

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

ALEXANDRE PUPO QUINTINO

**O BNDES durante as presidências de Lula e Dilma:
uma análise do uso do banco para o desenvolvimento entre 2003-2016**

Versão Revisada

São Paulo
2022

ALEXANDRE PUPO QUINTINO

**O BNDES durante as presidências de Lula e Dilma:
uma análise do uso do banco para o desenvolvimento entre 2003-2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Sociologia sob a orientação do Prof. Dr. Alvaro Comin

São Paulo

2022

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – código de Financiamento 001.

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Q7b Quintino, Alexandre
O BNDES durante as presidências de Lula e Dilma: uma análise do uso do banco para o desenvolvimento entre 2003-2016 / Alexandre Quintino; orientador Alvaro Comin - São Paulo, 2022.
188 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Sociologia. Área de concentração: Sociologia.

1. BANCO DE DESENVOLVIMENTO. 2. PARTIDO DOS TRABALHADORES. 3. SOCIOLOGIA. I. Comin, Alvaro, orient. II. Título.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE**Termo de Anuência do (a) orientador (a)****Nome do (a) aluno (a): _Alexandre Pupo Quintino****Data da defesa: _24/_03/_2022****Nome do Prof. (a) orientador (a): _Alvaro Augusto Comin**

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento ao Sistema Janus e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 23/_/05/_2022



(Assinatura do (a) orientador (a))

PUPO, A. Q. **O BNDES durante as presidências de Lula e Dilma: uma análise do uso do banco para o desenvolvimento entre 2003-2016**. 2022. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alvaro Augusto Comin
Departamento de Sociologia/FFLCH/USP
Presidente

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Profa. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento _____

*Para Luciano Lima e Christiane Cese (in
memoriam), companheiros de fé e luta na
construção de um Brasil para todas e todos.*

Agradecimentos

Terminar um trabalho acadêmico no final do segundo ano desta longa pandemia é uma tarefa que aparenta ser muito solitária. Entretanto, a oportunidade de lembrar e nomear algumas das muitas pessoas responsáveis pela minha trajetória até aqui, me faz ter certeza de que a experiência humana é essencialmente comunitária.

Início com um agradecimento especial ao Prof. Dr. Alvaro Comin, orientador desta pesquisa de mestrado. Agradeço a acolhida e o apoio, desde os tempos da graduação em ciências sociais na nossa FFLCH, apresentando a perspectiva da sociologia do desenvolvimento como uma fascinante área de fronteira e diálogo com outras disciplinas das humanidades.

Agradeço também ao Prof. Dr. Paulo Todescan Mattos, do King's College London, e ao Prof. Dr. Welligton Nunes, da UFPR pela leitura do trabalho e recomendações no exame de qualificação. No nome do ex-Ministro Celso Amorim e do ex-Presidente do BNDES Luciano Coutinho, agradeço a todos os entrevistados. A Thor Ribeiro, em nome de quem agradeço a nossa turma de mestrandos em sociologia, e à Elisa Klüger pelos comentários e sugestões.

Há 10 anos tive a oportunidade de ingressar na Universidade de São Paulo, local onde aprendi, discuti, fui confrontado e formado através das relações tecidas dentro e fora de aula, com docentes, discentes e funcionários. Sou grato pela chance de ter sido transformado por essa Universidade.

Agradeço à Profa. Dra. Paula Marcelino, ao Prof. Dr. Ruy Braga, ao Prof. Dr. Ricardo Mariano e ao Prof. Dr. Marcos Alvarez por nos ensinarem a enxergar o mundo através de lentes sociológicas. Em seus nomes, agradeço a todos os docentes da graduação em Ciências Sociais.

Agradeço também àqueles que me fizeram atravessar a Av. Luciano Gualberto e me aventurar nas interdisciplinaridades que marcam a minha trajetória acadêmica. Na FEA, onde fiz amigos para vida, agradeço à grande Profa. Dra. Lenina Pomeranz, pelas suas lições sobre o desenvolvimento e a Revolução Russa, e ao Prof. Dr. Fernando Rugitsky, pelos relevantes comentários ao meu trabalho quando ainda em estágio inicial. No IEB, onde alunos de todo o *campus* se encontram, ao Prof. Dr. Alexandre Barbosa, pelo importante espaço de discussão sobre o desenvolvimento brasileiro que sustenta em suas aulas. Um especial agradecimento ao Prof. Dr. André Singer e à Profa. Dra. Nilce Aravecchia, por acolherem jovens estudantes nos debates sobre a conjuntura nacional.

Em anos tão complexos para o nosso país, a militância no movimento estudantil foi para mim espaço de formação política. Na experiência da representação discente pude compreender um pouco mais dos desafios da

Universidade Pública, assim como da importância dos trabalhadores que a sustentam. Agradeço à Leci Reis, Evania Guilhon e Jurema dos Santos, em nome das quais agradeço os servidores técnicos e administrativos da USP.

Pelo companheirismo construído em torno de projetos coletivos de defesa da democracia, agradeço àqueles que tornaram os dias mais leves - e ao mesmo tempo mais longos – disputando o movimento estudantil para além das salas do prédio do meio: Tomás Vils, Nicole Herscovici, Pedro Giovannetti, Daniel Freitas, Vinicius Orellano, Lucas Câmara, Julia Köpft, Beatrice Weber, Daniel Zylbersztajn e Ynaê Lotito. Às companheiras e companheiros do Balaio e do Nossa Voz, quase tudo teria sido diferente sem vocês. Pelo afeto, conselho, confiança e festa, agradeço aos amigos Ligia Toneto e Matias Cardomingo. Pelos encontros que esta universidade e cidade permitem, agradeço a amizade de Clara Brenck, Pedro Marques e Maria Fernanda Sikorski.

Ao Partido dos Trabalhadores e sua militância, pelo seu passado, presente e futuro. Agradeço a oportunidade de ousar e construir um novo Brasil ao lado de companheiros como Vivian Mendes, Vitor Quarenta e Monica Valente. Por ter, tão cedo, alimentado utopias de um outro mundo possível, deixo um agradecimento especial ao Anivaldo Padilha, a quem tenho o privilégio de chamar de amigo e mestre. À Ester, Rafael, Ana, Andreia, Luciano e Daniel Souza, que em *koinonia* tanto me apoiaram em terminar esta pesquisa.

Aos amigos de toda a vida, pela certeza de que sempre encontraria o apoio necessário - apesar de minhas ausências - agradeço à Mariana Boujikian, Marcela Delia, Natália Dama, João Felipe Galin, Jorge Silva e Felipe Ziccardi. Aos amigos da Vila, que com fé e amizade forjamos comunidade: Natalia Blanco, Bruna Carone, Luiza Thomaz, Igor Baden Powell, e Luana Zapparoli. A Willian de Melo e Andreia Fernandes, caminhar com vocês é profecia e graça. Àqueles com quem compartilhei o teto e a vida nos últimos anos: Arthur Scaffi, Victor Vaccaro, Luiza Penteado e Ana Julia Campacci, obrigado pelos incentivos, risadas, jantares e pela paciência.

À minha família, pelo privilégio desta ser espaço de acolhida e apoio para todas as minhas aventuras. Agradeço aos meus avós Rubens e Mércia Pupo, pelo exemplo de amor e cuidado. À minha tia Márcia Quintino, pelo exemplo de fé e compromisso. À minha irmã, Laura, pela parceria, sensibilidade, humor característico e coragem de sempre alçar novos voos. Ao meu pai, Ricardo Quintino, e minha mãe, Carla Pupo, por sempre terem priorizado a nossa educação, serei eternamente grato pelo carinho e dedicação de vocês.

Ao Rodrigo Toneto, meu companheiro, por ter me acompanhando neste projeto do começo ao fim, do processo de seleção até o depósito. Com o coração tranquilo te agradeço pela escolha que fizemos de amar sem medo de ser feliz.

Àquele que é criador e sustentador de toda a vida, graças dou.

O lugar que um país pode ocupar no mundo é duplamente determinado. De um lado, estão condicionantes econômicas, sociais, políticas e culturais internas. De outro, a correlação de forças internacionais. Por maiores constrangimentos que esses fatores possam exercer – e sabemos que não são pequenos –, sempre haverá espaço, maior ou menor, para modificar seu curso. Afinal a política, incluindo a política externa, é essencialmente construção histórica coletiva, por certo condicionada, mas não mera expressão de supostas “determinações objetivas”, como se a “objetividade” não fosse também obra da ação humana.

(Marco Aurélio Garcia)

Resumo

PUPO, A. Q. **O BNDES durante as presidências de Lula e Dilma: uma análise do uso do banco para o desenvolvimento entre 2003-2016**. 2022. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

A pesquisa tem como objetivo analisar e caracterizar o papel que Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES cumpriu no projeto de desenvolvimento dos governos do Presidente Lula e da Presidenta Dilma, entre 2003 e 2016. Para tal, utilizamos como fonte de análise (i) os dados de desembolsos do banco no período, (ii) discursos dos presidentes do BNDES e (iii) entrevistas realizadas com agentes técnicos e políticos envolvidos no seu uso. Iniciamos esse trabalho com uma revisão bibliográfica sobre o histórico de dos bancos de desenvolvimento, tendo como objetivo construir os contornos e características do objeto de pesquisa que nos propomos a investigar. Ao analisar o caso específico do BNDES, retomamos sua trajetória histórica (1952-2002) para compreender os diferentes usos que esse instrumento institucional teve, observando seus desembolsos setoriais e o contexto político-econômico em que estava inserido. Na pesquisa específica do período petista (2003-2016), a pesquisa concluiu que o BNDES passou por uma reestruturação e redimensionamento que recuperou seu papel como banco de desenvolvimento clássico colocando-o em posição de destaque na coordenação e articulação do novo projeto de desenvolvimento nacional. Esse arranjo político-institucional tem seu momento mais estruturado entre os anos de 2007 e 2011. O uso do banco é caracterizado pelos grandes aportes na infraestrutura, diversificação dos desembolsos, apoio à exportação e internacionalização de empresas e pela sua política anticíclica em resposta à crise de 2008. Também são identificados problemas de desencontros entre a equipe econômica do Governo Federal e a agenda do banco, e de adesão do empresariado brasileiro às estratégias e incentivos colocados em prática BNDES.

Palavras-chave: Políticas de Desenvolvimento. Banco de desenvolvimento. Política Industrial. BNDES. Partido dos Trabalhadores.

ABSTRACT

PUPO, A. Q. **The BNDES during the presidencies of Lula and Dilma: an analysis of the use of the bank for development between 2003-2016.** 2022. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

The research aims to analyze and characterize the role that the National Bank for Economic and Social Development - BNDES played in the development project of the governments of President Lula and President Dilma, from the Worker's Party (PT), between 2003 and 2016. For such, we used as sources of analysis (i) data on the bank's disbursements in the period, (ii) speeches from BNDES presidents and (iii) interviews with technical and political agents involved in its use. We started this work with a bibliographic review on the history of development banks, aiming to build the contours and characteristics of the research object that we propose to investigate. When analyzing the specific case of the BNDES, we resume its historical trajectory (1952-2002) to understand the different uses that this institutional instrument had, observing its sectoral disbursements and the political-economic context in which it was inserted. In the specific research of the PT period (2003-2016), the research concluded that the BNDES underwent a restructuring and resizing that recovered its role as a classic development bank, placing it in a prominent position in the coordination and articulation of the new national development project. This political-institutional arrangement had its most structured moment between 2007 and 2011. The use of the bank is characterized by large investments in infrastructure, diversification of disbursements, support for exports and internationalization of companies and by its counter-cyclical policy in response to the 2008 crisis. Problems are identified of mismatches between the Federal Government's economic team and the bank's agenda, and on the adhesion of the Brazilian private sector to the strategies and incentives put in place by the BNDES.

Keywords: Development Policies. Development Bank. Industrial Policy. BNDES. Workers Party.

RESUMEN

PUPO, A. Q. **El BNDES durante las presidencias de Lula y Dilma: un análisis del uso del banco para el desarrollo entre 2003-2016.** 2022. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

La investigación tiene como objetivo analizar y caracterizar el papel que el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social - BNDES cumplió en el proyecto de desarrollo de los gobiernos del presidente Lula y de la presidenta Dilma, del Partido de los Trabajadores (PT), entre 2003 y 2016. Para eso, utilizamos como fuente de análisis (i) datos de los desembolsos del banco en el período, (ii) discursos de los presidentes de BNDES y (iii) entrevistas con agentes técnicos y políticos involucrados en su uso. Iniciamos este trabajo con una revisión bibliográfica sobre la historia de los bancos de desarrollo, con el objetivo de construir los contornos y características del objeto de investigación que nos proponemos investigar. Al analizar el caso específico del BNDES, retomamos su trayectoria histórica (1952-2002) para comprender los diferentes usos que tuvo este instrumento institucional, observando sus desembolsos sectoriales y el contexto político-económico en que se insertó. En la investigación específica del período PT (2003-2016), la investigación concluyó que el BNDES pasó por una reestructuración y un redimensionamiento que recuperó su papel de banco de desarrollo clásico, ubicándolo en una posición destacada en la coordinación y articulación del nuevo proyecto de desarrollo nacional. Este arreglo político-institucional tuvo su momento más estructurado entre los años 2007 y 2011. El uso de banco se caracteriza por grandes inversiones en infraestructura, diversificación de los desembolsos, apoyo a las exportaciones e internacionalización de las empresas y por su política anticíclica en respuesta a la crisis de 2008. Se identifican problemas de desajuste entre el equipo económico del Gobierno Federal y la agenda del banco, y en la adhesión del empresariado brasileño a las estrategias e incentivos puestos en marcha por el BNDES.

Palabras clave: Políticas de Desarrollo. Banco de Desarrollo. Política industrial. BNDES. Partido de los Trabajadores.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Participação do BNDES na Formação Bruta de Capital Fixo e no Produto Interno Bruto entre 1952 e 2017	69
Figura 2 – Desembolsos totais do BNDES por ano entre 1995 e 2018	98
Figura 3 – Composição setorial dos desembolsos do BNDES entre 1995 e 2020	102
Figura 4 – Desembolsos para o setor industrial por mandato presidencial	104
Figura 5 – Desembolsos para o setor de infraestrutura por mandato presidencial	108
Figura 6 - Desembolsos da linha BNDES- <i>exim</i> pós-embarque por destino do bem ou serviço entre 1998 e 2018	112
Figura 7 - Desembolsos BNDES- <i>exim</i> pós-embarque das exportações financiadas por categoria de uso entre 1998 e 2016	113
Figura 8 - Desembolsos setoriais do BNDES em reais entre 1995 e 2020	142

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Composição da alocação setorial do BNDES por mandato presidencial ..	103
Tabela 2 – Número de países por faixas de desembolso de 1998 a 2018	110
Tabela 3 – Países destino de mais de US\$ 1 bilhão entre 1998 e 2018	111

LISTA DE ABREVIATURAS

AAAA	Agenda de Ação Addis Abba
AADFI	Association of African Development Finance Institutions
ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ADFIAP	Association of Development Financing Institutions in Asia and the Pacific
ALIDE	Associação Latino-Americana de Instituições Financeiras de Desenvolvimento
ADFIMI	Association of National Development Finance Institutions in Member Countries of the Islamic Development Bank
BB	Banco do Brasil
BC	Banco Central do Brasil
BD	Banco de Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CDB	China Development Bank
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DEM	Democratas (Partido Político)
GHQ/SCAP	Quartel General do Comandante Supremo das Forças Aliadas no Japão
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IBJ	Industrial Bank of Japan
IDB	Industrial Development Bank (Canada)
IMF	International Monetary Fund
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
JDB	Japan Development Bank
KDB	Korea Development Bank
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MCT	Ministério da Indústria e Tecnologia
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MITI	Minister of Trade and Industry (Japão)
MPMEs	Micro, pequenas e médias empresa
Nanfisa	Nacional Financiera
NDB	New Development Bank
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PIL	Programa de Investimento em Logística
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PND (I e II)	Plano Nacional de Desenvolvimento
PSI	Programa de Sustentação do Investimento
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
WGB	World Bank Group

SUMÁRIO

Introdução	1
Capítulo 1 – O Banco de Desenvolvimento enquanto objeto de estudo: instrumentos institucionais e ideologias específicas	9
1.1. Banco de desenvolvimento: construindo um objeto de estudo	9
1.1.1 O processo histórico de formação dos bancos de desenvolvimento	12
1.1.2 O desenvolvimento japonês no pós-Guerra e a análise de Chalmers Johnson ..	17
1.1.3 O desenvolvimento sul-coreano no pós-Guerra e a análise de Alice Amsden....	22
1.1.3 A disseminação dos BDs do pós-Guerra até a década de 1970	29
1.1.4 O impacto do neoliberalismo no uso dos Bancos de Desenvolvimento.....	33
1.1.5 Os Bancos de Desenvolvimento no novo século.....	34
1.2. Bancos de desenvolvimento enquanto instrumentos institucionais	35
1.2.1 Uma atuação estatal para além das falhas de mercado.....	40
1.3. A interação entre os bancos e os projetos de desenvolvimento	43
1.4. Conclusões e desdobramentos metodológicos	46
Capítulo 2 - O Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES: histórico, narrativas e dados	51
2.1. Metodologia para o estudo do BNDES durante as gestões petistas	51
2.2.A trajetória histórica do Banco Nacional de Desenvolvimento Social	53
2.2.1 Precedentes e contexto histórico da fundação do BNDE	54
2.2.2 A década de 1950 e as principais influências no banco nascente	56
2.2.3 A década de 1960 e a instabilidade política nacional	58
2.2.4 A década de 1970: dos Planos Nacionais de Desenvolvimentos à inflexão do ciclo desenvolvimentista do banco.....	59
2.2.5 A década de 1980 e a mudança de paradigmas em relação ao Estado.....	61
2.2.6 A década de 1990: a década neoliberal	63
2.2.7 Conclusões preliminares a partir da análise histórica do uso do BNDES	68
2.3.O BNDES durante os anos de Lula e Dilma	72
2.3.1 Narrativas e discursos acerca do uso do BNDES por seus presidentes.....	73
2.3.1.1 O BNDES e desenvolvimento no programa de governo do candidato Luiz Inácio Lula da Silva.....	74
2.3.1.2 Carlos Lessa: “a volta dos desenvolvimentistas” e a atualização do discurso .	77
2.3.1.3 Mantega e Demian: um interlúdio de reorganização do governo federal	82
2.3.1.4 A bases da longa presidência de Luciano Coutinho	87
2.3.1.5 Conclusões preliminares acerca das narrativas apresentadas	92

2.3.2 Dados de desembolso do BNDES durante os anos Lula e Dilma	97
2.3.2.1 Desembolsos totais do sistema BNDES.....	98
2.3.2.2 Alocação setorial dos desembolsos do BNDES	100
2.3.2.3 Subsetores industriais.....	104
2.3.2.4 Subsetores de infraestrutura	107
2.3.2.5 Internacionalização de empresas brasileiras.....	109
2.3.2.6 Conclusões parciais sobre os dados apresentados.....	115
2.4. Encontros e desencontros das narrativas e dados.....	116
Capítulo 3 – A distância entre intenção e gesto: uma análise de entrevistas com agentes relevantes do período	120
3.1.O método das entrevistas e a lista dos entrevistados	120
3.2. Temas que emergiram da pesquisa	122
3.2.1 A caracterização do período como petista	123
3.2.2 Articulação e coordenação do BNDES com o Executivo Federal	127
3.2.3 A crise de 2008 e o papel anticíclico do BNDES	136
3.2.4 O papel do setor industrial e de infraestrutura na agenda do banco.....	140
3.2.5 A estratégia internacional do BNDES.....	148
3.3. Considerações finais sobre as entrevistas	154
Conclusões	158
Referências	166

Introdução

A crise de 2008 é um marco que poucos pesquisadores contemporâneos das ciências sociais conseguem passar ao largo. Suas causas, significados e consequências são debatidos por diversas linhas teóricas e parecem ter muito a nos dizer sobre o funcionamento do sistema político, econômico e social aparentemente hegemônico no mundo no início do século XXI. Há um efeito pouco estudado desta crise, mas que foi identificado pelo Banco Mundial (WBG) em um artigo assinado por José de Luna-Martinez e Carlos Leonardo Vicente (2012): um novo interesse pelos bancos de desenvolvimento em diversos países do mundo.

O objetivo desta pesquisa é caracterizar o uso do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) durante as gestões do Presidente Lula e da Presidenta Dilma entre 2003-2016, e o papel que o banco teve como parte do arranjo político-institucional do projeto de desenvolvimento desses governos.

A hipótese a partir do qual partimos é de que os bancos de desenvolvimento são instrumentos fundamentais para a implementação e coordenação de projetos de desenvolvimentos. A partir dessa noção, propomos a hipótese de pesquisa de que a partir de 2003 o BNDES volta a ser utilizado como Banco de Desenvolvimento clássico, sendo um dos principais instrumentos para a tentativa de aplicação de um novo projeto de desenvolvimento no período petista.

Para operacionalizar esta pesquisa, trabalharemos com os dados das operações e dos desembolsos realizados pelo BNDES ao longo do período, focando na análise de alocação setorial e internacionalização de empresas. Esses dados são contrapostos às propostas e discursos públicos realizados pelos dirigentes do banco e do governo federal, no que se refere ao projeto de desenvolvimento enunciado e as justificativas teóricas articuladas. Para compreender as mediações existentes e a articulação entre os atores públicos e privados relativos à operação do banco, foram realizadas entrevistas com técnicos e dirigentes do banco, assim como atores políticos relevantes.

Enquanto os Estados Unidos, país desenvolvido e principal centro hegemônico do capitalismo contemporâneo sofreu uma queda de 2,54% do seu Produto Interno Bruto

(PIB)¹ em 2009, e um crescimento pequeno nos dois anos seguintes – 2,56% em 2010 e 1,55% em 2011 - em decorrência da crise de 2008, alguns países em desenvolvimento como a China apresentaram uma taxa de crescimento muito grande². O Brasil, neste mesmo período, apresentou a sua maior taxa de crescimento em comparação às duas décadas anteriores³ no ano de 2010. Este acréscimo anual do produto brasileiro em 7,53%, ao lado de outras taxas de crescimento da economia brasileira observadas ao longo da primeira década do milênio, fez com que alguns economistas brasileiros passassem a utilizar a expressão “crescimento a taxas chinesas”⁴, apesar das grandes diferenças do processo desenvolvimento dos dois países que ficariam mais claras ao longo do tempo.

Por outro lado, há algo em comum no modo como o crescimento econômico se deu nos dois países. Um instrumento que foi utilizado por ambos os nesse período e que será o objeto desta pesquisa: o banco de desenvolvimento (BD). No Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), fundado em 1952, e na China o Banco de Desenvolvimento Chinês (CDB), fundado em 1994.

Dados do relatório do BNDES de 2010 indicam que o banco teve um desembolso total de US\$ 110 bilhões de dólares, em valores deflacionados, tornando-se um dos maiores BD do mundo em montante desembolsado. Musacchio e Lazzarini (2014) indicam que nesse ano o banco brasileiro desembolsou três vezes mais que o Banco Mundial (WGB) e se tornou um dos mais lucrativos, rentáveis e eficientes BD do mundo⁵.

Apesar de 2010 ser um ano de especial crescimento na economia brasileira, cremos que o BNDES foi um instrumento reforçado tanto financeiramente como politicamente desde 2003 com a ascensão ao governo federal do Presidente Luís

¹ *GDP Growth Rate 1961-2020*. Macrotrends LLC Disponível em:

<https://www.macrotrends.net/countries/BRA/brazil/gdp-growth-rate> Acesso 20.jul. 2020

² Crescimento do PIB chinês de 9,4% em 2009, 10,64% em 2010 e 9,55% em 2011.

³ Decréscimo do PIB de 0,13% em 2009, crescimento de 7,53% em 2010 e de 3,97% em 2011.

⁴ Como na fala de Guido Mantega, em 2007 enquanto Ministro da Fazenda, ao jornal O Globo (12/07/2007), que considerava o crescimento de 9,6% nas vendas do varejo no primeiro semestre de 2007 e de 8,3% na massa salarial como “taxas chinesas”. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/economia/economia-brasileira-apresenta-taxas-chinesas-em-alguns-indicadores-avalia-mantega-4171157> Acesso 20.jul. 2020

⁵ Lucratividade medida enquanto retorno sobre o ativo, rentabilidade enquanto retorno sobre o patrimônio líquido e eficiência enquanto lucro por empregado. (Musacchio e Lazzarini, 2014. p. 277).

Inácio Lula da Silva e como parte de um novo projeto de desenvolvimento colocado em prática.

