar o apoio do BNDES para a economia verde, que se enquadra nas vias de atuação socioambiental do Banco.

Entre os focos ambiental e social específicos, destaca-se a ampliação consistente do apoio a iniciativas voltadas à preservação de importantes regiões naturais do planeta e ao aumento da eficiência energética no país, por meio do Fundo Amazônia, do Fundo Social Iniciativa BNDES Mata Atlântica e do Fundo Clima. O Banco também aborda as dimensões social e ambiental na concessão de apoio financeiro a projetos de diferentes setores. No processo de avaliação, na forma direta e indireta não automática, o Banco observa a conformidade socioambiental, com estrito rigor ao cumprimento da legislação brasileira e do licenciamento ambiental por parte das empresas; avalia o risco ambiental do projeto; e induz o aprimoramento dos investimentos e da gestão das empresas na dimensão socioambiental. Essa abordagem visa não só aumentar a competitividade dos negócios, mas também reforçar os potenciais impactos sociais e ambientais positivos do projeto, com inclusão social e respeito e valorização dos ativos ambientais. (Relatório Anual, 2014: 29)

Conforme pode ser observado abaixo (vide gráfico 24), ocorre um processo de expansão dos desembolsos voltados para a economia verde. No fim do primeiro mandato do governo Dilma, em 2014, foram concedidos R\$ 28,3 bilhões com esta finalidade, o que representava um aumento de 53% em relação ao seu primeiro ano de gestão. No primeiro após sua reeleição mantem-se o processo de expansão ressaltado anteriormente. Entretanto, já em 2016, percebe um retrocesso de 49% em relação ao anterior e de 62% em relação ao pico da série (2015).

Gráfico 24 – Série de Desembolsos para Economia Verde (Em R\$ Bilhões)



Elaboração Própria. Fonte: BNDES (2017)

No que tange aos desembolsos voltado para o desenvolvimento social, observa-se um movimento similar ao retratado para a Economia Verde, entretanto, o movimento de retração se inicia em 2015. Entre 2014-2015 os desembolsos com essa finalidade crescem 191%, mas em 2016 observa-se um decréscimo de 62% em relação ao fim do primeiro mandato Dilma.

IV.6 Panorama do Banco no governo Temer: 2016 - 2018

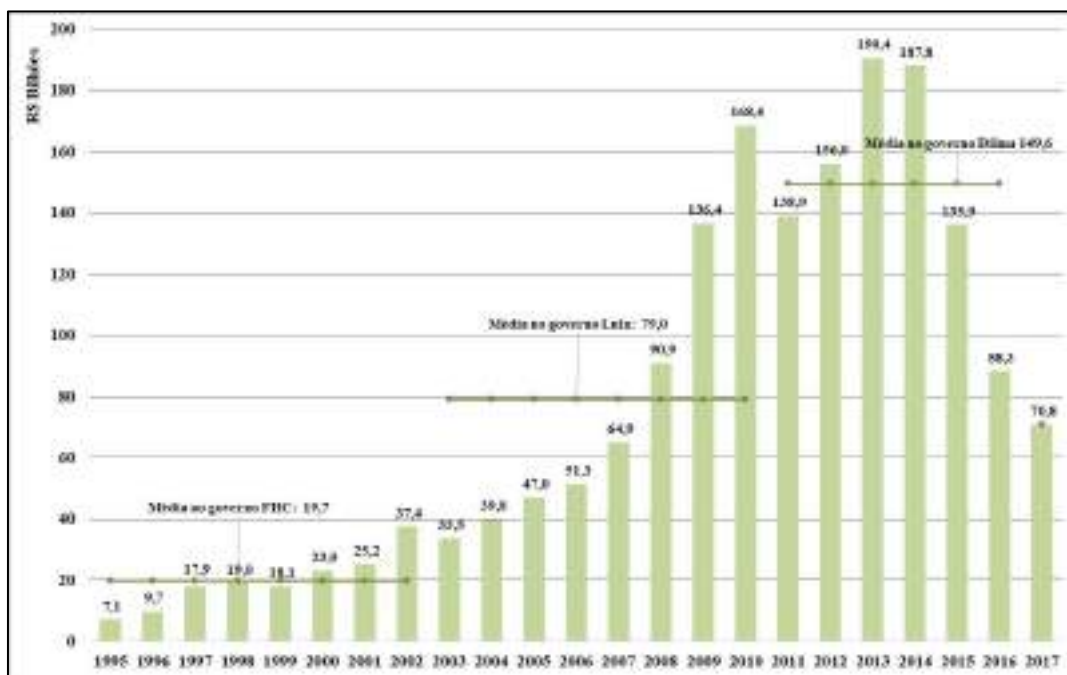
Durante o breve período em que Temer assume a presidência, compreendido entre agosto de 2016 e dezembro de 2018, o BNDES tem três presidentes, Maria Silvia Bastos Marques (2016-2017), Paulo Rabello de Castro (2017-2018) e Dyogo Oliveira (2018). O governo Temer representou uma redução significativa do tamanho do Banco, um movimento contrário ao que se seguia durante os anos de governo PT. E de fato, nos primeiros meses de sua gestão o BNDES é incumbido da devolução de 100 bilhões de reais ao TN.

