

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

EDUARDO SANTOS BOURSCHEIDT

**BANCOS PÚBLICOS E DESENVOLVIMENTO:
A ATUAÇÃO DO BNDES NO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO (2002-2013)**

Porto Alegre

2014

EDUARDO SANTOS BOURSCHIEDT

**BANCOS PÚBLICOS E DESENVOLVIMENTO:
A ATUAÇÃO DO BNDES NO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO (2002-2013)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof^ª. Marcilene Aparecida Martins

Porto Alegre

2014

EDUARDO SANTOS BOURSCHEIDT

**BANCOS PÚBLICOS E DESENVOLVIMENTO:
A ATUAÇÃO DO BNDES NO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO (2002-2013)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, ____ de dezembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Marcilene Aparecida Martins (UFRGS)

Prof^a. Dra. Rosa Angela Chieza (UFRGS)

Prof. Dr. Glaison Augusto Guerrero (UFRGS)

AGRADECIMENTO

Aos meus pais e minha irmã pela companhia em todos os momentos. À minha madrinha Margela pelo apoio, pelas dicas e, principalmente, pelo incentivo. À Prof^ª. Marcilene Martins pela contribuição ao trabalho e pelo empenho em contribuir para a elaboração deste trabalho. Aos professores do curso de economia da UFRGS pelos ensinamentos durante os anos de curso. Aos meus amigos pelas conversas engraçadas, pelas diversões e por estarem sempre presentes disponíveis a ajudar.

Enfim, a todos que, de uma forma ou outra, participaram dessa jornada, contribuindo direta ou indiretamente para o cumprimento de mais uma etapa da vida acadêmica, meu muito obrigado.

“O que depende de nós para ser feito, também
depende de nós para não ser feito.”

Aristóteles.

RESUMO

Este trabalho pretende analisar a atuação do BNDES no desenvolvimento brasileiro de 2002 a 2013, discutindo se o Banco tem atuado de forma efetiva e visando modificar a atual estrutura produtiva encontrada na economia brasileira ou se seus efeitos tem sido neutros para com a estrutura. Para isso, procurou-se mostrar primeiramente a participação do BNDES nos mais diversos períodos históricos brasileiros desde sua criação, enfatizando sua ligação direta com as políticas econômicas dos respectivos governos em cada período. Após isso, procurou-se analisar os desembolsos do BNDES no período de 2002 a 2013, dividindo os mesmos por participação nos setores e nas regiões brasileiras, com o objetivo de mostrar a evolução e a direção do Banco em relação a suas atuais diretrizes e no fomento do desenvolvimento econômico. Após a análise dos dados, verificou-se o esforço do Banco no sentido de contribuir para o desenvolvimento econômico brasileiro.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico. Bancos públicos. BNDES. Economia brasileira.

ABSTRACT

This paper intends to analyze the performance of the BNDES in Brazilian development from 2002 to 2013 discussing whether the Bank has acted in an effective way and the aim of modifying the current productive structure found in the Brazilian economy or if their effects have been neutral toward the structure. For this reason, this study sought to show first the BNDES participation in the most different Brazilian historical periods since its creation emphasizing its direct connection with the economic policies of the respective governments in each period. After this, this study will analyze the BNDES contributions during the period from 2002 to 2013, by dividing the same participation in the sector and in the Brazilian regions with the aim of showing the evolution and direction of the Bank in relation to its current objectives and in the promotion of economic development. After the analysis of the dice, it was clear the effort of the Bank to contribute to the Brazilian economic development.

Keywords: Development. Public banks, BNDES, Brazilian economy.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Desembolso total do BNDES – Em R\$ Bilhões (2002-2013)	42
Gráfico 2 - Desembolsos do BNDES por setor (%) (2002-2013)	43
Gráfico 3 - Participação dos itens de infraestrutura no total dos desembolsos do BNDES (%) (2004-2013)	45
Gráfico 4 - Participação dos itens da indústria no total dos desembolsos do BNDES (%) (2004-2013)	46
Gráfico 5 - Participação do desembolso do BNDES por região (%) (2002-2013).....	49
Gráfico 6 - Participação dos gastos sociais nos desembolsos totais do BNDES (2004-2013).	51
Gráfico 7 - Desembolsos do BNDES à exportação (US\$ Bilhões) (2002-2013).....	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDE	– Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	– Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BCB	– Banco Central do Brasil
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
PAC	– Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	– Plano de Ação Econômica do Governo
PED	– Programa Estratégico de Desenvolvimento
PND	– Plano Nacional de Desenvolvimento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E DESENVOLVIMENTO	12
2.1	INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO	12
2.1.1	Instituições e desenvolvimento: caso brasileiro	15
2.2	BANCOS PÚBLICOS E DESENVOLVIMENTO	16
2.3	BANCOS PÚBLICOS E DESENVOLVIMENTO: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	21
3	DIRETRIZES DE ATUAÇÃO DO BNDES: ANÁLISE EM PERSPECTIVA HISTÓRICA	25
3.1	A CRIAÇÃO DO BNDE	26
3.2	O BNDE E O PLANO DE METAS.....	28
3.3	MOMENTO DE TRANSIÇÃO	29
3.4	INÍCIO DA DITADURA: O PAEG E O PED.....	30
3.5	O BNDES E O I E II PND	32
3.6	O BNDES E AS PRIVATIZAÇÕES	34
3.7	PERÍODO FHC.....	36
4	O BNDES E O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO ATUAL	39
4.1	AS DIRETRIZES ATUAIS DO BNDES	39
4.2	DESEMBOLSOS DO BNDES (2002-2013)	41
4.2.1	Desembolsos por setor	43
4.2.2	Desembolsos por região.....	48
4.3	O BNDES E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL.....	50
4.4	O BNDES E O APOIO ÀS EXPORTAÇÕES.....	52
4.5	OS DESAFIOS ATUAIS DO BNDES	53
5	CONCLUSÃO	55
	REFERÊNCIAS	58

1 INTRODUÇÃO

Em um mundo cada vez mais competitivo, o desenvolvimento econômico se torna cada vez mais o objetivo a ser alcançado pelos países. Sem uma rota de desenvolvimento bem ajustada, o país torna-se incapaz de imprimir o ritmo necessário para acompanhar o avanço dos demais países.

Ao focar na importância do desenvolvimento industrial de um país, este se torna extremamente fundamental, pois se sabe de longa data que são os produtos industriais os maiores agregadores de valor para uma economia, sendo assim imprescindíveis seus recorrentes investimentos e incentivos a inovação de produtos/métodos de produção, aprendizado de novas técnicas produtivas que reduzam os custos de produção do setor.

Historicamente, um desenvolvimento industrial eficiente tem como grande incentivador o Estado e suas instituições sejam elas instituições financeiras aportando recursos para um aumento no desenvolvimento e as universidades investindo em pesquisas buscando uma maior diversidade nas inovações. Juntos formam uma "teia" de agentes que visam como objetivo principal, o desenvolvimento do país de forma eficiente e sólida. Essa "teia" tem como um de seus principais atores, as instituições financeiras da esfera federal, necessárias para o fomento a indústria, agricultura, infraestrutura, enfim, para o desenvolvimento econômico como um todo.

A maior instituição financeira pública do Brasil e uma das maiores do mundo é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Desde sempre, o BNDES foi a principal instituição de financiamento do desenvolvimento no Brasil, porém, após passar por períodos em que foi enfraquecido, o BNDES foi reformulado e refortalecido no início dos anos 2000, ainda no 1º governo Lula. No campo do desenvolvimento industrial, o BNDES constitui a "artéria aorta" do financiamento da indústria brasileira, sendo elemento fundamental para uma rota de desenvolvimento de longo prazo.

A análise da evolução histórica do BNDES evidencia uma mudança de rumo iniciada em 2002, que aponta para uma nova orientação do Banco, no sentido de resgatar seu papel de fomentador do desenvolvimento econômico brasileiro, agora com ênfase também na redução das desigualdades, dando assim uma visão mais social ao BNDES. Por outro lado, estudos empíricos indicam que a atuação do BNDES tem se caracterizado por efeitos neutros sobre a estrutura produtiva e reforçando o padrão de especialização vigente, que é de má qualidade. Nesse sentido, o presente trabalho busca responder se o BNDES tem atuado com efeitos não neutros sobre a estrutura produtiva da economia brasileira, no sentido de contribuir para uma

mudança no padrão corrente de especialização. O objetivo do presente trabalho não é simplesmente fazer uma análise da eficiência do banco, e sim mostrar em que medida o BNDES está se colocando dentro da economia do ponto de vista do atual papel do Banco na economia. Outro objetivo é analisar e discutir as atuações do BNDES em prol de sua função social de contribuir para a redução das desigualdades regionais e no aumento dos gastos sociais.

O presente trabalho está dividido em três capítulos, além da introdução e conclusão. O primeiro capítulo trata da revisão teórica, trazendo à tona a discussão sobre a ligação entre as instituições e o desenvolvimento e, mais precisamente, a importância dos bancos públicos e suas teorias no desenvolvimento econômico. Discute-se de forma breve o caso brasileiro das instituições, discutindo seus impactos e importâncias. Por fim, no capítulo, faz-se uma revisão sobre os bancos públicos em um contexto internacional, seu início e principais atuações e dilemas.

O segundo capítulo traz o BNDES em uma perspectiva histórica, mostrando a história do Banco desde sua criação até antes ao período principal de análise desse trabalho, explicitando as principais atuações do Banco durante os períodos históricos e seus planos econômicos, marcantes ao desenvolvimento econômico brasileiro. O objetivo do capítulo é mostrar que, como uma instituição financeira pública, o BNDES tem sua política de atuação no desenvolvimento muito conectada à política de governo vigente em cada período, mostrando de forma clara as intenções e diretrizes de política de cada governo para com o desenvolvimento.

Por fim, o terceiro capítulo faz uma radiografia dos desembolsos do BNDES desde 2002 até 2013. Essa radiografia se faz importante diante das novas diretrizes assumidas pelo Banco, em 2003, pois com ela torna-se claro se o BNDES tem na sua estrutura de desembolsos contribuído em prol do cumprimento de suas atuais diretrizes. O capítulo analisa os desembolsos do BNDES durante o período, fazendo uma divisão por setor e por região, assim como analisando a evolução da participação dos itens mais importantes de cada setor, além dos desembolsos à exportação. A análise dos desembolsos do BNDES nos permite entender de que forma e intensidade o Banco atuou no sentido de cumprir suas diretrizes e na tentativa de contribuir para uma mudança de padrão de especialização da estrutura produtiva, contribuindo assim para o desenvolvimento econômico. No final do capítulo, faz-se uma breve discussão sobre os desafios e perspectivas para o Banco.

2 INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E DESENVOLVIMENTO

Ao introduzir a análise da importância das instituições no desenvolvimento econômico, existem duas maneiras complementares de se fazer. Primeiramente, podemos partir da simples constatação empírica de que não é possível encontrar algum processo de desenvolvimento econômico na história que se desvincule totalmente das instituições. Ao contrário, todas as experiências históricas de desenvolvimento têm por trás uma grande rede de instituições fortes e sólidas para dar suporte ao desenvolvimento. Simultaneamente a isso, existem razões teóricas sólidas para dar apoio à importância das instituições no processo de aprendizado tecnológico e desenvolvimento econômico (CIMOLI et al., 2007).

O presente capítulo tem como objetivo explicitar as principais teorias que permeiam a discussão acerca da ligação dos bancos públicos e desenvolvimento econômico. Em um primeiro momento, será feita uma breve discussão sobre a importância das instituições para o desenvolvimento econômico. Na segunda seção do presente capítulo, será abordada a discussão mais focada nas questões envolvendo a importância dos bancos públicos de financiamento de longo prazo, as principais motivações para a utilização dos bancos públicos e suas principais funcionalidades. Por fim, na terceira seção, será feita uma análise em perspectiva internacional sobre os bancos públicos, mostrando as primeiras motivações para sua criação e as primeiras instituições públicas de financiamento criadas no mundo.

2.1 INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO

O papel das instituições no desenvolvimento econômico é fundamental. Definindo-se instituições como as "regras do jogo", como Douglas North o fez, as instituições são um componente chave para a formulação, implementação e regulação de políticas não só industriais, mas econômicas como um todo. Segundo Cavalcante (2007, p. 44):

[...] a chave para o desenvolvimento econômico é a criação e implementação de instituições que garantam os direitos de propriedade, que gerem modelos mentais que percebam o sistema como justo, direcionando a aquisição de conhecimentos e habilidades para atividades produtivas. Em síntese, a chave para o desenvolvimento econômico é o aprendizado, mais especificamente a capacidade de adaptação dos indivíduos às transformações no ambiente econômico – *eficiência adaptativa* –, responsável.

Considera-se, então, o processo de aprendizado como um fator extremamente importante para o desenvolvimento econômico. Para que tal processo ocorra e traga efeitos

positivos ao desenvolvimento, as instituições precisam servir como fornecedoras de incentivos para o aprendizado e se voltarem às atividades produtivas, assim como os agentes individuais precisam ter capacidade de adaptação perante um ambiente econômico em constante transformação. Por consequência, o aprendizado torna-se uma variável do desempenho econômico, em que se tornam extremamente ligadas a velocidade da transformação institucional e a taxa de aprendizado, levando assim, a uma direção da transformação institucional (CAVALCANTE, 2007).

Historicamente, é de conhecimento que as instituições têm um papel fundamental em prol de um desenvolvimento industrial eficiente. Universidades, agências governamentais, instituições de pesquisa, empresas e as instituições financeiras foram uma "teia" de agentes que mutuamente buscam o desenvolvimento e o crescimento industrial do país. Inicialmente, nota-se empiricamente que não há no decorrer da história, um processo de desenvolvimento econômico que esteja totalmente desligado de qualquer forma de instituição. Muito pelo contrário, a totalidade de experiências de crescimento econômico sustentado, desde pelo menos a Revolução Industrial inglesa, tem mostrado que um rico conjunto de instituições de todos os tipos, "normas de comportamento compartilhadas e políticas públicas", são os provedores das condições necessárias a um crescimento sustentado (CIMOLI et al., 2007).

Partindo de uma abordagem de cunho mais neoclássico, a função das instituições e das políticas industriais seriam atuantes somente em questões e setores com alguma falha de mercado. Sobre essa premissa, a atuação das instituições e políticas industriais torna-se complexa e burocrática, pois se torna dificultoso a análise e mensuração de uma possível falha de mercado, fazendo com que não fosse possível se estabelecer um "padrão de medida" acerca das falhas de mercado. O problema desse esquema não é o das "falhas de mercado", e sim na dificuldade de se encontrar empiricamente alguma semelhança com o "padrão de medida" – por exemplo, em termos de mercados perfeitos, concorrência perfeita, informações simétricas e agentes racionais. Essa dificuldade gera um custo de intervenção, as falhas de mercado não podem ser identificadas com clareza e isso gera falhas do governo. "Num sentido mais profundo, quando julgado segundo esses padrões gerais, o mundo inteiro pode ser encarado como uma enorme falha de mercado!" (CIMOLI et al, 2007 p.58).

Mesmo em um ponto em que o mercado seja o regente e prevaleça como forma de governança de interações econômicas, existe por trás uma gigante rede de conexões com instituições não mercantis importantes para o sistema mercado. Como exemplo, segundo Cimoli et al (2007, p. 60):

"[...] temos os produtos farmacêuticos, empresas com fins lucrativos encontram incentivos à pesquisa biomédica, geralmente em universidades e laboratórios públicos. Ao mesmo tempo, os participantes de tais programas pelo lado das universidades estão também associados à capacitação científica de pessoal que, após o término de sua formação, irá trabalhar nas empresas farmacêuticas. Além disso, praticamente em todos os países, fundos e programas públicos desempenham um papel importante nas compras governamentais de produtos farmacêuticos."

Além do enfoque de instituições e políticas industriais nas falhas de mercado, têm-se dois outros enfoques: o enfoque desenvolvimentista e o enfoque nas inovações (Neoschumpeteriano) (CASTRO, 2002, p.253).

O enfoque desenvolvimentista surge da comparação de experiências históricas e da frustração com os resultados encontrados sob o enfoque das falhas de mercado. O foco central é promover o desenvolvimento de países, regiões e setores mais atrasados de um ponto de partida comum aos diversos autores dessa linha de pesquisa. A divergência é que as trajetórias de desenvolvimento dos diversos países e regiões são diferentes e não lineares, ou seja, possuem ritmo e direção distintos (CASTRO, 2002).