Dados compilados dos relatórios anuais do banco nos mostram o crescimento no tamanho do banco de forma contínua e acima da inflação, de um patamar de US\$ 16 bilhões por ano durante a segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso, para US\$ 22 bilhões na primeira gestão de Lula, e US\$ 73 bilhões no seu segundo mandato. A primeira gestão da Presidenta Dilma Rousseff mantém a média mais alta da história do banco, com desembolsos na média de US\$ 89 bilhões ao ano. O curto segundo mandato da Presidenta (2015-2016), interrompido pelo processo de impeachment, tem uma queda grande nos desembolsos com média anual de US\$ 35 bilhões. Os dois anos seguintes, já com o governo federal comandado por Michel Temer, a trajetória de queda do tamanho dos desembolsos continua, com uma média de US\$ 21 bilhões ao ano.

As especificidades de cada um desses períodos são examinadas mais adiante (capítulo 2) com base nos relatórios anuais do banco, revisão da literatura e análise documental de entrevistas dadas por políticos e técnicos relacionados ao banco, assim como algumas entrevistas realizadas no âmbito desta pesquisa.

O papel que o BNDES desempenhou na economia brasileira ao longo das gestões petistas nos desperta interesse por compreender como é que este instrumento se localiza na estratégia de desenvolvimento que estes governos tentavam aplicar. Os repasses feitos pelo Tesouro Nacional, que somaram R\$ 105 bilhões, em valores correntes, no ano de 2010, ajudaram a financiar tanto o Programa de Aceleração do Crescimento⁶ como o Programa de Sustentação do Investimento⁷, programas que ultrapassam os limites institucionais do Banco.

⁶ O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado em 2007 pelo Governo Federal. De acordo com texto institucional disponível no site do Ministério do Planejamento, foi responsável pelo planejamento e execução de obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética. O PAC 1 previa dispêndios de cerca de R\$ 500 bilhões até 2010, e o PAC de R\$ 700 bilhões até 2014. No total, cerca de R\$ 1,5 trilhão foram executados ao longo do período, de acordo com a análise do Tribunal de Contas da União.

⁷ O Programa de Sustentação do Investimento (PSI) foi criado em 2008 pelo Governo Federal e operado por meio de repasses do BNDES até 2011, e posteriormente pela Finep. Consistia no oferecimento de linhas de crédito com juros subsidiados às empresas, para estimular a produção, aquisição e exportação de bens de capital e inovação tecnológica (Ellery Jr. et al., 2018)

Esse conjunto de iniciativas demonstra uma ampliação do papel do Estado na economia nacional, após uma década de políticas de inspiração neoliberal que visavam diminuir a intervenção estatal. Muitos pesquisadores e analistas políticos, contrários ou favoráveis a essas políticas, perceberam traços mais fortes ou mais fracos da ideologia desenvolvimentista⁸ nessa atuação estatal na economia durante as gestões petistas.

Ao observarmos as interpretações e tentativas de classificar o projeto de desenvolvimento que norteava a atuação das gestões petistas, percebemos a importância de buscar um referencial teórico que nos permita separar intenções, projetos, aplicação e resultados.

Para nos posicionarmos acerca deste tema partimos de uma leitura de Alexandre Gerschenkron (1953) em seu artigo sobre a industrialização de países atrasados, que é tido como uma primeira referência de pesquisa sobre o uso de bancos para o desenvolvimento.

“O esboço precedente teve o propósito de listar alguns fatores básicos que, historicamente foram peculiares às situações econômicas de países atrasados e geraram maior velocidade de crescimento e estruturas produtivas diferentes na indústria. Nos países atrasados, o efeito desses fatores básicos foi muito reforçado pelo *uso de certos instrumentos institucionais* e pela *aceitação de ideologias específicas a favor da industrialização*”. (p. 73, grifo nosso)

Para o autor, o processo de *catch up*⁹ dos países outrora atrasados foi reforçado pela conjugação do uso de “certos instrumentos institucionais” e a aceitação de “ideologias específicas a favor da industrialização”. A contribuição da sua análise para a história dos BD é exposta no primeiro capítulo. Vamos nos deter agora nessa separação proposta pelo autor que nos auxilia metodologicamente na pesquisa.

Tal separação proposta por Gerschenkron nos permite compreender que os bancos de desenvolvimento são instrumentos institucionais em constante tensão e relação com ideologias específicas, que no contexto de sua origem no final do século

⁸ O desenvolvimentismo é um termo amplo, que será explorado com mais detalhes ao longo do capítulo 2. Trata-se de uma ideologia político-econômica que crê na capacidade dos Estados não desenvolvidos em utilizarem estratégias estatais específicas para alavancar a industrialização e alcançar o desenvolvimento.

⁹ Do inglês “alcançar”. Este termo é utilizado na literatura econômica de desenvolvimento como o movimento de convergir a um estágio mais avançado de desenvolvimento.

XIX, são de favorecimento da industrialização. Essa lógica relacional nos ajuda a olhar nosso objeto sempre numa interação entre forma e conteúdo, entre a estrutura do banco, seus desembolsos, mas também o projeto de desenvolvimento que orienta seu uso. Também nos oferece uma perspectiva de análise para o uso feito por diferentes governos em determinados contextos históricos, de acordo com a aceitação de projetos de desenvolvimento que permeavam cada sociedade. Projetos esses que poderiam ser hegemônicos ou não.

A escolha dos substantivos derivados dos verbos “usar” e “aceitar” abre uma série de possibilidades de análise. Em primeiro lugar, na lógica da *utilização* para refletirmos como é que os diferentes projetos de desenvolvimento de cada período são aplicados e operacionalizados através desse instrumento institucional, o banco de desenvolvimento. Em segundo lugar, na lógica da *aceitação de ideologias específicas*, refletir sobre (i) a ideologia que estava presente nos projetos de desenvolvimento, mas também o (ii) grau de aceitação deles em determinado contexto.

Este ponto é de especial interesse pelas notáveis disputas políticas em torno das teorias econômicas sobre o desenvolvimento que se arrastaram ao longo de todo o longo século XX. Como nota Romero (2017, p. 8):

“A história dos bancos públicos de desenvolvimento reflete as mudanças nas finanças do desenvolvimento, com um deslocamento ao longo dos últimos 40 anos de um foco na industrialização nacional para o surgimento de um paradigma de desenvolvimento liderado pelo mercado”.

São, portanto, dois grandes blocos interligados e necessários de serem analisados antes de partimos para o estudo de caso concreto. O primeiro, sobre os instrumentos em si, os bancos de desenvolvimento. O segundo sobre as ideologias, que são traduzidas através de projetos de desenvolvimento específicos. Como resultado da interação entre esses dois blocos, poderemos compreender quais são os elementos mais importantes de análise para o estudo específico do BNDES.

A pesquisa realizada por Nunes (2018) sobre o projeto de desenvolvimento dos governos Lula, corrobora a visão de uma dupla discussão que leva em consideração

tanto o tipo de *estratégia* como o tipo de *Estado*. O que nos mostra o potencial analítico do arcabouço teórico utilizado também para o contexto brasileiro.

Deste modo, a presente pesquisa apresenta-se com um estudo de caso do BNDES, e possui desenho metodológico heterogêneo, fazendo uso de diferentes metodologias. Inicia-se com uma revisão bibliográfica para delimitar os contornos do objeto de pesquisa geral, seguida de análise documental para traçar a trajetória histórica do objeto de pesquisa específico. Em seguida, de análise de discurso, análise de dados e entrevistas para propor interpretações sobre o período estudado.

O capítulo 1 inicia-se com a tentativa de conceituar, a partir de uma revisão da bibliografia histórica sobre esses instrumentos de desenvolvimento, o que são os BDs, seu processo de formação, suas fases históricas e seus principais tipos de atuação na economia. Não há vasta literatura que trate especificamente sobre esse objeto, mas sim fontes tanto da história econômica, como da sociologia do desenvolvimento que nos auxiliam - ao lado de documentos de instituições financeiras de desenvolvimento - na construção deste objeto.

Por se tratar de uma análise de cunho sociológico, daremos especial atenção há como os BDs geram espaços de interação entre o Estado e as diferentes frações da burguesia. Em termos mais econômicos, entre o setor público e o setor privado. Deste modo, partiremos da noção que o papel que cada um deles desempenha/deve desempenhar na economia nacional é um dos temas clássicos no embate entre diferentes linhas do pensamento econômico e da teoria sociológica.

Como expresso por Chalmers Johnson no prefácio de seu clássico sobre o desenvolvimento japonês (1982, p. 7): “Talvez o mais antigo e mais básico assunto de estudo da economia política é a relação entre instituições governamentais e a atividade econômica”.

Seguindo a noção trazida por Gerschenkron, nossa análise não pode descolar o objeto de estudo em si, os bancos de desenvolvimento, dos projetos de desenvolvimento que se relacionam com essa instituição, e que são aplicados através delas. Projetos que trazem em si dimensões diversas, como diferentes conceitos de desenvolvimento e estratégias específicas para alcançá-lo. Em um BD esses projetos se expressam na agenda e nas prioridades que os governos aplicam em suas gestões,

influindo sobre a alocação setorial, linhas de financiamento específicas e condicionantes contratuais que são possíveis de serem pesquisadas através dos relatórios e dados disponibilizados.

A conclusão desse capítulo se propõe a avançar na análise das diferentes formas de interação entre os bancos de desenvolvimento e os projetos de desenvolvimento, oferecendo um referencial teórico e metodológico para o estudo de caso que se segue na pesquisa.

O capítulo 2 inicia o estudo de caso específico do BNDES. Em sua primeira seção apresentamos a metodologia escolhida para o estudo do BNDES, utilizando a perspectiva analítica construída no primeiro capítulo, e apresentando a sua estrutura. Em seguida, faz-se a reconstrução da trajetória histórica do BNDES desde sua fundação em 1952 até o final da presidência de Fernando Henrique Cardoso em 2002, observando-se as principais características de cada fase do banco a partir da alocação setorial dos desembolsos e dos diferentes contextos políticos que influenciam os projetos de desenvolvimento aplicado no banco. Adentrando no período do recorte específico dessa pesquisa, os anos nos quais o Executivo Federal era comandado por Lula e Dilma (2003-2016), iniciamos a seção apresentando as fontes de dados discursivos e numéricos que foram utilizadas. Deste modo, a análise se divide entre os textos dos discursos de posse e nos relatórios anuais dos 4 presidentes que o BNDES teve ao longo do período por um lado, e dos dados de desembolso disponíveis nos relatórios de resultados operacionais. Por fim, esse capítulo é concluído com a identificação de pontos de encontro e desencontro entre os discursos acerca do uso de banco e os resultados observáveis nos desembolsos. Os temas principais que emergem destas análises são levados para a rodada de entrevistas realizada em seguida.

No capítulo 3 trabalharemos com base nas sete entrevistas realizadas com técnicos, assessores e dirigentes do banco, assim com dois ex-Ministro do período petista. Este capítulo está construído em torno de cinco temas, que emergiram tanto da análise feita no capítulo anterior, como das próprias entrevistas, que foram realizadas com o método de questionário semiestruturado. Em seguida, buscaremos consolidar algumas conclusões desta pesquisa. Da interação entre discurso, dados, documentos e entrevistas, e tendo em vista a discussão teórica feita acerca do

funcionamento dos Bancos de Desenvolvimento, buscaremos caracterizar as principais tendências do uso feito do BNDES ao longo das gestões petistas, e como este se relaciona com os discursos acerca das estratégias de desenvolvimento que eram propagadas.

A caracterização mais ampla do modelo de desenvolvimento das gestões petistas segue em aberto e com forte debate na literatura. Em especial, pela expectativa que se gerou em torno da dita “volta” dos desenvolvimentistas ao BNDES, parte da literatura tentou caracterizar o projeto de desenvolvimento do período como um tipo de neodesenvolvimentismo, novo desenvolvimentismo ou social-desenvolvimentismo. Esta pesquisa não entrará no debate dessa caracterização mais geral, mas busca contribuir, a partir da análise específica do uso do BNDES, com evidências empíricas que poderão ser utilizadas para nesta discussão.

O “atraso” (Gerschenkron, 1952), a “periferia” e o “subdesenvolvimento” (Prebisch, 1948; Furtado, 1961), a “dependência” (Gunder Frank, 1969), a “pobreza” (Sen, 1999) e o “resto” (Amsden, 2001) são diferentes conceitos, imbuídos de diferentes tradições teóricas, que dizem respeito aos efeitos da desigualdade. Desigualdade esta que aparenta ser inerente ao modo como opera o capitalismo em escala global. Compreender as experiências dos países que tentaram e superaram essa condição – pelo menos em parte – é importante tanto para aperfeiçoar a nossa análise do funcionamento do capitalismo e dos diferentes tipos do Estado neste sistema, assim como para refletir se há e quais são as estratégias viáveis para superar a desigualdade e seus trágicos efeitos sociais.

Capítulo 1

O Banco de Desenvolvimento enquanto objeto de estudo: instrumentos institucionais e ideologias específicas

1.1. Banco de desenvolvimento: construindo um objeto de estudo

Em estudo realizado pelo Banco Mundial com o nome *2017 Survey of National Development Banks*, 230 instituições foram identificadas como bancos de desenvolvimento filiados à Federação Mundial de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (WFDFI). Antes de discutir os resultados da pesquisa, os autores do relatório apresentam nota metodológica sobre a amostra. Nela, informam que o uso do termo banco de desenvolvimento (BD) não é universal, e que há grande variação tanto nos termos utilizados como em sua constituição institucional, área de abrangência, mandato legal e forma de operação. Para aquela pesquisa, é proposto o conceito de “qualquer forma de instituição financeira que um governo nacional total ou parcialmente possui ou controla e que para qual foi dado um mandato legal explícito de alcançar objetivos socioeconômicos em uma região, setor, ou segmento de mercado” (Luna-Martinez, 2018, pg. 12).

A noção de “qualquer instituição” não nos ajuda a compreender o papel específico dos bancos de desenvolvimento, mas nos alerta para a multiplicidade de forma que este instrumento pode ter. Do ponto de vista semântico, temos uma primeira dificuldade. Nem todos os países adotam o termo “banco” para se referir aos BDs, sendo utilizado o termo mais amplo: “instituições financeiras de desenvolvimento”.

Por outro lado, em alguns países, não há apenas uma instituição que concentra as funções tradicionais de um BD. É o caso de alguns países latino-americanos, como explorado por Kulfas (2018). Para tal, ele utiliza a expressão em espanhol *banca de desarrollo*, mais ampla do que uma única instituição bancária e que são arranjos institucionais que complementam o papel dos BDs com outras instituições de assistência financeira e sistemas de garantias. Essa perspectiva permite a análise de países sem a existência de um BD tradicional, como é o caso da Argentina, onde o *Banco Nación* e o *Banco de Inversión y Comercio Exterior* (BICE) formam um sistema de *banca de desarrollo* para o economista e atual Ministro de Desenvolvimento Produtivo no país.

O estudo de casos produzido por Kulfas se soma a uma série de publicações sobre o tema ao longo da década de 2010. O próprio *survey* do WGB de 2017 é uma extensão de um estudo similar realizado em 2012 por equipe sob a mesma coordenação. Essa retomada de interesse pelos BD é identificada pela literatura como um impulso gerado após a crise financeira de 2008, causada pelo papel ativo na política econômica anticíclica¹⁰ que esses bancos desenvolveram em diversos países, em especial na América Latina. Movimento que foi seguido por bancos na Ásia e Europa (Luna-Martinez e Vicente, 2012). Musacchio e Lazzarini (2014) apontam inclusive que o pacote federal norte-americano de combate à crise possuía um valor de 4 bilhões de dólares para a criação de um banco de desenvolvimento voltado à infraestrutura que acabou não se concretizando.

A maior parte dos relatórios do período, tanto do Banco Mundial, como do Eurodad (Romero, 2017), focam suas análises na política de financiamento anticíclico que essas instituições desempenharam, considerada essencial para o abrandamento dos efeitos da crise financeira. Um exemplo de maior consenso que se atingiu neste momento em torno da importância dos BDs é a sua presença na Agenda de Ação Addis Abba (AAAA), documento aprovado por todos os membros das Nações Unidas como resultado da III Conferência sobre Financiamento do Desenvolvimento, realizada em 2015 na Etiópia.

O texto da AAAA, na seção de áreas de ação, reconhece que os “bancos de desenvolvimento nacionais e regionais também cumprem um valioso papel anticíclico, em especial diante de crises financeiras nas quais o setor privado se torna altamente avesso ao risco¹¹” (United Nations, 2015, p. 16). Ainda se refere ao papel que os BDs podem desempenhar na provisão de crédito aos setores nos quais os bancos comerciais não estão engajados, como infraestrutura, energia, agricultura, industrialização, ciência, tecnologia e inovação. O papel do financiamento das micro, pequenas e médias empresas também é citado. O documento encerra essa seção pedindo a expansão da atuação dos BDs nessas áreas e o apoio de atores relevantes

¹⁰ Políticas econômicas anticíclicas são aquelas nas quais o Estado ativamente incide no ambiente econômico para minimizar os efeitos dos ciclos econômicos, e são defendidas majoritariamente por economistas de perspectiva keynesiana. Em momentos de contração econômica, por exemplo, políticas anticíclicas podem ser utilizadas para garantir o investimento quando há retração do crédito privado.

¹¹ Tradução do autor.

internacionalmente – públicos ou privados – a esses bancos nos países em desenvolvimento. Trata-se de uma agenda ampla e que só é possível, porque os bancos de desenvolvimento hoje possuem uma gama de produtos de financiamento que foram se expandindo e se especializando ao longo da sua história.

Em 2020¹², a WFDFI congrega 328 instituições de 154 países. Da mesma forma como os relatórios do WGB identificaram, trata-se de uma árdua tarefa nomear quais são bancos de desenvolvimento, como um tipo específico de instituição. A Federação Mundial é composta das associações regionais da África (AADFI), Ásia e Pacífico (ADFIAP), América Latina (ALIDE) e dos países membros do Banco de Desenvolvimento Islâmico (ADFIMI). Em cada região essas associações possuem como membros instituições nacionais e subnacionais que podem se enquadrar como bancos de desenvolvimento, possuindo ou não esse nome.

Além dos BD existentes a nível nacional, existe também uma série de instituições multilaterais – regionais ou globais – de financiamento do desenvolvimento. As mais conhecidas são o Banco Mundial (WBG), fundado a partir do *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD), e o Fundo Monetário Internacional (IMF), ambos são instituições criadas no Sistema Bretton Woods em 1944¹³. No nível regional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), criado em 1959 também cumpre papel relevante no sistema de crédito de longo prazo no continente.

Muitas pesquisas acadêmicas já discorreram sobre a sua atuação histórica destas instituições e os efeitos que as políticas por elas patrocinadas tiveram tanto no desempenho econômico como nos resultados sociais dos países que tiveram que aceder aos seus créditos (Chang, 2006). Além disso, como indicado no estudo do *Global Economic Governance Initiative* da Universidade de Boston (Stuart e Gallagher, 2016), os bancos nacionais de desenvolvimento são atores essenciais e

¹² De acordo com o plano estratégico da instituição. Disponível em: <https://wfdfi.net/strategic-plan/> Acesso em: 23.jul. 2020

¹³ As instituições de Bretton Woods foram criadas em um encontro realizado entre 43 países, em cidade com o mesmo nome, nos Estados Unidos. No contexto do final da II Guerra Mundial, a proposta era estabelecer uma nova ordem econômica pós-guerra. Influenciada pelo economista britânico John Maynard Keys, e pelos americanos Henry Morgenthau e Dexter White, a proposta era de um consenso por estabilidade, e oportunidade de financiamento tanto para a reconstrução dos países devastados pela guerra, como aos países com dificuldade em suas balanças de pagamento.

muitas vezes esquecidos. Seus ativos somam US\$ 5 trilhões e desbancam em tamanho, mandato e relevância local os bancos multilaterais de desenvolvimento.

Sendo assim, não focaremos esta pesquisa em instituições internacionais. Ainda que a ação dos bancos de desenvolvimento nacionais esteja para além das suas fronteiras, focaremos na sua atuação a partir de seus Estados nacionais.

Pela grande variedade de formas e conteúdos possíveis para os BD, é necessário realizar uma conceituação mais específica para os termos desta pesquisa. Apesar da grande quantidade existente atualmente, a história do surgimento destas instituições remonta a poucos casos específicos no processo de industrialização tardia de países como a França e Alemanha (Gerschenkron, 1952). Teve considerável crescimento com a disseminação de instituições financeiras governamentais no pós-II Guerra Mundial (De Aghion, 1999) perdurando ao longo do século XX, e tendo novo impulso com a criação de novas instituições e fortalecimento das existentes após a crise de 2008 (Romero, 2017). Essa avaliação, numa perspectiva histórica de longa duração é importante para compreender dentre as diferentes formas de atuação dessas instituições, o que constitui um banco de desenvolvimento em si, como este interage com os projetos de desenvolvimento e qual o conceito de BD que adotaremos para esta pesquisa.

1.1.1. O processo histórico de formação dos bancos de desenvolvimento

Gerschenkron (1952) é o primeiro autor a identificar na existência de um tipo específico de banco na Europa Continental, um instrumento financeiro utilizado pelos “países atrasados” para alcançar a industrialização tardia. A partir da noção de desenvolvimento tardio estudado por Veblen, o autor trabalhará esse atraso como uma vantagem. O historiador econômico russo nos ajuda a compreender o “*locus* histórico e geográfico das teorias do desenvolvimento econômico que atribuem um papel central aos processos de poupança forçada, induzida pelas atividades bancárias de criação de dinheiro” (Ibidem, p. 77). Sua pesquisa, publicada após o fim da Segunda Guerra, defendia enxergar a recuperação e o atraso como possibilidades de *catch up* industrial.

O atraso econômico ao qual o autor se refere é relativo e este é um elemento que será importante não apenas nas teorias que criaram os bancos de desenvolvimento,

mas também naquelas que disputarão estratégias específicas do seu uso. No contexto europeu do final do século XIX, o atraso referido é o existente entre a industrialização inglesa e a do resto das nações da Europa continental. Tal atraso não localizaria estes países apenas em um estágio anterior na escada do desenvolvimento – para Rostow (1956) e toda a linha de pesquisadores que proporia uma lógica etapista dos projetos de desenvolvimento – mas geraria trajetórias distintas para alcançar a industrialização¹⁴.

Enquanto a industrialização inglesa se deu num processo gradativo de acumulação de capital, que passa do comércio para a modernização da agricultura, e desta para a expansão das manufaturas até às indústrias, a trajetória histórica de países como a França e a Alemanha é distinta. O “atraso” seria sinônimo de capital disperso e escasso, ou seja, falta dos investimentos iniciais e concentrados que seriam necessários para fomentar a atividade industrial: o capital de longo prazo. É nesse contexto que surge o banco francês *Crédit Mobilier*,¹⁵ dos irmãos Pereire que, ainda que se tratasse de um empreendimento privado, eram muito próximos do governo de Napoleão III e dedicados ao financiamento da construção de ferrovias e da industrialização do país.

Essas inovações institucionais no setor financeiro substituíram elementos cruciais para a industrialização: um período adequado de acumulação anterior e de uma classe empreendedora adequadamente envolvida (Chandrasekhar, 2011). Deste modo, a origem dos bancos de desenvolvimento estaria ligada ao seu papel como instituição criada para preencher desvantagens dos países de desenvolvimento atrasado, atalhos possíveis na trajetória dos países. Papel que de fato conseguiram cumprir na rápida industrialização tardia alcançada por França e Alemanha.

Há dois pontos importantes de serem sublinhados na análise de Gerschenkron sobre a história do *Crédit Mobilier* e que parecem poucos valorizados pela literatura posterior, mas importantes para esta pesquisa. O primeiro é que a operação desse banco se dava para além do seu país de origem, se constituindo num instrumento de

¹⁴ Até este momento na obra de Gerschenkron são utilizados quase como sinônimos as expressões desenvolvimento e industrialização.

¹⁵ O primeiro de grande porte, mas posterior a experiências semelhantes como o *Société General pour Favoriser l'Industrie National* criado na Holanda em 1822) e outros franceses como o *Crédit Foncier* e o *Comptoir d'Escompte*. (De Aghion, 1999, p.3)

financiamento que se expandiu desde a Espanha até a Rússia, conferindo a ele um caráter internacional. O segundo é a relação com os poderes políticos e econômicos estabelecidos à época. O autor indica que houve oposição dos setores bancários estabelecidos, que chama de “representantes das velhas riquezas”, em especial dos Rothschild¹⁶. Ainda neste ponto, a pesquisa de Cameron (1953, p. 464) indica que o Ministro de Finanças de Napoleão III era um acionista majoritário do banco, assim como outras figuras de destaque na vida social e política do Segundo Império. Isso posto, revela-se uma importância política e geopolítica do novo tipo de operação financeira que estava se desenhando para fomentar a industrialização.