Neste mesmo governo foi instituída a Taxa de Longo Prazo (TLP) em substituição a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). A TJLP era uma taxa fixada e calculada pelo Conselho Monetário Nacional enquanto a TLP é composta por juros reais pré-fixados ("TLP-Pré") e pela inflação (IPCA), se assemelhando mais a uma taxa de mercado. Os financiamentos contratados a partir de 01/01/2018 passaram a ser calculados com base na TLP, que passa a ser o principal custo do financiamento do BNDES, mas não o único. Segundo o BNDES, a TLP “compõe a taxa de juros final, junto com as remunerações (spreads) do BNDES e dos bancos repassadores e a taxa de risco de crédito do cliente”.³⁷

As conclusões que se chega com esse cenário é que ocorre, de forma sutil, um desmonte do BNDES que, aos poucos, vai perdendo seu poder de atuação. Seus desembolsos em 2017 retornam para um patamar inferior à média do período Lula e levanta questionamentos sobre qual o papel que o governo atual enxerga para o Banco (vide gráfico 25).

³⁷ <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/custos-financeiros/tlp-taxa-de-longo-prazo>

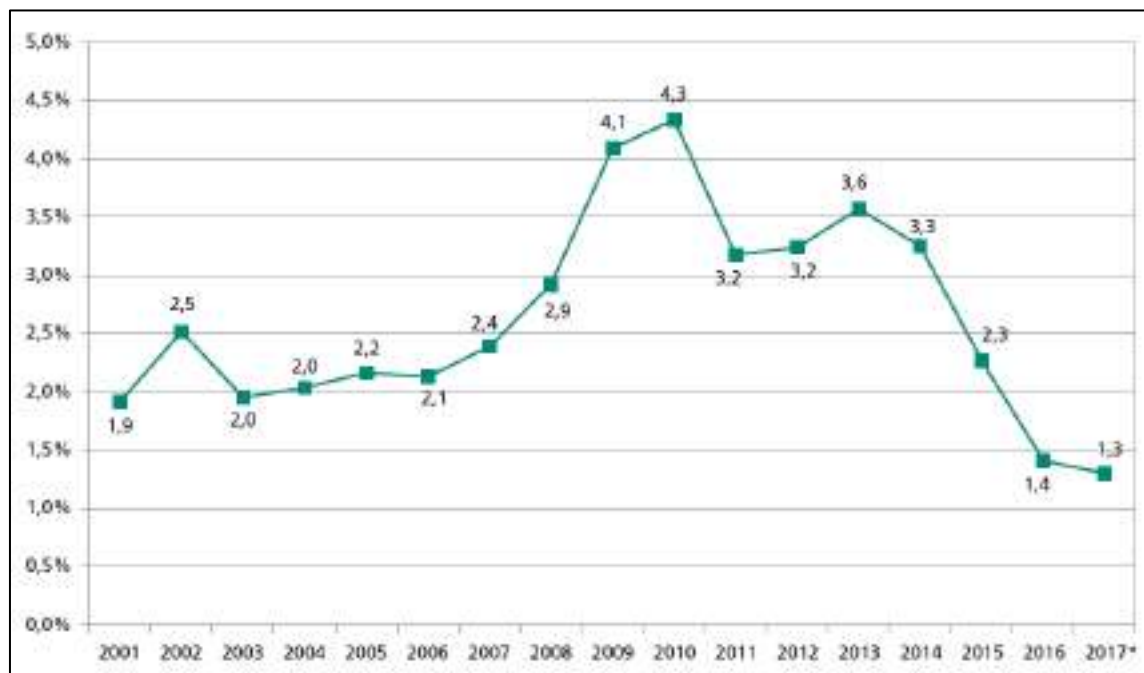
Gráfico 25 – Evolução do desembolso do BNDES 1995-2017 (Em R\$ bilhões)