As empresas com maior potencial para inovar estão no foco central do enfoque neoschumpeteriano, o de capacidade para inovar. Nele, o papel das instituições e das políticas industriais é o de apoiar e estimular a competição via inovações. O objetivo não é superar os atrasos, mas sim induzir as empresas a um máximo aproveitamento das potencialidades associadas ao conjunto de ativos que estão sob seu controle.

Convergindo para a resposta de política industrial de corte neoschumpeteriano, resulta a necessidade de um enfoque sistêmico e estrutural para a ação estatal. A premissa básica adotada pela teoria é de que o ambiente econômico opera sob uma dinâmica evolucionária. O enfoque sistêmico caracteriza o ambiente econômico como um sistema, dizendo que há relações de interdependência (indutiva, tecnológica, etc.) entre os agentes e instituições que formam o ambiente econômico. Já o enfoque estrutural diz que o ambiente econômico possui características de estrutura produtiva que o diferenciam de outros espaços econômicos nacionais e que delimitam suas possibilidades e oportunidades de aprendizado tecnológico.

Cabe ao Estado então compreender quais são os principais fatores que condicionam as relações de interdependência entre os agentes e instituições e, a partir daí, buscar meios de influenciar e induzir mudanças virtuosas nessas relações, concorrência e cooperação.

Em uma perspectiva neoschumpeteriana, compete ao Estado, como instância de poder e agente central da política, buscar transformar o ambiente no qual o processo

competitivo ocorre no sentido de criação de condições mais favoráveis às estratégias inovadoras das empresas.

Torna-se o Estado então, um principal agente na implementação de políticas institucionais que contribuam para um aumento em sua participação no que diz respeito ao crescimento do aprendizado tecnológico, a política de ciência, tecnologia e inovações. Visando uma maior correlação entre às instituições, a política e a tecnologia, torna-se necessário a criação de um chamado Sistema de Inovação.

2.1.1 Instituições e desenvolvimento: caso brasileiro

As instituições brasileiras historicamente não conseguem imprimir de forma mais incisiva políticas industriais com o apoio das instituições atuais, o que traz certas frustrações às intenções de desenvolvimento. “Essas frustrações têm sido causadas, em grande medida, por problemas relacionados com a organização institucional da área. Prevalece um razoável consenso de que essa organização institucional necessita de reforma; que essa reforma é tarefa que apresenta enormes dificuldades, e que a questão central a ser resolvida é a coordenação.” (SUZIGAN; FURTADO, 2010, p.8).

Ainda segundo Suzigan e Furtado (2010), o que ocorre no Brasil é uma extrema complexidade da organização institucional: um grande número de órgãos com muito pouca ou sem capacidade de mobilizar recursos, instrumentos de políticas dispersos e desarticulados e poucos quadros técnicos com formação adequada. Essa complexidade acaba por dificultar expressivamente a implementação de políticas em prol do desenvolvimento industrial. Essa extrema complexidade da organização institucional se dá, pois as instituições brasileiras são obsoletas e burocráticas, o que acaba sempre por não facilitar a aplicação de políticas úteis com maior rapidez e eficiência. Somando-se a essa extrema complexidade, nota-se também um grande envelhecimento das instituições, muito presas aos antigos estilos de políticas, o que contribui para um conjunto de instituições retrógrado e envelhecido. Muitas instituições são remanescentes, e mantêm as mesmas práticas, de uma organização institucional do período pós-guerra, período em que as políticas industriais buscavam internalizar os setores e processos produtivos sob uma grande proteção nacional, com subsídios e decisões muito centralizadas.

As instituições de política macroeconômica evoluíram de uma forma coerente com o novo quadro da economia mundial, porém as instituições da área industrial não tiveram esse mesmo movimento de evolução, e acabaram por parar no tempo. “Sua reforma é imperativa

para que possam atuar de modo eficaz na execução da política industrial e tecnológica”. (SUZIGAN; FURTADO, 2010, p.9)

Esse atraso na evolução das instituições formadoras e incentivadoras de políticas industriais causa muitos problemas para a implementação das mesmas hoje em dia, visto que os objetivos atuais são distintos dos antigos, bases às quais as instituições estão ligadas. Hoje os objetivos das instituições são mais qualitativos e refinados, não se trata de uma criação de setores e sim de movê-los em determinadas direções, criar um ambiente capaz de fornecer um cenário com incentivos ao aprendizado, a inovação, produtividade e eficiência e, por consequência, desenvolver-se de forma sustentada (SUZIGAN; FURTADO, 2010).

O financiamento público e privado tem papel importante na formulação e execução de políticas governamentais, segundo IPEA (2010, p.277):

Na formulação de um modelo de desenvolvimento que abranja um papel importante de políticas governamentais estruturantes (longo prazo), ligadas a um regime de políticas macroeconômicas (curto prazo) que tenha como objetivos a estabilidade monetária e o crescimento econômico são extremamente importantes considerar os mecanismos de financiamento público e privado que sustentam a atividade econômica, especialmente, os investimentos.

Visando alcançar esses objetivos mais qualitativos e refinados, o foco deste capítulo recai sobre os bancos públicos de desenvolvimento, como parte de grande importância ao sistema como um todo.

2.2 BANCOS PÚBLICOS E DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento econômico tem como base a implementação simultânea de uma série de projetos de investimento e, portanto, a criação de nova capacidade produtiva e capacidade de aprendizado e inovação dos agentes. Dificilmente esse crescimento dos investimentos pode ocorrer sem alguma fonte de financiamento complementar ao autofinanciamento, ou seja, se torna necessária a criação de instituições financeiras públicas de desenvolvimento, com o objetivo de tentar completar as fontes de financiamento requeridas pelo desenvolvimento econômico. É esse o principal motivo para que se torne importante a presença de um sistema financeiro completo para o desenvolvimento econômico. Quanto mais o sistema financeiro nacional for diversificado e dinâmico – diversificado no sentido de existirem opções diversas para o financiamento do desenvolvimento e dinâmico no

sentido de acelerar sua atuação -, melhores serão as condições de viabilidade financeira para cada etapa do desenvolvimento (HERMANN, 2010).

Como parte desse sistema financeiro, os Bancos Públicos (BPs) constituem um grande meio de o Estado intervir no desenvolvimento principalmente regional, com a liberação de amplos créditos com juros mais baixos comparativamente aos Bancos Privados. Considerados como os “braços financeiros” de políticas voltadas para o desenvolvimento econômico e social, os Bancos Públicos (BPs) são considerados por Hermann (2011, p. 397):

[...] instituições idiossincráticas, cujo seu papel essencial se define, a cada governo e período histórico, pelo que se entende serem as necessidades e limitações desse processo. Apesar da heterogeneidade de formas de operação, ditada por essa condição, um aspecto comum aos BPs é o fato de terem iniciado suas operações em mercados financeiros “incompletos”, isto é, marcados pela inexistência ou grave insuficiência de determinados segmentos de operação.

Não é casual a presença de BPs no desenvolvimento em diversos países. Condições inerentes ao processo de desenvolvimento econômico e ao modo de operação dos mercados financeiros, como por exemplo, os altos custos e possíveis incertezas, mostram um papel importante dos BPs nas políticas de desenvolvimento, fazendo com que apareçam papéis funcionais aos BPs.

Os papéis funcionais dos BPs no desenvolvimento são:

- a) Prover crédito a custos e prazos melhores que as oferecidas pelo setor privado, especialmente quando se tratando de estimular investimento em atividades estratégicas para o desenvolvimento econômico;
- b) Prover ao Estado maior autonomia financeira quando da implementação de políticas de desenvolvimento e;
- c) Ter uma atuação anticíclica, importante para sustentar economias em ciclos de baixa, visando não perder o rumo do desenvolvimento.

O desenvolvimento econômico envolve o investimento em setores, produtos e processos novos, o que o torna um processo passível de incertezas e altos custos. No entanto, os investidores privados, sejam agentes físicos ou instituições financeiras privadas, tendem a rejeitar grandes riscos e incertezas, pois esses dificultam a garantia de um retorno rentável do investimento. A combinação de grande incerteza e poucos agentes privados interessados em fazer investimentos considerados mais arriscados torna o financiamento do desenvolvimento econômico uma tarefa cara e difícil, fator esse que contribui para tornar o sistema financeiro incompleto no que tange as necessidades de financiamento do desenvolvimento. O alto grau

de incerteza que é comum em operações financeiras de longo prazo e, especialmente, as operações ligadas a investimentos nos setores líderes de desenvolvimento é a principal barreira a um sistema financeiro completo, fazendo-se necessário a atuação de um banco público (HERMANN, 2010, p.10).

Outro cenário que justifica a ação de um banco público, segundo Hermann (2010), é a necessidade de autonomia financeira para a implementação de políticas de desenvolvimento. Essas políticas devem envolver medidas de estímulo a investimentos privados em setores estratégicos (como setor de inovações e de infraestrutura) ou programas de investimentos nos mesmos setores. O financiamento desse investimento pode ser feito por meio de recursos orçamentários e/ou emissão de dívida pública. Porém essa estratégia pode acabar sendo limitada devido a restrições orçamentárias do governo, cujos recursos oscilam com o passar do tempo. Nessas condições bastante comuns em países em desenvolvimento, um banco público atua ampliando a autonomia política e financeira do Estado na implementação de políticas de desenvolvimento.

Para Hermann (2010), outra importante função de um banco público é a ação anticíclica no mercado de crédito, mantendo ou até mesmo expandindo a oferta de fundos nas fases recessivas da atividade econômica. Sendo o principal objetivo dessa função conter a tendência de queda da utilização da capacidade instalada da economia, admitindo-se aqui uma atuação do BP de mais curto prazo, por exemplo, na concessão de crédito para capital de giro das empresas.

A concessão de crédito aos setores desassistidos e estratégicos para o desenvolvimento de forma viável e não inibidora do investimento é um dos papéis essenciais de um banco público, dada a incompletude do mercado em gerar financiamentos para os setores. Para que isso possa ocorrer, é necessário que o banco público seja capaz de administrar linhas de financiamento a prazos compatíveis e juros mais baixos, comparativamente ao setor privado. Isso se dá, segundo Hermann (2010, p.11):

Isto é possível porque, idealmente, o banco público não define suas taxas de juros com base em metas de lucro, mas sim de equilíbrio financeiro entre os fluxos de receita e despesa. Além disso, o banco público pode ter como parte de sua “missão” a função de assumir alguns tipos de riscos rejeitados pelas instituições privadas. Para tanto, é necessário que o Tesouro Nacional, na qualidade de controlador do banco público, disponha de mecanismos de compartilhamento de riscos, ou mesmo de perdas, com o banco público, tais como: seguros ou fundos constituídos para esse fim.

Para o requisito da autonomia financeira, segundo Hermann (2010), se recomenda uma estrutura de captação de recursos do banco pouco dependente de recursos orçamentários, ou seja, dos impostos da união. Essa condição também é importante para a ação anticíclica do banco, pois o banco deve ser capaz de expandir suas ações em tempos de restrição econômica e, conseqüentemente, restrição orçamentária. Entretanto, o banco deve evitar uma dependência demasiada em relação à captação de recursos em mercado, seja por via de depósitos, empréstimos e emissão de ações ou títulos. Essas fontes podem limitar a atuação do banco, implicando maiores custos de captação dos recursos ou até mesmo tornando-os insuficientes em épocas de pessimismo do mercado, dificultando assim, a sua atuação anticíclica.

Finalmente, uma condição geral para a funcionalidade dos bancos públicos é a coordenação entre a política macroeconômica e as políticas de desenvolvimento econômico. Assim, para que o banco público faça seu papel de fomentador do desenvolvimento, precisa-se que o governo tenha uma política macroeconômica que esteja alinhada com o propósito do desenvolvimento. Se, por exemplo, exista uma política monetária restritiva, ocorre uma limitação na tentativa do banco de captar mais recursos para os projetos a serem financiados (HERMANN, 2010).

Os bancos públicos exercem um papel fundamental, principalmente na oferta de crédito para setores pelos quais os bancos privados não se interessam, visto que não trarão a eles lucros de forma direta, e sim geram externalidade nas quais outros agentes concorrentes podem também tirar proveito. Trata-se, principalmente do caso do desenvolvimento regional. Essa predileção pelos bancos públicos se explica segundo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) (2010, p.279):

A presença de BPs no financiamento do desenvolvimento em diversos países não é casual. Condições inerentes ao processo de desenvolvimento econômico e ao modo de operação dos mercados financeiros sugerem um importante papel para os BPs nas políticas de desenvolvimento econômico. [...] o desenvolvimento econômico envolve investimentos em setores, produtos e/ou processos produtivos novos, o que tende a torná-lo um processo marcado por grandes incertezas e elevados custos. Por outro lado, os ofertantes de fundos (pessoas físicas e instituições financeiras) tendem a rejeitar riscos presumidamente muito elevados: além das dificuldades de previsão da exata proporção destes riscos, sua incorporação às taxas de retorno exigidas dos ativos pode ser dificultada pela retração da demanda por recursos.

Ao constatarmos que o desenvolvimento requer custos elevados e - em muitas vezes - de longo prazo, incerteza elevada e investimentos de alto risco, e que grande parte do setor privado não está disposta a investir seu capital num ramo com tamanhas incertezas, tomamos

em conta a importância dos BPs como gerador deste crédito. "[...] as instituições financeiras públicas justificam-se como forma de preencher falhas ou lacunas deixadas pelo setor privado no que concerne ao atendimento às demandas de crédito de determinados segmentos econômicos, áreas geográficas e mesmo com relação ao provimento de certas modalidades de serviços financeiros" (DEOS; MENDONÇA, 2010, p.71).

A combinação complexa de grande incerteza e elevados custos necessários ao desenvolvimento e a rejeição dos agentes a isso torna o financiamento de longo prazo uma tarefa difícil. "Essa combinação de coisas torna o financiamento desenvolvimento econômico uma tarefa difícil e cara, o que contribui para tornar o mercado financeiro, sistematicamente, "incompleto" no que tange às necessidades de financiamento do desenvolvimento" (HERMANN, 2010, p.10).

Sobre o fato de que BPs têm um papel importante na questão de uma atuação anticíclica, visando não perder-se o rumo do desenvolvimento, "[...] cabe mencionar ainda o reconhecimento, por parte do Fundo Monetário Internacional e de outros órgãos e analistas internacionais, de que as economias emergentes que contam com BPs atuantes — entre elas, o Brasil — têm sido menos atingidas que seus pares pela crise financeira internacional recente (2008-2009)" (HERMANN, 2011, p. 398).

Sendo assim, "[...] os bancos públicos podem e devem ser utilizados com o intuito de reduzirem o comportamento inerentemente cíclico dos mercados, atuando no sentido de suavizar movimentos tanto de contração quanto de expansão, ao imprimirem uma lógica alternativa à dos agentes de mercado" (DEOS; MENDONÇA, 2010 p.70).

Um processo de desenvolvimento envolve a criação de novos setores, essa criação traz consigo uma grande quantidade de incerteza puramente keynesiana, ou seja, uma incerteza que não consegue eliminar-se com o acesso a mais informação pelos agentes do mercado.

Por fim, os BPs contribuem para a redução das incertezas que aparecem no processo de desenvolvimento. Incerteza essa proveniente dos agentes privados que, sem informações e receosos dos altos custos e riscos dos investimentos, acabam optando por não fazê-los. Tal incerteza se agrava em setores com maiores necessidades de desenvolvimento, setores que estejam defasados em suas economias. Para completar o sistema financeiro e contribuir como fomentador de longo prazo dos investimentos da economia, os BPs contribuem disponibilizando crédito para os setores com maiores incertezas, preenchendo a lacuna deixada pelo setor privado e, conseqüentemente, contribuindo na tentativa de completude do investimento do desenvolvimento.

2.3 BANCOS PÚBLICOS E DESENVOLVIMENTO: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Após a Segunda Guerra Mundial, o conceito de investimento de capital de longo prazo foi defendido como um meio de se alcançar o crescimento econômico acelerado. Isso levou os governos a acreditarem que uma maior oferta de crédito para as instituições traria como retorno um crescimento econômico mais acelerado para o país. Com isso, a criação dos bancos de desenvolvimento foi considerada a solução para o problema de falta de oferta de investimentos, sendo o banco, a partir de então, o principal agente fomentador de crescimento do país. Para isso, antes mesmo do fim oficial da guerra, foi criado o Banco Mundial para resolver esse problema de uma forma mundial (BRUCK, 2001).