Gerschenkron (1952, p.86) tece ainda comentários importantes sobre o clima de “clima ideológico” em que a industrialização atrasada ocorreu. Ele recorre à influência do pensamento sainsimonista na França de Napoleão III que gerou uma conjugação incomum dos interesses ideológicos de socialistas, industrialistas e banqueiros. O pensamento de Saint-Simon¹⁷, como defendido por seus discípulos, propunha o “estabelecimento de um sistema de planejamento concebido para orientar e desenvolver a economia do país”, e encontrou adesão inclusive dos irmãos Pereire. Gerschenkron defende que este elemento ideológico serviu de estímulo e inspiração para a perspectiva de longo prazo que industrialização trazia enquanto um projeto de desenvolvimento. Desta forma identifica a importância de elementos ideológicos para “azeitar as engrenagens intelectuais e emocionais da industrialização”.

Essa reflexão é relevante para a pesquisa que desenvolvemos, pois fortalece a tese do próprio economista de que o processo de desenvolvimento envolve não apenas a reprodução de estratégias específicas, mas a conjugação desses instrumentos institucionais com contextos político-ideológicos específicos que permitiram, como no caso francês, uma forte adesão – ou *aceitação* nas palavras de Gerschenkron – de ideologias a favor da industrialização”.

¹⁶ Os Rothschild são uma família de origem prussiana que desenvolveu atividades bancárias por toda a Europa no período das guerras napoleônicas. Gerschenkron (1952, p.74) conta considera-os um tipo ideal das “velhas riquezas” em oposição às “novas riquezas” dos irmãos Pereire. A interação dos dois gerou uma evolução da política bancária em direção ao novo tipo de financiamento de longo prazo. Um exemplo é da abertura do *Credit-Anstalt* na Áustria, inicialmente planejado pelos Pereire, mas que foram impedidos pelo Rothschild que acabaram por implementá-lo como um banco “dedicado à construção de ferrovias e à industrialização do país”.

¹⁷ O Conde de Saint-Simon (1760-1825) foi um economista e filósofo francês classificado geralmente como um socialista utópico. Depositou suas expectativas na sociedade industrial e na formação de uma classe industrial.

É marcante também como desenvolvimento e industrialização são utilizados como sinônimos neste texto de Gerschenkron. A estratégia de desenvolvimento dos países atrasados na Europa era a de se industrializar e isso se solidifica numa ferramenta específica para financiar essa industrialização naqueles países que não possuíam o crédito necessário para os investimentos de capital intensivo. É um tipo de banco diferente dos bancos comerciais que já existiam, com seus créditos de curto-prazo. Este existe para permitir o *catch up* com as nações já desenvolvidas, através do financiamento da industrialização.

Temos aí um elemento que marca a gênese do banco de desenvolvimento e aparece na maior parte da literatura que conceitua o termo: seu uso com a finalidade de alcançar a industrialização nacional. Beatriz de Aghion (1999), ao propor um modelo econométrico para entender o funcionamento dos BDs, considera que estes são instituições financeiras patrocinadas pelo Estado preocupadas, em primeiro lugar, com a provisão de capital de longo prazo para a indústria. Sua pesquisa histórica avança na relação entre os projetos de desenvolvimento nacional baseados na industrialização e os BDs.

Além de suprir a falta de capital acumulado para os investimentos necessários à industrialização, esse novo instrumento permitiu a tomada de risco para o financiamento de novos empreendimentos e o desenvolvimento das habilidades necessárias para lidar com a modelagem desses investimentos. Dois elementos que estavam ausentes no cenário de crédito dos países atrasados. Por estes motivos, instituições como o *Credit Mobilier* e os “bancos universais”¹⁸ alemães, teriam não apenas transformado os bancos comerciais europeus, como inspirado a criação de outros bancos focados no capital de longo prazo, inclusive para além da Europa. O que mostra a sua expansão não apenas como instrumento institucional, mas também como projeto de desenvolvimento para as nações ainda não industrializadas. Um dos países que vai fundar instituição similar, é o Japão, com o *Industrial Bank of Japan* (IBJ), criado ainda em 1900. Entretanto, segundo dados do WBG (Luna Martinez e Vicente, 2017), apenas 16% dos BDs existentes no mundo foram criados até 1945.

¹⁸ Os “bancos universais” alemães são instituições que combinaram o modelo bancário inglês, de capital de curto prazo em operação comercial, com as atividades de financiamento de longo prazo e intensiva em capital do *Crédit Mobilier* (Gerschenkron, 1952, pg. 76).

É no contexto das duas Guerras Mundiais que há uma nova onda de criação dessas instituições, período em que a característica de propriedade e controle do Estado dos BDs seria cada vez mais presente, dada a insuficiente provisão de crédito de longo prazo do setor privado no período. A partir deste momento, os bancos para o fomento da industrialização seriam também majoritariamente bancos públicos.

De Aghion (1999) credita ao período entre guerras o modelo de funcionamento dos novos BDs criados pelos Estados, e que proviam financiamento de longo prazo a novos setores industriais, como aço, ferro e construção naval. O financiamento era feito através de três formas que podiam ser combinadas: provisão de capital, empréstimos com taxas subsidiadas e mais baixas que as praticadas no mercado, e garantias estatais através de emissões de títulos. A economia de guerra e a necessidade de reconstrução de setores e áreas destruídas pelo conflito aumentavam a demanda por investimentos e criavam condições para a atuação de bancos desse tipo. A definição dos subsetores que receberiam tais financiamentos – majoritariamente o setor industrial – já aparece como uma forma de uso do banco que vai variando com o tempo, de acordo com a discricionariedade de seus dirigentes e as estratégias de desenvolvimento que informavam essa alocação.

A expansão dos BDs se deu com nova força após o final da II Guerra Mundial. O instrumento parecia mais uma vez adequado para as demandas de reconstrução. Além disso, como indica Musacchio e Lazzarini. (2014), os recursos do Plano Marshall deveriam ser canalizados por cada país através de bancos de desenvolvimento. É por este motivo que são criados o alemão *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) e o *Japan Development Bank* (JDB), dois dos maiores do gênero no mundo até hoje.

Ao mesmo tempo, nos países em desenvolvimento essas instituições também se expandiram. Animados pelo objetivo do *catch up* industrial, países como Grécia e Turquia criaram os seus próprios BDs com os primeiros aportes prometidos pelo Banco Mundial e outras instituições internacionais. De Aghion (1999), sublinha que diferente das suas contrapartes nos países desenvolvidos, ou mesmo dos seus predecessores do final do século XIX, esses BDs nasceram com pouco vínculo com outros intermediários financeiros nacionais.

1.1.2. O desenvolvimento japonês no pós-Guerra e a análise de Chalmers Johnson

O caso japonês é paradigmático para a literatura sobre desenvolvimento. Além de ser um dos países a mimetizar os bancos de crédito de longo prazo europeus no início do século XX, sua economia experimentou altas taxas de crescimento no pós-guerra colocando-o ao lado do rol das nações desenvolvidas. Chalmers Johnson (1982) cunha o termo Estado Desenvolvimentista ao se referir ao “milagre japonês” que teria sido resultado das políticas industriais utilizadas pelo país entre 1925-1975.

De acordo com o marco teórico proposto para esta pesquisa, o Estado Desenvolvimentista seria uma experiência histórica específica de aplicação no aparato estatal de um projeto de desenvolvimento nacional que conjuga a aceitação de ideologias específicas – no caso um determinado tipo de desenvolvimentismo – com instrumentos institucionais específicos. Pelo seu sucesso tanto de resultados de crescimento econômicos como de industrialização, o Estado Desenvolvimentista japonês de Johnson se tornou um modelo em si, uma estratégia de desenvolvimento nacional que foi copiada por outras nações, com maiores ou menores graus de sucesso.

É importante neste momento destacar um conflito de traduções que pode levar a interpretações errôneas. A expressão utilizada por Chalmers Johnson é *developmental state*, que difere do termo *developmentist state*, ambas, entretanto são traduzidas para o português como desenvolvimentista. Deste modo, não podemos confundir o conceito trabalhado por Johnson, assim como aqueles que fazem posteriores referência a ele, como o desenvolvimentismo latino-americano da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) de Furtado e Prebisch, como nos aponta Arbix¹⁹.

Os instrumentos institucionais desse modelo, na análise de Johnson, giram em torno do Ministério de Comércio e Indústria (MITI), instituição que dirigia a atuação do Estado na economia. Este sistema entra em pleno funcionamento em 1954, com o fim do governo Yoshida. Mas foi no período de 1949-1954 que o Japão forja as instituições

¹⁹ ARBIX, G. Apresentação. In: AMSDEN, A.H. [2001] *A Ascensão do “resto”: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo: Editora Unesp, 2009, p.15.

de seu “sistema de alto crescimento” (Ibidem, p. 198). Entre essas está o *Japan Development Bank* (JDB), e seu predecessor, o *Reconstruction Finance Bank* (RFB)

O RFB, *Fukko Kin'yu Kinko*²⁰, foi fundado em janeiro de 1947, como um banco para prover os fundos necessários à reconstrução da economia japonesa dada a incapacidade das instituições financeiras privadas de oferecerem crédito após o final da Segunda Guerra. A produção da indústria japonesa encontrava-se em níveis mais baixos que o período pré-guerra, estagnação causada pela ocupação norte-americana e sua política de impedir a importação de itens que não fossem absolutamente necessários. Além disso, o Estado japonês tinha que pagar as obrigações de guerra, que compreendiam cerca de um quarto do PIB nacional de 1946, gerando um estrangulamento do crédito no país (Ozaki e Ueda, 1995).

Até 1949 os desembolsos do banco, que tinha reservas totalmente públicas, foram direcionados a algumas indústrias de carvão, fertilizante químico, eletricidade e transporte. O processo de aprovação dos empréstimos era longo, e dependia tanto de uma checagem sobre a indisponibilidade de crédito privado, quanto do seu alinhamento com as instruções das autoridades da ocupação (GHQ/SCAP)²¹. O banco foi alvo de ataques que acusavam seus empréstimos de serem politicamente orientados e de gerarem *rent-seeking*²², sem necessariamente ter efeito na retomada do setor industrial. Seus desembolsos foram proibidos em abril de 1949, pela GHQ/SCAP, quando o banco parou de operar.

Em seguida, uma mudança geopolítica importante se deu na região, o que levou a um aumento da demanda por produtos japoneses. Em junho de 1950, teve

²⁰ Nome do banco em japonês.

²¹ Com a rendição japonesa em agosto de 1945, as tropas aliadas enviaram ao país o general Americano Douglas MacArthur, que possuía o título de Comandante Supremo das Forças Aliadas (SCAP). Instalaram-se em prédio no centro de Tóquio que era o Quartel General (GHQ) das forças ocupantes. Através de uma ocupação indireta, na qual as estruturas governamentais japonesas eram mantidas, mas submetidas à supervisão do GHQ/SCAP, os oficiais das forças ocupantes investigavam os burocratas e políticos japoneses e suas possíveis relações com crimes de guerra. Houve especial interesse na relação dos interesses dos *zaibatsus* com o dos militares. Essa ocupação influenciou não só politicamente o país, mas também economicamente com estruturação dos planos de reconstrução econômica e desindustrialização.

²²O fenômeno do *rent-seeking* se dá quando atores econômicos buscam utilizar-se de sua posição ou manipulam o ambiente econômico para auferirem vantagens financeiras de auto enriquecimento sem necessariamente agregar valor à produção. Na discussão dos bancos de desenvolvimento é um tema de especial interesse, uma vez que os BDs manejam recursos públicos e tem como mandato a sua utilização no mercado para fins específicos e estratégicos ligados ao desenvolvimento. Se alguma empresa ou parcela da burguesia se aproveita desses recursos para vantagens próprias sem relação aos fins estratégicos desse instrumento estatal, trata-se de um desvio de finalidade que pode gerar ainda outros efeitos negativos.

início a Guerra das Coreias, com forte intervenção norte-americana. Aproveitando a proximidade e a ocupação no país, os Estados Unidos fomentaram o comércio tanto de munição para as tropas apoiadas por eles na região, quanto de “fertilizantes e bens de consumo destinados aos países não comunistas do Sul e Sudeste Asiático, como parte do esforço de ajuda externa americana (Johnson, 1982, p. 200)”. Porém, desde o fechamento do RFB, as empresas japonesas sofriam com a baixa oferta de crédito e não conseguiam cumprir seus compromissos nos pedidos feitos.

É neste contexto que, em 1951, foi estabelecido o JDB, *Nihon Kaihatsu Ginko*²³, para “continuar a política de crédito orientado pelo governo” (Ibidem, p. 499). O Banco nasceu com mais independência, também com fundo públicos, mas seu *funding*²⁴ veio da poupança postal, ao invés da venda de títulos ao Banco Central japonês, como era no RFB, além das remessas internacionais do Plano Marshall. Seu modelo de operações juntou a experiência do antigo *Industrial Bank of Japan* – fundado antes das guerras e inspirado na experiência do *Credit Mobilier* – e do RFB. Em especial, herdou do primeiro as habilidades de análise de crédito de longo prazo que o banco havia desenvolvido para evitar o *rent-seeking*.

Entre as características do JDB, destaca-se a construção de mecanismos de controle e eficiência atrelados aos créditos oferecidos. O período de maturidade passa a ser fixado por lei, com pelo menos um ano, e os fundos só são desembolsados quando há garantias comprovadas. A política de operação de banco é definida pelo plano de operação do governo, mas a sua aplicação – assim como as decisões à cerca dos financiamentos – reside no próprio banco e na sua burocracia interna, enquanto instituição independente. Cabe ainda destacar, que até 1954, o empréstimo para pequenas e médias empresas (PME) era da competência do banco. Com a fundação da *Small Business Finance Corporation*, o JDB especializa-se enquanto uma instituição de financiamento industrial.

Deste modo, o banco torna-se responsável por reanimar os *zaibatus*²⁵ que haviam sido dissolvidos pelas forças ocupantes com a lei antimonopólio. Através do

²³ Nome do banco em japonês, também chamado pela abreviação *Kaigin*.

²⁴ Tradução: do inglês, financiamento.

²⁵ Os *zaibatus* eram a forma de organização empresarial mais forte no Japão durante os anos da Era Meiji. Conglomerados financeiros e industriais integrados verticalmente e controlados por grupos familiares, que possuíam uma relação muito forte com o Estado que protegia e auxiliava no seu crescimento. Após a ocupação

financiamento oferecido pelo JDB e pelo afrouxamento, em 1953, da lei mencionada essas empresas são reorganizadas em uma nova forma, os *keiretsu*²⁶, gerando uma retomada da industrialização e reanimando o crescimento econômico.

Sendo assim, o banco de desenvolvimento foi uma das principais instituições utilizadas e características do Estado Desenvolvimentista japonês. Para Johnson (1982), o modelo japonês é resultado da capacidade dos estados organizarem uma série de instituições para operarem de acordo com uma agenda de prioridades. De qualquer forma, Johnson cria ser possível pensar num modelo para países que buscavam alcançar o mesmo objetivo de desenvolvimento econômico, e que poderiam pegar emprestadas as prioridades e instituições japonesas, mas não os elementos culturais, sociais e políticos do contexto específico daquele país entre 1950-1960.

Trazendo mais uma vez a noção de “aceitação de ideologias específicas a favor da industrialização” de Gerschenkron (1952), podemos captar alguns desses elementos que ao serem combinados com os arranjos institucionais entre setor público e privado na economia permitiram o *catch up* japonês. Chalmers Johnson utiliza a expressão “consenso japonês”, para simbolizar a aceitação que o projeto de desenvolvimento teve no país no período das décadas de 1950 e 1960. A disposição dos japoneses à subordinação dos seus interesses privados em relação aos sociais se deu em um momento em que houve uma convergência de interesses do Estado com o setor privado. A destruição deixada pelo fim da Guerra, a retirada das elites políticas tradicionais pela força ocupante e os novos instrumentos estatais de coordenação da economia são elementos contextuais que auxiliam no entendimento de como esse consenso foi possível. Todo isso imerso numa cultura nacional com forte característica nacionalista, como indicado por Johnson.

A relação que caracteriza este período é de cooperação entre o setor público e privado. Como o próprio autor afirma (1982, p. 311), trata-se de uma relação de difícil equilíbrio, em que o estado deixa a propriedade e o gerenciamento das firmas em

das forças aliadas com a derrota na II Guerra mundial, os *zaibatsus* foram dissolvidos e reorganizados de uma nova forma, como *keiretsus*.

²⁶ Os *keiretsus* são um conjunto de empresas com profundas relações de negócios e de participação acionária entre si, o que acaba por formar grandes grupos empresariais que podem não ter integração vertical, mas que operam de forma conjunta. Tanto indústrias como bancos fazem parte desses conglomerados.

mãos privadas, permitindo graus de competitividade mais altos do que se fossem empresas públicas, mas ao mesmo tempo consegue delimitar metas de externalidades sociais e tem forte influência sob as decisões internas das empresas. Esse equilíbrio está amparado em mecanismos como a provisão de financiamento, isenções fiscais dirigidas, oferta de crédito de forma anticíclica, apoio à comercialização e venda de produtos.

Mais tarde Johnson (1999) afirmaria que o Estado Desenvolvimentista é um conceito particular e generalizável ao mesmo tempo. Que existiu em determinado tempo e espaço, no Japão e outros países do Leste Asiático, mas que também existe como generalização abstrata, como um modelo de desenvolvimento em si.

Tal modelo seria resultado de um aperfeiçoamento da relação entre Estado e setor privado, com a criação de instituições que ajudariam na mediação e coordenação dos interesses dos políticos, da burocracia estatal e das burguesias em direção ao desenvolvimento. Exatamente por ser uma relação de difícil equação, Johnson examinava o sucesso do modelo japonês como um arranjo político-institucional relevante e como exemplo e possibilidade de reprodução em outros países.

Em síntese, os quatro elementos do modelo japonês seriam: (i) a existência de uma elite burocrática equipada com as melhores habilidades administrativas, (ii) um sistema político no qual essa burocracia podia ter iniciativa e operar de forma eficiente, (iii) o aperfeiçoamento de *market-conforming methods* de intervenção na economia, e (iv) uma organização piloto, como o MITI. Essa caracterização nos parece muito interessante para o estudo dos bancos de desenvolvimentos, pois são instituições que se estruturaram como instrumentos deste modelo.

Com corpo técnico próprio e altas capacidades técnicas para manejar previsões de risco e modelagens de negócios, os funcionários de bancos de desenvolvimento formam elites burocráticas dentro dos Estados. No caso japonês, vemos o JDB como uma instituição com autonomia relativa, corpo técnico e direção próprios, tendo processos internos para tomada de decisão sobre o desembolso de empréstimos. Ao mesmo tempo, os BD são em si uma instituição criada para intervenção do Estado na economia, de acordo com determinado projeto, mais amplo que ele, e coordenado

com a atuação de outras instituições estatais. O MITI cumpriu esse papel, de agência piloto, coordenando a aplicação de determinado projeto de desenvolvimento.

O modelo japonês de fato serviu de exemplo para países que buscavam se desenvolver, e os bancos de desenvolvimento se multiplicaram por países que tentavam imitar o rápido crescimento. Entretanto, Amsden (1989) aponta críticas ao modo como Johnson analisou o modelo, enquanto observa também a sua expansão por outros países da Ásia.

A noção de cooperação ou *market-conforming*, que o autor utiliza para justificar o sucesso da experiência japonesa é contestada por Amsden. Ao assumir o papel do Estado apenas como corretor das falhas de mercado, como na provisão de crédito de longo prazo quando não há disponível nos bancos privados, se esconde um papel muito diferente que o Estado teve na alocação de recursos. O da formação de monopólios e oligopólios industriais, no qual o governo utiliza subsídios para distorcer preços relativos e assim utilizar as grandes empresas para implementar a política estatal.

Diferente do defendido por Johnson, não seriam os mecanismos de mercado com preços equilibrados que garantiriam o *catch up*, mas sim a formação de oligopólios industriais com alta agregação econômica que equiparia as melhores empresas com a capacidade de superar os obstáculos do atraso.

1.1.2. O desenvolvimento sul-coreano no pós-Guerra e a análise de Alice Amsden

Seguindo a mesma tradição dos estudos sobre a industrialização tardia, o mesmo feito por Gerschenkron sobre Alemanha e França, e por Chalmers Johnson sobre o Japão, Alice Amsden (1989) apresenta a sua interpretação do processo de desenvolvimento da Coreia do Sul. Ao lado de Taiwan, Brasil, Turquia, Índia e México, ela classifica seu país objeto de estudo como países que iniciaram o século XX em atraso econômico e que conseguiram alcançar algum crescimento econômico baseado no investimento seletivo na industrialização. Uma industrialização com base no aprendizado, com o uso de tecnologias estrangeiras ao invés daquelas desenvolvidas pelo próprio país.

Diferente do ocorrido nos primeiros países de industrialização atrasada, que realizaram o *catch up* através da cópia de inovações baseada nas invenções inglesas²⁷, o desenvolvimento sul-coreano, assim como o japonês, foi resultado da transferência de tecnologias pré-existentes. Esse processo que conforma empresas, mercados e burguesias muito diferentes daqueles dos primeiros países de industrialização tardia. A posição geopolítica desses países também influenciou essa segunda onda, uma vez que do ponto de vista do comércio internacional, a “presença ou a ausência de geração de nova tecnologia é decisiva em determinar as bases nas quais elas [as empresas] vão competir internacionalmente” (Ibidem, p.4). Sendo assim, é um tipo de *atraso* diferente, que tem outro ponto de partida.

O sucesso do desenvolvimento coreano, já em um período de industrialização com base no aprendizado, teria se dado pela combinação de um Estado intervencionista e autoritário, grandes grupos empresariais diversificados criados a partir do investimento estatal, uma oferta alta de profissionais administrativos assalariados combinada com uma também alta oferta de mão de obra educada e barata. Na análise de Amsden há uma combinação de determinado tipo de intervenção estatal com as pré-condições da estrutura socioeconômica coreana que explicam o sucesso dos resultados econômicos.

A intervenção estatal se daria para deliberadamente distorcer preços relativos com objetivo de estimular a atividade econômica. Essa intervenção nos preços, que se dava majoritariamente na forma de subsídios e financiamentos, estava condicionada às metas de desempenho que eram cobradas das empresas. Aí está uma diferença marcante entre a intervenção feita no Japão, Coreia e Taiwan, em oposição ao que era feito no Brasil, Índia e Turquia. Tal diferença ajuda a explicar os resultados diferentes das estratégias de desenvolvimento que estavam sendo aplicadas em ambos os grupos de países.

²⁷ Para Amsden (Ibidem), inovação e invenção são termos interconectados. A inovação pressupõe invenção. Ela utiliza esses termos para descrever “períodos históricos particulares”, que se precedem, tendo como principal distinção o grau de conteúdo científico. O período da invenção seria o da Primeira Revolução Industrial, período da industrialização britânica, o da inovação seria o da Segunda Revolução Industrial, da industrialização “tardia” de Estados Unidos e Alemanha. O conjunto de inovações desse segundo momento possibilitou uma aceleração do crescimento destes países atrasados, em direção ao emparelhamento com a industrialização britânica.

Deste modo, Amsden (Ibidem, p. 13) revisita as teorias sobre a industrialização tardia, propondo que a interação entre mercado e Estado está para além de uma correção de falhas de falta de crédito de longo prazo e das explicações derivadas de uma visão que o Estado deveria intervir apenas para alcançar os preços relativos certos ditados pela oferta e demanda. Pelo contrário, através de múltiplos mecanismos que intervêm tanto na poupança como no investimento, na importação e na exportação, o Estado determina preço múltiplos. Trata-se de deliberadamente criar os preços “errados” através de instituições públicas de crédito, como os BDs, que oferecem subsídios e taxas preferenciais para determinados setores e grupos de empresas.

O diferencial do sucesso coreano estaria na capacidade que o Estado teve de exercer sua disciplina sobre as empresas privadas, utilizando-se também de seu caráter autoritário para isso. Essa disciplina se divide em duas dimensões, uma primeira ideológica e uma segunda de incentivos. A ideologia construída pelo presidente Park, que governou o país de 1961-1979, permitiu uma aliança entre as elites burguesas nascentes e seu projeto de desenvolvimento nacional.