Elaboração Própria. Fonte: Série de Dados BNDES.

Apesar da queda dos desembolsos do BNDES acompanhar um processo de recessão econômica, pode-se observar que sua participação relativa no PIB também cai, apesar de não ser uma retração tão intensa quanto a queda dos desembolsos totais. De todo modo, a redução da participação do Banco como fonte de atuação anticíclica se contrapõe com o período pós crise de 2008, no qual enxerga-se no BNDES um agente de recuperação econômica e não uma fonte para “redução dos gastos” do governo. Corroborar-se assim mais uma vez o argumento de que o Banco pode assumir a proporção que o governo presidencial permitir, sendo mais ou menos importante de acordo com a orientação deste.

Gráfico 26 –Evolução dos Desembolsos do BNDES/PIB: Análise entre 1995-2017 (Em Milhões R\$ - Preços Médios de 2017)



Fonte: BNDES (2017: 50) *Projeção para o ano de 2017.

Conforme a proposição de Myrdal (1968, p. 125), “a mudança mais importante a ser realizada nas políticas estatais dos países subdesenvolvidos é a compreensão geral da necessidade de uma política nacional de desenvolvimento econômico”. E enquanto não for um consenso das esferas governamentais que um banco do porte do BNDES é tanto importante quanto necessário a promoção do crescimento e desenvolvimento econômico nacional sua atuação fica limitada e sujeita as discricionariedades de cada governo presidencial.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo explorar qual o papel conferido ao BNDES pelo governo vigente, propondo a ideia de que o Banco pode se adaptar as demandas deste e utilizar todo ou parcialmente seu potencial, em vias de se encaixar na proposta que o governo tem para essa instituição.

Para compreender isto é necessário entender o debate que permeia essa atuação do Banco, portanto, no primeiro capítulo, apresenta-se diferentes bancos de desenvolvimentos no mundo, e contrapõe-se as diferentes abordagens sobre a relevância de bancos na promoção do desenvolvimento. Alguns autores, como Gurley e Shaw, acreditam que o livre mercado proporcionaria uma alocação eficiente dos recursos enquanto outros autores, como Stiglitz, defendem a existência de falhas de mercado, o que impossibilitaria as conclusões dos autores anteriores.

Castro propõe que para entender o papel dos bancos de desenvolvimento é preciso analisar tal debate sob uma ótica histórica-institucional dentro de uma moldura teórica keynesianas-schumpeteriana, ou seja, as instituições são elementos fundamentais para mitigar a incerteza na economia e, portanto, auxiliariam na tomada de decisões. Nesta abordagem as instituições são fundamentais para a promoção do crescimento e o BNDES, como principal provedor de financiamento de longo prazo, é um dos principais instrumentos do governo.