O Banco Mundial pode ser considerado o primeiro banco público oficialmente de desenvolvimento da história, porém os bancos públicos de desenvolvimento existem há muito tempo, sob outra forma e outro nome. No século XIX, os Estados Unidos e grande parte Europa já tinham suas bases industriais desenvolvidas. Os Estados Unidos e os países europeus atingiram seu nível de industrialização através do investimento de longo prazo dos bancos que, naquela época, executaram uma função primordial de assumir os riscos de se investir em novos setores de produção. Essas instituições tinham o nome de bancos industriais. Os bancos industriais eram encarregados do empréstimo para projetos mais arriscados, que visavam explorar novas áreas e atividades produtivas. Um exemplo desse tipo de financiamento foram as estradas de ferro nos Estado Unidos, voltando aos anos de 1700.

Ao fornecerem capital de longo prazo para novos tipos de inovações e novas atividades produtivas, os bancos industriais realizavam, antes da segunda Guerra Mundial, essencialmente a função que hoje é realizada pelos bancos de desenvolvimento.

Esse tipo de financiamento, no entanto, foi restringido severamente pela grande depressão, de 1929 a 1932. A crise econômica mundial, provocada pela crise financeira de 1929, teve o efeito de aumentar o risco dos investimentos de longo prazo no mundo muito acima do que os bancos industriais da época estavam dispostos a pagar, fazendo com que houvesse uma diminuição no aporte dos bancos industriais nos investimentos de longo prazo.

A crise também teve um impacto sobre os poupadores. Muitos dos poupadores individuais e institucionais que perderam suas poupanças decidiram não mais ter ligações com bancos de investimento. Durante os anos da Grande Depressão, iniciou-se um período de transição no financiamento do desenvolvimento, período no qual os governos e as instituições governamentais dos países comprometidos com o desenvolvimento industrial passaram a

utilizar crédito público para preencher a escassez aguda de recursos para o financiamento do investimento de longo prazo. Como resultado disso, os primeiros bancos de desenvolvimento, de fato, foram criados na América Latina: o *Nacional Financiera* no México, a *Corporación de fomento de la producción de Chile*, no Chile e o *Cevendes* na Venezuela (BRUCK, 2001, p.13).

Após a Segunda Guerra Mundial, uma das principais tarefas que o mundo começou a enfrentar era como incentivar o desenvolvimento em um mundo não mais focado ao setor industrial. Um dos problemas mais críticos era que muitos países não possuíam poupança e crédito para continuar o financiamento de seu desenvolvimento. Um dos principais problemas foi encontrar maneiras de efetuar a transferência do capital externo, dos países que possuíam excedentes de poupança para os países que possuíam escassez de capital. Ao enfrentar esse problema, a proposta do banco de desenvolvimento como mecanismo de transferência adequado para os projetos de desenvolvimento originou-se. Tanto bancos de desenvolvimento públicos, quanto privados enfrentaram a necessidade de fazer de sua instituição um mecanismo eficiente de financiamento do desenvolvimento em seus respectivos países. Essa situação, comumente encontrada em países em desenvolvimento após a Segunda Guerra Mundial, foi o principal fator de motivação para a evolução dos bancos de desenvolvimento a época.

Como se fosse um protótipo, as primeiras instituições financeiras de desenvolvimento eram instituições que aportavam recursos para projetos de desenvolvimento de setores privados. Até 1967, foi uma política do Banco Mundial que só bancos de desenvolvimento privados eram qualificados para fazer empréstimos do Banco Mundial, fazendo assim com que só esses bancos possuíssem maior capacidade de captação externa de recursos para financiar o desenvolvimento em seus países. Como resultado dessa política, os países que possuíam só instituições públicas de financiamento não estavam na lista dos beneficiados pelo Banco Mundial, enquanto outros países que tinham em grande parte instituições privadas de desenvolvimento, foram capazes de se fortalecer através das linhas de créditos disponíveis para bancos de desenvolvimento privados pelo Banco Mundial (BRUCK, 2001, p. 16).

O Banco Mundial não foi a única instituição responsável pelo fornecimento de créditos externos para as instituições de desenvolvimento. As instituições públicas, tanto nacionais quanto regionais, impossibilitadas de tomar crédito externo do Banco Mundial devido a sua política até 1967, receberam financiamento externo sob a forma de fundos de ajuda bilateral e também de agências multilaterais, como a Agência Americana para o

Desenvolvimento Internacional (USAID), a Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA), a Agência Sueca para o Desenvolvimento Internacional (SIDA), o *German Kreditanstalt fuer Wiederaufbau* e de bancos regionais como os Bancos Interamericano, Asiático e Africano. Um grande volume de recursos externos também entrou sob a forma de agências bilaterais, que descobriram que emprestar fundos para as companhias de financiamento públicas e privadas em países em desenvolvimento era uma forma eficaz de alcançar também o setor empresarial nesses países, assim expandindo sua atuação e alcançando mais clientes (BRUCK, 2001, p. 16).

Segundo Bruck (2001), somente no final dos anos 1960 o Banco Mundial alterou sua definição de banco de desenvolvimento e passou então a incluir as instituições públicas como instituições elegíveis ao financiamento do Banco Mundial, como por exemplo, os bancos públicos de desenvolvimento que financiavam projetos públicos e privados de desenvolvimento. O Banco Interamericano para o Desenvolvimento iniciou suas operações em 1960, e como objetivo, visava à criação de linhas de crédito para os bancos públicos de desenvolvimento de países em desenvolvimento na América Latina. O Banco Mundial mudou oficialmente sua política para permitir empréstimos às instituições financeiras públicas em 1968.

Cinquenta anos mais tarde, encontramos os bancos de desenvolvimento em outras circunstâncias. O papel dos bancos de desenvolvimento hoje é determinado pela natureza da sociedade, do contexto de desenvolvimento e do ambiente econômico de cada país. Seu principal objetivo mundo afora é o de servir como o principal instrumento de planejamento, monitoramento e avaliação dos projetos e programas que estejam ligados ao desenvolvimento internacional, nacional e regional.

Na maioria dos países, os projetos de desenvolvimento são financiados por instituições financeiras públicas, os bancos públicos de desenvolvimento. Por outro lado, muitos países hoje possuem também instituições privadas de financiamento de longo prazo para o desenvolvimento. Enquanto um banco privado é uma corporação com uma licença bancária, o banco público é uma instituição que não pode ser incorporada da mesma maneira. A maioria dos bancos públicos de desenvolvimento foi criada por lei (BRUCK, 2002).

Existem, segundo Bruck (2002, p.66), mais de 550 bancos de desenvolvimento espalhados pelo mundo. Sendo 32 destes bancos internacional, regionais e sub-regionais de desenvolvimento e 520 bancos nacionais de desenvolvimento num total de 185 países (número total de países membros das Nações Unidas), cerca de 2,8 bancos de desenvolvimento por país. Países em desenvolvimento, em média, possuem três ou mais

bancos de desenvolvimento por país, enquanto os países já desenvolvidos possuem menos. A região composta pela América Latina e o Caribe é a região com maior quantidade de bancos de desenvolvimento, com aproximadamente 152 bancos. África e Ásia também possuem quantidade considerável de bancos de desenvolvimento (147 e 121 bancos, respectivamente). A menor parcela de bancos de desenvolvimento atualmente se encontra na Europa, com cerca de 50 bancos. Esses números refletem a quantidade de bancos de desenvolvimento e não necessariamente seu tamanho e valor, visto que em grandes países um único banco de desenvolvimento pode ter ativos maiores que os demais bancos do país e de países menores.

Nos dias de hoje, os bancos de desenvolvimento continuam a desempenhar um papel no projeto de financiamento do desenvolvimento nos mais diversos países, com mais força e ênfase nos países em desenvolvimento. Além do financiamento dos projetos, os bancos de desenvolvimento são importantes na sua administração de programas de empréstimo, nos estudos de viabilidade dos projetos, no financiamento de médias e pequenas empresas e também na especialização dos recursos humanos. Finalmente, a combinação de um banco de desenvolvimento competente, flexível e com capacidade de inovar e um ambiente político e social favorável faz com que se torne possível um futuro promissor para o desenvolvimento de seus países.

3 DIRETRIZES DE ATUAÇÃO DO BNDES: ANÁLISE EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é a principal instituição financeira de longo prazo voltada para o financiamento e fomento de investimentos em todos os ramos da economia brasileira, incluindo também em sua política as dimensões social, regional e ambiental dos investimentos. Conforme Lacerda e Oliveira (2011, p.3) o BNDES “exerceu e exerce um papel importante no total de crédito concedido aos setores produtores vinculados à agricultura, indústria, comércio e a infraestrutura no Brasil com o desenvolvimento de técnicas eficientes de elaboração e estudos de projetos no sentido de ampliar a disponibilidade de recursos financeiros para setores produtivos”.

Desde a sua fundação, em 1952, o BNDES aparece como expressiva instituição financeira integrante de um sistema com o objetivo claro de financiar o desenvolvimento brasileiro, sempre alinhado com o modelo econômico predominante em cada período. Conforme Erber (1990?, p.4):

[...]é importante notar que o BNDES é um instrumento do Estado. Dada a qualificação de seu pessoal, ampliada ao longo dos anos, é um dos principais aparatos do Estado brasileiro em termos de competência técnica, para além do seu peso financeiro. Essa competência transformou o Banco num dos principais atores do processo de formulação e execução de estratégias de desenvolvimento no país, especialmente em períodos de forte transformação produtiva, como por ocasião do Plano de Metas e do II PND, ou de mudança institucional, durante os anos 90.

Segundo Araújo e Cintra (2011), o BNDES mantém sua posição de principal banco de fomento brasileiro, figurando entre um dos maiores bancos públicos de desenvolvimento do mundo. Mas a função de fomento ao desenvolvimento não é atribuição exclusiva do BNDES, que a divide essa função com o Banco do Brasil (BB), que tem grande importância no fomento do setor rural e a Caixa Econômica Federal (CEF) que é o principal agente investimento do financiamento habitacional. Essas instituições também fornecem o capital de giro para a indústria, comércio, serviços, modalidade fundamental para o sustento das decisões de produção dos empresários, bem como crédito para o consumo das famílias.

A "trajetória setorial" na qual o BNDES fomenta não se esgota na constituição. De tempos em tempos, os setores necessitam passar por um processo de renovação, que, dependendo das especificidades, implicam em alterações nas condições de sua instalação e também alterações nas condições de operação da produção, da oferta de matérias-primas e insumos e das formas de comercialização. Em decorrência a isso, os setores podem demandar

novas modalidades de crédito, condições de juros ou aportes de capital para créditos que até então não existiam. Nesse contexto, se coloca a necessidade de mudanças contínuas na estratégia e nas diretrizes de atuação do BNDES.

O presente capítulo apresentará o BNDES em sua perspectiva histórica, ligando-o aos principais momentos econômicos da história brasileira, tais como o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek e o Plano Nacional de Desenvolvimento. O objetivo do capítulo é mostrar a atuação do BNDES diante dos diversos cenários registrados pela economia brasileira desde sua criação, mostrando que a atuação do Banco esteve sempre ligada diretamente à política econômica proposta por cada governo em seu período, ou seja, fazendo-se mais ou menos participativo no processo de desenvolvimento econômico conforme as propostas de política econômica. O capítulo está dividido de forma a evidenciar a atuação do BNDES nos planos econômicos desenvolvidos desde sua criação, mantendo assim a ordem cronológica dos planos.

3.1 A CRIAÇÃO DO BNDE

Pela lei nº 1.268 do dia 20 de junho de 1952, foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), sendo uma autarquia com setores administrativos e jurídicos próprios, ficando sob a jurisdição do Ministério da Fazenda. Inicialmente, o principal objetivo do Banco era a negociação dos empréstimos externos visando a execução do Plano Nacional de Reparcelamento - plano lançado durante o segundo governo de Getúlio Vargas e que tinha como objetivo a criação de novas fontes energéticas no Brasil, assim como o crescimento das chamadas indústrias de base brasileiras - e executar as operações financeiras conexas ao Plano (BNDES, 2013a).

A proposta de criação de um banco de desenvolvimento brasileiro foi dada pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, justamente com o intuito de se ter em território nacional um banco investidor de longo prazo com o objetivo de “[...] formular e executar a política nacional de desenvolvimento econômico” (COUTO; TRINTIM, 2012, p.4). A partir da criação do banco, garantiu-se uma alternativa para o financiamento de longo prazo no Brasil que, a época, se caracterizava por baixo fluxo de capitais externos e carência de crédito privado de longo prazo. As opções das empresas que se interessassem em fazer investimentos eram o reinvestimento de seus lucros, que eram bastante limitados, ou empréstimos de bancos privados, que somente emprestavam a curto prazo a taxas de juros altas (BNDES, 2013b).

O objetivo inicial do BNDE fora ampliado, dentro da formulação da política nacional de desenvolvimento. O banco também deveria analisar e identificar os principais problemas do país, definindo uma linha de ação. Sendo assim, o banco “[...] assumiu um papel estruturante e de agente direto nos setores que exigiam investimentos de longo prazo. Assim, coube ao Estado não apenas garantir e promover a industrialização, mas também ser o responsável pela modernização do país” (BNDES, 2013a, p.21).

A criação de um Banco Nacional de Desenvolvimento teve uma repercussão muito boa na imprensa na época, apesar de alguma desconfiança acerca de uma possível politização do banco. De acordo com BNDES (2013a, p.22):

Um trecho da matéria publicada pelo jornal O Estado de S. Paulo, em 27 de julho de 1952, ilustra bem esse momento: Inaugurando os trabalhos do Banco de Desenvolvimento Econômico, recentemente fundado, o Sr. Ministro da Fazenda, Horácio Lafer, frisou que esse estabelecimento de crédito terá por missão executar as deliberações do governo, aplicando o máximo de recursos na recuperação de serviços públicos essenciais ao nosso país. Com essa recuperação, está certo o governo de que aumentará produção, barateará o custo de vida e desenvolverá as nossas riquezas.

Os primeiros projetos que foram financiados pelo BNDE foram projetos formulados e apoiados pela Comissão Mista, os quais eram em sua maioria projetos com foco na infraestrutura, especialmente nos setores de energia e transportes. O primeiro contrato de financiamento aprovado pelo Banco foi a viabilização de melhorias na Estrada de Ferro Central do Brasil, uma das “artérias” de integração do país, ligando as principais capitais do sudeste brasileiro, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Além da infraestrutura, os trabalhos da Comissão Mista faziam recomendações também para a criação de uma rede de silos, frigoríficos e armazéns, demonstrando assim uma preocupação com a rede de abastecimento brasileira. O BNDE também apoiou os projetos nesse setor em diversos Estados (BNDES, 2013a).

Em seus anos iniciais, o BNDE manteve em seus quadros técnicos provenientes da Comissão Mista, da Assessoria Econômica do Governo Federal e da Cepal. Apesar de grandes divergências ideológicas, esses especialistas souberam se organizar e trabalhar em nome de um projeto maior, o projeto de desenvolvimento econômico do Brasil (BNDES, 2013a).

Diversos projetos foram apoiados nos anos iniciais da trajetória do Banco como investidor de longo prazo para o desenvolvimento. Grande parte dos projetos estava ligada a melhorias da infraestrutura do país, dentre eles, podemos citar a remodelação da Estrada de Ferro Central do Brasil (primeiro projeto aprovado pelo BNDE); o Porto do Rio de Janeiro; a

Companhia Hidrelétrica do São Francisco; a Comissão Estadual de Energia Elétrica (CEEE) do Rio Grande do Sul; e a construção de uma rede de silos também no Rio Grande do Sul (BNDES, 2013a).

3.2 O BNDE E O PLANO DE METAS

Os anos seguintes ao da criação do Banco foram bastante conturbados em termos políticos e econômicos, que levaram Getúlio Vargas ao suicídio em 1954. Após um período de conturbações, censura à imprensa, estado de sítio instalado e, por fim, novas eleições, Juscelino Kubitschek assume a presidência da república e em seu principal plano de governo está o Plano de Metas, cujo objetivo maior era o crescimento e desenvolvimento do país de forma acelerada e diversificada. O Plano de Metas era um conjunto de projetos relacionados a energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação técnica. Havia também a intenção da construção de uma nova capital, Brasília, com o intuito de “interiorizar” o Brasil, trazendo desenvolvimento para as regiões mais afastadas das regiões sul e sudeste do Brasil (BNDES, 2013a).