A Coreia do Sul governada por Park vinha de décadas de ocupações, guerras e instabilidade política que moldavam as pré-condições desse país para o seu processo de *catch up*. Desde 1910 a Coreia se encontrava sob ocupação japonesa, o que teve fim apenas com o fim da II Guerra Mundial. Inicia-se um período de transição no qual as duas potências vencedoras, Estados Unidos e União Soviética passam a disputar influência sobre a península coreana. A divisão das duas Coreias chega ao seu ápice em uma guerra que dura de 1950 a 1953, sendo um conflito que se torna um símbolo da Guerra Fria, pelo fato de a Coreia do Sul ser apoiada por Estados Unidos e a Coreia do Norte pela União Soviética, os dois países que disputavam a hegemonia na geopolítica do pós-Guerra.

Alice Amsden (1989, p. 42) identifica no contexto coreano três visões políticas que disputavam o projeto de desenvolvimento que a Coreia do Sul teria, no início dos anos 1960. O primeiro, dos estudantes e intelectuais que se opunham ao governo de Syngman Rhee, o primeiro presidente após o fim da ocupação japonesa, e que era apoiado pelos Estados Unidos. Esses estudantes foram responsáveis pelas mobilizações sociais que levaram à queda de Rhee da presidência e a subsequente

ascensão do General Park, em 1961. Apesar de continuarem ativos também na oposição à Park, os estudantes não possuíam uma agenda econômica estruturada, defendiam bandeiras como o pleno emprego, a redução da pobreza e um anti-imperialismo em relação aos norte-americanos que ainda exerciam influência sob o território coreano, e aviltavam seu forte sentimento nacionalista.

Os Estados Unidos, entretanto, cumpriram um papel ambivalente na disputa do projeto de desenvolvimento econômico para a Coreia do Sul. Foram responsáveis por transformar a Coreia do Sul no país que recebeu a maior quantidade de recursos de ajuda internacional da história, através da sua influência nas instituições de Bretton Woods. Da mesma forma como no Japão, os Estados Unidos também possuíam um governo de ocupação em território coreano, entre setembro de 1945 e agosto de 1948. Sua influência continuou principalmente através dos empréstimos internacionais e na importância estratégica em apoiar um país de modelo capitalista no Sul em oposição à influência comunista soviética na Coreia do Norte.

Amsden indica, entretanto, que essa influência norte-americana não foi diretamente desenvolvimentista, mas sim de uma agenda liberalizante que tentou inclusive privatizar o setor bancário. Todavia, o conflito político e geopolítico no qual a península coreana estava imersa, abriu oportunidades para uma presença maior do Estado na economia, inclusive com o apoio norte-americano à reforma agrária, uma vez que o mesmo havia sido feito ao Norte. A alocação setorial do investimento externo também foi importante para criar as condições para o *catch up* sul-coreano. Setores como a infraestrutura, processamento de recursos naturais e indústria leve foram os principais focos desse período pré-Park. O exército também foi uma instituição reforçada e modernizada pela centralidade que possuíam no contexto belicoso da península. Deste modo, apesar de disputar uma visão mais liberal para o desenvolvimento coreano, os Estados Unidos auxiliaram materialmente a constituição das condições necessárias para o modelo desenvolvimentista que a coreia adotaria em seus anos de maior crescimento.

E é das forças armadas que vem a terceira visão, que se tornou hegemônica no período de maior desenvolvimento sul-coreano. Aliada dos norte-americanos no que se refere ao anticomunismo e ao apoio à iniciativa privada, o projeto de desenvolvimento das forças armadas é expresso pelo General Park Chug-Chee, que

além de assumir o poder após as revoltas sociais de 1960, também comunicou publicamente seus planos para o país através de uma série de publicações. A instituição dos planos quinquenais coreanos a partir do governo de Park também nos oferecem a possibilidade de compreender como foi planejada e coordenada a produção e a intervenção estatal ao longo dos seus dezoito anos à frente da presidência do país.

A noção de um plano econômico como um “programa de desenvolvimento de longo prazo”²⁸ era central para o projeto de desenvolvimento pensado por Park. Diferente da visão dos sócios americanos, não era a liberalização do mercado que garantiria o crescimento, mas a combinação do apoio a empresas de larga escala e o planejamento de longo-prazo. Entretanto, Park não abre mão de dialogar também nos termos da agenda liberal, garantindo que mesmo os controles administrativos da economia seriam feitos com respeito ao funcional mecanismo de preços da livre competição. Vemos aqui, que o discurso adotado estava mais enquadrado numa visão de mecanismos de intervenção estatal *market-conforming*, apesar da prática ter sido diferente.

Em termos políticos, Park tentou criar uma narrativa que comparava o seu projeto à uma revolução, fazendo referência a processos de modernização e industrialização de outros países de industrialização tardia, o Japão na era Meiji²⁹ e o Egito de Nasser³⁰. Uma formulação política sua de especial relevância é a análise que faz da industrialização do vizinho e ex-ocupante Japão, como não apenas uma decisão política, mas uma transformação na relação entre Estado, classes sociais e ideologia. Park avalia que o processo de *catch up* não depende apenas de vontade política de determinado governo, mas da estruturação de um arranjo político-institucional orientado em torno de uma ideologia, de um projeto de desenvolvimento nacional comum.

²⁸ C.H.PARK, 1962 p. 224, cf. Amsden, 1989.

²⁹A Era Meiji (1868-1912) é o período em que o Japão foi governado pelo Imperador Meiji, que conduziu um processo de modernização de um regime considerado de características feudais para um estado nacional em industrialização. A criação do *Industrial Bank of Japan* em 1900 se encontra nesse contexto mencionado.

³⁰ Gamal Abdel Nasser governou o Egito entre 1954-1970, sendo o responsável pelo estabelecimento do Egito enquanto uma república. Politicamente Nasser foi um dos maiores líderes do movimento terceiro-mundista, promovendo políticas nacionalistas assim como fortalecendo o movimento pan-arabista.

Na leitura histórica de Park, a causa da modernização Japonesa foi uma combinação entre o componente ideológico nacionalista patriótico nas reformas Meiji, a eliminação dos lordes feudais criando uma conexão direta do imperador com uma nova classe produtora, a manutenção e o fortalecimento das elites econômicas que apoiaram as reformas. Desse modo, houve um fortalecimento do capitalismo nacional japonês, coordenado por um forte poder imperial.

Transpondo esse modelo para a Coreia do Sul, Park acreditava ser necessário um Estado forte, e em 1961 ele teve a oportunidade de construir um arranjo similar. A nobreza coreana havia sido destituída de seu poder com a reforma agrária, o mesmo processo que tem como resultado a pacificação social da população camponesa. O pós-guerra e as necessidades de reconstrução geravam uma situação de maior dependência entre os capitalistas industriais e o Estado. O conflito geopolítico com o Norte fortaleceu as forças armadas, e a ajuda financeira internacional abundante ao Estado maior poder discricionário para alocar esses recursos. A fraqueza das classes sociais permitiu ao Estado, comandado por um General, consolidar poder suficiente para dar início a um processo de desenvolvimento guiado pelo Estado.

Os mecanismos de incentivos baseados no desempenho permitiam que as empresas que alcançassem bons resultados em termos de aumento de produtividade, exportação e novos produtos, fossem premiadas com mais financiamento e licenças de expansão. Também era recompensada a empresa que aceitava entrar em indústrias de maior risco, com licenças industriais de setores já estabelecidos e lucrativos, permitindo o desenvolvimento de conglomerados com negócios diversificados. Por outro lado, as empresas que não cumpriam as metas estabelecidas eram penalizadas. Como resultados dessa política de investimento orientado pelo Estado foram criados os grandes conglomerados multisetoriais empresariais chamados de *chaebols*.

O *Korea Development Bank* (KDB) desempenhou importante papel nessa estratégia de desenvolvimento. Criado em 1954, o banco já era planejado desde 1951 quando a os resultados da Guerra da Coreia indicam a necessidade de um investimento para a reconstrução que o setor privado não teria como prover (Musacchio et al., 2017). Com os primeiros desembolsos focados na reconstrução da infraestrutura básica do país, como a rede elétrica, o KDB também investiu na indústria

de manufatura, que viu grande crescimento por pelo menos duas décadas, concentrado principalmente em empresas já existentes. A partir de 1960 o banco passou a canalizar os fundos da ajuda internacional dos Estados Unidos, atrelado aos planos quinquenais de desenvolvimento econômico do governo.

O uso de instrumentos institucionais, como os bancos de desenvolvimento, pelos governos nacionais para formatar a alocação de recursos no mercado seria o responsável pelo boom de investimentos que explicaria o desenvolvimento sul-coreano. Rodrik (1994) defende que o sucesso da estratégia de desenvolvimento aplicada nesse país, se dá pela combinação da capacidade de coordenação aplicada durante o regime Park e políticas de estímulo de investimento aliadas às condições iniciais vantajosas, que aliviaram o *rent-seeking* que esse arranjo institucional poderia gerar.

A análise do caso Sul-Coreano nos apresenta uma experiência histórica de relevante importância para compreender os fatores que interferem na utilização de instrumentos estatais de intervenção na economia para fomentar o desenvolvimento. A análise das condições econômicas iniciais, ou a “infraestrutura social” pré-existente como exposto por Rodrik (ibidem, p. 21), nos mostra um país com uma mão de obra relativamente qualificada para o seu nível de renda, e que havia passado por reformas importantes – como a reforma agrária – que o colocava numa posição de baixo grau de desigualdade. Ao mesmo tempo, politicamente, esse período foi de instabilidade e concentração de poder. A inexistência de uma elite burguesa politicamente previamente estabelecida favoreceu a capacidade de coordenação do Estado na alocação de recursos, ainda mais sob regimes militares que chegaram ao poder através de golpes, como o do general Rhee (1948-60) e do general Park (1963-1979). A combinação desses fatores gerava um grau de afastamento alto do centro de coordenação do projeto de desenvolvimento de grupos de pressão que poderiam disputar a alocação de recursos no sentido de *rent-seeking*.

A questão da democracia aparece, nesse sentido como uma dúvida para Amsden (1989, p.18):

“Não é claro se as fortes medidas econômicas executadas pelo Estado coreano poderiam ser tomadas em um contexto de democracia política, apesar do Japão, dos países estatistas europeus, e os recentes eventos

na Coreia todos sugerem que tais medidas e democracia política são compatíveis.”

As experiências históricas até agora apresentadas se encaixam no arcabouço analítico proposto na introdução desta pesquisa, de que os projetos de desenvolvimento e seus instrumentos se encontram imersos em contextos políticos específicos, nos quais o poder relativo do Estado perante as classes burguesas e seu aparato produtivo é determinante para sua capacidade de colocar em prática as políticas de desenvolvimento.

1.1.3. A disseminação dos BDs do pós-Guerra até a década de 1970

Há uma transformação importante na dinâmica capitalista no pós-Segunda Guerra Mundial. Novos desafios econômicos emergem da necessidade de reconstrução dos países desolados pelo conflito e com escassez de capital disponível para investimento. A solução encontrada por vários países foi a de utilizar mecanismos de coordenação e intervenção do Estado na economia como um caminho não só para a retomada do crescimento nos países centrais, mas uma possibilidade de romper o subdesenvolvimento dos países periféricos, como no caso sul-coreano. Há neste contexto uma forte reestruturação do modelo econômico de diversos países centrais e periféricos, com a criação de novas instituições estatais e a criação de novas economias industriais por todo o mundo.

É nesse contexto que os dados indicam um crescimento na criação de bancos de desenvolvimento a partir do fim da Guerra. 49% dos bancos de desenvolvimento foram criados entre 1946-1989 (Luna-Martinez e Vicente, 2012). Enquanto nos países industrializados esse instrumento era utilizado para reconstrução e fomento de setores específicos através de crédito subsidiado, nos países subdesenvolvidos eles eram vistos como uma ferramenta que permitiria mimetizar os projetos de desenvolvimento de sucesso da Europa e do Sudeste Asiático. O BD era visto com um pilar (Culpeper, 2012) ou carro-chefe (Amsden, 2001) do Estado Desenvolvimentista.

Entre os bancos fundados neste período estão *Industrial Development Bank* (IDB) no Canadá em 1944, o *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) na Alemanha em

1948, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) no Brasil³¹ em 1952.

Em um contexto geopolítico de reconstrução e ampliação do investimento público, seja através dos recursos do Plano Marshall ou do financiamento direto do estado para os BDs, a predominância do planejamento econômico central e de uma maior presença do Estado na economia era uma marca do capitalismo pós-Guerra. Arrighi (1994) afirma que esse período constitui a fase de acumulação material do longo século XX, o século da hegemonia norte-americana. Desde a quebra da bolsa de 1929, e com a adoção de uma política econômica com forte inspiração keynesiana, o *New Deal*³² reorganiza uma fase de acumulação do capitalismo norte americano que está baseada na produção e circulação de mercadorias, e não majoritariamente nas finanças, como será a partir da década de 1970.

Ainda que se trate de um tipo ideal, e que possua variantes condicionadas pelo papel que cada país ocupa na divisão internacional do trabalho, internacionalmente as instituições dessa hegemonia geraram um ambiente mais propício às políticas estatais intervencionistas neste período, o que teria seu fim a partir da década 1970.

Segundo Amsden (2001), a atuação dos Bancos de Desenvolvimento neste período do pós-guerra nos países que denomina como *resto*³³, se caracteriza pela tentativa de construção da indústria local. Vemos mais uma vez o papel central que os Bancos de Desenvolvimento têm em projetos de desenvolvimento baseados na industrialização. Há uma tendência geral caracterizada por Amsden, de que os primeiros desembolsos desses bancos são direcionados prioritariamente para infraestrutura: rede elétrica, rodovias, sistemas de irrigação e saneamento e

³¹ Processo histórico que será explorado no Capítulo 2.

³² Durante a presidência de Franklin Roosevelt nos Estados Unidos (1933-1937), foi implementada uma série de medidas econômicas e sociais que foram chamadas conjuntamente de *New Deal*. Tratava-se de um programa novo para o contexto norte-americano, que contou com altos investimentos de fundos públicos em obras de infraestrutura, com objetivo de geração de empregos; controle de preço dos produtos agrícolas e industriais; e aumento de direitos trabalhistas. As medidas objetivavam recuperar a economia nacional após a Grande Depressão através de uma forte intervenção estatal, e esse pacote passou a inspirar a adoção posterior de políticas heterodoxas e keynesianas se contrapondo à doutrina econômica ortodoxa.

³³ O “resto” seria um conjunto de países de desenvolvimento atrasado, dentre os quais China, Índia, Indonésia, Coréia do Sul, Malásia, Taiwan, Tailândia, Argentina, Brasil, Chile, México e Turquia. Países que já “havam adquirido suficiente experiência manufatureira na produção de seda, tecidos de algodão, gêneros alimentícios e bens de consumo leve para avançar para setores de média e posteriormente de alta tecnologia” (Ibidem, p.28).

aeroportos. Investimentos que fortaleceram as indústrias locais de insumos, que foram beneficiadas pelas melhorias na infraestrutura. Esses projetos, ao mesmo tempo em que ajudaram no desenvolvimento das habilidades da burocracia dos BDs em planejamento, avaliação, licitação e compras, aumentaram o interesse de setores da burguesia relacionados a essas cadeias produtivas nos mecanismos estatais de intervenção na economia.

Nas décadas de 1960 e 1970 os desembolsos dos BDs nestes países do *resto* representaram parcelas importantes da formação de capital interno bruto e dos investimentos de longo prazo. No México, por exemplo, o Estado era responsável por 58% da formação do capital interno bruto entre 1960-1964³⁴ e seu BD, a *Nacional Financiera* (Nanfisa) respondia pelo dobro do valor de empréstimos de longo prazo que o sistema bancário privado.

Especialmente populares nesse período foram as políticas de substituição de importações, uma das estratégias de desenvolvimento da agenda desenvolvimentista. No Brasil, em resposta à crise do petróleo de 1974 que atingiu a balança de pagamentos, o país reforçou sua aplicação nos setores de bens de capital e matéria prima. A política de substituição de importações visa fomentar a produção nacional de produtos anteriormente importados. Ela se aplica com a articulação de instrumentos de política fiscal e econômica, como a elevação de tarifas de importação e subsídios para setores industriais visando à redução do preço do produto nacional.

Essa política econômica colocada em prática com o auxílio dos BDs, assim como a seleção das indústrias prioritárias, estava muitas vezes prevista nos grandes planos nacionais de desenvolvimento. Tais planos consistiam em um mecanismo de planejamento econômico que também se popularizou pelos países no pós-guerra e que determinavam metas, prioridades e estratégias para alcançar o desenvolvimento econômico. É importante notar que eles funcionam como um mecanismo de informação para os demais instrumentos de política econômica, como os BDs, determinando setores prioritários para alocação de crédito subsidiado e investimentos de longo-prazo.

³⁴ (Ibidem, p. 59)

No Brasil os planos econômicos, desde o Plano SALTE em 1950 até os II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) em 1974, são um importante instrumento de relação com o setor privado e planejamento da intervenção estatal, que caracterizam o período de maior influência desenvolvimentista no projeto de desenvolvimento aplicado no país. Ao analisarmos mais detidamente o caso brasileiro, exploraremos como as diferentes correntes de pensamento econômico que disputavam a cena pública brasileira interagiram no desenho dos planos e no uso do BNDES. Mesmo dentro do desenvolvimentismo existiam correntes distintas, como apontado por Bielchowsky (2004) que podiam ser caracterizadas como mais nacionalistas ou menos, estando presentes tanto no setor público como no setor privado.

De forma similar, países como Taiwan e Turquia também tiveram seus planos indicando as suas indústrias estratégicas e os setores escolhidos para ser foco de intervenção estatal. A estratégia baseava-se na ideia de que esses investimentos gerariam efeitos de substituição de importações, estabelecendo as bases necessárias para a industrialização de longo prazo, conforme expresso no segundo plano quinquenal turco³⁵.

Passado o período de altas taxas de crescimento nesses países, as trajetórias e o modo como utilizaram suas instituições estatais frente ao novo paradigma econômico colocado parece divergir. Amsden (2001, p. 484) apresenta uma classificação em dois grupos de países. O primeiro é o dos países “independentes”, contendo China, Índia, Coreia e Taiwan. Este grupo teria feito a opção por fazer a sua própria tecnologia, fortalecendo suas empresas nacionais. O segundo é o dos países “integracionistas”. Este grupo teria feito a opção por comprar a tecnologia de outros países e submeter-se à disciplina da nova regulação financeira internacional.

De fato, ambos os grupos possuíram entre 1950 e 1980 um conjunto comum de instituições desenvolvimentistas, entre as quais figuravam os Bancos de Desenvolvimento. Mas não parece preciso afirmar que a mudança nos rumos dos dois grupos se deu por mera escolha de se integrar ou se manter independente, muito menos que a dita opção por desenvolver ou comprar tecnologia se deu num ambiente com grande margem de escolha. A influência de fatores políticos, internos aos países,

³⁵ Amsden, 2007, p. 236.

e geopolíticos na trajetória tomada por cada membro de cada um dos grupos, merece ser examinada. Teremos a oportunidade de nos deter no exame do caso brasileiro, que compõe o grupo dos classificados como “integracionistas”.

1.1.3. O impacto do neoliberalismo no uso dos Bancos de Desenvolvimento

Independente da opção tomada pelos países individualmente, uma mudança na política econômica da hegemonia norte-americana gerou uma nova tendência no sistema interestatal. Trata-se da combinação do processo econômico de financeirização da economia, com o fim do padrão dólar-ouro, do aumento constante da taxa de juros americana a partir de 1975, do fortalecimento do mercado de capitais, e do processo político que culmina com a eleição da britânica Margareth Thatcher em 1979 do americano Ronald Reagan em 1981. Sob a égide do neoliberalismo, as instituições criadas para o desenvolvimento foram impactadas. A agenda que orientava o uso dos BDs foi radicalmente invertida.

Durante as décadas de 1980 e 1990 os BDs por todo o mundo sofreram pressão para serem privatizados. O novo consenso, que era propagado pelas mesmas instituições do sistema Bretton Woods, acusava a intervenção do Estado na economia de ser responsável por distorções no mercado que atrasavam o desenvolvimento. La Porta et. Al (2000), em um *working paper* do *National Bureau of Economic Research*, ao analisarem o papel dos bancos públicos no mundo indicam que as evidências encontradas em países pobres mostram efeito negativo no desenvolvimento financeiro, crescimento da renda per capita e produtividade. Ao contraporem o que chamam das “otimistas teorias de desenvolvimento comuns nos anos 1960” com as “mais recentes teorias políticas”, eles defendem a privatização dos bancos públicos.

Essa nova orientação econômica passou a integrar as recomendações das instituições internacionais de crédito, as mesmas que anos atrás recomendavam a criação de BDs para recebimento de ajuda e financiamento internacional. Os bancos estatais eram agora vistos como espaços de corrupção, ineficiência e má alocação de recursos (Romero, 2017). Ainda que embasados em estudos quantitativos e nas trajetórias de países que confirmem esses problemas relacionados aos instrumentos

de intervenção estatal na economia, essa reorientação deve ser vista dentro do novo contexto ideológico hegemônico.

Com efeito, essa mudança levou a privatização de uma série de instituições financeiras estatais, abrindo mais espaço para o mercado de crédito privado, ao mesmo tempo em que reduziu a atuação dos BDs que não foram fechados. No Brasil, o BNDES não só sobreviveu à onda de privatizações, como foi um importante instrumento utilizado pelos governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso para garanti-las. O banco atuou no planejamento e execução, financiamento dos adquirentes privados e compra de participações acionárias das empresas estatais recém-privatizadas (Muscchaio e Lazarinni, 2014).

1.1.4. Os Bancos de Desenvolvimento no novo século

Ainda assim, na virada do milênio, a atuação dos países do BRICS na década de 2000 trouxe um novo impulso no fortalecimento e criação de novos BDs, como já exposto na introdução deste capítulo. Tendência que foi impulsionada pelo papel que os bancos nacionais de desenvolvimento tiveram nas políticas anticíclicas após a crise de 2008. De acordo com o *survey* de Romero (2017), 25% dos BDs foram criados depois dos anos 2000, não apenas em países subdesenvolvidos – como o *PT Sarana Multi Infrastruktur* da Indonésia em 2008 e o *Development Bank of Nigeria* em 2013 – mas também em países desenvolvidos, com propósitos específicos – como o francês *Société de Financement Local* de 2013.

A criação e o reforço dessas instituições não se deram sem polêmicas ou discordâncias. Ainda que o crescimento dos países do BRICS tenha ocorrido com uma maior participação do Estado na economia, em sinal oposto à nova hegemonia propagada pelo capitalismo norte-americano desde 1980, o papel dos BD nesse crescimento econômico ainda é fruto de análises e críticas. Mas não há dúvidas de que seu uso recente o trouxe de volta ao debate sobre seu papel enquanto instrumento para se alcançar o desenvolvimento.

Nosso estudo de caso do BNDES neste período histórico, busca contribuir com esse debate ainda em aberto. Mas antes, precisamos sintetizar o conceito de banco de desenvolvimento utilizado nesta pesquisa e compreender um pouco mais sobre como eles interagem com os projetos de desenvolvimento.

1.2. Bancos de desenvolvimento enquanto instrumentos institucionais

Este capítulo iniciou-se com a constatação da difícil tarefa que é definir o que são os bancos de desenvolvimento. Com base no levantamento da sua origem e desenvolvimento histórico ao longo do século XX buscamos encontrar as principais características do objeto que nos propomos a estudar. Partindo da noção de “instrumentos institucionais” de Gerschenkron, separamos inicialmente a forma desses instrumentos dos diferentes conteúdos que ele pode ter. Por conteúdo, compreendemos os diferentes projetos de desenvolvimento que orientam o seu uso ao longo dos diferentes contextos históricos e recortes temporais.

Do ponto de vista institucional, identificamos os BDs como instituições financeiras do tipo bancário, ou seja, são bancos. O termo banco dá conta de uma série de operações que constituem a forma de operação e produtos financeiros dos bancos de desenvolvimento, como o financiamento, o crédito, a compra de ações e debêntures, o arrendamento e a prestação de fianças e avais. Além de serem bancos, como a análise histórica nos permitiu averiguar, estes não possuem um funcionamento similar ao dos bancos comerciais, privados ou públicos. Desta constatação, aparecem duas características importantes dos BDs.