A criação do BNDES, que ocorrera em 1952, foi um ponto chave para a promoção do crescimento e, apesar do trabalho estar condensado na análise do recorte 1995-2017, aborda-se no primeiro capítulo quais foram os antecedentes à criação do Banco, e também sua configuração nos seguintes períodos: entre o capitalismo nacional e industrialização até a crise da democracia, ditadura militar à nova república e a nova república até 1995.

No segundo capítulo analisou-se o papel do BNDES durante o governo FHC, período marcado por um cenário de estabilização e cuja orientação política era neoliberal. Em resposta a essa orientação o BNDES se tornou o principal agente do processo de privatização que ocorreu na economia, ajudando a consolidar a redução do papel do Estado. Apesar disso, é durante o governo FHC que é reestruturada a Área Social e que são realizados diversos programas desse cunho, como o Programa Comunidade Solidária, Vale Gás, entre outros.

Durante os oito anos da gestão de FHC passaram sete presidentes pelo BNDES, fato que levava a um retrabalho contínuo. A inconsistência na gestão do Banco dificulta na criação de vínculos e certamente pode vir a causar um desalinhamento entre as diretorias e o presidente.

A respeito dos desembolsos do BNDES pode-se evidenciar uma tendência de crescimento, tendo atingido a marca de R\$17 bilhões em 2002, último ano da gestão de FHC. Essa expansão dos desembolsos foi possível devido a um movimento similar de expansão das fontes desvinculadas, proporcionando maior liberdade ao Banco na concessão de empréstimos.

Foram destacados três focos de atuação no período, entre eles a privatização é o mais marcante, visto que o BNDES foi o principal agente nesse processo. A área social também é destacada devido a sua re-criação em 1996 e, por fim, analisa-se os financiamentos para exportação, devido a criação da linha BNDES-exim também em 1996.

No terceiro capítulo foi apresentado o papel do BNDES durante o governo Lula. O governo proposto divergia do governo anterior, causando uma certa instabilidade inicial. Foi um governo com forte atuação social e programas voltados para a expansão do crescimento econômico. Nos dois mandatos que Lula assumiu a presidência passaram quatro presidentes, um cenário mais uma vez contratante com o governo FHC. Agora a média de permanência sobe para 2 anos por presidente frente a uma 1,14 ano no período anterior. Tal fato proporciona um maior alinhamento entre as esferas dentro do próprio banco e uma maior continuidade nos projetos.

Os desembolsos continuam em uma tendência crescente e o BNDES tem grande expansão durante o período marcado pela crise de 2008, evidenciando grande potencial de agente anticíclico. Neste período o Banco recebe aportes do Tesouro Nacional, o que é o grande responsável pelo aumento das atividades do mesmo. Entre as esferas de atuação do BNDES foram destacadas a área social, devido a orientação do governo, as micros, pequenas e médias empresas, com o surgimento do Cartão BNDES e as exportações.

No quarto capítulo a ideia é analisar o papel do BNDES no governo Dilma, cujo a gestão se assemelha ao governo Lula, visto que ambos fazem parte do Partido dos Trabalhadores (PT). Até 2013 os desembolsos seguiam ainda uma tendência de crescimento, que inicia uma inflexão em 2014 e perdura até o cenário atual. As captações com o Tesouro Nacional também continuam apenas até 2014, quando se inicia um movimento de devolução de recursos.

Entre os destaques da atuação do BNDES no período Dilma elucidam-se a economia do esporte, devido aos incentivos a grandes projetos como Copa do Mundo e Olimpíadas. Outros focos identificados foi o apoio as micros, pequenas e médias empresas, com a consolidação do programa Cartão BNDES e a economia verde, que ganha mais atenção no período.

Evidencia-se ainda que durante o tempo de permanência de Dilma na presidência do Brasil, passou apenas um presidente pelo BNDES, Luciano Coutinho, que fora o mais longo

dentro do Banco. Mantem-se então a estabilidade que se inicia no governo Lula, com presidentes tendo tempo de consolidar sua gestão e podendo estruturar planos de longo prazo para a configuração do Banco.