A coordenação do plano ficou por conta do Conselho Nacional de Desenvolvimento, que teve como secretário-executivo o presidente do BNDE a época (BNDES, 2013a). Com isso, segundo Dias (1996, p.80) “[...] as relações privilegiadas do BNDE com o conselho de Desenvolvimento não giravam apenas em torno dos recursos humanos e dos vínculos políticos que o capacitavam como agente planejador. Como agente financiador de projetos, o Banco, ao início do Plano de Metas, já abandonara o quadro estreito do Programa de Reaparelhamento Econômico, tanto do ponto de vista dos recursos que administrava quanto da extensão das atividades a que provia apoio”.

O contato estreito entre banco e conselho tinha como objetivo a realização de três grandes políticas visando a realização do Plano de Metas: a obtenção dos recursos externos, ampliação do investimento público e maior estímulo aos investimentos privados. A obtenção de recursos externos tratava de tornar mais fácil a entrada de capital estrangeiro no país buscando assim um aumento dos investimentos estrangeiros diretos. O aumento do investimento público seria uma consequência do maior envolvimento do plano nas áreas de construção e manutenção de infraestrutura e na produção de insumos básicos. A sustentação dos investimentos se daria com a expansão das empresas estatais, a constituição de fundos de investimento ou com a simples expansão do gasto público. Por fim, os incentivos aos investimentos privados que estariam direcionados às áreas principais do Plano de Metas.

Esses incentivos se dariam por meio de vantagens cambiais (como taxas preferenciais de câmbio) e também por vantagens em financiamentos de longo prazo. O BNDE teve participação decisiva no cumprimento das três políticas, visto sua importância no campo dos empréstimos de longo prazo e na garantia dos investimentos externos (DIAS, 1996).

Os estudos do Grupo BNDES-Cepal deram base ao Programa de Metas, tendo como principal objetivo continuar e ampliar o processo de industrialização brasileiro por meio da política de substituição de importações. Entre os anos de 1956 e 1960, o Banco participou ativamente do financiamento de usinas hidrelétricas, estradas, linhas de transmissão e energia elétrica. Na construção de usinas, pode-se dar destaque a construção de Furnas, o maior projeto energético do programa de metas (BNDES, 2013a).

O resultado dos investimentos realizados foi positivo, ocorreu um aumento considerável da estrutura industrial do país, principalmente nos setores de bens de produção e bens de consumo duráveis. A implantação da indústria automotiva proporcionou não só um incremento no setor siderúrgico proporcionou também aumento na produção de bens ligados a sua cadeia produtiva, como borracha e produtos têxteis. No fim dos anos 1950, o país não era mais um simples país agrícola. A participação do setor agrícola no PIB teve grande queda entre 1950 e 1960, enquanto que a participação da indústria no PIB cresceu de forma importante. Mesmo comportamento se notou na população, existindo uma tendência de aumento de moradias no setor urbano e, conseqüentemente, uma queda nas habitações rurais (BNDES, 2013a).

As metas do plano foram quase que por completo alcançadas, a produção industrial no país cresceu de forma extremamente positiva. Segundo BNDES (2013a, p.32):

Nesse período, a produção industrial no país cresceu 80%, com destaque para as indústrias de aço, mecânicas, elétricas e de equipamentos de transporte. Em um cômputo geral, os resultados ficaram dentro do previsto e alguns índices excederam as expectativas; para o bem e para o mal. A economia cresceu, como o previsto, cerca de 5% ao ano. O coeficiente de importações caiu de 14% para 8% em 1960, superando as previsões em torno dos 10%. No entanto, a inflação superou a previsão de 13,5%, ficando em torno de 25% ao ano, entre 1957 e 1960.

3.3 MOMENTO DE TRANSIÇÃO

A partir do fim do governo de JK, a euforia apresentada devido ao sucesso do Plano de Metas foi substituída por um cenário de crise, tanto econômica quanto política. A economia apresentava alta taxa de inflação e um déficit no balanço de pagamentos. Somando-se a isso, o país ingressou em um período de forte retração nos salários trazendo a tona

diversas greves pelo país inteiro. Esses aspectos acabaram fazendo com que o BNDE tivesse uma diminuição na sua demanda por financiamentos. O processo inflacionário foi o principal aspecto que contribuiu para essa redução, especialmente por ser o responsável pela retração de uma das fontes de recursos do banco, o Adicional do Imposto de Renda (BNDES, 2013a).

Elaborado por Celso Furtado e visando a retomada do planejamento e do crescimento econômico, foi lançado em dezembro de 1962 o Plano Trienal de Desenvolvimento (BNDES, 2013a). Segundo Toledo (2004, p. 16), o plano “[...] procurava compatibilizar o combate ao surto inflacionário com uma política de desenvolvimento que permitisse ao país retomar as taxas de crescimento semelhantes às do final dos anos 50”.

O combate à inflação, a criação de incentivos para a retomada do crescimento econômico e a renegociação da dívida externa eram os principais objetivos do Plano Trienal. Constava também no plano o início das chamadas reformas de base, que visavam principalmente a reforma agrária (BNDES, 2013a).

Até o ano de 1961, o BNDE era basicamente o banco da infraestrutura, aproximadamente 60% de todo o orçamento do banco se destinava aos investimentos em infraestrutura, especialmente projetos ligados à energia elétrica. Em 1962, ocorre a transição desse movimento, o BNDE se torna o banco da indústria, com mais de 70% dos aportes se destinando às áreas industriais, especialmente a siderurgia. A razão principal para essa inversão foi a criação das Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás). A Eletrobrás ficou responsável da administração do setor elétrico, desde a realização de estudos até a distribuição da energia elétrica, incluindo a administração dos recursos financeiros, que deixaram de ser responsabilidade do BNDE e passaram a ser responsabilidade da Eletrobrás (BNDES, 2013a).

Segundo Toledo (2004), o plano não obteve sucesso tanto na desaceleração da inflação como na aceleração do crescimento. Houve, no entanto, uma “inflação sem crescimento”. Para o BNDES (2013a), os insuficientes números foram causados principalmente pela escassez de recursos. A economia cresceu abaixo de 1% e o setor industrial teve uma queda na sua produção. O BNDE não teve o mesmo papel relevante no Plano Trienal se comparado ao Plano de Metas, sua importância ficou mais no setor do planejamento do plano, sendo responsável mais direto dos investimentos em siderurgia.

3.4 INÍCIO DA DITADURA: O PAEG E O PED

Com o objetivo de reduzir a inflação, que começara a se tornar muito elevada e a preocupar todos, o primeiro governo militar, de Castelo Branco, adotou medidas para

controlar a inflação: a restrição à emissão de moeda, o controle dos salários e a redução do crédito. O governo também lançou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que visava à retomada do crescimento, interrompido ao fim do governo JK.

O plano, segundo BNDES (2013a, p.46):

[...] propunha uma ampla ação coordenada do governo no campo econômico, dividida em duas linhas: medidas conjunturais e reformas estruturais. As medidas tinham cinco objetivos: conter progressivamente o processo inflacionário; acelerar o desenvolvimento econômico; atenuar os desníveis setoriais e regionais e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais mediante a melhoria das condições de vida; aumentar a política de investimentos e, com isso, gerar empregos; e corrigir a tendência ao desequilíbrio do balanço de pagamentos. Além disso, estavam previstas novas políticas econômicas, com alteração nas esferas tributária, monetária, financeira e do setor externo.

O BNDE teve uma atuação menos destacada no PAEG, ressaltando a atuação na expansão do número de programas de apoio financeiro para quase que a totalidade dos setores já apoiados pelo banco. Destaca-se a indústria de transformação como a maior beneficiada dessa expansão. Além disso, iniciou-se no BNDE uma nova política de descentralização do banco com o objetivo de promover um contato mais direto com os meios governamentais e empresariais de várias partes do país, criando-se assim, escritórios regionais do BNDE (SOUZA, 2012).

O PAEG proporcionou uma queda na inflação e melhores condições nas contas públicas, porém as medidas se mostravam recessivas e não contribuía para a melhoria dos salários, tendo esses uma forte queda no seu valor real. A crise na economia continuava e afetava fortemente o sistema produtivo nacional. Diante desse insucesso do plano durante 1964 e 1967, em 1968 o novo presidente Costa e Silva, juntamente com seus ministros (destacando-se Delfim Neto no ministério da fazenda) deu continuidade à política de combate à inflação. O objetivo principal era a queda da inflação sem reduzir o crescimento econômico. Foi lançado então o Programa Estratégico de Desenvolvimento (BNDES, 2013a).

O Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), já sob a tutela do presidente Costa e Silva, foi lançado pelo Ministério do Planejamento e redefiniu a política econômica de 1968 a 1970. O combate à inflação era o ponto principal do plano, juntando-se a isso a expansão dos empregos e a aceleração do crescimento econômico.

Para aumentar o crescimento econômico, o plano definia de forma específica, a expansão dos setores de bens de capital e bens intermediários, setores capazes de realizar a aceleração do crescimento econômico. Para que ocorresse essa expansão, havia a necessidade de crédito para os setores. Nesse sentido, o BNDE teve ampliado as suas áreas de atuação,

expandindo-se para setores como petroquímica, siderurgia, papel e celulose, indústrias mecânica e elétrica e comunicações.

As medidas, somadas a fatores externos importantes – tais como a disponibilidade de créditos externos e a redução da taxa de juros internacional – surtiram efeito e a economia voltou a crescer após um período recessivo. Nesse período mostrou-se de suma importância a presença do Banco no setor industrial, que se tornou a prioridade do BNDE. O banco não deixou de lado sua atuação no setor de infraestrutura – setor primordial no início do banco – porém a importância foi sendo relativizada com a criação de instituições que se tornavam responsáveis pela administração da infraestrutura, enquanto o banco focava-se no planejamento do setor industrial (BNDES, 2013a).

3.5 O BNDES E O I E II PND

Em 1971, foi lançado, sob o governo Médici, o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), em paralelo com o Programa Metas e Bases para a Ação de Governo. O I PND era um programa com um objetivo bastante ambicioso: “[...] elevar o Brasil à categoria das nações desenvolvidas no espaço de uma geração” (BNDES, 2013a, p.57). O plano visava alcançar o desenvolvimento pleno nas décadas seguintes, com isso, os investimentos em infraestrutura foram bastante elevados. Além da infraestrutura, o plano deu ênfase a setores como energia, transportes e telecomunicações. Também estavam previstos investimentos em educação técnica, tecnologia e, principalmente, a ampliação do parque industrial.

Mesmo com recursos limitados, o BNDE teve um papel importante nos investimentos e desembolsos para a realização do I PND. Novos fundos foram criados para aumentar os recursos do banco, porém não obteve o sucesso necessário. Outra proposta visando o aumento dos recursos do banco foi a alteração na estrutura organizacional do BNDE e, com isso, aumentou-se os recursos e, conseqüentemente, o aumento significativo dos desembolsos do banco (BNDES, 2013a).

O I PND teve resultados muito positivos, alcançando “[...] uma expansão do crescimento admirável, como demonstrado pelo crescimento do PIB, na estabilização dos preços e na ampliação do parque industrial, do emprego e do mercado interno” (BNDES, 2013a, p.59). Os resultados positivos do plano foram bem utilizados como instrumentos de propaganda do governo e o período ficou conhecido como o período do milagre econômico.

A partir do crescimento obtido, o Governo passou a utilizar os recursos obtidos para a criação de novas empresas estatais. Com os aportes do BNDE, as empresas puderam ser criadas e grandes projetos puderam ser aprovados e financiados, como a Rodovia Transamazônica, a Ponte Rio-Niterói e a Usina Hidrelétrica de Itaipu.

Os resultados positivos do milagre econômico também foram motivados pelo bom momento pelo qual passava a economia internacional. O período foi marcado por uma grande estabilidade e expansão nas principais economias do mundo. Porém, essa estabilidade se alterou devido ao primeiro choque do petróleo, no fim de 1973. O mundo todo foi afetado pelo aumento dos preços do petróleo. No Brasil não foi diferente, o valor das importações de combustíveis aumentaram de maneira exorbitante, o que provocou um desequilíbrio na balança comercial (BNDES, 2013a).

Diante da crise mundial devido a alta dos preços do petróleo em 1973, segundo Pinto (2004), o governo Geisel ficou sob pressão a escolher uma entre duas alternativas: desacelerar a economia através do encurtamento da liquidez e do crédito ou aprofundar o processo de industrialização, através do Estado como indutor do investimento privado.

Com a opção do governo Geisel pela segunda alternativa, foi lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que visava, mesmo com o país sentindo os efeitos da crise, manter o crescimento da economia nos últimos anos. Segundo BNDES (2013a, p.60), “[...] o objetivo do II PND era complementar de forma mais eficaz a política de substituição de importações do governo Médici”. Grandes obras foram feitas buscando transformar o Brasil em uma grande potência mundial, exemplo disso é a construção da usina nuclear de Angra dos Reis, no Rio de Janeiro.

O momento da realização do II PND também marcou o apogeu para o BNDE, “[...] como instância mista de formulação e de implementação de políticas de industrialização do Estado brasileiro” (PINTO, 2004, p.52). Foi nesse momento, segundo BNDES (2013a), em que o BNDE assumiu novamente a condição de principal instrumento de investimento no desenvolvimento do governo. Novamente, o banco teve que se adequar às demandas do governo e às necessidades do país.

Entre 1979 e 1980, acontece o segundo choque do petróleo, afetando gravemente a produção e o preço do barril. O novo choque, que encerrou uma era de petróleo barato, colocou as principais economias do mundo em um quadro de recessão e para o Brasil um desafio para o crescimento e desenvolvimento da economia.

Diferente do I PND, o II PND foi executado em meio a um quadro de inflação crescente e crises internacionais (os dois choques do petróleo são o melhor exemplo dessas

crises). Os choques acabaram por expor as fragilidades do modelo de crescimento adotado (BNDES, 2013a).

Ao longo da década, o BNDE participou ativamente também da política de substituição de importações, incrementada pelos dois Planos Nacionais de Desenvolvimento do Governo Federal. O banco teve um papel importante no processo de diversificação e consolidação do parque industrial brasileiro ao apoiar os setores de bens de capital e insumos básicos (BNDES, 2013a).

Apesar dos planos não obterem o sucesso no que tange à superação da condição de subdesenvolvimento do Brasil, boa parte das propostas foram efetivamente concluídas – em especial no II PND – pela viabilização, a partir da centralização dos recursos públicos de longo prazo (especialmente na centralização dos recursos via BNDE) e um eficiente aparato administrativo, de um conjunto de grandes projetos de investimento (PINTO, 2004).

3.6 O BNDES E AS PRIVATIZAÇÕES

A partir de 1979, as notícias no campo econômico não eram nada boas. O período do milagre brasileiro e o ciclo de crescimento promovido pelo I e II PND estavam encerrados. No Brasil, como também em toda a América Latina, o período foi de estagnação no crescimento econômico e fortes pressões inflacionárias. Por causa do período de estagflação pelo qual o Brasil passou, tiveram que ser tomadas diversas medidas visando à redução o nível de atividade econômica. As principais medidas tomadas foram a criação de limites para a expansão da moeda em circulação e o corte dos investimentos das empresas estatais.

Para o então BNDE, o período foi um ajustamento na estrutura. Com o desempenho do Banco alinhando às limitações impostas pelo cenário econômico da época, que registrava inflação alta e baixo crescimento econômico e afetava de forma significativa a maioria das empresas estatais, o banco passou a apoiar as empresas com necessidades, através de participação acionária. Com as oscilações da economia durante o período, o banco também se voltou mais à preservação do parque industrial nacional consolidado nos anos anteriores e também incentivos ao setor exportador.

Os incentivos ao setor exportador e o apoio financeiro às empresas endividadas, segundo BNDES (2013a), mostravam uma tendência do banco de priorizar ações de curto prazo. Para o banco voltar a ser um importante agente de mudanças, era necessário buscar alternativas e mudar a forma de atuação.

Para buscar alternativas e mudar a forma de atuar, foi criado dentro do Departamento de Planejamento um grupo de estudos para discutir e planejar os rumos do banco. Os estudos foram de grande ajuda para o sucesso para o banco, tanto que essa experiência tornou o BNDES uma instituição brasileira pioneira na construção de cenários de planejamento estratégico. Até então, as empresas multinacionais importavam os cenários de suas matrizes. Em maio de 1982 também ocorreu a inclusão do S ao nome do banco, passando agora a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. A inclusão do social ao banco se deu devido a grande necessidade de se conciliar tanto o desenvolvimento econômico como o desenvolvimento social, fazendo com que os problemas sociais também fossem alvo de investimentos do BNDES.

Com o auxílio dos cenários construídos pelo BNDES, o mesmo conseguiu alterar sua visão e atuação, assim, “O Banco reassumiu o seu papel de agente de mudanças, colaborando com o redirecionamento da política econômica no sentido de integrá-la ao contexto internacional” (BNDES, 2013a, p.78).