Em primeiro lugar, são bancos públicos. A história do desenvolvimento dos BDs se dá exatamente pela falta de crédito privado em determinados contextos, seja para a industrialização ou para a reconstrução, e que o Estado passa a ter que mobilizar capital para permitir tais financiamentos. Desde a origem dos primeiros BDs estatais os contextos se transformaram, hoje existem bancos privados que oferecem capital de longo prazo, mas essa continua sendo exceção à regra, especialmente nos países de capitalismo periférico.

De acordo com Luna-Martinez e Vicente (2018), os governos nacionais administram e controlam a maior parte dos BDs no mundo. 85% das instituições estudadas no último *report* do WGB são de propriedade totalmente estatal. Essa propriedade permite que os BDs respondam e tenham a sua estratégia direcionada pelo Estado e pelo arranjo político-institucional que o ocupa naquele momento, em oposição a uma condução feita totalmente pelos atores privados do mercado financeiro. Existem ainda outros arranjos minoritários no funcionamento dessas

instituições, como a de cerca de 10% dos BDs que tem uma parcela menor de 50% de propriedade privada. Mas tratam-se de exemplos que apenas confirmam a regra que a maior parte dos BDs são de propriedade estatal, elemento que será essencial para análise que realizaremos.

Em segundo lugar não são bancos públicos comerciais. Trazemos o exemplo brasileiro para explorar essa distinção. O governo federal possui dois grandes bancos comerciais o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF), além do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). De acordo com a definição do Banco Central do Brasil (BC)³⁶:

“Os bancos comerciais são instituições financeiras privadas ou públicas que têm como objetivo principal proporcionar suprimento de recurso necessários para financiar, a curto e a médio prazos, o comércio, a indústria, as empresas prestadoras de serviço, as pessoas físicas e terceiros em geral.”

Ou seja, são bancos voltados ao financiamento prioritário de curto e médio prazo, acessíveis também às pessoas físicas, não apenas jurídicas. Do outro lado, o BNDES é uma instituição bancária com objetivo de financiamento prioritário de médio e longo prazo, tendo com clientes empresas e outras pessoas jurídicas. Essa classificação, entretanto, é um tipo ideal. Como observaremos no contexto brasileiro, o BB e a CEF desempenham em alguns de seus produtos financeiros papéis que podem ser considerados como os de um banco de desenvolvimento, como o caso do financiamento agrícola do Plano Safra (operado via Banco do Brasil) e do financiamento de moradias populares do Programa Minha Casa Minha Vida (operado via Caixa Econômica Federal). Isso reforça a tese de autores que como Kulfas (2018) utilizam a noção de um sistema de *banca* de desenvolvimento envolvendo diversos instrumentos estatais.

De fato, o Estado pode e mobiliza outros instrumentos para desempenharem ações orientadas ao desenvolvimento. Uma vez que os desafios do desenvolvimento são amplos e não cabem apenas em uma instituição, como observamos na trajetória histórica do desenvolvimento japonês, por exemplo. Entretanto, utilizando mais uma

³⁶ Resolução CMN 2.099, de 1994. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/Pre/composicao/bc.asp?frame=1#:~:text=Os%20bancos%20comerciais%20s%C3%A3o%20institui%C3%A7%C3%B5es,f%C3%ADsicas%20e%20terceiros%20em%20geral.> Acesso 03.ago. 2020

vez o exemplo brasileiro é inegável que há uma primazia no BNDES nessa função. Enquanto o BB e a CEF realizam algumas funções características de instituições de desenvolvimento sua principal ação é como banco comercial possuindo mais de 8.000 agências bancárias distribuídas pelo país. Uma análise mais completa sobre os instrumentos estatais de desenvolvimento passa também por qualificar como esses foram utilizados durante o recorte temporal proposto nessa pesquisa, entretanto nosso foco se dará na instituição que possui esse mandato específico.

Deste modo, trazemos mais um elemento de caracterização dos BDs, e que talvez seja o mais difícil de definir: o mandato dessas instituições. Conforme observamos na breve retomada histórica, essas instituições nasceram por razões econômicas específicas e cristalizam em seus mandatos legais no momento da sua criação objetivos atrelados a essas especificidades. A mera definição de desenvolvimento como mandato dos BDs, encobertaria talvez o que há de mais interessante nessas instituições: as diferentes concepções de desenvolvimento e as diversas estratégias propostas para alcançá-lo.

O mandato dos BDs é assunto recorrente na literatura. A classificação feita por Luna-Martinez (2012; 2017) nos mostra uma primeira camada do debate. Os mandatos são divididos entre estreitos e amplos. Os primeiros fazem a referência a BDs que tem como objetivo o financiamento de setores específicos da economia, como PMEs, projetos de infraestrutura, agricultura, atividades e importação e exportação, moradia, entre outros. É o caso do já citado *Small Business Finance Corporation*, estabelecido no Japão para atender apenas pequenos negócios. As instituições categorizadas como de mandato estreito não são prioritárias aos objetivos desta pesquisa, uma vez que atuação limitada a um setor esvazia a perspectiva de intervenção estrutural do Estado na economia que buscamos observar nos bancos de desenvolvimento. Sendo assim, para os nossos termos, os BDs se caracterizam por esse mandato amplo, que permite aos governos a flexibilidade de financiar uma ampla variedade de atividades e setores.

Além de ser a maior parte dos casos³⁷, o mandato amplo caracteriza os BDs como uma ferramenta especial entre as disponíveis aos governos, com ampla margem para

³⁷ De acordo com o *report* do WGB (Luna-Martinez e Vicente, 2018, p.18).

a discricionariedade da administração pública. Setores diferentes podem receber incentivos e aportes diferentes ao longo do tempo, de acordo com as diferentes orientações e projetos de desenvolvimento que estão sendo implementados. Isso amplia a capacidade do Estado de traçar planos estratégicos no qual modela incentivos distintos e consegue influenciar diferentes setores da economia.

Ao analisar seis dos mais relevantes bancos de desenvolvimento no mundo hoje, Musacchio et al (2017, p.17) encontramos cinco instituições de mandato amplo. O mandato do alemão KfW é de “apoiar mudanças e incentivar ideias prospectivas – na Alemanha, Europa e em todo o mundo”, do coreano KDB de “contribuir para o desenvolvimento de indústria financeira e industrial coreana” e do chileno CORFO de “melhorar a competitividade e a diversificação produtiva do país encorajando o investimento, a inovação e o empreendedorismo, fortalecendo o capital humano e as capacidades tecnológicas para alcançar um desenvolvimento sustentável e territorialmente balanceado”. Já o mandato do CDB chinês é de “apoiar o desenvolvimento de uma economia robusta e de uma saudável e próspera comunidade”.

No caso do país que iremos nos deter nesta pesquisa, também se observou esse tipo de mandato amplo. No BNDES temos de “promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, gerando emprego e reduzindo desigualdades sociais e regionais”. Podemos retirar três características da análise desses mandatos.

Em primeiro lugar, observa-se o uso de termos de significado amplo, como “ideias prospectivas”, “desenvolvimento sustentável”, “comunidade saudável”, que na nossa avaliação reforçam essa noção dos BDs enquanto instituições que contêm em si uma potencialidade de ação permitida pela amplitude e subjetividade dos objetivos a elas colocadas.

Em segundo lugar, aparecem também menções diretas ao setor industrial, à produtividade, competitividade e tecnologia. Isso demonstra que apesar da amplitude da atuação setorial destes bancos, eles são ferramentas com vocação para política industrial, como dito por Chandrasekhar (2011, p.1) “atuando em diferentes papéis, essas instituições ajudaram a promover, nutrir, suportar e monitorar variadas

atividades, embora sua função mais importante tenha sido impulsionar o desenvolvimento industrial”.

Em terceiro lugar, os três bancos dos países periféricos fazem menção a objetivos sociais. Os dois latino-americanos, Chile e Brasil, trazem a noção de desenvolvimento sustentável, e há no segundo menção explícita à redução da desigualdade social e regional. Já o caso chinês, traz o objetivo de uma comunidade saudável e próspera.

Essas três dimensões nos ajudam a caracterizar os BDs pelo seu mandato específico. Mandatos de fomentar o desenvolvimento na sua dimensão econômica, com preocupações à cerca das externalidades sociais, cabendo à indústria papel prioritário na indução desse processo.

Existem tentativas de conceituar os BDs sem citar diretamente o setor industrial. É o caso da definição de Yeyati et al. (2004), para o *Working Paper* do Banco Interamericano de Desenvolvimento, que coloca como objetivo desses o financiamento de capital de longo prazo a projetos geradores de externalidades positivas que seriam subfinanciados por credores privados. O foco nas externalidades positivas parece interessante de ser mais bem investigado. Por essa perspectiva, tira-se o foco nos setores e operações a serem financiados, e passa-se a analisar os resultados esperados daquele investimento. Na perspectiva das externalidades, pode haver uma maior capacidade de mensuração dos impactos, através da definição de métricas e metas que se estabeleçam.

Entretanto, tanto pela análise da atuação dos BDs como pelo modo como a literatura trata o tema, parece-nos mais adequado manter a política industrial como um dos elementos característicos dessa instituição. Ao adotarmos uma perspectiva histórica comparada, por mais que os BDs ao longo da história tenham atuação em diversos setores da economia, não podemos negar que é constitutiva desta instituição a orientação ao financiamento dos processos de industrialização.

Ainda que tenhamos adotado uma metodologia inicial de separação entre o instrumento e a ideologia, este é um exemplo da profunda interação entre essas duas facetas do objeto de estudo. Os bancos de desenvolvimento nascem embebidos em um contexto de industrialização tardia, e são adotados na política econômica de diversos países com o objetivo – ainda que inicial – de fomentarem apoio ao setor

industrial. É um instrumento que se desenvolve no contexto de forte aceitação das ideologias ligadas à industrialização, dos diferentes tipos de desenvolvimentismo que surgiram enquanto projetos de desenvolvimento.

O estudo do seu uso ao longo do tempo mostra-nos que nem sempre o setor industrial foi alvo da maior parte dos desembolsos dessas instituições, mas ainda assim, deixam uma marca forte em sua forma de atuação. Não se pode olhar uma instituição de forma isolada do ambiente em que ela foi criada. Esse ambiente marca os BDs com uma vocação por política industrial.

Por fim, Ferreira e Meirelles (2009) sintetizam também essa discussão de outra forma, nos lembrando de que a função de alocação de recursos no setor industrial cumpre um papel que se relaciona com o processo histórico descrito por Gerschenkron, dos BDs como instrumentos de direcionamento de crédito para a formação bruta de capital fixo. Ou seja, o investimento em ativos para incrementar a capacidade produtiva de uma economia.

Concluimos propondo o seguinte conceito que adotaremos nesta perspectiva de estudo: bancos de desenvolvimento são bancos públicos nacionais que possuem mandato amplo de prover e alocar capital de longo prazo aos setores e operações estratégicas para alcançar o desenvolvimento, com especial atenção à política industrial.

1.2.1 Uma atuação estatal para além das falhas de mercado

Antes de passarmos à discussão acerca da interação deste instrumento com os projetos de desenvolvimento, parece-nos importante discutir um ponto importante sobre o papel que os BDs vêm ocupando no debate econômico acerca das falhas de mercado e a posição que adotaremos sobre o tema.

Há uma série de autores que justificam a importância dos BDs pelo seu papel específico como reparadores de falhas de mercado (de Aghion, 1999; Culpeper, 2012; Musacchio et al, 2017; Luna-Martinez e Vicente, 2018; Johnson, 2019; Fernández-Arias et al, 2020). Essa perspectiva, entretanto, está informada por uma teoria econômica de viés neoclássico, que na maior parte das vezes é avessa à intervenção estatal na econômica. Em um curioso processo de acomodação, os BDs têm sido

incorporados às recomendações e modelagens de economistas e políticos alinhados a essa perspectiva. Ao mesmo tempo, a perspectiva das falhas de mercado passa a ser o paradigma a partir do qual se enquadram as funções desses instrumentos.

Stiglitz (1989) sintetiza o argumento teórico que sustenta a relação entre as falhas de mercado, o papel do Estado e o desenvolvimento. A principal diferença entre os países industrializados e aqueles ainda não industrializados, estaria nos fatores de produção e nas instituições que mediam as suas interações, o que ajudaria a entender seu atraso. A mais importante dessas instituições é o mercado. Entretanto, há nos países retardatários uma série de falhas de mercado, que não permitem que cumpra o seu papel de entregar a alocação ótima de recursos que levaria ao desenvolvimento. Para o alívio de tais falhas, poderiam ser utilizadas algumas instituições estatais, em especial nas falhas de informação.

Especificamente sobre o papel do Estado nos mercados financeiros (Stiglitz, 1994), parte-se dos pressupostos de que este é o mercado essencialmente responsável pela alocação de recurso em uma economia, e de que é possível haver informação perfeita que levaria ao equilíbrio competitivo de acordo com o ótimo de Pareto³⁸. Entretanto, os mercados financeiros parecem não conseguir cumprir essas condições, levando a uma série de falhas no mercado financeiro. O que explicaria, por exemplo, a falta de capital de longo prazo para os países de industrialização tardia. O Estado, neste sentido, poderia atuar na criação tanto de instituições que regulem esse mercado para garantir o seu melhor funcionamento, como intervir diretamente. Deste modo, a teoria parece encaixar no papel histórico cumprido pelos bancos de desenvolvimento. No caso dos países em desenvolvimento, essa teoria sustenta que a criação de instituições financeiras como o BD pode ainda cumprir o papel de preencher as falhas de mercado que levam o mercado privado a não oferecer créditos de longo prazo hoje.

É a mesma justificativa recentemente adotada para enquadrar o uso anticíclico dos BDs na provisão de crédito no momento de uma crise causada pela falha no mercado de capitais. Trata-se de uma lógica na qual o Estado cumpre um papel subsidiário na formação e funcionamento dos mercados. E que as suas intervenções têm como

³⁸ De acordo com a teoria de Pareto, o ótimo é o estado em que os recursos estão matematicamente alocados da forma mais eficiente.

objetivo principal restaurar a capacidade de que as próprias regras de funcionamento do mercado resultem nas melhores alocações e preços que levam ao desenvolvimento de todas as economias nacionais.

Após a crise de 2008, que o próprio Stiglitz enquadra como uma crise causada por falhas de mercado, os Bancos de Desenvolvimento vêm cada vez mais sendo associados e justificados com base nessa teoria. De acordo com Fernández-Arias (2020, p. 4):

“o sucesso da implementação do paradigma do banco de desenvolvimento requer um profundo conhecimento das falhas de mercado, especialmente porque o desenvolvimento econômico requer transformação estrutural e, à sua vez, transformações estruturais requerem a criação de novas atividades que podem ser impedidas por falhas de mercado não observáveis”.

A racionalização do funcionamento da economia através da perspectiva das falhas de mercado contribui com a identificação de mecanismos importantes para compreender a atuação dos BD. Por esse motivo não deixaremos de dialogar com essa teoria, que informa a maior parte da literatura sobre o tema. Entretanto, optaremos por adotar uma perspectiva que entende o papel do Estado para além de uma atuação secundária no mercado.

Invertendo a lógica, nos associaremos à longa tradição de autores que compreendem o papel central que o Estado teve na criação dos mercados (Braudel, 1985). No debate contemporâneo sobre os mecanismos de intervenção estatal essa teoria informa a noção de autoras como Alice Amsden (1989, 2001) e Mariana Mazzucato (2014). As críticas da primeira à análise de Chalmers Johnson sobre o modelo de desenvolvimento japonês já foram anteriormente discutidas, e se baseiam na noção de que na realidade é a distorção de preços deliberada por parte do Estado que permitiu processos de desenvolvimento nos casos de industrialização tardia. Ela renuncia à premissa da informação perfeita e indica uma perspectiva metodológica mais empírica que teórica, oportunizando mais espaço para teorias mais indutivas do desenvolvimento econômico e que permitam uma maior análise de elementos políticos, institucionais e sociais.

Para Mazzucato (2014), é preciso desfazer mitos e reposicionar o Estado no seu real papel como indutor do crescimento econômico. A diminuição gradual da intervenção estatal na economia desde a década de 1970 trata-se de uma promessa autorrealizável da doutrina liberal, que relegou a ele o papel de Leviatã, de entrave ao livre desenvolvimento das capacidades produtivas.

Talvez a maior contribuição da economista não tenha sido apenas de propor uma nova agenda para o Estado, mas de demonstrar como mesmo nos Estados Unidos, o Estado – através de uma série de financiamentos e instituições de intervenção direta - cumpriu um papel importante na formação de novas e inovadoras empresas que hoje lideram o comércio global.

O “Estado Empreendedor” seria esse tipo ideal construído em oposição a uma visão que secundariza o seu papel. Assumindo a sua função de criador de mercados, ele atua não apenas para abrandar ou absorver os riscos privados, mas inclusive aceitando aqueles riscos que o setor privado não está disposto assumir. Aventurando-se em setores, formando e criando mercados que podem trazer externalidades positivas para a sociedade, mas que não aconteceriam se o próprio mercado tivesse informação completa e livre comando da economia.

Trata-se de uma consequência do caráter *sui generis* do Estado enquanto ator econômico, que possui compromissos para além da lucratividade e do retorno imediato do capital, e por essa razão opera com uma série de variáveis sociais, políticas, ambientais, geográficas e culturais, distintas dos outros atores do mercado.

Essa compreensão nos ajuda a nos afastarmos de perspectivas teóricas que buscam explicar os processos do mercado de forma independente do Estado e da política. Neste sentido, propomos analisar a atuação dos Bancos de desenvolvimento para além das falhas de mercado.

1.3 A interação entre os bancos e os projetos de desenvolvimento nos estados desenvolvimentistas no século XXI

Para sintetizar o acumulado da discussão teórica e histórica analisada até este ponto, antes de passarmos à conclusão deste capítulo, nos deteremos nas reflexões do sociólogo americano Peter Evans. Além de nos aproximarmos do objeto específico

desta pesquisa - o BNDES - que foi também estudado pelo autor, teremos acesso a um importante debate sobre o lugar do Estado Desenvolvimentista no século XXI, o que nos aproxima do recorte temporal que propomos (2003-2016).

A noção do *Estado Desenvolvimentista*, que aparece já em Johnson (1982), Amsden (2001) e até mesmo com o adjetivo empreendedor em Mazzucato (2014), diz respeito a um arranjo político específico que como um tipo ideal se estabelece como um modelo possível. O que há em comum entre os conceitos trabalhados por esses três autores é a constituição de um sistema que envolve ferramentas institucionais e determinado projeto de desenvolvimento. Quando os diferentes agentes, públicos e privados, e instituições são calibrados na direção de uma mesma agenda de desenvolvimento, se conforma esse tipo de Estado.

Os casos específicos levantados até agora dizem respeito à conformação de arranjos em contextos históricos e políticos que se desenvolveram ao longo do século XX. Todos eles contaram com condicionantes específicas que os autores mobilizaram em seus argumentos como precondições desses países para o sucesso dos seus desenvolvimentos. Sinalizaram, inclusive, que a mera repetição ou tentativa de mimetizar as estratégias utilizadas por outro país em outro contexto, pode ser ineficaz. Neste sentido, as reflexões de Peter Evans sobre a possível atualização deste modelo para o século XXI nos interessam para identificar elementos da análise de uma das ferramentas institucionais que caracterizam esse arranjo, o banco de desenvolvimento, nas primeiras décadas do século XXI.

O sociólogo é conhecido por cunhar o termo *embedded autonomy* como característica central do Estado Desenvolvimentista. Essa “autonomia inserida”, conforme tradução utilizada em português (Evans, 2013), é um tipo específico de arranjo estatal no qual o Estado conserva tanto a autonomia frente ao setor privado – sendo capaz de aplicar o seu projeto de desenvolvimento – ao mesmo tempo em que está inserido num “conjunto concreto de laços sociais que liga estado e sociedade e provê canais institucionalizados para constante negociação e renegociação de objetivos e políticas” (Evans, 1985, p. 12). Este tipo de imbricamento proposto na tese de Evans, reforça a noção relacional do funcionamento das ferramentas institucionais de desenvolvimento.

Ao refletir sobre os desafios do novo século, Evans reforça a importância da capacidade burocrática. Segundo o autor (2013, p.11) “burocracias capazes e coesas são uma das chaves para conferir ao estado o nível de autonomia que este necessita na busca por um projeto nacional coerente”.

Entretanto, indica a importância que o contexto sociopolítico e a estrutura de classes dos países hoje têm nas suas aspirações desenvolvimentistas. Ao olhar para o século XX, ele reforça como as reformas agrárias que ocorreram tanto na Coreia como em Taiwan foram essenciais para minar o poder político de uma classe rural reacionária que impedia a convergência em um modelo de desenvolvimento diferente. Deste modo, Evans chama atenção para a relevância do entendimento da estrutura de classes e seus interesses em determinado país para pensar a autonomia do Estado na condução de seu projeto de desenvolvimento.

Ao discutir a inserção, o autor rememora que ao longo do século XX, essa inserção tinha como objetivo ser um canal de troca de informação, fluxos de investimento e execução de projetos. Como o objetivo da parceria público-privada estava centrado na industrialização, a sua execução era relativamente simples, baseada na análise de viabilidade e na calibragem de incentivos necessários para a sua realização. O pequeno número de industriais facilitava a relação entre agentes estatais e privados e permitiu a criação de espaços institucionais mais ou menos formalizados nos quais esses vínculos eram aprofundados e os interesses eram mediados. Os bancos de desenvolvimento podem ser compreendidos como um desses espaços de mediação e de negociação.

Ao atualizar essa estratégia para o século XXI, o tipo de inserção se torna menos nítido. Em primeiro lugar, pelo lugar cada vez menos central que a industrialização tem tomado na noção de desenvolvimento discutida contemporaneamente. Retomando algo que já foi discutido anteriormente, há um maior foco nas externalidades geradas ao longo do processo de desenvolvimento, do que no crescimento econômico puro e nominalmente determinado. A preocupação com as externalidades ambientais e sociais, por exemplo, aparecem como elementos cada vez mais centrais na noção de desenvolvimento do novo século.

Deste modo, considera que a tarefa de negociação do Estado hoje é muito maior que anterior. Se antes era possível a negociação com uma pequena elite industrial e bancária, hoje as contrapartes se encontram na sociedade civil e os interesses em jogo são mais genéricos e de difícil delimitação. Além disso, “o crescente poder do capital global e integração do capital local às redes de capitais transnacionais tornou a associação mais estreita com o capital mais arriscada e mais difícil para o estado desenvolvimentista” (ibidem, p. 15). O que torna ainda mais difícil a tarefa de construção de pactuações nacionais em prol do desenvolvimento.

A discussão feita por Peter Evans apresenta elementos importantes para o modo como nos propomos a realizar o estudo de caso que se segue. As profundas mudanças tanto na organização do sistema de acumulação interestatal, como na estrutura de classes e na complexificação das sociedades ao longo do século XX, não permite que estratégias que se mostraram eficazes ao longo do século passado sejam reproduzidas em contextos mais atuais. Por se tratar de um fenômeno contextual e relacional, a discussão acerca do desenvolvimento não pode estar fechada em categorias que já não respondem nem ao funcionamento da acumulação capitalista nem à estrutura de classe das sociedades contemporâneas.

Observar o contexto político interno e externo é essencial para compreender os poderes relativos que condicionam as negociações entre estado, empresários e sociedade civil. Compreender o desenvolvimento para além dos resultados econômicos nominais, com atenção para as externalidades ambientais e sociais, faz parte da atualização dessa agenda e dos interesses que seguem sendo mediados através do Estado e de suas ferramentas para o desenvolvimento.

1.4 Conclusões e desdobramentos metodológicos

Partindo dessa perspectiva, que compreende o nosso objeto de pesquisa como interação entre instrumentos institucionais e ideologias específicas a favor a industrialização, propomos o seguinte esquema teórico para a pesquisa empírica.

Os Bancos de Desenvolvimento são instrumentos que podem ser utilizados de formas diversas por governos que assumem o seu comando com poder discricionário, e que tentam aplicar através deles as suas estratégias de desenvolvimento.

Entretanto, por mais que transformações institucionais e regulatórias tenham acontecido ao longo da segunda metade do século XX, os BDs têm uma forte marca institucional em torno da política industrial, uma vez que foram concebidos e estruturados em um momento de grande aceitação da industrialização como principal indutora do desenvolvimento. Ou seja, são instrumentos que aceitam um alto grau de discricionariedade, mas não são instrumentos totalmente autônomos. Possuem tanto uma estrutura como uma burocracia interna que é formada e exerce influência em direção a determinado sentido de ação do banco.