Por fim, apresenta-se um breve panorama de BNDES sob a luz do governo Temer. No curto período em que este permanece no poder já passaram pelo Banco três presidentes, ao mesmo tempo em que observa-se essa inconsistência na gestão do Banco ressurgir com certo vigor o debate da real importância do mesmo para a sociedade. Acentua-se um movimento de redução do seu escopo e potencial de atuação, com redução da disponibilidade de concessão recursos e importância conferida.

Mostrou-se neste trabalho que o BNDES se adaptou as diretrizes de cada governo se portando como um instrumento para a aplicação de políticas públicas. E sendo o BNDES aparelho do governo federal, só poderá apresentar papel relevante para o desenvolvimento econômico se tiver espaço de atuação. Ou seja, é necessário que exista previamente uma política de desenvolvimento consolidada e um governo comprometido com esta, para que observe-se eficácia da atuação do Banco na promoção do desenvolvimento econômico e social, assim como o mesmo se propõe.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALÉM, Ana Cláudia. **BNDES: papel, desempenho e desafios para o futuro**. Rio de Janeiro: BNDES, nov. 1997 (Texto para Discussão, 62). Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/9655/2/td-62_BNDES%20papel%20desempenho%20e%20desafios%20para%20o%20futuro.pdf>

_____. **O desempenho do BNDES no período recente e as metas da política econômica**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1998. 30 p. (Textos para discussão; 65). Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/9714/1/Td-65%20Desempenho%20do%20BNDES%20no%20periodo%20recente%20e%20as%20metas%20da%20politica%20economica._P.pdf>. Acesso em: 20 de out. 2017

ALMEIDA, Eduardo. **O papel de bancos públicos para o desenvolvimento econômico e social**. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7935/1/BRU_n16_Papel.pdf>

ALMEIDA, Mansueto; LIMA-DE-OLIVEIRA, Renato; SCHNEIDER, Ben Ross. **Política industrial e empresas estatais no Brasil: BNDES e Petrobras**, Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 13, 2014. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/5401/1/POL%C3%8DTICA%20INDUSTRIAL%20E%20EMPRESAS%20ESTATAIS%20NO%20BRASIL%20BNDES%20E%20PETROBRAS_2014.pdf>

ARAÚJO, V. L.; e CINTRA, M. A. M. **O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira**. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 1604. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1604.pdf>

ARAÚJO, Victor Leonardo De; COSTA, Gloria Maria Moraes da (coordenadora); MELO, Hildete Pereira De. **Memórias do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, Ano 5, n.5, 2016. Disponível em: <<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201612091725190.Mem%C3%B3rias%20do%20desenvolvimento%205.pdf>>

AZEREDO, Beatriz; DUNCAN, Pedro Gomes (orgs.). **A experiência da área de desenvolvimento social no período 1996-2002**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em:

<<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2728/1/A%20experiencia%20da%20area%20de%20desenvolvimento%20social%20no%20periodo%201996%202002.pdf>>

AZEVEDO, Elisabeth e GORAYEB, José. **BNDES: 50 anos de desenvolvimento**. São Paulo: DBA Artes Gráficas, 2002. Disponível em: <http://www.memoriabndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Projeto_Memoria/arquivos/50_anos_BNDES.pdf>

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

BNDES. **Livro verde: nossa história tal como ela é**. Rio de Janeiro: BNDES, 2017. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12697>>. Acesso em: 23 dez. 2017

BNDES. **Planejamento corporativo BNDES: 2009-2014**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2009. 104 p. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12221>>.

BNDES. **Relatório Anual BNDES**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999-. Anual. Continuação de Sistema BNDES: Relatório de atividades.

CASTRO, Lavínia Barros de. **Financiamento do desenvolvimento: teoria, experiência coreana (1950-80) e reflexões comparativas ao caso brasileiro**. 2006. Tese (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura E Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio De Janeiro, Rio de Janeiro, cáp 1. Disponível em: <http://r1.ufrj.br/cpda/wp-content/uploads/2011/09/d_lavinia_barros_de_castro_2006.pdf> Acesso em: 27 dez. 2017.