A partir da metade dos anos 1980, buscando seguir o contexto internacional do período – que era de uma redução da participação do Estado na economia –, o Governo Federal, do presidente José Sarney, criou o Conselho Federal de Desestatização. A maior parte das empresas estatais que entraram no processo de privatização eram empresas ligadas ao BNDES, empresas inadimplentes com o Banco, que tinham sido incorporadas ao banco devido ao processo de endividamento (BNDES, 2013a).

O BNDES, em 1985, reformulou sua metodologia de planejamento de longo prazo e lançou o seu primeiro plano estratégico para o período de 1985-1987. As diretrizes do plano consistiam em privilegiar o setor privado, apoiando os setores com maiores índices tecnológicos, como informática, microeletrônica e biotecnologia.

Dando continuidade aos projetos de desenvolvimento do banco, em 1987 foi lançado um novo plano estratégico, agora para o período 1988-1990. Segundo BNDES (2013a, p.60):

O plano tinha como objetivo aumentar a produtividade e modernizar as empresas brasileiras para que pudessem competir e participar do mercado internacional. A diretriz fundamental era a “integração competitiva do Brasil na economia mundial e a integração de mercados em nível nacional, com superação das desigualdades sociais e regionais do país, configurando um novo estilo de crescimento da economia brasileira”. A ideia era que um novo ciclo de desenvolvimento deveria se iniciar sem a liderança do Estado. O conceito de integração competitiva antecipava-se ao cenário de um mundo globalizado.

O processo de privatizações teve início sob a organização do BNDES. Aproximadamente 13 empresas foram privatizadas, dentre as quais, por exemplo, a Aracruz Celulose. O Processo gerou grande volume de recursos ao banco e fez com que o BNDES pudesse recuperar a sua capacidade econômico-financeira e voltasse a exercer o papel de agente do desenvolvimento (BNDES, 2013a).

O Governo Collor deu seguimento às privatizações do governo Sarney. O BNDES foi o responsável por comandar o Plano Nacional de Desestatização – tanto na área técnica, como na área econômica e administrativa – ao se tornar gestor do Fundo Nacional de Desestatização. Os principais setores afetados pela privatização foram o setor siderúrgico e o setor petroquímico. No setor siderúrgico, podemos citar a Usiminas como um processo de privatização por meio do Plano Nacional de Desestatização. Destaca-se também a privatização da Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), que se tornou uma companhia de capital misto, a partir de 1994.

Além da forte participação nas privatizações no período, o BNDES desenvolveu novas linhas de apoio à exportação, visando aumentar a participação de produtos com maior valor agregado nas exportações brasileiras, como máquinas e equipamentos.

No início dos anos 90, o BNDES teve uma redução no montante de desembolsos e também no montante de recursos disponíveis. Por causa disso, segundo BNDES (2013a), o banco passou a dar prioridade a projetos com maior rentabilidade, afastando-se de uma estratégia de desenvolvimento industrial.

3.7 PERÍODO FHC

A redução do Estado na economia, iniciada por José Sarney e acentuada por Collor e Itamar Franco, teve continuidade no início do Governo de Fernando Henrique Cardoso. Essa “onda de privatizações” não era exclusividade do Brasil, ocorria no mundo inteiro (BNDES, 2013a). O Programa Nacional de Desestatização teve continuidade também, por ser considerado pelo governo como um forte instrumento estratégico para a reforma do Estado e para a redução da dívida pública. Dentre as empresas privatizadas estava a Companhia Vale do Rio Doce, o que gerou polêmica e debates acalorados.

Estava prevista a transferência de serviços públicos das mãos do Estado para a iniciativa privada, exemplos disso são os setores de energia e telecomunicações. Para defender o interesse dos consumidores e acompanhar o segmento, foram criadas agências reguladoras, tais como a Aneel para a energia elétrica e a Anatel para as telecomunicações.

Além do interesse dos consumidores, as agências tinham como objetivo garantir o cumprimento dos contratos e a qualidade dos serviços, além de incentivar investimentos nos setores.

A abertura da economia possibilitou a entrada de capital estrangeiro, capital esse que contribuiu para melhorias no parque industrial brasileiro. Segundo BNDES (2013a), as novas diretrizes da política econômica abandonaram as políticas anteriores de substituição de importações, iniciadas na década de 80, e permitiram que as empresas nacionais se modernizassem e se tornassem mais competitivas.

Com a economia estabilizada, sem os problemas de pressão inflacionária das últimas décadas, o BNDES pode retomar seu papel no desenvolvimento. As áreas de exportação e a de pequenas e médias empresas se tornaram mais importantes e até prioritárias. Com a queda da inflação, os setores industriais voltaram também a se aquecer, grande parte desse aquecimento se deu pela abertura comercial do país, atraindo investimentos estrangeiros. Os setores mais beneficiados foram o automotivo, o eletrônico e o de bens de capital. Os desembolsos do BNDES, no período de 1994 a 1997, aumentaram de maneira importante, tornando claro o retorno do banco como investidor do desenvolvimento brasileiro.

Além de financiar a exportação de bens de maior valor agregado, em 1997 o banco começou a financiar a exportação de serviços de engenharia e de bens como têxteis, eletrônicos, calçados, couro e alimentos. O apoio à exportação tornou-se uma das principais atividades do banco, fazendo com que se elevassem os desembolsos para o setor.

O crescimento da atuação do banco na área de exportação foi expressivo, o valor dos desembolsos do BNDES para o setor, em 2000, era de 25% do total liberado pelo banco. Além disso, empresas produtoras de produtos como cerâmicas, joias, utensílios domésticos e móveis, consideradas de pequeno e médio porte, também foram beneficiadas por esse aumento dos desembolsos. Mostra-se, assim, o forte incentivo do BNDES à exportação no período.

Em 1998, o BNDES retomou seu programa de estudos, criando um plano que contribuiu para a elaboração do Plano Plurianual do Governo. O estudo identificou os principais empecilhos ao crescimento da economia e indicou os pontos que deveriam ser considerados importantes para o crescimento do país: infraestrutura econômica (transporte, energia e telecomunicações), desenvolvimento social (saúde, educação, habitação e saneamento), informação e meio ambiente. A ideia básica do plano era o crescimento sustentado, mantendo a estabilidade econômica, e a redução das disparidades regionais e sociais.

O apoio do BNDES às pequenas e médias empresas e ao processo de privatização continuou presente. O banco colaborou com a criação do plano Brasil Empreendedor, que elevou os desembolsos para as pequenas e médias empresas. No âmbito das privatizações, o banco gerenciou a maior oferta pública de ações realizadas até então, foram vendidos 28,3% do capital votante da Petrobras.

Em 2000, o Banco retomou sua discussão sobre o futuro e sua estrutura. Além da criação da Universidade do BNDES, o banco redefiniu seu plano de atuação e estabeleceu sete dimensões prioritárias: modernização dos setores produtivos; infraestrutura; desenvolvimento social; apoio às exportações; micro, pequena e médias empresas; privatizações e redução dos desequilíbrios regionais. Além disso, um elemento chave para a realização das metas era o desenvolvimento do mercado de capitais (BNDES, 2013a).

Segundo BNDES (2013a), o orçamento do BNDES durante os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso teve um crescimento bastante positivo, saindo de 1,01% do PIB para 2,58% do produto interno bruto (PIB). Os recursos obtidos com as privatizações ultrapassaram os US\$100bilhões e as novas perspectivas da economia nacional trouxeram mais investimentos estrangeiros, que se direcionaram basicamente para o setor industrial e o setor de infraestrutura.

4 O BNDES E O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO ATUAL

A partir do início dos anos 2000, mais precisamente em 2002, sob o mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, ocorre uma mudança na trajetória das políticas econômicas, com o objetivo de alterar a trajetória de desenvolvimento em que o Brasil, que se encontrava fragilizada diante de diversas crises que ocorreram no final dos anos 1990, principalmente a crise cambial de 1999. A partir de 2002, seguindo a política explanada pelo governo, o BNDES fica responsável por promover um desenvolvimento econômico e social, visando uma diminuição radical das desigualdades do país, e assim, contribuir para a inclusão social das classes menos abastadas. A visão social do Banco torna-se uma categoria importante nas diretrizes atuais do BNDES, que deixa de ser o banco somente do desenvolvimento e passa a ser o banco do desenvolvimento com inclusão social.

O objetivo do presente capítulo é analisar a atuação do BNDES no período de 2002-2013 em todas suas diretrizes, para fins ser capaz, finalmente, responder a questão-chave desse trabalho, se o BNDES tem atuado de forma a contribuir com o desenvolvimento brasileiro alterando seu padrão de especialização vigente ou se tem atuado de forma neutra no desenvolvimento, ou seja, sem contribuições significativas para a mudança de padrão vigente de especialização.

O primeiro subcapítulo mostrará as atuais diretrizes do BNDES, definidas em 2003, e uma breve explicação acerca de cada uma delas. Os próximos subcapítulos farão uma radiografia do período, analisando cada uma das diretrizes e quais foram as mudanças nas atividades do Banco visando o cumprimento do que foi planejado pelo Banco para os anos seguintes.

4.1 AS DIRETRIZES ATUAIS DO BNDES

O BNDES, como mencionado anteriormente, passou a ter não só o objetivo de ser o banco do desenvolvimento como antes era e passou a ser o banco da inclusão social, tornando-se assim uma forte ferramenta social para reduzir as desigualdades do país.

Segundo BNDES (2013a), o Banco passa por uma redefinição de seus objetivos e de seus setores, se tornando agora a inclusão social como um dos pontos principais do Banco. As áreas de operação do BNDES agora são a inclusão social, a indústria, os insumos básicos, a infraestrutura e energia e o comércio exterior. Seguindo essa linha de orientação, essas linhas de atuação contribuem para que o Banco busque um crescimento econômico sustentável, um

fortalecimento da autonomia nacional e uma maior integração econômica com os países da América Latina.

As diretrizes do Banco também foram alteradas também para englobar o efeito social atribuído ao banco: a promoção da inclusão social, a retomada do desenvolvimento da infraestrutura nacional, modernização e crescimento da estrutura produtiva e o estímulo às exportações.

A promoção da inclusão social acaba permeando todas as outras áreas, pois a concessão de crédito do Banco para as empresas estará condicionada ao apoio pela redução das desigualdades sociais, visando ampliar os efeitos sociais do crédito disponibilizado. Para dar mais suporte a essa linha de atuação, o modo operacional de análise de projetos do Banco foi alterado, o conceito de prioridade foi incluído ao conceito de risco, fazendo com que, além do risco, fosse analisada também a contribuição do projeto para o desenvolvimento econômico com inclusão social. Sendo assim, se dois ou mais projetos possuísem o mesmo nível de risco, o projeto vencedor seria aquele que contribuísse mais para a redução das desigualdades.

A recuperação e desenvolvimento da infraestrutura nacional é uma condição necessária para o desenvolvimento econômico e social, possibilitando que todos tenham acesso aos serviços mais básicos, como energia, saneamento, comunicação e transportes. A ampliação da infraestrutura também contribui para a redução dos custos e conseqüentemente para o aumento da produtividade e qualidade dos produtos e serviços da estrutura produtiva. Sua linha de atuação no setor de infraestrutura indica que há a intenção de que a oferta de bens e serviços nesse setor sempre esteja à frente da demanda, com o objetivo de que não ocorram interrupções no período de crescimento.

A modernização e o crescimento da estrutura produtiva buscam realizar dois objetivos principais: o aumento da capacidade produtiva do setor industrial e do setor de serviços, tornando-os mais eficientes e inovadores, e também mais capazes a exportar. Essa atuação tem como prioridade as médias e pequenas empresas nacionais, além das ações que contribuem para a diminuição das desigualdades e aumentem a inclusão social. A atuação do BNDES nessa linha se dará de forma combinada com as políticas de apoio às inovações e as políticas que contribuam para a modernização da estrutura produtiva do país como um todo, buscando também a redução das desigualdades regionais.

O estímulo às exportações é um dos grandes objetivos não só do BNDES, mas também do governo em geral. E não é questão atual, e sim uma questão fundamental há anos. As diretrizes para atuação do Banco nessa linha de atuação têm como objetivo aumentar o

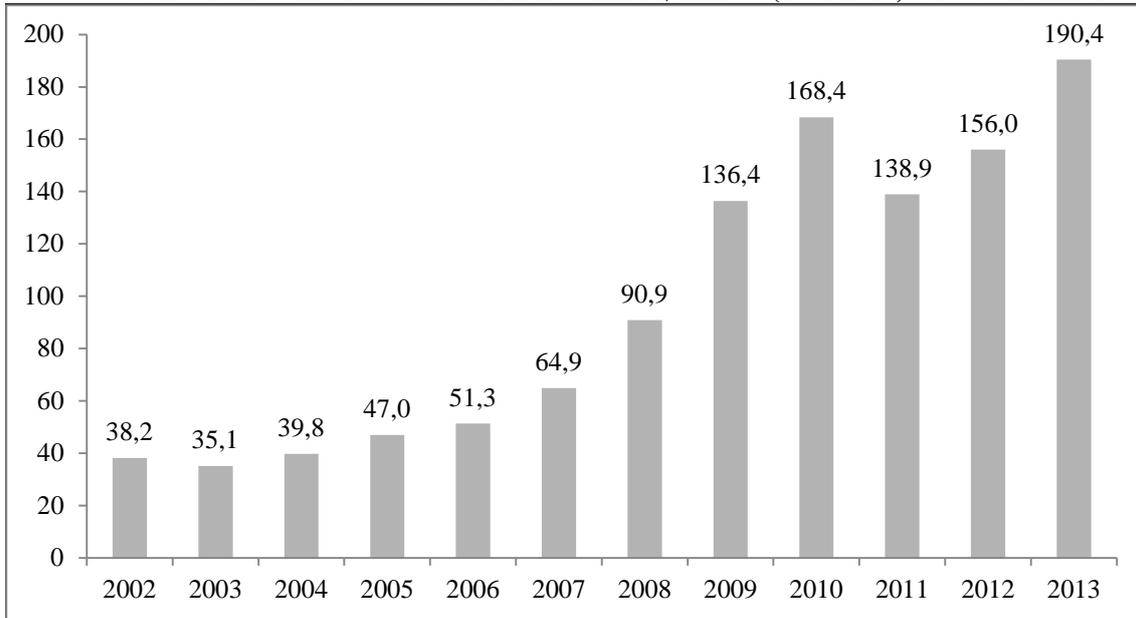
valor das vendas de produtos e serviços nacionais para o mercado externo via investimentos em tecnologia e inovações, aumentar o suporte financeiro e técnico às empresas exportadoras e incentivar a ação das empresas nacionais em mercados estrangeiros, especialmente na América do Sul, com a implantação de bases para a distribuição de produtos em mercados estratégicos. Aumentar as exportações de produtos com maior intensidade tecnológica também está na pauta, pois faz com que se aumente o valor exportador graças ao maior nível de intensidade tecnológica incluído nos produtos. A atuação do BNDES, alinhada a atuação do governo federal, define também como prioridade uma maior interação com o MERCOSUL e demais países vizinhos, objetivando uma maior interação política e econômica com os vizinhos do continente.

Diante das diretrizes determinadas pelo BNDES expostas anteriormente, o Banco passa então a medir esforços para a realização e cumprimento de seus objetivos. Com o objetivo de retomar a vocação do BNDES como principal agente de desenvolvimento do Brasil, o Banco, em acordo com as políticas definidas pelo governo federal, começa a se moldar de uma forma diferente para que sua ação seja mais eficaz em questões sociais, tornando-o cada vez mais um banco preocupado com o desenvolvimento social.

4.2 DESEMBOLSOS DO BNDES (2002-2013)

Diante das novas diretrizes colocadas a partir de 2003, a análise dos desembolsos do BNDES se torna parte importante do processo de entender e verificar se ocorre uma mudança na forma desses desembolsos acontecerem, visando em grande parte o cumprimento das diretrizes estabelecidas.

O Gráfico 1 mostra a evolução dos desembolsos do BNDES durante o período 2002-2013. Observa-se que ocorre um nítido crescimento nos desembolsos que, segundo Couto e Trintim (2012) consolida a participação do BNDES na ampliação contínua e crescente da liberação de recursos.

Gráfico 1 - Desembolso total do BNDES – Em R\$ Bilhões (2002-2013) – Dados nominais

Fonte: BNDES (2014).