As estratégias de desenvolvimento também se transformaram ao longo do século XX. Se no momento de fundação da maior parte dos BDs havia uma aceitação maior de um papel ativo do Estado na economia, o período iniciado com o fim de Bretton Woods passou a pautar uma agenda de desenvolvimento com maior liberalização dos mercados com redução da importância do crédito público. Por isso se torna ainda interessante a noção de aceitação das ideologias a favor da industrialização de Gerschenkron.

Entre 1980 e o início dos anos 2000 passamos por um período de menor aceitação de projetos de desenvolvimento desenvolvimentistas, minando o apoio a estratégias de desenvolvimento que defendiam o apoio estatal à industrialização, por exemplo. A liberalização do mercado, a abertura econômica, a privatização de empresas públicas e a diminuição dos mecanismos estatais de interferência da economia foram propagadas com as boas práticas que levariam ao desenvolvimento. Governos alinhados a esse projeto tentaram também aplicar suas estratégias aos instrumentos institucionais disponíveis, como no caso do BNDES.

Contudo, retomamos aqui a hipótese com a qual trabalhamos, de que a partir de 2003, com a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva e a conformação de um governo de coalização em torno do Partido dos Trabalhadores, houve uma reorientação das estratégias de desenvolvimento no Brasil. Neste contexto o BNDES volta a ser utilizado como Banco de Desenvolvimento em seu sentido clássico e como um dos instrumentos centrais para coordenação do novo projeto de desenvolvimento.

Parte dessas mudanças pode ser analisada a partir do estudo empírico do modo como o BNDES foi utilizado ao longo do período das gestões petistas.

Não temos a pretensão de analisar o todo do projeto de desenvolvimento implícito ao longo do período tampouco partimos de um pressuposto que se trate de um projeto homogêneo ou linear. Mas por partirmos da perspectiva de que o Banco de Desenvolvimento dá um ponto de observação privilegiado para as estratégias de desenvolvimento de um país, cremos que a análise de como ele foi utilizado por determinado governo, pode ajudar a compor o quadro mais geral, suas principais características, tendências e nuances.

A análise se concentrará em duas fases: uma discursiva e uma de dados. Na primeira, será feita a leitura e pesquisa com base nos discursos dos presidentes do BNDES ao longo das gestões petistas. Dois tipos de documentos serão utilizados, os discursos de posse – proferidos nas cerimônias de transmissão de presidência do banco – e a “Mensagem do Presidente” que compõe cada um dos relatórios anuais do banco. A partir da identificação das principais tendências, ênfases, continuidades e descontinuidades, buscaremos caracterizar as principais estratégias de desenvolvimento que estavam sendo defendidas durante as gestões.

No entanto, não é do interesse desta pesquisa a mera caracterização dos discursos acerca do desenvolvimento no âmbito do BNDES durante as gestões petistas, e sim como o banco foi utilizado, em maior ou menor grau, como ferramenta para a sua aplicação. Sendo assim, essa fonte discursiva será contraposta aos dados disponíveis sobre atuação do banco em si. Como não há possibilidade de fazer uma análise total do banco, opta-se por um recorte que consiga abarcar as áreas de relevância para o estudo dos BDs, a partir da análise dos desembolsos totais e setoriais do banco – que possuem uma série histórica para efeito comparativo – mas também dados de apoio à internacionalização. Deste modo, queremos manter a perspectiva de análise nacional, mas também observando suas interações e pretensões internacionais.

Em primeiro lugar, analisaremos a alocação setorial dos desembolsos. O BNDES hoje possui um escopo de atuação amplo, derivado de seu mandato amplo, e atende a quase todos os setores da economia. Internamente eles são classificados em quatro grandes blocos: agropecuária, indústria, infraestrutura; e comércio e serviços. Através de pesquisa com as séries históricas setoriais disponibilizadas pelo banco, poderemos analisar as principais tendências e identificar se houve alteração na composição

setorial dos desembolsos feitos pelo banco ao longo das gestões petistas, em contraposição ao que foi realizado antes de 2003 e depois de 2016.

A alocação setorial se relaciona diretamente com a discussão tanto sobre o mandato dos Bancos de Desenvolvimento como com o papel que o fomento a industrialização tem nos seus desembolsos.

Em segundo lugar, o apoio à internacionalização de empresas. Os bancos de desenvolvimento cumprem papel importante no apoio à exportação e no aumento da influência das firmas nacionais para além do seu país de origem. Através da análise dos dados e projetos financiados através do BNDES-*exim*³⁹, em especial dos polêmicos projetos de exportação de serviço de engenharia; buscaremos compreender se o Banco foi utilizado também para reposicionar o Brasil no tabuleiro do comércio internacional.

A análise dessa área está diretamente ligada a uma concepção de desenvolvimento que vai para além do nacionalismo metodológico e que compreende a geopolítica como fator importante na trajetória de *catch up* dos países subdesenvolvidos. Em um período marcado pela ascensão dos BRICS e a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), trabalharemos para checar a hipótese de que política internacional do BNDES acompanhou uma reorientação mais ampla do governo federal no período, em direção ao financiamento em países subdesenvolvidos.

A análise dos dados e documentos será apenas uma parte da metodologia utilizada. Por adotarmos uma lógica relacional entre projeto e instrumento na atuação dos BDs para o desenvolvimento, entendemos também que há uma série de mediações e vetores muitas vezes contraditórios que marcam a sua utilização. Não se trata de um caminho direto entre, por exemplo, a escolha de um setor como estratégico e indutor para o crescimento, a efetivação do desembolso de investimentos e a colheita de resultados positivos.

Contudo, a comparação entre as estratégias de desenvolvimento e as ações práticas realizadas pelo banco, já nos dará os primeiros resultados sobre como o

³⁹ Linhas de financiamento relacionados ao financiamento de bens e serviços voltados à exportação.

banco foi utilizado. Em seguida, no capítulo 3, passaremos a realização de entrevistas, tanto com técnicos das áreas diretamente relacionadas no banco, como com dirigentes do banco que tenham atuado ao longo do período. O objetivo destas entrevistas foi de compreender melhor os processos de mediação entre o discurso público acerca do desenvolvimento e o uso dos instrumentos do banco em si, pois como a literatura já nos indica, a atividade dos BDs se dá num espaço de interação e coordenação entre diferentes atores públicos e privados.

Da interação entre discurso, dados, documentos e entrevistas, e tendo em vista a discussão teórica feita acerca do funcionamento dos Bancos de Desenvolvimento, buscaremos caracterizar as principais tendências do uso feito do BNDES ao longo das gestões do Presidente Lula e da Presidenta Dilma, e como este se relaciona com os discursos acerca das estratégias de desenvolvimento que eram propagadas.

Capítulo 2

O Banco Nacional de Desenvolvimento Social: histórico, narrativas e dados

2.1. Metodologia para o estudo do BNDES

O objetivo desse capítulo é adentrar no estudo de caso do BNDES e iniciar a discussão de como ele foi utilizado pelos governos de Lula e Dilma na tentativa de aplicação do seu projeto de desenvolvimento. Este se desdobra em etapas intermediárias, para os quais acreditamos serem os BDs pontos privilegiados de observação: Qual era este projeto de desenvolvimento, seu conceito implícito e as estratégias propostas para alcançá-lo? Como ele se articulava na perspectiva geopolítica, por exemplo, na internacionalização de empresas nacionais? Como ele dialoga com a forte tradição brasileira desenvolvimentista, mas também com a herança da política econômica neoliberal da década anterior?

Não temos a pretensão de analisar o todo do projeto de desenvolvimento implícito ao longo do período. Mas por partirmos da perspectiva de que o Banco de Desenvolvimento dá um ponto de observação privilegiado para as estratégias de desenvolvimento de um país, cremos que a análise de como ele foi utilizado por determinado governo, pode ajudar a compor o quadro geral.

Sendo assim, nos propomos a tentar caracterizar o uso que foi feito do banco utilizando os dados do banco, os discursos de seus dirigentes e novas entrevistas, em diálogo com a literatura existente sobre o tema.

Inicialmente, através de revisão bibliográfica e análise de documentos públicos, retomaremos o histórico do BNDES. Esta etapa tem por objetivo reconstituir o contexto em que o banco foi fundado e as principais fases ao longo do seu desenvolvimento. A nossa perspectiva de análise buscará compreender não apenas os resultados ou desembolsos feitos, mas também as agendas de desenvolvimento que foram utilizadas pelos governos através deste instrumento. Em especial, o papel e a influência que o desenvolvimentismo teve neste BD.

Em seguida, nos deteremos na fase que compreende o período de 2003 a 2016, quando o Governo Federal foi presidido por Luiz Inácio Lula da Silva e por Dilma

Rousseff. A análise deste período será feita levando em consideração dois tipos de fontes distintas. Buscaremos analisar tanto os discursos e narrativas dos dirigentes do banco, como os dados sobre os desembolsos efetivos ao longo do período. Desta forma, tentaremos compreender o uso do BD nesta dupla dimensão, contrastando a narrativa de desenvolvimento que se imprimiu ao banco aos resultados reais do seu uso.

Será colocada especial atenção ao período de 2007-2013, que compreende a maior parte da Presidência de Luciano Coutinho. Este recorte foi escolhido para permitir um aprofundamento um pouco maior sobre a atuação do banco em um contexto singular de crise internacional e no qual o banco estava com seu tamanho máximo, mas também pelo acesso que tivemos ao longo da pesquisa à dados e atores políticos deste período. Assim poderemos nos deter em algumas análises mais específicas que ajudam a desenhar um quadro geral mais completo.

Para a análise do discurso acerca do papel do Banco no desenvolvimento, utilizaremos como fonte documental os discursos de posse e de transmissão de posse dos presidentes que o banco teve ao longo das gestões petistas, assim como os treze relatórios anuais divulgados pelo BNDES que se iniciam com a “mensagem do presidente”, e nos permitem identificar o discurso construído por cada dirigente sobre os resultados do banco naquele ano.

Para análise de resultados, utilizaremos os dados disponíveis nos relatórios anuais e outros relatórios produzidos pelo banco no que se refere a alocação setorial e internacionalização de empresas. Através do portal da transparência do BNDES, temos acesso à dados de desembolsos do banco no período de 1995 a 2020 assim como a consulta de operações e linhas de financiamento específicas.

Por fim, encerraremos este capítulo apresentando as principais conclusões que podem ser tiradas da análise destes dois tipos de fontes. Com a caracterização dos elementos centrais do discurso, que pode apresentar continuidades e descontinuidades aos longos dos quase catorze anos de gestões federal petistas, teremos elementos suficientes para contrastar com os dados que nos mostram os resultados do uso do banco no mesmo período. Com a identificação desses pontos de contraste, passamos à última fase da pesquisa, com entrevistas a dirigentes

políticos e técnicos do BNDES e do Governo Federal no período. A partir da discussão acerca das caracterizações e tendências identificadas na pesquisa documental, as entrevistas nos auxiliam na compreensão dos motivos que levaram aos contrastes.

O objetivo das entrevistas, que serão trabalhadas no próximo capítulo desta dissertação, é de compreender as mediações entre discurso e prática no uso dos bancos de desenvolvimento. Como base na discussão da bibliografia sobre os BDs feita no primeiro capítulo desta dissertação, trabalharemos com a hipótese de que tais mediações podem ser fruto de uma série de fatores próprios do funcionamento destas instituições. Os pontos contrastantes reconhecidos neste capítulo serão expostos aos entrevistados com objetivo de identificar quais os motivos para a sua ocorrência.

Neste sentido, as entrevistas serão essenciais para revelar elementos do período que não são reconhecíveis na análise de fontes documentais. Com a realização das entrevistas poderemos, na conclusão desta pesquisa, apresentar uma caracterização do uso que as gestões petistas fizeram do Banco Nacional de Desenvolvimento Social entre 2003-2016.

2.2. A trajetória histórica do Banco Nacional de Desenvolvimento Social

Retomando a perspectiva analítica desenvolvida no primeiro capítulo, compreendemos que a melhor forma de estudarmos os Bancos de Desenvolvimento é numa dimensão relacional entre este instrumento institucional e o contexto político-ideológico que influencia o seu uso pelo governo da ocasião. No caso desta retomada histórica que faremos do BNDES, é importante identificar também as marcas deixadas pelo contexto específico da sua criação, que cristaliza uma vocação ou missão institucional que passa a ser disputada e a influenciar os períodos posteriores.

Como identificado por Barboza et al. (2019) há uma literatura bastante fragmentada sobre a atuação histórica do banco. Para que esta análise histórica contribua com o objetivo da pesquisa, utilizaremos como base a pesquisa realizada por esses, que observaram a composição setorial do banco desde a sua fundação em 1952, ao lado da pesquisa feita por Lea Vidigal (2019), que a partir de uma perspectiva do direito econômico, retoma as principais mudanças institucionais ao longo da história do banco. Nos apoiaremos em Bielschowsky (2004) para compreender a

interação deste processo com o desenvolvimentismo brasileiro. O material do projeto BNDES – Memória⁴⁰ também foi consultado para este levantamento histórico.

2.2.1 Precedentes e contexto histórico da fundação do BNDE

Vidigal (2019, p.59) identifica os antecedentes da criação do BNDES no contexto do Estado Novo. A Revolução de 1930 e a transição de uma ordem agrícola para uma nova perspectiva urbano-industrial faz parte de um período de instabilidade política e disputa dos rumos do país que termina por consolidar um rearranjo do aparato estatal brasileiro, agora com maior hegemonia de frações burguesas voltadas ao mercado interno no lugar dos grandes latifundiários agroexportadores de café. Este processo é marcado pelos princípios de centralização dos comandos e descentralização funcional, com a estruturação de instrumentos institucionais federais com capacidade de formulação e execução de políticas econômicas. A Constituição de 1934, no contexto mais amplo do constitucionalismo social de Weimar, contém também importantes dispositivos no que se refere à Ordem Econômica e Social, que permitem o monopólio da atividade econômica por motivo de interesse público, por exemplo.

É neste período que o estado brasileiro desenvolve parte relevante da sua capacidade de planejamento econômico, com a criação de conselhos técnicos e do modelo do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que seria responsável pelos primeiros planos de investimento estatais e pela ordenação das prioridades do gasto público (2019, p.65). Já em 1942, uma comissão do DASP sugere a criação de um Banco de Desenvolvimento para prover crédito de longo prazo à economia brasileira.

Entretanto, é apenas no período pós-guerra que a criação do BNDE viria a se dar de fato, como parte da onda de fundação de Bancos de Desenvolvimento que ocorreu por todo o mundo para reestruturação e reconstrução das economias afetadas pelo conflito. Ao mesmo tempo em que os olhos dos Estados Unidos estavam voltados para a Europa, e para o Plano Marshal, o governo brasileiro pleiteava também acesso

⁴⁰ Disponível em:

<http://www.memoriabndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Projeto_Memoria/>

a financiamentos externos que sustentassem as crescentes demandas na infraestrutura.

Após uma série de missões bilaterais entre os dois países foi instituída em 1951 uma Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Nela o Brasil apresentou a demanda por cerca de US\$ 750 milhões em investimentos para infraestrutura (2019, p.70). A contraproposta americana foi da necessidade de o Brasil elaborar um plano e instrumentos institucionais específicos para a aplicação desses recursos. O trabalho da comissão no desenho de projetos, legou ao país e aos técnicos envolvidos a expertise necessária para formulação e análise de projetos que viriam a ser realizados logo mais no BNDE (Klüger, 2017, p. 98). Do ponto de vista teórico, o projeto de desenvolvimento que a comissão apostava, se baseava na chamada tese das indústrias “germinativas”, segundo a qual há determinados setores estratégicos para o investimento, a partir dos quais há um ganho de produtividade que se irradia para a economia (Gumiero, 2013). No caso brasileiro, a comissão identificava o setor elétrico e a malha ferroviária como potenciais pontos germinativos. O economista que mais tarde também viria a ser presidente do banco, Roberto Campos⁴¹ pode ser considerado o principal representante dessa corrente de pensamento, se baseando prioritariamente em Albert Hirschman, no que também pode ser caracterizado como um modelo de investimento com efeito em cadeia dos investimentos.

O objetivo desse esforço de investimento era de responder a um diagnóstico da situação econômica nacional que indicava:

“a elaboração de projetos visando à instalação de indústrias novas e à transformação dos pontos de estrangulamento da economia brasileira em pontos de crescimento, mediante investimentos que irradiassem a expansão econômica para o resto do sistema, estabeleceu prioridades para projetos setoriais que pudessem ser financiados por instituições internacionais, visando principalmente reabilitação de transportes e expansão de energia elétrica” (Vidigal 2019, p.59).

Pode-se afirmar que o desafio de fomentar a industrialização, e fazer grandes investimentos na infraestrutura – com especial atenção para energia e transporte, estava na agenda econômica do diagnóstico que leva a fundação do BNDE.

⁴¹ Foi presidente do BNDE entre agosto de 1958 e julho de 1959.

Este período de 1948-52 é considerado por Bielschowsky (2004, p. 316), como um período de amadurecimento do desenvolvimentismo, no qual a volta desta ideologia ao aparelho do Estado, com o novo Governo Vargas, representa um “avanço decisivo na consolidação e difusão da concepção de industrialização integral e planejada”. Marcas deste período são a ênfase no reaparelhamento econômico, no planejamento econômico e da industrialização.

Deste modo, a criação do BNDE se encontra num contexto no qual convergem (i) “ideologias favoráveis à industrialização”, representadas por um desenvolvimentismo amadurecido em vinte anos de debate econômico, (ii) uma reorganização do Estado brasileiro levada a cabo por um processo de centralização e racionalização da atuação estatal, (iii) a consolidação de capacidades de diagnóstico e planejamento de investimentos, em (iv) um contexto político nacional no qual Getúlio Vargas era reconduzido à Presidência da República, agora através do voto, com um projeto industrializante para o país.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico é fundado em 20 de junho de 1952 através da Lei nº 1.628 na forma de uma autarquia federal, sob jurisdição do Ministério da Fazenda, tendo entre as suas atribuições a movimentação financeira, captação e execução do Plano de Reaparelhamento Econômico.⁴² As intenções para o recebimento de financiamento norte-americano são frustradas, mas o país havia realizado um esforço fiscal e tributário para criar um fundo de contrapartida para esses financiamentos estrangeiros; que passa a ser utilizado como *funding* do BNDE.

2.2.2 A década de 1950 e as principais influências no banco nascente

O estudo realizado por Barboza et al. (2019, p.547) identifica que nos primeiros anos de existência do banco, entre 1952 e 1960, a maior parte dos projetos aprovados foi para o setor de infraestrutura, 69,4%, frente a 28,4% para indústria e 2,2% para comércio/serviços. Estes foram direcionados majoritariamente para o subsetor de infraestrutura ferroviária e de energia elétrica, uma composição de desembolsos que

⁴² O Plano foi apresentado na gestão Vargas por seu Ministro da Fazenda Horácio Lafer, e tinha como objetivo expandir os serviços básicos de infraestrutura, com foco em transporte e energia. O BNDE foi criado para ser o operador dos financiamentos deste plano.

se relaciona diretamente com o diagnóstico e a estratégica setorial indicada pela CMBEU.

Entretanto, é importante recordar que nesta primeira fase do banco foi criada também o Grupo Misto Cepal-BNDE, que possuía uma estratégia de industrialização um pouco diferente da CMBEU (Gumiero, 2019, p. 149). Com seu foco de diagnóstico na baixa formação de capital (taxa de investimento), o Grupo Misto criado por sugestão do economista argentino Raúl Prebisch e coordenado por Celso Furtado, cria num sistema com atuação do estado de forma mais protagonista, como regulador do processo de industrialização e baseado na tese do crescimento equilibrado, sob influência do economista estoniano Ragnar Nurkse. Segundo essa visão, a melhor forma de realizar a industrialização seria distribuindo os investimentos públicos por todos os setores da economia.

Importante diferença entre os dois grupos é também sobre a origem dos recursos para investimento, enquanto o CMBEU estava mais aberto ao capital estrangeiro, o grupo misto preferia que esse fosse apenas complementar, apoiando uma política fiscal que garantisse a formação de poupança própria para realização desses investimentos.

Esses dois grupos representam os setores mais relevantes do ciclo ideológico do desenvolvimentismo na década de 1950, conforme caracterizado por Bielchowsky (2004, p.241), e ambos estavam profundamente envolvidos na gestação e no direcionamento do uso do recém-criado BNDE. O primeiro, de Roberto Campos, foi chamado de desenvolvimentismo do setor público não nacionalista, com o seu ecletismo pós-keynesiano se apresentava como favorável ao planejamento parcial e teve seu diagnóstico desenvolvido junto a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, tendo exercido muita influência nos primeiros anos do banco. O segundo, de Celso Furtado, foi chamado de desenvolvimentismo do setor público nacionalista, com orientação teórica mais próxima ao que era produzido por Prebisch e a CEPAL, foi responsável também pela defesa da política de substituição de importações que seria fortemente financiada pelo banco no período subsequente.

Do ponto de vista do tamanho do banco, o estudo dos desembolsos feito por Barboza et al. (2019) indica que nesses seus primeiros anos o BNDE apresentava

tamanho ainda pouco relevante para economia brasileira, sendo responsável por 1,2% da formação bruta de capital fixo⁴³ (FBCF) e 0,2% do PIB entre 1952-1956 e 2,5% do FBCF e 0,4% do PIB entre 1957-1963.

2.2.3 A década de 1960 e a instabilidade política nacional

Na década seguinte, entre 1960 e 1970, os dados de desembolso indicam uma mudança no rumo dos financiamentos. É neste momento que a indústria passa a assumir a primazia nos desembolsos do banco, realidade que só será alterada no período dos governos de Lula e Dilma, foco específico desta pesquisa. De acordo com os registros do Memória - BNDES é a partir de 1962 que a indústria passa a receber a maior parte dos recursos deixando de ser o “banco da energia elétrica, nesse momento, deu uma guinada para banco industrial”⁴⁴.

No contexto mais amplo da política de desenvolvimento, o governo federal apostava então nas políticas de industrialização por substituição de importação, e o BNDES passou a subsidiar esta política com um foco nas indústrias de base, principalmente a indústria siderúrgica, de químicos e fertilizantes. A participação da indústria chegou a 70,6% nesta década, com uma redução dos desembolsos para infraestrutura ao patamar de cerca de 25%. Em 1964 seria fundada também a FINAME, Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industrial, para fortalecer a política de substituição de importações com crédito específico para compra e desenvolvimento de maquinário industrial no Brasil, sendo a principal subsidiária do BNDES desde então.

Ao mesmo tempo, essa é uma década de profundas alterações na conjuntura política brasileira, o que acaba por influenciar os arranjos político-institucionais que de alguma forma perduraram durante os cerca de 30 anos do ciclo ideológico do desenvolvimentismo (Bielschowsky, 2004). Se esta é uma década que começa com a

⁴³ A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) é o principal índice utilizado no sistema de contas nacionais para registrar a taxa de investimento da economia brasileira. Ela calcula a ampliação de capacidade produtiva futura de nossa economia por meio de investimentos correntes em ativos fixos, de acordo com o IBGE. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Sistema_de_Contas_Nacionais/Notas_Metodologicas_2010/13_formacao_bruta_capital_fixo.pdf Acesso em 13.jan.2022

⁴⁴ De acordo com o depoimento do engenheiro Sebastião José Martins Soares, depoimento coletado em 1982 e disponível em: http://www.memoriabndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Projeto_Memoria/linha-do-tempo.html Acesso em 09.nov.2021

inauguração de Brasília e a criação da Eletrobrás, ao final do plano de metas que representou o auge do desenvolvimentismo, ela termina com um governo militar instaurado após o Golpe de 1964.

De acordo com Bielschowsky (p. 408), a instauração do novo regime demarca também a crise do ciclo desenvolvimentista. O projeto industrializante deixa de ser o núcleo das propostas e análises econômicas, sendo substituído com a preocupação de responder questões mais imediatas, como a inflação e a crise da balança de pagamentos, inaugurando um período de preocupações econômicas de curto prazo. Soma-se a isso o fato de que o grau de industrialização que o Brasil já havia alcançado, deixa o discurso industrializante menos atrativo do que nas décadas anteriores.

Apesar do ciclo desenvolvimentista legar ao regime militar uma série de instrumentos institucionais com força para intervir na economia nacional, como o BNDES, a Petrobrás e outras estatais, não se pode dizer que a política econômica e a visão de desenvolvimento aplicada a partir de 1964 seria mera continuidade do desenvolvimentismo clássico. Inclusive, levando-se em consideração que a maior parte dos formuladores do desenvolvimentismo da escola CEPAL-BNDE foram perseguidos e exilaram-se no Chile (Klüger, 2017), onde passam a ser formuladas críticas e avanços nas teorias de desenvolvimento a partir de uma perspectiva latino-americana.