____. **Financiamento e crescimento econômico: uma visão geral da literatura e posicionamento no debate.** Rio de Janeiro, Revista do BNDES, v.14, n.29 , p. [277]-308, jun. 2008. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10995/1/RB%2029%20Financiamento%20e%20Crescimento%20Econ%C3%B4mico_Uma%20Vis%C3%A3o%20Geral%20da%20Literatura%20e%20Posicionamento%20no%20Debate_P_BD.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2017.

____. **História do planejamento do BNDES (1983-2014): lições e questões.** Rio de Janeiro, Revista do BNDES, 2014. Disponível em: <<http://pergamum/docs/000027/00002761.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

COELHO, Vitarque Lucas Paes. **A Esfinge e o Faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010).** Tese. Doutorado em Desenvolvimento Economico. Universidade Estadual de Campinas, Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Econômico. Campinas, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286401/1/Coelho_VitarqueLucasPaes_D.pdf>

____. **A Política Regional do Governo Lula (2003-2010).** Rio de Janeiro, Revista Política e Planejamento Regional, v. 2, n. 2, 2015. Disponível em: <[http://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/A-politica-regional-do-governo-Lula-\(2003-2010\).pdf](http://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/A-politica-regional-do-governo-Lula-(2003-2010).pdf)>

COLBY, Seth, **Explaining the BNDES: What it is, What it does and How it Works**, Volume 3 - Ano VII, Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Relações Internacionais Artigos, 2012. Disponível em: <<http://rss.cebri.org/bndes.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017

COSTA, G. M. M.. **A reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil: Um novo padrão de intervenção do Estado liberal.** Dissertação. Mestrado em Engenharia de Produção da Coppe (ufrj). Rio de Janeiro, 2000.

COSTA, K. F., **BNDES: atuação, papel e ideário nos governos Fernando Henrique e Lula**, 10/2006, paper apresentado no 30º Encontro Anual da ANPOCS, Vol. 1, Caxambu, MG, Brasil, 2006.

COUTINHO, Luciano Galvão. **O desempenho do BNDES**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. (Apresentação, Comissão de Assuntos Econômicos Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional SENADO FEDERAL). Disponível em: http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2014/04/apresentacao_desempenho_bndes_25032014.pdf

COUTINHO, Luciano; FERRAZ, João Carlos; **Investment Policies, Development Finance and Economic Transformation: Lessons from BNDES**, Encontro Nacional de Economia, Natal/RN, 45ª edição 2017. No prelo.

COUTO, Ana Cristina. L.; TRINTIM, Jaime G. (2012). **O papel do BNDES no financiamento da economia brasileira**. V Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, São Paulo. Disponível em: http://www.akb.org.br/upload/011020121854415026_Ana%20Cristina%20Lima%20Couto.pdf.

FARIAS, Hélio Caetano et al. **O BNDES e as privatizações no uso do território brasileiro**. Dissertação. Mestrado em Geografia. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Geociências. Campinas, São Paulo, 2008. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/287398/1/Farias_HelioCaetano_M.pdf

FILHO, Ernani Teixeira Torres. **O papel anticíclico do BNDES sobre o crédito**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2006. (Visão do desenvolvimento, 7). Disponível em: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/visao/visao_07.pdf

GABRIELLI, Humberto; PUGA, Fernando Pimentel. **O BNDES e o investimento: 2000 a 2016**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2018. (Textos para discussão; 122). Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14580/1/TD_122-BNDES_Investimento-Baixa%20textos%20para%20discussao%20v122_P_BD.pdf

GALA, Paulo, **A Teoria Institucional de Douglass North**, volume 23, nº 2 (90), São Paulo, Revista de Economia Política, abril-junho/2003. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/90-6.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

GIAMBIAGI, Fábio. **A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?** Rio de Janeiro. Planejamento e políticas públicas (IPEA), n. 27, 2004.