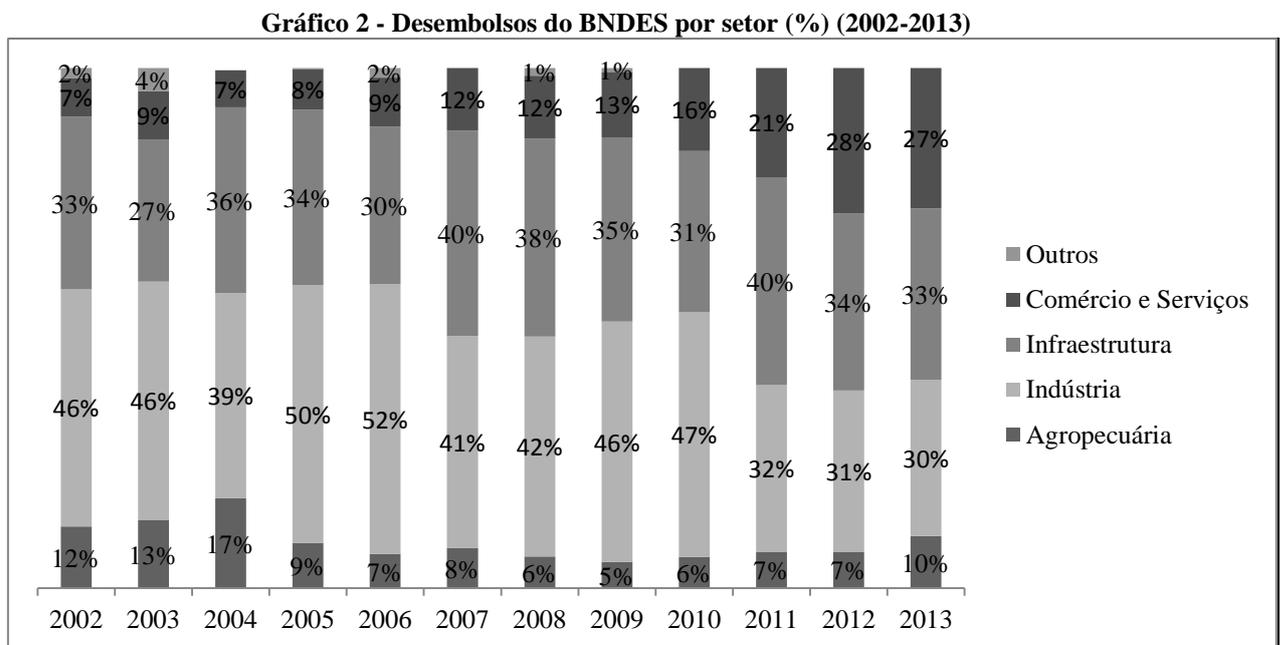
A evolução dos desembolsos do Banco mostra a intenção de um maior comprometimento do Banco com a economia, objetivando contribuir para o crescimento econômico. Esse crescimento nota-se principalmente a partir de 2007, com forte aumento do desembolso, de R\$ 64,9 Bilhões em 2007 para R\$ 136,4 Bilhões em 2009. A participação do BNDES no financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), principalmente no apoio às áreas de energia e logística pode explicar o salto nos desembolsos a partir de 2007 até 2009.

O forte volume aportado de recursos em 2010 pode ser explicado não só pelo interesse do banco em fomentar ainda mais a economia e o desenvolvimento, mas também pela função dos bancos públicos de ter uma atuação anticíclica no mercado, dado a crise iniciada em 2009 pelo mercado imobiliário norte-americano. Além dos investimentos crescentes em desenvolvimento, soma-se a isso o investimento feito de forma a conter uma retração de recursos por parte dos bancos privados e uma queda da capacidade de investir da economia devido à crise, uma das funções básicas dos bancos públicos de desenvolvimento. Após uma queda em 2011 dos desembolsos, o valor volta a crescer e chega a R\$ 156 bilhões em 2012 e seu maior valor da história, R\$190,4 Bilhões em 2013.

4.2.1 Desembolsos por setor

Após a análise dos desembolsos em si, uma análise dos desembolsos separando-os por setor torna-se um bom método para analisar o movimento dos desembolsos durante o período 2002-2013. O Gráfico 2 mostra a participação por setor dos desembolsos do BNDES, em porcentagem. A divisão dos setores foi feita em: Indústria, Infraestrutura, Agricultura, Comércio e Serviços e, quando necessário, Outros.

A evolução dos desembolsos por setor permite a análise de como se comportou o Banco nos quatro setores, permitindo visualizar quais os setores que tiveram maior participação nos desembolsos do Banco em cada período, contribuindo na análise de quanto o Banco concedeu de recursos para cumprir suas diretrizes.



Fonte: Adaptado pelo autor de BNDES (2014).

A participação dos setores nos desembolsos do BNDES analisados pelo Gráfico 2 mostram uma alteração na importância da indústria nos aportes do Banco. A participação que era de 46% em 2002 alcança seu maior valor em 2006, quando atinge 52% do total concedido pelo BNDES e cai logo em seguida, em 2007. Em 2010 volta a obter uma participação significativa nos desembolsos e no período mais recente tem a menor participação do período analisado, com uma participação de 30% dos aportes em 2013.

Já no setor de infraestrutura, de 2002 até 2010, registrava-se sempre uma participação secundária nos desembolsos do BNDES, com aportes menores que os concedidos

à indústria. A partir de 2011, ocorre uma inversão na participação e o setor de infraestrutura assume a liderança na participação dos investimentos. Apesar da participação, em porcentagem, ser a mesma, 33%, a redução da participação da indústria e o crescimento dos aportes em comércio e serviços, transformou a infraestrutura no maior conjunto de investimentos do BNDES a partir de 2011.

O setor de comércio e serviços é o setor que mais cresceu em participação nos desembolsos do BNDES. A participação que em 2002 era de 7%, alcança 28% em 2012 e 27% em 2013. O grande crescimento do setor foi impulsionado pelo aumento dos investimentos sociais realizados pelo BNDES, investimentos esses que são computados nesse setor. Além disso, um maior aporte aos setores de comércio e atividades financeiras contribuiu também para o crescimento significativo da participação dos desembolsos concedidos pelo Banco ao setor.

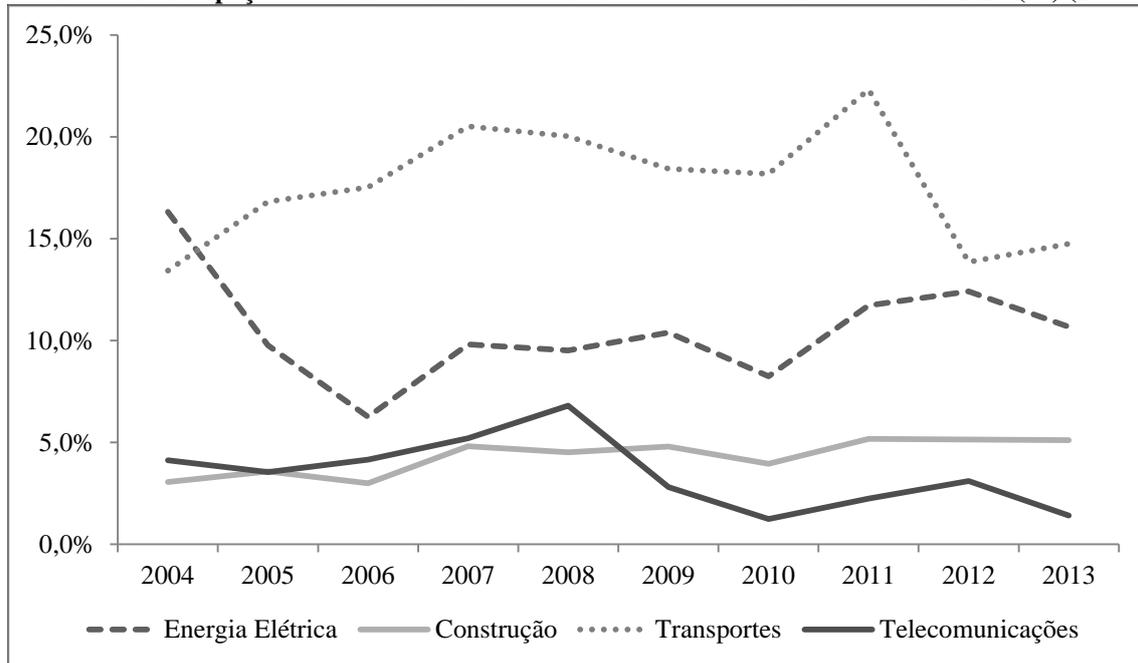
Por fim, a participação da agricultura nos investimentos do BNDES foi a menor dos quatro setores. De 2002 até 2005, a participação da agricultura se mostrava maior ou igual comparativamente ao setor de comércio e serviços --- chegando a ter uma participação de 17% em 2004 --- e, a partir de 2006 se registra como o menor volume de recursos concedidos pelo Banco. A participação que em 2002 era de 12%, registrou em 2009 a participação de 5%, sendo a menor do período, e em 2013 registrou 10%, o que mostra que a participação da agricultura praticamente se manteve no mesmo patamar durante o período.

Em suma, durante o período analisado o BNDES tem uma alteração no seu padrão de desembolsos por setor. O Banco deixa de ser um banco que primordialmente financia a indústria e a infraestrutura e passa também a conceder um grande volume de recursos financeiros ao setor de comércio e serviços. O BNDES deixa de ser um banco voltado para a indústria e se transforma em um banco voltado para o desenvolvimento em si, dividindo aproximadamente de forma semelhante os desembolsos em infraestrutura, indústria e comércio e serviços. A participação da agricultura é, no período, aproximadamente constante, e menor que se comparado aos demais setores.

Após uma análise geral sobre o comportamento das participações dos setores no desembolso total do BNDES no período, torna-se importante para a discussão descobrir e analisar a participação dos principais itens dos setores mais importantes sobre o total dos desembolsos do Banco. Os Gráficos 3 e 4 descrevem a participação, dos principais itens nos setores de infraestrutura e indústria, respectivamente. Considerando como principais itens em infraestrutura os desembolsos com Energia Elétrica, Construção, Transportes e Telecomunicações e como principais itens do setor industrial os Alimentos e Bebidas,

Química e Petroquímica, Mecânica e Materiais de Transporte. Dentre os dados pesquisados, não fica claro o direcionamento dado dentro de cada item, não permitindo assim uma melhor especificação do conteúdo envolvido por cada item dos setores. Os Gráficos 3 e 4 cobrem o período 2004 a 2013 pois os valores específicos de cada item para 2002 e 2003 não foram encontrados durante a elaboração do trabalho, por isso optou-se pela análise do primeiro período disponível, no caso 2004, até o último, 2013.

Gráfico 3 - Participação dos itens de infraestrutura no total dos desembolsos do BNDES (%) (2004-2013)



Fonte: Adaptado pelo autor de BNDES (2014).

A análise da participação dos principais itens do setor de infraestrutura permite analisar quais os itens do setor que são mais impactantes no total dos desembolsos concedidos pelo Banco. Torna-se claro a importância, principalmente, dos setores de transportes e de energia elétrica nos desembolsos do Banco.

O item transporte tem, com exceção do ano de 2004, a maior participação do setor de infraestrutura no total dos desembolsos do BNDES. A participação do item nos desembolsos quase sempre se mostra acima dos 15% do total concedido pelo Banco, chegando a quase 23% no ano de 2011. No período mais recente, mostra uma queda na participação total, mantendo-se aproximadamente em 15% do total concedido pelo Banco. Os gastos no item transporte incluem os transportes terrestres, os transportes aéreos e os aquaviários e mostram o item como um importante ponto de financiamentos do Banco.

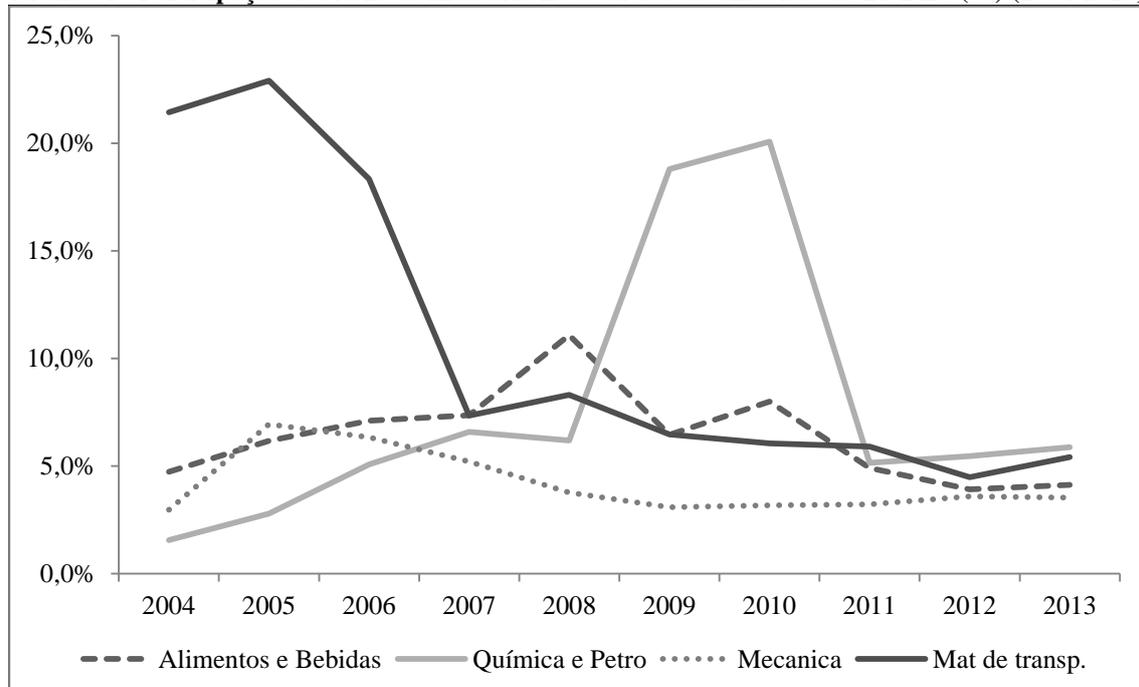
Os desembolsos voltados à energia elétrica registram uma pequena alteração durante o período analisado. Após ter registrado cerca de 16% em 2004, a participação do item cai e registra, em 2006, cerca de 6% de participação. Após essa queda, a participação volta a subir e durante o período seguinte se mantém uma média de 10% do total dos aportes do BNDES.

As telecomunicações registram dois momentos distintos no período analisado. De 2004 até 2008, a participação das telecomunicações nos desembolsos totais concedidos pelo Banco registra um crescimento, iniciando em 2004 com aproximadamente 4% do total desembolsado pelo Banco e registrando em 2008 sua maior porcentagem, cerca de 7% do total. Após 2008, a participação das telecomunicações registra uma queda, chegando a apenas 1% de participação nos desembolsos do BNDES em 2010 e em 2013.

Por fim, a participação da construção civil nos desembolsos no período analisado registra uma tendência de leve crescimento. De 2004 a 2013, a participação pouco oscilou e manteve-se perto de aproximadamente 5% do total desembolsado pelo Banco em cada ano.

O Gráfico 4 faz o mesmo exercício que foi feito para o Gráfico 3, porém agora é feita a análise da evolução e comportamento da participação total dos desembolsos dos itens do setor industrial no total dos desembolsos concedidos pelo BNDES, no período de 2004 a 2013.

Gráfico 4 - Participação dos itens da indústria no total dos desembolsos do BNDES (%) (2004-2013)



Fonte: Adaptado pelo autor de BNDES (2014).

Ao analisar a participação dos principais itens do setor industrial no total desembolsado pelo BNDES, ficam evidentes movimentos de priorização de alguns itens em algum recorte de tempo, como a grande participação dos materiais de transporte no começo do período analisado e da química e petroquímica no período mais a frente, registrando, no período final, uma equivalência de participação entre os quatro principais itens da indústria na participação total dos desembolsos.

A participação dos materiais de transporte registrou valores consideráveis no começo do período analisado. Em 2004 e 2005, a participação no total dos investimentos do BNDES era superior a 20%, valor significativo considerando apenas um item do setor industrial. A partir de 2007, sua participação declinou consideravelmente e manteve a tendência de queda até 2012, atingindo o menor valor, 4,5% da participação total. No último ano analisado, a participação aumentou levemente, registrando cerca de 5,5% do total dos desembolsos do BNDES.