2.2.4 A década de 1970: dos Planos Nacionais de Desenvolvimentos à inflexão do ciclo desenvolvimentista do banco

Na década seguinte, a aprovação do I e II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) em 1971 e 1974, são marcas de um importante aumento do tamanho do BNDE, que passa a ser responsável por 8,7% da FBCF no período de 1974-1978 e chega à marca de 1,9% BNDES/PIB, de acordo com os dados compilados por Barboza et al. (2019, p. 552). Pode-se dizer que essa expansão não foi apenas no que diz respeito ao *funding* do banco, que passou a gerir recursos dos sistemas de seguridade obrigatória dos servidores públicos, os recém-criados PIS e PASEP (Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), como também expandiu suas áreas de atuação. Ao mesmo tempo,

iniciava sua participação no mercado de capitais, com a criação de três subsidiárias que seriam unificadas mais tarde no BNDES Participações S.A., a BNDESPar.

Os dois PND, ao lado do Programa Metas e Bases para a Ação do Governo, fizeram parte de um amplo arranjo institucional-financeiro mobilizado pelos generais Emílio Médici e Ernesto Geisel, do qual o BNDE era um importante instrumento. O I PND se baseou na expansão de investimentos para ampliação do parque industrial brasileiro, principalmente na área da siderurgia e petroquímica. Os resultados de crescimento do PIB foram tão expressivos no período, que o regime militar se utilizou da expressão “milagre brasileiro”, para propagandear a sua eficiência. O fato é que o crescimento registrado do PIB no período ficou acima dos 10% entre os anos de 1971-1973, e a inflação conseguiu permanecer abaixo do patamar dos 20% a.a.

A crise do “choque do petróleo” no final de 1973 provocou grande desequilíbrio na balança comercial brasileira e a resposta do governo federal foi o lançamento de um II PND ainda mais amplo e volumoso do que o primeiro. Ainda baseados na política de substituição de importações, o novo plano visava uma transformação estrutural (BNDES, 2012b p. 60), através da diversificação e consolidação o parque industrial brasileiro. O foco de desembolsos estava nas indústrias petroquímicas, siderúrgicas, mineradores de cobre e indústria pesada. A Usina Nuclear de Angra dos Reis e a Hidrelétrica de Itaipu fazem parte deste pacote.

Ainda que tais investimentos tenham sido de fato importantes para consolidar a indústria brasileira em todos os níveis, os resultados macroeconômicos do final da década de 1970 foram negativos. O endividamento público, o aumento constante da inflação, e a retração da economia mundial ocasionada por um novo “choque do petróleo” em 1979, levaram o governo federal a uma mudança na política econômica. Opta-se por uma política de contenção econômica, abandonando os ideários desenvolvimentistas que ainda restavam e optando por medidas recessivas de corte aos investimentos públicos.

Este longo ciclo que compreende os anos de 1952-1979 é identificado na literatura de corte desenvolvimentista como uma primeira fase de uso do BNDES (Torres e Costa, 2012 p.984). Essa fase é caracterizada em termos gerais como (i) um modelo econômico marcado pela forte presença governamental, (ii) elevadas

taxas de crescimento econômico, (iii) crescente participação do capital externo no financiamento dos investimentos, e (iv) implementação de políticas industriais de grande magnitude, como o Plano de Metas e os PND. Durante esse período, o uso do banco se assemelha ao modelo clássico do desenvolvimentismo, integrado a um esforço de planejamento e alocação de investimentos mais amplo do governo federal, provendo crédito de longo prazo aos setores estratégicos determinados pela estratégia de desenvolvimento expressa em planos de desenvolvimento e políticas industriais.

2.2.5 A década de 1980 e a mudança de paradigmas em relação ao Estado

Na década de 1980 o banco sofre uma retração no seu tamanho, seguindo a nova orientação da política econômica do governo militar. A chamada “década perdida” é caracterizada por crises na balança de pagamentos e um descontrole do índice inflacionário que perdurará até a estabilização monetária da década seguinte. A participação dos desembolsos no PIB cai para cerca de 1,5% entre 1979 e 1989 (em comparação aos 1,9% alcançados entre 1974 e 1979) e na FBCF para cerca de 7% (frente aos 8,7% anteriores). Já a composição setorial tem uma leve alteração, com a indústria liderando em 56% (frente os 67% da década anterior), infraestrutura 31,% (frente aos 27% anterior), um aumento no comércio/serviços para 12% (frente aos 6% anterior) e o início dos desembolsos para agropecuária em 1,2%. É a primeira vez que comércio/serviços ultrapassam a marca dos 10%, o que marca um processo de consolidação desse setor, e de uma diversificação dos desembolsos do banco que perdurará ao longo das décadas seguintes, com aumento constante também do apoio à agropecuária. (Barboza et al. 2019, p.548).

O ano de 1982 é importante para a estruturação do banco, além da inauguração da sede e primeiro prédio próprio do banco no Rio de Janeiro, ao lado dos prédios da Petrobrás e do BNH (Banco Nacional de Habitação), o nome do banco recebe o acréscimo do “s” de social através do Decreto-Lei nº 1.940. O agora Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) fica responsável também por gerir o Fundo de Investimento Social (Finsocial), o que adiciona na sua carteira de investimentos novas áreas de atuação, além de *funding* específico, advindo de uma nova contribuição social criada no valor de 0,5% do faturamento das empresas

públicas e privadas, o que chegou a representar 13% dos recursos totais do banco naquele ano (BNDES, 2012b, p.85).

De acordo com os depoimentos coletados pelo próprio BNDES para a produção de seu livro comemorativo de 60 anos, a criação de uma Área Social estava relacionada tanto ao contexto da “abertura política” durante o governo do general Figueiredo, como ao agravamento dos índices sociais após anos de resultados econômicos insuficientes (Ibdem). O banco passou a expandir sua atuação para projetos na área de saneamento, água, educação e saúde. Neste período, o Finsocial teve como diretor o economista Carlos Lessa, que viria a ser o primeiro presidente do banco nomeado pelo Presidente Lula em 2003.

Também fez parte da expansão das áreas de atuação do BNDES, durante a década de 1980, a criação do Promicro (Programa de apoio à Microempresas) em 1983 e do Proex (Programa de apoio ao incremento da exportação) em 1984. Consolida-se também a união das três subsidiárias que formaram o BNDESPar.

Retomando o esquema analítico que trazemos para esta pesquisa, podemos dizer que neste momento histórico apesar do BNDES estar consolidado enquanto um instrumento institucional potente, com novas fontes de financiamento, atuação diversificada, corpo técnico estabelecido e de alta qualidade, o outro lado da equação estava em baixa. As “ideologias favoráveis à industrialização”, como pensadas pelo referencial teórico desenvolvimentista das décadas anteriores estavam em baixa, em especial no que se refere ao papel indutor do Estado no processo de industrialização.

Com a crise da balança de pagamentos do início da década e o fim das reservas, o governo brasileiro havia recorrido ao FMI (Fundo Monetário Internacional), que passara a cobrar a redução do déficit público e medidas de abertura econômica. Como trabalhado no primeiro capítulo, o contexto da década de 1970-1980 foi de mudança na orientação da política econômica emanada a partir das instituições do capitalismo internacional, em direção a uma agenda liberalizante e de desregulação de uma economia com menos intervenção estatal. Podemos perceber ao longo da década de 1980 que a política aplicada pelo governo no BNDES busca se alinhar a nova orientação internacional, seja pela pressão exercida pelos credores internacionais, seja pelos desafios econômicos enfrentados internamente no país.

Entretanto, esse processo que se consolida em 1988 com a opção pública do banco por um plano estratégico baseado na “Integração competitiva” não acontece sem disputa, ainda mais dentro de uma instituição criada no auge do desenvolvimentismo.

Em entrevista de Júlio Olímpio dada ao portal Memória BNDES⁴⁵, o Superintendente de Planejamento à época da produção do plano relata que havia uma nova opinião expressa nesse plano, mais favorável a indústria estrangeira instalada no país, de que havia mudanças no comércio internacional e que o país precisava se associar ao capital estrangeiro, que o fechamento e a política de substituições de exportações tinham se esgotado, que havia a necessidade de abertura econômica e nossas indústrias já tinham capacidade de competir. Segundo ele:

“A conclusão é que o Brasil tinha que se abrir à economia mundial e criamos um cenário que demos o nome de integração competitiva (...) no Brasil o pensamento dominante ainda era o pensamento da substituição de importações, cepalino, da economia independente – que a dependência externa que era o nosso problema então tem que desenvolver o capital nacional (...) a proteção, o estado, tudo era estatal. Essa era uma visão – ainda mais partindo do BNDES que era o órgão executor por excelência dessa visão cepalina e nacionalista – essa era a ideologia do BNDES” (Olímpio, 2002).

e completa:

“O banco então decidiu mudar a sua política e começou a fazer privatizações de suas empresas. Privatizou dezesseis empresas que eram do BNDES (...) muito antes de haver o Programa de Privatizações brasileiro.” (Olímpio, 2002).

2.2.6 A década de 1990: a década neoliberal

Se durante a década de 1980 a estrutura interna do banco foi preparada para uma atuação mais alinhada à uma política econômica neoliberal, na década de 1990 essa orientação foi colocada em prática, com alguns pequenos interlúdios, como nos indica Klüger (2018, p.282). A Presidência de Fernando Collor de Mello colocou em prática uma política econômica baseada na privatização de empresas públicas, desregulamentação e abertura econômica. Para a presidência do BNDES foi

⁴⁵ Depoimento de Júlio Olímpio para o Centro de Memória BNDES durante as comemorações do aniversário de 60 anos do Banco, em 2012. Depoimento dado em 30/04/2002. Disponível em: <https://www.youtube.com/embed/Q12zTSgxm5U> Acesso em: 25 ago. 2021.

nomeado o economista Eduardo Modiano, da PUC-RJ, que defendia o processo de privatizações não apenas como uma forma de dar solvência ao Estado frente ao débito público, mas como forma de educar a população sobre o tamanho que o Estado deveria ter (Ibdem, p. 284). Uma visão econômica profundamente diferente do que a geração fundadora do Banco tinha sobre o papel do Estado na economia.

Deste modo, em agosto de 1990, o Banco é designado como gestor do Fundo do Programa Nacional de Desestatização, tanto pelo seu conhecimento setorial da economia brasileira, como pela alta capacidade de modelagem de projetos do seu corpo burocrático. Já nos dois anos seguintes, uma série de empresas⁴⁶ do setor siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes que eram controladas pelo Governo Federal tiveram suas ações leiloadas e foram transferidas à iniciativa privada.⁴⁷

Com a queda do presidente Collor através de um processo de impeachment em 1993, o Governo Itamar dá sequência ao programa de desestatização e há uma série de grandes privatizações no setor siderúrgico, com a venda de ações da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa) e da Açominas. Essas privatizações são simbólicas, pois encerra-se um ciclo da atuação direta do Estado na siderurgia, setor que havia sido criado no país – através do BNDES principalmente – com financiamento e controle público, que agora tinha sua privatização completa.

Do ponto de vista do tamanho do banco, entre 1990 e 1994 houve retração do banco para 0,6% do BNDES/PIB e 3,1% do BNDES/FBCF (frente ao 1,6% e 7,6%, respectivamente, do período de 1982 a 1989), padrão similar ao período anterior ao II PND (Barboza et al. 2019 p.552). A situação se altera nos anos seguintes, com duas importantes mudanças institucionais no banco a criação da Taxa de Juros de Longo

⁴⁶ Algumas das empresas que fizeram parte do Plano Nacional de Desestatização foram: Usiminas (a primeira estatal a ser vendida), Celma (manutenção de eletrodomésticos, ferramental elétrico, autopeças e de motores aeronáuticos), Mafersa (maior fabricante de material ferroviário do país) e a Cosinor (Companhia Siderúrgica do Nordeste).

⁴⁷ Uma nota histórica interessante é que à época dessas primeiras privatizações, Francisco Gros – que viria a ser o último presidente do BNDES durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso – era o diretor de mercado de capitais do banco e supervisionou diretamente as privatizações da Nova América e Mafersa (FGV/CPDOC) Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/francois-robert-andre-gros> Acesso em: 20 ago. 2021

Praço (TJLP)⁴⁸ e da Emenda Constitucional nº 06, que acabou com a distinção entre a empresa brasileira e a empresa brasileira de capital nacional, permitindo que empresas com capital estrangeiro acessassem fundos junto ao banco (Palludeto e Borghi, 2021, p. 9).

Durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, com o benefício da estabilização econômica permitida pelo Plano Real, os desembolsos do BNDES voltaram a crescer. Klüger (2018) caracteriza esse período restante da década de 1990 como uma combinação de liberalismo moderado, com o Banco sob a presidência dos economistas Persio Arida e Eduardo Bacha, ambos professores da PUC/RJ; e desenvolvimentismo liberal, com a presidência de Luiz Carlos Mendonça de Barros, entre 1996-1998, professor da Unicamp, seguidos pelas curtas presidências de André Lara Resende (PUC/RJ), José Pio Borges e Andrea Calabi.

De acordo com a pesquisadora, o primeiro período é caracterizado por uma priorização da estabilidade macroeconômica, seguimento das desestatizações e ajuste fiscal. A orientação por trás dos desembolsos do banco era de prover crédito apenas onde o mercado privado de capitais não provia, como nos investimentos de infraestrutura de longo prazo. Deste modo, se alinhavam a uma visão do papel do Banco apenas nas falhas de mercado, como já discutido no primeiro capítulo desta pesquisa.

Já os liberais desenvolvimentistas, são a caracterizados por um grupo que internamente ao governo FHC possuía certas divergências teóricas com o núcleo duro ortodoxo da política econômica do governo. Criam na importância de prover mais investimento público numa economia que estava sufocada pelos ajustes e cortes associados ao longo processo de estabilização econômica. Importante iniciativa desse período foi o fortalecimento da área de internacional do Banco.

No início da década havia sido criado o Programa de Financiamento a Exportação de Máquinas e Equipamentos (Finamex), primeiro apenas com a

⁴⁸ A Taxa de Juros de Longo Prazo foi criada em novembro de 1994 para ser a taxa de juros padrão dos financiamentos do BNDES. Ela era calculada com base em dois parâmetros (i) uma meta de inflação e (ii) um prêmio de risco, e era divulgada trimestralmente pelo Banco Central do Brasil. A partir de janeiro de 2018 ela foi substituída pela TLP (Taxa de Longo Prazo).

modalidade pré-embarque⁴⁹, em seguida também pós-embarque⁵⁰, recebendo em 1993 a opção de ter seu aval garantido pelo CCR – Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos.⁵¹ Em 1997 a linha de financiamento à exportação se expande ainda mais, tendo seu nome substituído para BNDES-*exim* e passando a financiar outros produtos para além de bens de capital e também serviços de engenharia. (Catermol, 2005 p.15). O banco se consolida então também como *exim-bank*, auxiliando produtos brasileiros a serem comercializados e competirem no mercado internacional que estava cada vez mais aberto. Os resultados foram expressivos, entre 1996 e 2000 a participação dos desembolsos do BNDES subiu de 0,8% para 5,6% no valor total das exportações brasileiras (BNDES, 2012b, p.127).

Ao mesmo tempo, o Plano Nacional de Desestatização não parou e ganhou ainda mais intensidade a partir de 1995. Neste ano foram aprovadas as leis nº 8.987 e Lei nº 9.074, que permitiram duas características novas neste ciclo de privatização. Em primeiro lugar, a expansão das privatizações para além da venda de empresas sobre controle estatal, ao permitir a concessão e a permissão de serviços públicos para iniciativa privada. Isso levou a uma série de concessões no setor de energia elétrica e transporte rodoviário, ferroviário e portuário. Em segundo lugar, permitiu que o BNDES também passasse a atuar na venda de empresas públicas e concessão de serviços públicos dos entes federativos municipais e estaduais, o que levou à desestatização de grandes empresas como da Light, do Porto de Salvador, do Banco do Estado de São Paulo (Banespa), entre outros.

Símbolo desse período é também a privatização da Companhia Vale do Rio Doce, que havia sido criada em 1942 pelo Presidente Getúlio Vargas, o mesmo que em 10 anos criaria o Banco que agora modelava a sua venda. De acordo com Projeto

⁴⁹ A modalidade pré-embarque diz respeito aos financiamentos relativos à viabilização da produção no país de bens e serviços voltados à exportação.

⁵⁰ A modalidade pós-embarque diz respeito aos financiamentos da exportação de bens uma vez que eles já estão produzidos, na fase de comercialização. Um exemplo é o oferecimento de crédito para que empresas ou governos fora do Brasil comprem aeronaves da Embraer.

⁵¹ De acordo com o Banco Central do Brasil, o CCR – Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos foi assinado em 1982, no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração – Aladi, para facilitar o intercâmbio comercial regional, reduzindo a necessidade transferências internacionais em um contexto de escassez de divisas. Trata-se de um sistema de compensação de pagamentos, operacionalizados pelos bancos centrais dos países signatários, com garantia de conversibilidade, transferibilidade e reembolso. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/rex/ccr/resumo_ccr.asp?frame=1 Acesso em: 10.ago. 2021

Memória do BNDES⁵², o processo de privatização ocorreu sob debates acalorados, uma vez que se tratava da maior mineradora do país e uma das maiores do mundo. A venda do controle acionário foi realizada em leilão na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, e as ações foram compradas pelo mesmo consórcio que controlava a CSN, também privatizada. O BNDES subsidiou a compra das ações e o processo de privatização encerrou-se em julho de 1997.

Do ponto de vista do desembolso setorial, a década de 1990 tem como marcas o aumento do setor agropecuário, com 11%, valor quase dez vezes maior que o da década anterior (Barboza et al., 2019 p.549). Esse aumento se deu com redução da participação do setor industrial, ainda o maior, que cai para 48%. O setor de infraestrutura permanece estável, com 32,8% dos desembolsos, e o comércio/serviços varia positivamente para 10,4%.

Neste breve histórico faltam ainda três anos, antes que se inicie o período histórico que é objeto específico desta pesquisa. Seguindo a caracterização feita por Klüger (2018, p.287), os presidentes nomeados nestes anos para o banco, Francisco Gross e Eleazar de Carvalho, representam um período de financeirização, como resultado da disputa interna do governo FHC que acaba por afastar a maior parte dos desenvolvimentistas liberais do governo federal. Sob essa visão, o banco acelera a venda da sua participação acionária em diversas empresas e passa por um processo de reestruturação interna baseado numa visão mais privada – de organização produto-cliente⁵³ - que foi expressa no Plano Estratégico para o período 2000-2005, aprovada por Gros.

O período que antecede a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República encerra-se no aniversário de 50 anos do BNDES. De acordo com o Relatório Anual [2002, p.10] – uma das principais fontes para esta pesquisa e que será explorado ao longo das próximas seções – o banco encerrou 2002 com um lucro

⁵² Disponível em: http://www.memoriabndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Projeto_Memoria/
Acesso em 10.ago.2021

⁵³ Durante a vigência dessa estrutura organizacional (2001-2002), o banco mudou completamente a sua organização prévia setorial, e passou a se organizar a partir de uma perspectiva de maximização da rentabilidade das operações. O banco se dividiu numa área de produtos, que era responsável pela análise e contratação das operações, e de clientes, que cuidava do relacionamento com clientes atuais e potenciais. Abandonou-se uma perspectiva de especialização setorial que caracterizou a atuação do banco nas cinco décadas anteriores, em favor da estrutura que se adotava nas empresas privadas.

líquido de R\$ 550 milhões⁵⁴, e desembolsos totais de R\$ 37,4 bilhões. A diretoria, em mensagem que abre o relatório, frisa os desembolsos de R\$ 11,8 bilhões para o financiamento à exportação, pouco menos de 1/3 do total de investimentos realizados. O texto conclui dizendo que uso do BNDES foi direcionado para o aumento da produtividade das empresas brasileiras, ajudando no enfrentamento aos desafios da competitividade e da internacionalização.

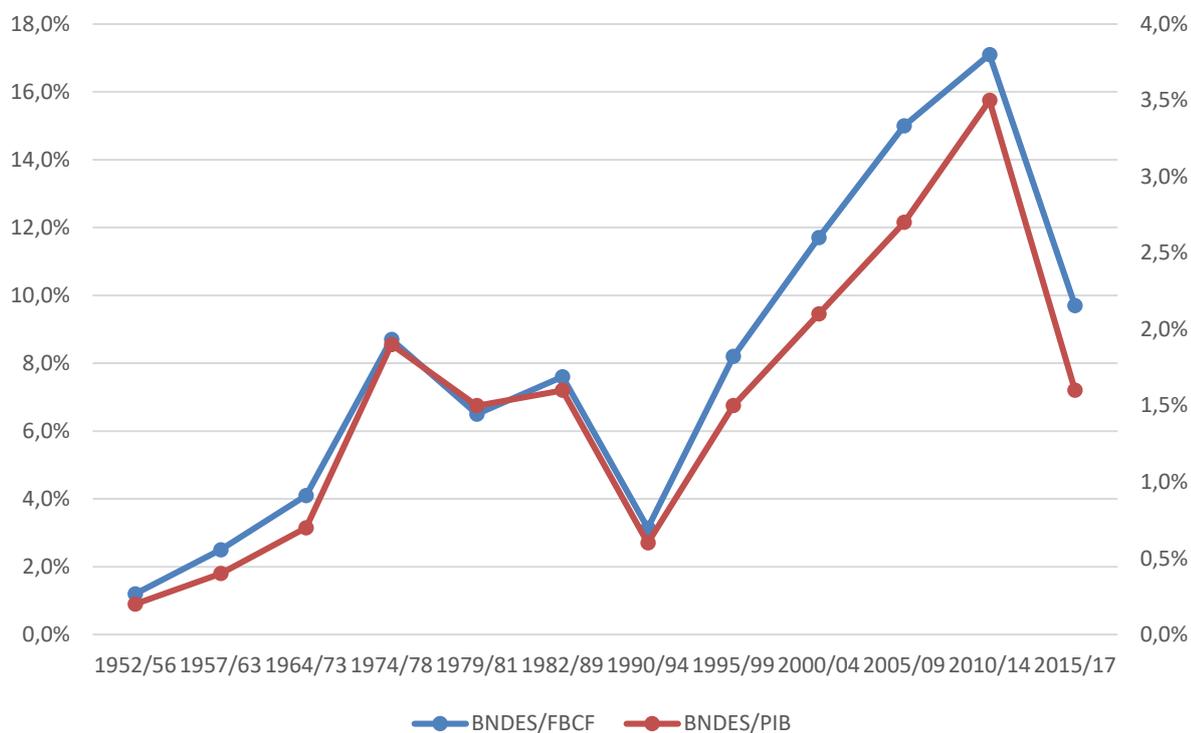
De acordo com a periodização retomada por Torres e Costa (2012, p. 984), o final do governo FHC coincide com o final da segunda fase do banco, iniciada em 1980. Essa fase seria caracterizada por política macroeconômicas de ajustes internos e externos, com aplicação de um modelo neoliberal no qual há uma redefinição do papel do Estado e aumento das funções da iniciativa privada. Neste contexto, o BNDES vai perdendo a funcionalidade que possuía no período desenvolvimentista anterior e afastando-se do perfil de atuação típico dos BDs. Com as necessidades eminentes de constantes ajustes, as grandes estratégias de desenvolvimento são deixadas para um segundo plano, e o banco volta-se à finalização de projetos em andamento, socorro financeiro às empresas em situações adversas. O período de auge do modelo neoliberal é identificável ao longo da década de 1990, com a ativa atuação do banco no Programa Nacional de Desestatizações.

2.2.7 Conclusões preliminares a partir da análise histórica do uso do BNDES

Ao longo dessa seção organizamos uma narrativa do histórico do banco que buscou compreender diferentes dimensões do uso do banco que são articuladas a partir do recorte analítico desta pesquisa. Assim sendo, propomos a seguinte síntese para periodização e análise da trajetória do banco, no que diz respeito ao tamanho do banco, desembolso setorial e orientação da visão de desenvolvimento.

⁵⁴ Valor nominal não corrigido pela inflação.