Disponível em: <<http://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/50/56>>

GIAMBIAGI, Fabio. **Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do período 1995-2002**. Rio de Janeiro, Planejamento e políticas públicas (IPEA), v. 32 n. 1, 2002.

Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5035/1/PPE_v32_n01_Deficit.pdf>

GUIMARÃES, Mariana; LETELIER, Leonardo; SECRETAS, Beto. (Coordenação Geral).

Bancos e Agências de Desenvolvimento: Sugestões para potencializar as finanças sociais e os negócios de impacto no Brasil. FORÇA TAREFA DE FINANÇAS SOCIAIS, 2014.

Disponível: <<http://ice.org.br/wp-content/uploads/pdfs/Bancos%20de%20desenvolvimento.pdf>>

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 1986.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma**. Rio de Janeiro. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3429/1/td_2039.pdf>

MANTEGA, Guido. **A Economia Política Brasileira**. Polis/ Vozes, 3ª ed, 1987

MANTEGA, Guido. **O BNDES e o novo ciclo de desenvolvimento**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2005. (Revista do BNDES, v. 12, n 23.) Disponível em:

<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/8255/1/RB%2023%20O%20BNDES%20e%20o%20Novo%20Ciclo%20de%20Desenvolvimento_P.pdf>

MOODYS. **Ratings agora alinhados ao rating Baa2 de dívida do governo brasileiro.** São Paulo, Moody's, 2013. Disponível em: <https://www.moodys.com/research/Moodys-rebaixa-ratings-seniores-do-BNDES-e-da-Caixa-para-PR_269074>

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.** Saga, 1968.

NORTH, D. **Institutions.** *Journal of Economic Perspectives*, Pittsburgh (USA), v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1695541/mod_resource/content/1/North%20%281991%29.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2018

PAIVA, Márcia de, **BNDES: Um banco de história e do futuro**, 1.ed. São Paulo, Museu da Pessoa, 2012.

PEREIRA, Thiago Rabelo; SIMÕES, Adriano. **O papel do BNDES na alocação de recursos: avaliação do custo fiscal do empréstimo de R \$100 bilhões concedido pela União em 2009.** Rio de Janeiro, Revista do BNDES n 33, 2010.

PICANÇO, João Paulo. **O BNDES E A LUTA PELA SUPERAÇÃO DA POBREZA NO BRASIL - UM DESAFIO NACIONAL** - Dissertação de mestrado – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

POSE, Mirko. **Os determinantes do projeto de internacionalização do renminbi.** Dissertação de mestrado – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

PRATES, Daniela Magalhães; CINTRA, Marcos Antonio Macedo; FREITAS, Maria Cristina Penido. **O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90.** Rio de Janeiro, Economia e Sociedade, v. 9, n. 2, 2000.

PROCHNIK, Marta. **Fontes de recursos do BNDES.** Rio de Janeiro, Revista do BNDES, v.2, n.4, 1995. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11928/2/RB%2004%20Aloca%C3%A7%C3%A3o%20de%20recursos%20do%20BNDES_P_BD.pdf>

PROCHNIK, Marta; PEREIRA, Vivian Machado dos Santos Correa. **Fontes de recursos do BNDES 1995-2007**. Rio de Janeiro, Revista do BNDES, v.14, n.29, 2008. Disponível em: < https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11354/2/RB%2029%20Fontes%20de%20Recursos%20do%20BNDES%201995-2007_P_BD.pdf>

RIGOLON, Francisco José Zagari. **A retomada do crescimento e o papel do BNDES**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1996. 28 f. (Textos para discussão; 41). Disponível em: < https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13915/1/TD%2041%20-%20A%20retomada%20do%20crescimento%20e%20o%20papel%20do%20BNDES_P_BD.PDF>.

SANTOS, Chico. **O empurrão do governo**. Rio de Janeiro, Valor Econômico, 2013. Disponível em: < <https://www.valor.com.br/cultura/3083662/o-empurrao-do-governo>>