O setor de química e petroquímica registra um comportamento interessante no período analisado. Após, em 2002, registrar sua menor participação no período, sendo ela menos de 2% do total desembolsado pelo BNDES, a participação do item cresce de forma constante até alcançar cerca de 6% em 2008, quando em 2009 ocorre um “boom” da sua participação, registrando aproximadamente 19% em 2009 e 20% em 2010. Esse “boom” por ser explicado principalmente pelo lançamento do Pré-sal, em 2009. Após esse período de grande participação da química e petroquímica nos desembolsos do BNDES, o setor retorna ao patamar de 2008 e mantém uma média de 5,5% de participação total nos desembolsos concedidos pelo Banco entre os anos de 2011 e 2013.

Os desembolsos concedidos ao item alimentos e bebidas, durante o período analisado, registram alguns períodos de evolução e períodos de queda. De 2004 a 2007, sua participação nos desembolsos do BNDES cresce modestamente quando, em 2008, sua participação chega ao maior valor do período, registrando cerca de 11% do total dos desembolsos concedidos pelo Banco. Após 2008, a participação do item cai e chega, em 2013, praticamente ao mesmo patamar do início do período, com aproximadamente 4% de participação.

A participação dos desembolsos em mecânica registram poucas alterações durante o período. Em 2004, 3% do total concedido pelo Banco fora desembolsado ao setor, que registrou em 2005 sua maior participação, alcançando cerca de 7% dos desembolsos. Após 2005, a participação da mecânica cai e, nos últimos anos, se mantém estável na casa dos mesmos 3% registrados no início do período em análise.

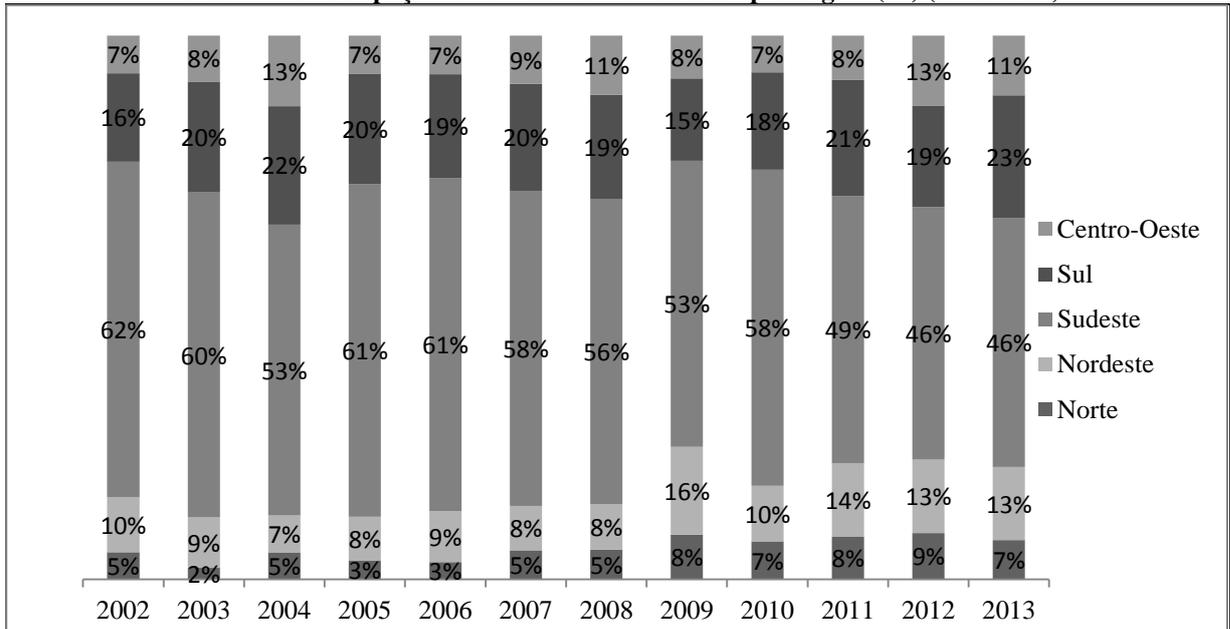
Em suma, os itens do setor industrial mostram em grande parte as participações mais importantes durante o período em questão. De 2004 a 2007, o principal item de influência na participação do setor industrial no total concedido pelo BNDES era o item de materiais de transporte, registrando uma participação de aproximadamente 23% do total concedido pelo Banco no ano de 2005. Após esse ciclo de grande participação dos materiais de transporte, registra-se um período de forte participação dos desembolsos em química e petroquímica, muito influenciado pelo lançamento do projeto Pré-sal, pela Petrobrás e Governo Federal. Influenciado por isso, a participação dos desembolsos em química e petroquímica registraram, em 2010, aproximadamente 20% do total desembolsado pelo BNDES. No período mais recente, de 2011 a 2013, a participação dos quatro itens analisados não se registra alterações significativas, com todos os itens se mantendo entre 3% e 6% de participação nos desembolsos do Banco.

4.2.2 Desembolsos por região

Após a análise dos desembolsos por setor, a análise dos desembolsos por região é importante para o entendimento do comportamento dos investimentos durante o período. Está incluso ao objetivo da inclusão social uma maior participação nos desembolsos das regiões ditas menos desenvolvidas, para, com maior volume de recursos, obter maior oportunidades de inclusão nas esferas produtivas, contribuindo para o desenvolvimento e intensificando a competitividade entre as regiões do Brasil.

O Gráfico 5 apresenta a participação dos desembolsos do BNDES por região, no período de 2002 a 2013. Ao fazer a análise dos desembolsos do período, percebe-se um movimento, de certa forma claro, de uma queda na participação dos desembolsos do Sudeste, região mais desenvolvida do país, e um crescimento das demais regiões brasileiras, em destaque as regiões Sul e Nordeste.

Gráfico 5 - Participação do desembolso do BNDES por região (%) (2002-2013)



Fonte: Adaptado pelo autor de BNDES (2014).

Fazendo parte do objetivo de maior inclusão social no país, está uma alteração na participação das regiões no desembolso do BNDES, com parte dos aportes se deslocando da região mais próspera e participativa, como no caso da região Sudeste, chegando às regiões com menor participação, como as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte.

O Gráfico 5 mostra uma queda significativa na participação da região Sudeste nos desembolsos. Em 2002, sua participação nos desembolsos totais do Banco era de 62% e manteve-se acima de 50% até 2010, quando sua participação cai e chega a 46% em 2013, participação ainda alta comparativamente às outras regiões.

A região Sul se mantém no período analisado como a segunda maior em participação nos desembolsos do Banco, exceto em 2009. Em 2002, 16% dos desembolsos se destinavam a região e manteve-se entre 15% e 20% durante praticamente todo o período e, em 2013, registrou sua maior participação, com 23% do total de desembolsos.

A participação do Nordeste brasileiro nos desembolsos do BNDES aumentou no período analisado. A parcela dos aportes totais do Banco destinados à região se mantém perto dos 10% de 2002 até 2008, quando em 2009 registra a maior participação da região Nordeste nos desembolsos do período, com 16% do total, superando a região Sul e, no ano de 2009, sendo a segunda maior região em participação no ano. Após 2009, o Nordeste registra uma queda na participação, que se mantém estável nos últimos dois anos analisados, com cerca de 13% da participação total dos desembolsos.

O Centro-Oeste brasileiro representava, em 2002, cerca de 7% dos desembolsos totais do BNDES e registra um período de aumentos e quedas da participação, mas sempre no mínimo com a mesma porcentagem registrada em 2002. Sua maior participação é de 13% em 2004 e 2012 e, no último ano do período analisado, registrou 11%, sendo a quarta região em participação no total dos desembolsos.

A menor participação nos desembolsos do BNDES no período analisado fica com a região Norte do Brasil. Com 5% da participação em 2002, a região registra em 2003 uma participação de apenas 2%, a menos de todo o período analisado. Desde então, a região vem aumentando gradativamente sua participação, com algumas quedas momentâneas. No período mais recente, de 2010 a 2013, a região Norte apresenta uma média de 8% na participação dos desembolsos do Banco, algo significativo se comparado aos 2% registrados em 2003.

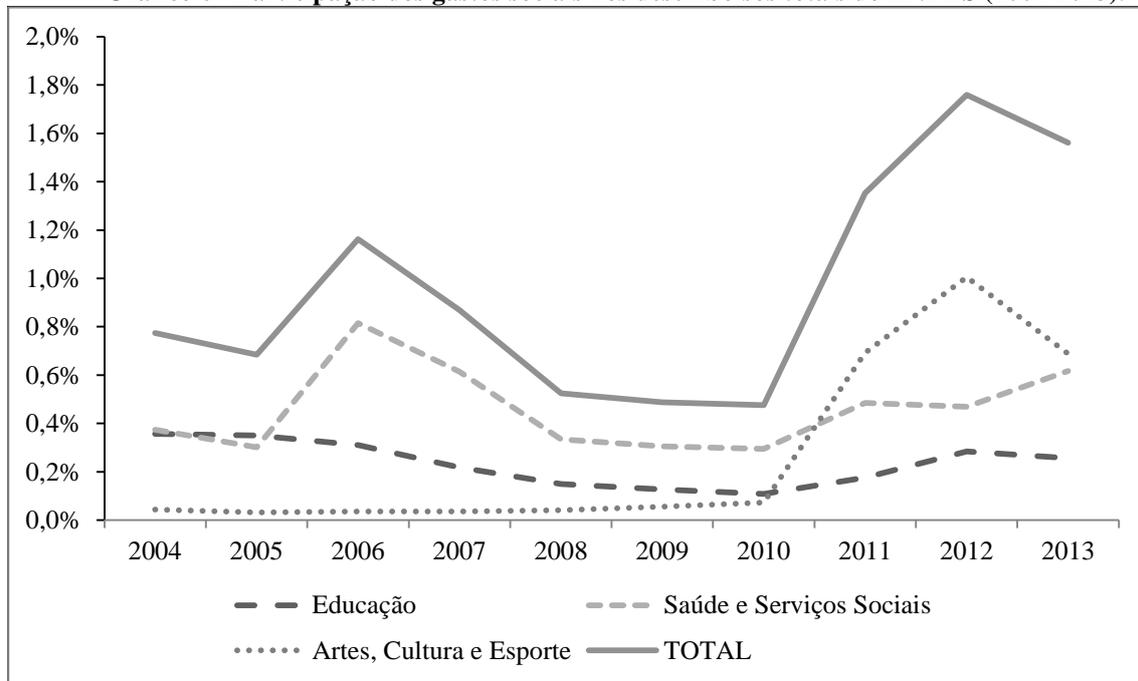
Em suma, ao fazer uma análise sobre a participação regional dos desembolsos do BNDES no entre 2002 e 2013, percebe-se uma alteração no conjunto de quotas concedidas pelo Banco para as regiões, principalmente pelo aumento das regiões menos desenvolvidas e, conseqüentemente, queda da participação das regiões mais desenvolvidas. A região Sudeste, mais desenvolvida, perdeu significativa participação nos desembolsos, porém continua sendo a região com maior participação nos desembolsos por concentrar a maior atividade econômica do país, porém as demais regiões menos desenvolvidas agora detém uma participação maior em relação ao início do período. Isso mostra uma transformação, ainda que de forma lenta, de um aumento na tentativa de inclusão das regiões menos desenvolvidas no desenvolvimento econômico e social. É de suma importância que a participação das regiões menos desenvolvidas – Norte, Nordeste e Centro-Oeste – continuem aumentando para que seja possível uma maior inclusão social dessas regiões e, conseqüentemente, se alcance maior desenvolvimento econômico no país como um todo.

4.3 O BNDES E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL

A partir de 2003, o BNDES volta a ganhar a importância como um banco focado no desenvolvimento brasileiro, posição essa que fora relativizada anteriormente, em vista de outro tipo de política implantada pelo governo federal. A partir de então, além do desenvolvimento, o BNDES também assume um papel, de acordo com o governo federal, de ser o banco do desenvolvimento e da inclusão social. Com esse novo objetivo em destaque, o Gráfico 6 mostra a participação dos gastos sociais, em educação, artes, cultura e esporte e

saúde e serviços sociais, em porcentagem, no desembolso total do BNDES no período de 2004 a 2013.

Gráfico 6 - Participação dos gastos sociais nos desembolsos totais do BNDES (2004-2013).



Fonte: Adaptado pelo autor de BNDES (2014).

A participação dos gastos sociais no total dos desembolsos do BNDES tem variado no período analisado. A participação total, que em 2002 era de aproximadamente 0,8% do total dos aportes do Banco, registra no último ano do período um valor aproximado de 1,6% dos desembolsos do BNDES. A maior participação total aconteceu em 2012, quando a participação foi de aproximados 1,8% do total concedido pelo Banco.

O aumento da participação no período pode ser explicado em dois períodos de tempo. Entre 2005 e 2006, o crescimento da participação total se deve basicamente ao aumento da cota destinada à saúde e aos serviços sociais, que saíram de 0,3% de participação em 2005 e registraram aproximadamente 0,8% em 2006, sendo o principal fator explicativo para o aumento do total registrado nesse intervalo de tempo.

Após uma forte queda na participação entre os anos de 2008 e 2010, a participação dos gastos sociais volta a crescer de forma significativa, aumento esse agora explicado em grande parte pelo grande crescimento da participação das artes, cultura e esporte nos gastos sociais do Banco. Em 2010, o valor concedido a esse setor era de aproximadamente 0,06% do total concedido e, em 2012, esse valor alcança 1%, sendo assim um aumento considerável nos gastos em cultura, fazendo com que os gastos sociais registrassem, em 2012, o maior nível de

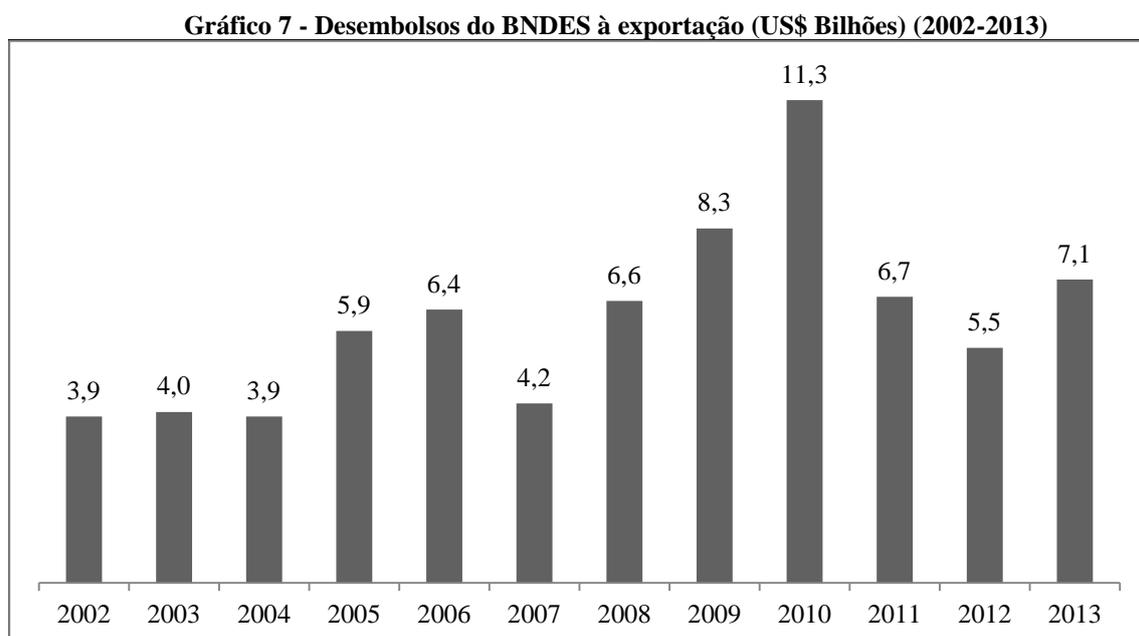
participação do período analisado, com um total de aproximadamente 1,8% dos desembolsos concedidos pelo Banco.

Apesar de o último período registrar uma queda na participação dos gastos sociais nos desembolsos do BNDES, pode-se visualizar um aumento dos gastos sociais durante o período analisado. O ponto negativo é o não crescimento dos gastos no setor educacional, cuja participação se manteve aproximadamente estável durante o período completo.

Apesar de algumas quedas na participação durante intervalos de tempo no período analisado e no último ano, nota-se um crescimento na participação dos gastos sociais no total dos desembolsos do BNDES, evidenciando o objetivo de inclusão social do Banco, com maiores gastos principalmente em artes, cultura e esportes, setores de maior cunho social e inclusivo que propriamente de desenvolvimento econômico.

4.4 O BNDES E O APOIO ÀS EXPORTAÇÕES

O apoio às exportações também foi uma das áreas que recebeu atenção mediante as diretrizes do BNDES, definidas em 2003. Com o objetivo de aumentar as vendas externas e reduzir relativamente as importações a atuação do Banco se focava principalmente em agregar valor às vendas brasileiras para o mercado externo – via investimentos em inovação – e, principalmente, aumento apoio financeiros às empresas exportadoras. O Gráfico 7 apresenta a evolução dos desembolsos do BNDES à exportação, no período de 2002 a 2013.



Fonte: Adaptado pelo autor de BNDES (2014).

A evolução dos desembolsos do BNDES à exportação mostra um crescimento nos investimentos no setor no período analisado, apesar de algumas quedas no período. Os desembolsos que, em 2002, registrava US\$ 3,9 Bilhões, alcançaram US\$ 7,1 Bilhões em 2013, tendo seu maior valor registrado em 2010, quando os desembolsos às exportações fora de US\$ 11,3 Bilhões.

O crescimento do apoio às exportações, analisado pela evolução dos desembolsos concedidos pelo Banco, mostra que o Banco tem feito investimentos e mostrado interesse ao setor exportador, visando um aumento no total exportado e, principalmente, um aumento nas exportações de mercadorias com maiores graus de tecnologia, com a intenção de elevar o valor exportado com maior intensidade tecnológica. Em articulação com as políticas de apoio à exportação do Governo Federal, o BNDES mostra uma trajetória de crescimento nos seus aportes à essa área, se tornando um apoiador das exportações e contribuindo para uma maior participação das empresas e mercadorias brasileiras no mercado externo.

4.5 OS DESAFIOS ATUAIS DO BNDES

Diante do atual cenário da atuação do BNDES, surge uma necessidade de manutenção dos pontos exitosos e uma necessidade de complementar os setores fragilizados e criam-se novos desafios para o futuro, visando uma maior e mais impactante participação do BNDES no desenvolvimento brasileiro.

Como um banco de desenvolvimento operante no crédito a longo prazo em geral, o BNDES necessita se manter em suas funções de um banco público, preenchendo a incompletude do mercado financeiro diante das necessidades do desenvolvimento econômico, atuando como agente financeiro das políticas de desenvolvimento do Governo Federal e atuando também como um agente anticíclico em períodos de escassez de crédito e, conseqüentemente, crises.

Um dos principais desafios atuais do BNDES e dos demais bancos públicos de desenvolvimento é conciliar as funções primordiais de BPs (Crédito a longo prazo com taxa de juros menores que as dos bancos privados; autonomia financeira ao Estado na realização de políticas de desenvolvimento e; atuar contra crises) com as exigências de liquidez e rentabilidade colocadas pelo novo modelo de operação definido para os BPs, desempenho esse guiado pela lógica privada. Nas palavras de Erber (2002, p.4), “o BNDES, como outras

instituições financeiras semelhantes, requer, operacionalmente, alto grau de inteligência setorial.”.

Segundo Hermann (2010), dos três maiores bancos públicos brasileiros – BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil – o BNDES é o banco que mais mantém uma estrutura e funcionalidade de banco público, nos dias atuais. Segundo a autora, a Caixa e o Banco do Brasil vêm crescentemente aproximando-se de um modo de operação semelhante ao dos bancos privados, com mais diversas áreas de atuação e muitas delas na área financeira. Diante desse cenário, um desafio ao BNDES é continuar com o foco e funcionalidade de um banco público de desenvolvimento, porém com uma preocupação de ser um banco autossustentável e superavitário no sentido de equilibrar suas captações e desembolsos.

Além das questões financeiras, um desafio importante para o BNDES é uma maior transparência, tanto com os dados disponibilizados pelo Banco quanto a suas alocações e seus critérios. Sobre as alocações, durante a elaboração do presente trabalho, alguns dados sobre desembolsos mostraram-se incompletos, como os itens mais detalhados da indústria, infraestrutura e comércio e serviços dos períodos anteriores a 2003. Maior transparência deve ser dada também aos critérios do BNDES para a elaboração dos projetos e o futuro desembolso do Banco. Durante a elaboração do trabalho, não fora possível encontrar de forma clara de que forma se dá a liberação dos desembolsos e como o mesmo é registrado pelo Banco.

Sobre as atuais atuações do BNDES, pode-se encarar como desafio um crescimento ou, no mínimo, uma manutenção dos esforços do Banco ao desenvolvimento social, incentivando a diminuição das desigualdades regionais e, conseqüentemente, trabalhando na tentativa de um maior crescimento das regiões menos desenvolvidas do Brasil. Para o setor industrial, tem-se como meta um aumento na participação dos desembolsos e crescimento de projetos das áreas industriais, dando maior suporte ao setor e, conseqüentemente, incentivando a modernização e o crescimento da estrutura produtiva.

5 CONCLUSÃO

Conforme se verificou no presente trabalho, os bancos públicos de desenvolvimento são instituições de extrema importância como fomentadores do desenvolvimento econômico. A teoria aponta para três motivações para o surgimento e atuação dos bancos públicos em uma economia:

- a) Um mercado financeiro incompleto no que se refere às necessidades de financiamento do desenvolvimento;
- b) Uma maior autonomia financeira do Estado diante das necessidades de desenvolvimento contribuindo para a implementação das políticas de desenvolvimento; e
- c) O poder de agir de forma anticíclica em períodos de escassez econômica e crise, contribuindo para amenizar uma eventual forte contração de recursos por parte dos agentes privados.

Além de prover crédito a custos mais baixos e por períodos mais flexíveis que os bancos privados, uma importante funcionalidade dos bancos públicos é a de prover crédito para os setores mais desassistidos pelos agentes privados e importantes para o desenvolvimento. Esse afastamento dos agentes privados desses setores se deve, principalmente, aos grandes custos envolvidos nos investimentos e uma grande parcela de incerteza, o que afasta quase que a totalidade dos agentes privados. Cabe ao Estado e aos bancos públicos fomentar tais setores, contribuindo de forma direta para o desenvolvimento econômico.

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), como verificado durante o presente trabalho, contribuiu de diversas formas para o desenvolvimento econômico desde sua criação em 1952.

Nas décadas de 1950-1970, uma combinação de autofinanciamento, capital externo (seja na forma de crédito bancário ou na forma de investimentos diretos) e crédito público federal (instituições financeiras, principalmente o BNDES) foram os alicerces das tentativas de avanço em todas as fases do processo de industrialização no Brasil.

A instabilidade monetária da década de 1980, com alta inflação e volatilidade das taxas de câmbio e juros, crise fiscal e grande inviabilidade das políticas de desenvolvimento e a forte estagnação do Brasil trouxeram muitas dificuldades financeiras ao BNDES (assim como aos outros dois maiores bancos públicos do país: a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil). A década perdida (no Brasil, bem em como outros países latino-americanos) fez

com que os investimentos em infraestrutura fossem inexpressivos, o que contribuiu de forma preponderante para o enfraquecimento do setor financeiro e industrial na época.

Ainda nos anos 1980, o BNDES adotou a prática de um planejamento mais estratégico, com a formação de cenários prospectivos. Esse planejamento fez com que o Banco se consolidasse no estudo, análise formação das políticas econômicas presentes desde o Plano de Metas.

A partir do início dos anos 1990, a exemplo de diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento, adotou-se no Brasil um modelo de política de desenvolvimento econômico de caráter liberalizante. Nesta nova fase, o desenvolvimento deveria ser orientado por iniciativas e interesses do setor privado, e não mais por ações comandadas ou financiadas pelo Estado.

A abertura econômica dos anos 1990 fez com que o BNDES deixasse de ter um papel mais ativo no estímulo dos investimentos produtivos, passando o Banco a ter um papel importante em outras funções. Nessa década, o Banco foi o órgão responsável pela gestão do processo de privatização nacional, além de exercer importante papel de supervisor do processo. Na função de supervisor, o banco representou um papel importante para o Programa Nacional de Desestatização (PND) de 1990, pois foi designado para ser o gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND), com atribuições de gerenciar licitações, contratações, coordenações e a supervisão de todas as vendas do setor público ao capital privado.

A partir de uma consolidação maior dos fundamentos macroeconômicos no final dos anos 1990, e a uma leve retomada do Estado como principal indutor e regulador do crescimento econômico, ou seja, mudança de modelo econômico. Na visão de Lacerda e Oliveira (2011), o BNDES volta a ter um papel de destaque, com a ampliação de sua oferta de crédito aos projetos de investimentos produtivos e em infraestrutura.

No início dos anos 2000, com uma maior flexibilização cambial, aliada a uma política mais restritiva, os setores exportadores se favoreceram. Com isso, a atuação do BNDES se estendeu vigorosamente juntamente a esses setores.

A partir da análise dos desembolsos do Banco a partir de 2002, pode-se fazer a análise da evolução das participações dos setores e das regiões brasileiras, visando verificar o cumprimento de suas diretrizes atuais, definidas em 2003 e responder o objetivo desse trabalho que é verificar se o BNDES tem ou não atuado na tentativa de incentivar o desenvolvimento brasileiro desde então.

Diante de suas diretrizes, o BNDES, através de seus desembolsos, contribuiu de forma crescente para a promoção da inclusão social, com novas regras para os projetos

candidatos aos desembolsos, que visam maiores impactos sociais, e aumentos em desembolsos em itens sociais, como educação, saúde e cultura. Além disso, outro fator importante registrado é um aumento da participação dos desembolsos das regiões brasileiras menos desenvolvidas em comparação com a mais desenvolvida, a região Sudeste. A participação dos desembolsos concedidos pelo BNDES vem tomando uma tendência, ainda que de forma lenta, de se tornar menos desigual, o que contribui para o desenvolvimento regional e a redução das desigualdades nacionais.

Os desembolsos para a infraestrutura do BNDES se mantêm em uma participação semelhante durante o período analisado, alterando-se somente em rápidos períodos de tempo. Isso nos permite interpretar que o desenvolvimento da infraestrutura nacional é uma diretriz que vem sendo cumprida de forma cautelosa, saltando de importância apenas em períodos raros e, após isso, voltando a patamar semelhante aos demais anos. Porém, com a participação dos desembolsos se mantendo relativamente alta, pode-se concluir uma atuação do BNDES no sentido de contribuir na tentativa de uma melhoria da infraestrutura nacional.

Um ponto de preocupação, no entanto, fica com a participação do setor industrial através da diretriz que computa a modernização e crescimento da estrutura produtiva. A participação do setor industrial nos desembolsos concedidos pelo BNDES vem de 2011 em diante, perdido espaço e caindo aos menores valores do período, o que permite concluir que há de certa forma uma transferência de prioridades do Banco, deixando de ser um banco mais voltado ao desenvolvimento industrial e se tornando um banco de desenvolvimento mais plural.

O estímulo às exportações, analisado através dos desembolsos às exportações do BNDES, vem aumentando durante o período analisado, concluindo-se que o Banco trabalha no sentido de influenciar e incentivar as empresas nacionais a conquistarem os mercados internacionais.

Finalmente, diante da análise das diretrizes do BNDES, definidas em 2003, e dos desembolsos efetivados pelo Banco durante o período mais recente, podemos concluir que o BNDES parece estar atuando de maneira a incentivar o desenvolvimento brasileiro na última década, ainda que esse incentivo tenha se dado de forma lenta. Diante das suas diretrizes, o BNDES parece estar trabalhando de forma a cumprir seus objetivos definidos, demonstrando agir na tentativa de ser uma instituição que estimule o desenvolvimento econômico brasileiro, ou seja, que atue de forma não-neutra no desenvolvimento, contribuindo na tentativa de alterar o padrão corrente de especialização encontrado na economia brasileira e, assim, estimular o desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Victor Leonardo de; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. **O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1604.pdf>. Acesso em: 23 out. 2013.

Banco Central do Brasil. **Séries Temporais**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?serietemp>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. **BNDES: um banco de história e do futuro**. Rio de Janeiro: BNDES, 2013a. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/livro_BNDES_um_banco_de_historia_e_do_futuro.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2013.

_____. **Levantamento e avaliação da literatura econômica sobre o BNDES: Produto 3 - Relatório final da análise teórica e histórica**. Rio de Janeiro: Bndes, 2013b.

_____. **Desembolso anual do BNDES: Setor CNAE**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/estatisticas/Int2_1D_a_setorCNAE.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2014.

BRUCK, Nicholas. **Development banking concepts and theory**. 2001. Disponível em: <<http://www.adfiap.org/wp-content/uploads/2009/10/development-banking-concepts-and-theory.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2014.

BRUCK, Nicholas. **The role of development banks in the twenty-first century**. 2002. Disponível em: <<http://www.adfiap.org/wp-content/uploads/2009/10/the-role-of-development-banks-in-the-twenty-first-century.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2014

CASTRO, Antonio Barros de. A rica fauna da política industrial e a sua nova fronteira. **Revista Brasileira de Inovação**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p.253-274, jul./dez. 2002. Disponível em: <<http://www.ige.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/download/245/159>>. Acesso em: 07 nov. 2014.

CAVALCANTE, Carolina Miranda. **Análise metodológica da Economia Institucional**. 2007. 118 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007. Disponível em: <http://www.cpgeconomia.uff.br/novosite/arquivos/tese/2007-carolina_cavalcante.pdf>. Acesso em 25/10/2013.

CIMOLI, Mario et al. Instituições e políticas moldando o desenvolvimento industrial: uma nota introdutória. **Revista brasileira de Inovação**, Rio de Janeiro, v. 6, n.1, p. 55-85, Jan./Jun. 2007.

COUTO, Ana Cristina Lima; TRINTIM, Jaime Graciano. **O papel do BNDES no financiamento da economia brasileira**. 2012. Disponível em: <http://www.akb.org.br/upload/011020121854415026_Ana Cristina Lima Couto.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2014.

DEOS, Simone; MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro de. Uma proposta de delimitação conceitual de bancos públicos. In: JAYME JUNIOR, Frederico G.; CROCCO, Marco (Org.). **Bancos públicos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. p. 49-72. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_bancospublicos.pdf>. Acesso em: 24 out. 2013.

DIAS, José Luciano. O BNDE e o plano de metas - 1956/61. In: BNDES. **O BNDES e o Plano de Metas**. Rio de Janeiro: Bndes, 1996. p. 31-141. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/plametas.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2014.

ERBER, Fabio Stefano. **Apresentação desenvolvimento econômico: o recorte setorial**. [1990?]. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_setorial/setorial02.pdf>. Acesso em: 22 out. 2013.

HERMANN, Jennifer. Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 2., 2009, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, 2011.

_____. **O papel dos bancos públicos**. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs_Ipea_Cepal/tdcepal_015.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2014.

Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - IPEA. O papel dos bancos públicos no financiamento do desenvolvimento brasileiro. In: _____. **Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. p. 277-308.

JAYME JUNIOR, Frederico G.; CROCCO, Marco. Bancos públicos e desenvolvimento econômico: uma introdução. In: _____. (Org.). **Bancos públicos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. p. 17-22. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_bancospublicos.pdf>. Acesso em: 24 out. 2013.

LACERDA, Antonio Corrêa de; OLIVEIRA, Alexandre da Silva de. Anais. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 4., 2011, Rio de Janeiro. **O papel dos bancos públicos no Brasil: uma análise da atuação do BNDES nos 2000**. Rio de Janeiro: AKB, 2011. p. 1 - 18. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2011/42.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2013.

PINTO, Marco Aurélio Cabral. O BNDES e o Sonho do Desenvolvimento: 30 Anos de Publicação do II PND. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 22, p.51-79, dez. 2004. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES>>

/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2203.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2014.

SANTANNA, André Albuquerque ; BORÇA JUNIOR, Gilberto Rodrigues; ARAÚJO, Pedro Quaresma de. Bancos públicos sustentam crédito bancário no Brasil. **Visão do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 63, p.1-8, abr. 2009. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/visao/visao_63.pdf>. Acesso em: 25 out. 2013

SOUZA, Filipe Lage de (Org.). **BNDES 60 anos: perspectivas setoriais**. Rio de Janeiro: BNDES, 2012. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro60anos_perspectivas_setoriais/BNDES60anos_PerspectivasSetoriais_livro.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2013.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. **Estudos econômicos**, São Paulo, v. 40, n.1, p.7-41, jan./mar. 2010.

TOLEDO, Caio Navarro. 1964: O golpe contra as reformas e a democracia. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 24, n. 47, p.13-28, jan. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbh/v24n47/a02v2447.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2014.