Figura 1 Participação do BNDES na Formação Bruta de Capital Fixo e no Produto Interno Bruto entre 1952 e 2017



Legenda: No eixo esquerdo BNDES/FBCF e no eixo direito BNDES/PIB

Fonte: Calculado pelo autor, com base nos dados compilados por Barboza et al., 2019 p. 552

Até 1974 o banco possui um tamanho ainda pequeno para o país, correspondendo a menos de 5% da Formação Bruta de Capital Fixo e menos de 1% do PIB (conforme Figura 1). No período seguinte, até o início da década de 1990, o banco se mantém em um patamar superior, com entre 5% e 10% da FBCF e entre 1,5% e 2% do PIB. Com o início do período neoliberal, o banco diminui, retornando à categoria pré 1974. Há considerável crescimento do tamanho novamente na segunda metade da década de 1990.

Do ponto de vista de alocação setorial, pode-se dizer que o BNDE surge inicialmente como o banco da infraestrutura, que domina os desembolsos até o final da década de 1950. Entretanto, desde então e ao longo das quatro décadas seguintes o setor industrial é o maior em desembolsos. Por outro lado, a trajetória do setor industrial é descendente, perdendo participação ao longo do tempo e dando espaço para uma participação cada vez maior dos setores de agropecuária e comércio/serviços. O maior crescimento desses dois se dá na década de 1990, e o

setor de infraestrutura segue relativamente estável em cerca de 30% dos desembolsos desde a década de 1970.

Na perspectiva das visões de desenvolvimento colocadas em prática no banco, podemos sintetizar o histórico em quatro fases. A primeira, da fundação do banco, num contexto de maior hegemonia do desenvolvimentismo enquanto estratégia de desenvolvimento – inclusive sendo propagada a partir das instituições de Bretton Woods no contexto do pós-guerra – se expressa na conjugação de dois economistas essenciais para a consolidação do Banco, Celso Furtado e Roberto Campos, que à época representavam as duas principais linhas do desenvolvimentismo (Bielchowsky, 2004), das tendências nacionalista e “não nacionalista”. Com a fundação do banco, a síntese das disputas entre essas duas dá um tom majoritariamente desenvolvimentista para a atuação do Banco no período de 1952-1964. Neste período a atuação do banco estava bem alinhada e coordenada por planos de desenvolvimento mais amplos, capitaneados pelo governo federal, como o plano de metas.

O golpe de 1964 marca uma importante ruptura na conjuntura política brasileira, início da segunda fase desta periodização. Sob a condução dos militares, o país passa por um novo ciclo de desenvolvimento econômico, no qual o uso do BNDE foi essencial. O período do chamado “milagre econômico” entregou altas taxas de crescimento econômico entre 1967 e 1973, o que auxiliou na legitimidade de um governo antidemocrático e que não havia sido eleito. Os investimentos feitos nas décadas anteriores na infraestrutura e indústria de base estavam fazendo efeito, e a demanda para produção de bens de consumo durável aumentava. Se antes seus desembolsos eram direcionados majoritariamente a empresas públicas, a partir de 1968 a maior parte dos investimentos do banco passaram a ser concedidos ao setor privado. Consolida-se neste momento o banco como um espaço de negociação e mediação dos interesses do estado com aqueles do empresariado. O banco cresce de tamanho e continua sendo coordenado visando uma estratégia de desenvolvimento mais ampla do governo, que tem como seus dois principais planos o I e II PND.

A terceira fase compreende a década de 1980, num contexto interno de abertura política e externo de consolidação da financeirização do capitalismo e das

políticas neoliberais. O banco faz as suas privatizações e adota o conceito de “integração competitiva”, abandonando aos poucos os enunciados teóricos de uma visão de desenvolvimento com maior participação do estado – que caracteriza os dois ciclos anteriores - e preparando o terreno para a década seguinte.

A quarta e última fase é a da década de 1990, apesar de algumas nuances apresentadas acima, uma década que pode ser caracterizada pela hegemonia do pensamento econômico neoliberal na utilização do Banco. Como destaques, a participação ativa do Banco como gestor no Programa Nacional de Desestatização, que levou à entrega de grandes setores produtivos, que foram criados pelo BNDES através dos seus aportes, para as mãos da iniciativa privada; e a ênfase dada no apoio à exportação num contexto de abertura econômica e desregulamentação do mercado.

Concluimos reafirmando o potencial do modelo analítico construído no primeiro capítulo para analisar os Bancos de Desenvolvimento. Ao analisarmos o desenvolvimento histórico do BNDES - conjugando o seu uso como instrumento institucional nos diferentes contextos políticos da história brasileira - observamos que ele é um banco público nacional criado com o objetivo de suprir a necessidade de crédito de longo prazo para que o país pudesse realizar o *catch up* com países mais desenvolvidos, principalmente por debilidades na infraestrutura e no desenvolvimento industrial.

De mandato amplo, o BNDES teve ao longo de sua história importante papel como executor de uma política industrial, e que não apenas auxiliou no desenvolvimento da cadeia produtiva industrial, como criou de fato setores e empresas que se tornaram relevantes para a matriz econômica nacional. Também pudemos perceber como o efeito da mudança da orientação econômica da ordem internacional a partir das décadas de 1970-1980 afetou o BNDES que acabou sendo utilizado para finalidades opostas às para o qual foi concebido. O Banco acompanhou como um instrumento permeável, às diferentes fases de maior ou menor aceitação de “ideologias favoráveis à industrialização”.

Entretanto, a sobrevivência do banco à década neoliberal reforça duas características suas: a capacidade de ser utilizado como instrumento executor de políticas externas a ele e sua estabilidade na dinâmica econômica brasileira, pois se

havia um momento para sua extinção ou privatização, a década de noventa foi essa oportunidade.

2.3. O BNDES durante os anos de Lula e Dilma: dados e discursos

O histórico sintetizado na última seção nos permite ter um ponto de partida a partir do qual analisaremos o período dos governos petistas, que compreende as presidências de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016). Para esta primeira parte da análise do período utilizaremos inicialmente dois tipos de fontes: narrativas e dados numéricos.

Seguindo a metodologia proposta anteriormente, buscaremos comparar os discursos acerca das estratégias de desenvolvimento que estavam sendo propostas para o uso do BNDES, com os dados dos desembolsos efetuados ano a ano. Numa perspectiva localizada historicamente, buscaremos relacionar os discursos e resultados com os contextos político-econômicos das diferentes fases que compreendem o longo período de governo federal petista de quase 14 anos.

Para a análise narrativa, utilizaremos duas fontes principais: (i) o discurso de posse dos presidentes do BNDES do período e (ii) os textos da seção “Mensagem do Presidente”, que inicia cada um dos 14 relatórios anuais do Banco no período. Além dessas duas fontes principais, algumas entrevistas e outros depoimentos de dirigentes do banco, como no âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas no período e posteriormente, serão utilizadas como fontes subsidiárias.

Para a análise de dados, utilizamos os dados disponíveis no portal da transparência do banco e apresentaremos os dados referentes aos (i) desembolsos totais do sistema BNDES, (ii) alocação setorial e de (iii) internacionalização (linha de financiamento BNDES-*exim* pós-embarque).

A maior parte dos dados referentes às operações do BNDES está disponível no portal de transparência do banco na internet⁵⁵, incluindo valores totais de desembolso, desembolso por linha de financiamento, países destino dos projetos

⁵⁵ Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/> Acesso 25.jul. 2020

financiados no BNDES-*exim*, assim como contratos e aditivos de algumas linhas específicas.

Para a construção da narrativa histórica do período, na qual estão inseridas as informações pesquisadas acima, nos apoiaremos em notícias, bibliografia complementar e informações recebidas ao longo das entrevistas – que serão exploradas mais diretamente no capítulo 3.

Optamos por periodizar tanto pelas quatro presidências do banco: (1) Carlos Lessa, (2) Guido Mantega, (3) Demian Fiocca e (4) Luciano Coutinho; como pelos quatro mandatos presidenciais do executivo federal: Lula I, Lula II, Dilma I, Dilma II. Desta forma, cremos ser mais fácil a compatibilização das fases e das interações entre a política mais ampla do governo como um todo, com cada uma das presidências do banco. Ao mesmo tempo em que nos atemos às tendências gerais do uso do banco numa perspectiva de longa duração. Ênfase especial será dada no à presidência de Luciano Coutinho, o mais longo presidente do BNDES, e que o presidiu no momento de seu maior tamanho no contexto da crise de 2008.

2.3.1 Narrativas e discursos acerca do uso do BNDES por seus presidentes

Iniciamos a análise discursiva com dois interesses específicos, e uma ressalva metodológica. Em primeiro lugar, tentar identificar o papel do Banco na estratégia de desenvolvimento que cada um dos presidentes do período defende. Em segundo lugar, a partir dessa identificação, listar os principais pontos da agenda de uso do banco que esses presidentes acreditam ser necessária, e que se traduz em preferências setoriais, projetos específicos e inovações institucionais anunciadas, caracterizando esse discurso também com base em propostas concretas. Esse esquema facilita a comparação posterior com os desembolsos de fato realizados.

A ressalva metodológica é acerca do tipo de documento que estamos utilizando como fonte. Diferente dos relatórios de dados de desembolso, tanto os discursos de posse como o texto do presidente no relatório anual são documentos de caráter político. Desta forma, não expressam apenas uma visão específica para o uso do banco, mas estão inseridos num contexto de disputa e muitas vezes passam por tratamento de assessoria de imprensa. E isso não é um problema para esta pesquisa, pelo contrário, são documentos que nos ajudam a compreender o ambiente de disputa

de narrativas acerca das diferentes estratégias e políticas econômicas que caracterizaram os embates internos e externo dos governos de Lula e Dilma.

2.3.1.1 O BNDES e desenvolvimento no programa de governo do candidato Luiz Inácio Lula da Silva

Após concorrer nas eleições presidenciais de 1989, 1994 e 1998, as eleições de 2002 dão a vitória à Luiz Inácio Lula da Silva, com 61,27% dos votos válidos, levando o Partido dos Trabalhadores (PT) à sua primeira experiência no Executivo Federal. Lula, além de ser candidato presidencial, era também fundador e dirigente do PT, um partido nascido do processo de redemocratização brasileiro e numa mesma ampla e grande legenda, militantes, agrupamentos e tendências que vinham do campo da esquerda em suas diferentes matizes. A eleição de Lula em 2002 é cercada de novidades, seria a primeira vez que um partido da esquerda governaria o país após a redemocratização, e ele seria o primeiro Presidente com origem na classe trabalhadora e no movimento sindical a ser alçado à Presidência da República.

Na coligação “Lula Presidente”, o ex-metalúrgico vinha acompanhado de um empresário como seu companheiro de chapa, o mineiro e presidente da Coteminas José de Alencar do Partido Liberal (PL). Além dos partidos de esquerda que os apoiavam desde o primeiro turno (Partido Comunista do Brasil, Partido Comunista Brasileiro e Partido da Mobilização Nacional), após passarem para o segundo turno em primeiro lugar, a chapa contou também com o apoio dos candidatos Ciro Gomes (à época no Partido Popular Socialista) e Anthony Garotinho (pelo Partido Socialista Brasileiro), demonstrando a capacidade de agregação que essa chapa possuía.

O Programa de Governo⁵⁶ (Lula, 2002) apresentado nas eleições, entretanto, fora preparado por um grupo composto majoritariamente por políticos e dirigentes partidários do Partido dos Trabalhadores, coordenados por Antônio Palocci, então prefeito da cidade paulista de Ribeirão Preto e que viria ser o primeiro Ministro da Fazenda de Lula. Os quatro grandes blocos do programa eram: (1) Crescimento, Emprego e Inclusão Social; (2) Desenvolvimento, Distribuição de Renda e Estabilidade; (3) Inclusão Social; e (4) Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável.

⁵⁶ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/foha/especial/2002/eleicoes/candidatos-lula-programa.shtml> Acesso em 10.jul.2021

Já no primeiro parágrafo da primeira sessão, aparece a narrativa apresentada pela candidatura acerca do tema do desenvolvimento:

“A implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo, que tem o social por eixo, só poderá ter êxito se acompanhada da democratização do Estado e das relações sociais, da diminuição da dependência externa, assim como de um novo equilíbrio entre União, estados e municípios.” (Lula, 2002).

Os autores são nítidos em anunciar a sua concepção sobre o tema, em sua visão o país necessita de um novo modelo de desenvolvimento, que caracterizam como democrático e nacional no segundo bloco. O diagnóstico apresentado é que há duas tendências históricas da sociedade brasileira que precisam de ruptura: a dependência externa e a concentração de renda, que gera exclusão social. E o caminho para realizá-las seria de: recuperar a capacidade estatal de operar políticas econômicas ativas, ampliar o mercado interno, e aumentar a competitividade e o impulso às importações.

A dimensão nacional desse modelo de desenvolvimento teria três objetivos: “(a) capacitação tecnológica das empresas nacionais, privadas e públicas; (b) ampliação das fontes de financiamento internas como meio de superar a recorrente dependência de recursos externos; (c) reforço à integração econômica nacional por meio da implantação de uma divisão do trabalho mais adequada ao desenvolvimento de cada uma das regiões.” Para tal, há uma indicação do reposicionamento do Estado na economia, com a defesa de que possua um “papel estratégico” nas atividades de infraestrutura e financiamento da ciência e tecnologia. E neste contexto que aparece a primeira menção ao BNDES.

Ao se referir a necessidade de ampliação das fontes de financiamento internas como meio de superar a dependência de recursos externos, o “novo modelo de financiamento” proposto teria no Banco a forma de financiamento de atividades de maior risco - e são listadas: agricultura, inovação tecnológica, pequenas e médias empresas e comércio exterior – e dos setores de mais longo prazo – infraestrutura e habitação. A ampliação do funding do banco também é indiretamente citada, ao defender-se uma ampliação da poupança doméstica de longo prazo, que poderia ser expandida pelo aumento da formalização do emprego, uma vez que os fundos de

poupança compulsória são formados a partir das contribuições trabalhistas do PIS/Pasep e FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador).

Este “novo modelo de desenvolvimento” possuiria também uma “nova política industrial”, que de acordo com o programa deveria se distanciar do “velho estilo cartorial e clientelista” que havia distribuído subsídios nas décadas passadas. Ela deveria ser baseada em medidas horizontais de fortalecimento do mercado e da infraestrutura interna.

Defende-se um novo arranjo institucional que possibilite mais articulação entre comércio exterior e capacitação produtiva, no que é possível observar um forte foco na pauta de exportações, que segundo o programa encontra-se ultrapassada como resultado da abertura econômica indiscriminada da década anterior. Quanto à construção das capacidades inovadoras e competitivas, defende-se: articular políticas comerciais e tecnológicas; aumento no investimento em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); políticas horizontais voltadas para o mercado interno, e políticas verticais e setoriais voltadas para capacidade tecnológica e de exportações; mais investimentos em conhecimento e capacitação.

A agricultura é um dos setores produtivos em destaque, pela sua capacidade de “responder amplamente ao crescimento da demanda interna” e pela sua competitividade no mercado mundial, gerando grandes saldos comerciais. Também no setor industrial, a agenda proposta é de priorização dos setores com potencial internacionalização, nos quais políticas governamentais deveriam intervir seletivamente, são citados o complexo eletroeletrônico, subsetor de bens de capitais e da indústria química.

O último bloco, dedicado a Infraestrutura e Desenvolvimento sustentável, apresenta também uma importante discussão sobre a caracterização ideológica desse novo modelo de desenvolvimento proposto: “Nosso governo manterá distância tanto do velho nacional-desenvolvimentismo das décadas de 1950, 1960 e 1970 quanto do novo liberalismo que marcou os anos 90.” (Lula, 2002).

Apesar de reconhecer os sucessos obtidos com a industrialização do que considera o “velho nacional-desenvolvimentismo”, afirma que este modelo acabou por estimular “práticas clientelistas, às custas de subsídios e benefícios distribuídos às

empresas, sem preocupação com a competitividade e sem a definição de cronogramas e metas”, “sem reciprocidade entre o setor público e o privado”. Por outro lado, o neoliberalismo dos anos 1990 teria sido responsável pela “corrosão do tecido industrial” e desmonte das cadeias produtivas nacionais, aumentando nossa vulnerabilidade externa, aprofundando desigualdades regionais e a concentração de renda.

O “novo modelo” teria como foco então, a “superação efetiva de importantes estrangulamentos na infraestrutura existente hoje no País, cuja insuficiência e desgaste tem se revelado como um obstáculo decisivo ao crescimento sustentado.” As diretrizes gerais para tal seriam: (a) a retomada do planejamento estratégico como competência do Estado, recuperando o papel indutor do governo federal; (b) desenvolvimento urbano, com foco em habitação, saneamento e transporte coletivo; (c) um novo planejamento energético integrado visando a expansão da matriz energética para acompanhar o crescimento da economia. Mais uma vez, na seção seguinte que discute as fontes de financiamento desse modelo, o programa de governo indica que haverá uma reorientação dos fundos e instrumentos, dentre os quais o BNDES, para a realização dos programas do governo.

Em síntese, podemos dizer que a retórica de um novo modelo de desenvolvimento é muito forte no plano de governo da candidatura vitoriosa de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002. A partir de sua posse presidencial e nomeação do primeiro presidente do período no Banco, vamos analisar como essa narrativa evoluiu dentro do BNDES.

2.3.1.2 Carlos Lessa: “a volta dos desenvolvimentistas” e a atualização do discurso

O primeiro presidente do período petista assumiu a presidência do BNDES numa sexta-feira, 17 de janeiro de 2021, com cerimônia realizada no auditório do banco. De acordo com o relato do jornal da Universidade Federal do Rio de Janeiro, instituição na qual o Professor Carlos Lessa se licenciara da posição de Reitor para assumir o novo cargo, o discurso de posse foi lido perante um auditório com quase

700 pessoas⁵⁷, dentre os quais o ex-vice presidente do Banco na gestão tucana, Eliezer de Carvalho Filho, e os ministros recém empossados pelo Presidente Lula: Luiz Fernando Furlan (Ministério do Planejamento), Roberto Amaral (Ministério da Ciência e Tecnologia), Miro Teixeira (Ministro das Comunicações) e Agnelo Queiroz (Ministro dos Esportes).

Segundo notícia da Folha de São Paulo desta mesma semana⁵⁸, sua posse “marca a volta dos desenvolvimentistas ao controle do banco”, caracterizando estes como aqueles “do governo que privilegiam o crescimento econômico em relação à manutenção da inflação em patamares baixos”.

Em seu discurso de posse Carlos Lessa conta sua trajetória com o banco. Na mesma década de criação do banco, em 1950, prestara o concurso de economista do então BNDE. Não toma posse no cargo, para poder aceitar o convite de trabalhar no centro CEPAL/BNDE, pelo lado das Nações Unidas. Neste período, trabalha com Maria da Conceição Tavares, no laboratório que estudava a industrialização brasileira. Mais tarde, na década de 1970, quando o Banco fazia aportes às indústrias de bens de capital, Lessa se encontrava do outro lado da mesa, como cliente do setor privado. Atuando como consultor, trabalhou nos estudos que viabilizaram a construção do Polo Petroquímico de Camaçari, que contou com financiamento do banco. Com a redemocratização, o economista foi convocado na gestão do Presidente da República Tancredo Neves para ser diretor do Finsocial, como já citado em seção anterior. Nesta posição, teve a oportunidade de desenvolver cerca de 500 projetos da área social ao longo de três anos.

Lessa inicia seu discurso de posse fazendo referência a Celso Furtado e sua célebre obra *Formação Econômica do Brasil* (1958) como sendo o resultado de seus trabalhos e pesquisas junto ao banco, afirmando que o “BNDES é um lugar que pensa o Brasil desde sempre”. Retomando o histórico da fundação e trajetória do banco, afirma que os grandes marcos do desenvolvimento econômico, da infraestrutura e da industrialização do país estão diretamente relacionados ao papel de protagonista do banco que transcendia os “padrões usuais do sistema bancário brasileiro”.

⁵⁷ De acordo com: <https://conexao.ufrj.br/2003/01/carlos-lessa-toma-posse-como-presidente-do-bndes/>
Acesso em 20.jul.2021

⁵⁸ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44748.shtml> Acesso em 20.jul.2021

Após essa retomada histórica, o economista explora uma polêmica que remete ao período imediatamente anterior à sua posse, discutindo a diferenciação entre um banco de desenvolvimento e um banco de investimento. Diferente dos segundos, os BDs na visão de Lessa promovem e se comprometem com projetos prioritários para a estratégia nacional, são criadores de novos agentes produtivos, e não se subordinam ou tem atitude passiva perante o jogo do mercado, pois “suas prioridades nacionais superam a visão estritamente bancária de risco”. E esta é a grande diferença em relação aos bancos de investimentos, que “assume o risco como critério dominante”.

Essa tipologia ajuda a sustentar a crítica que ele apresenta a seguir, sobre o uso do banco ao longo da década de 1990, quando foi “proposta uma missão que desviaria o BNDES de sua cultura”. A opção pelo neoliberalismo foi a base sob a qual se realizou uma reforma do estado brasileiro, que se materializou na transferência de “ativos de empresas públicas para mãos privadas”. Ao mesmo tempo que Lessa saúda a transferência de setores industriais maduros e sólidos que já poderiam ser retirados da tutela do estado, acusa o que chama de “negócio de transmutações patrimoniais” de ter sido o responsável pelo apagão, ao expandir o desmantelamento para setores estratégicos, criando situações de risco e expondo o país às “turbulências geopolíticas e financeiras”.

Numa proposta de reverter o que considera um desvio da finalidade do banco, o novo presidente passa então a expor a sua agenda para o Banco. A principal ideia trabalhada é de que o banco se sintonizará ao novo projeto nacional que tem na inclusão o centro de um “novo esforço de desenvolvimento do país”:

“Somos um instrumento do estado nacional brasileiro, sob o comando de um governo democraticamente eleito, que enuncia, de forma muito clara, nossa missão: apoiar uma estratégia de desenvolvimento nacional que tenha a inclusão social e a redução das desigualdades como eixo organizador, que amplie a produtividade geral da economia brasileira e que atenuie sua vulnerabilidade a desequilíbrios externos.” (Lessa, 2003⁵⁹).

⁵⁹ LESSA, C. Discurso de posse. Proferido em 14.jan.2003. Cópia disponível em:

<https://monitormercantil.com.br/discursos-do-professor-carlos-lessa-na-cerimonia-de-transmissao-de-cargo/>

Acesso: 15.mai.2021

Neste sentido, enuncia algumas propostas para sua gestão. O fortalecimento do apoio do banco às exportações, diagnosticando a necessidade de estruturar setores fragmentados e adensar cadeias produtivas, com o objetivo de aumentar as exportações e contribuir no superávit comercial. A busca de projetos comuns com os países vizinhos e do continente, principalmente nos setores de transporte e energia, seguindo a orientação da política externa do Presidente da República. O foco em não apenas aumentar a produtividade da indústria nacional, mas de investir em inovação.

Entretanto, observa-se que não há a proposição de muitas ações específicas ou prioridades setoriais. O foco do discurso é uma grande disputa acerca do papel histórico do BNDES e a importância de retirá-lo de um estado de desvio de finalidade, sintonizado com o novo governo que se inicia.

Passamos a analisar o relatório Anual de 2003, o único produzido durante a gestão de Lessa.

Mais uma vez Lessa inicia reafirmado na “Mensagem do Presidente” o movimento de inflexão do banco, que viveu um ano que “Marcou o reencontro do BNDES com suas origens de banco criado e orientado para ancorar o desenvolvimento brasileiro” (BNDES, 2003, p.1) em oposição à década de 1990, quando o “BNDES cumpriu disciplinadamente o seu papel, mas o papel que lhe foi atribuído estava em contradição com suas finalidades legais e histórica”, sendo o papel da diretoria entrante o de redefinir a estratégia do banco, que passou a ser de desenvolvimento com inclusão social.

O foco na reestruturação interna do banco é a tônica do primeiro ano do período petista. Lessa afirma que encontrou um banco que se “tornava progressivamente um banco de investimento com estritos critérios de mercado”, e que o novo objetivo era de “restaurar plenamente o banco de desenvolvimento como braço operacional de políticas industriais”. Abandonou-se uma visão centrada no risco, para equilibrá-lo com a noção de prioridade, que leva em consideração também os impactos dos desembolsos e investimentos em índices sociais, como a geração de empregos.

Ao enunciar os resultados operacionais do ano, relembra o desafio da renegociação da dívida da AES – Brasil, uma vez que ainda havia respingos dos

projetos de desestatização da década anterior ativos no banco, aproveitando para criticá-los como precários:

“A concretização do acordo foi exemplar também no que diz respeito à quebra do preconceito de que a tolerância por parte do BNDES diante da inadimplência de um grande grupo estrangeiro, que havia inexplicavelmente adquirido uma empresa pública com apoio do próprio Banco, era condição para a credibilidade externa brasileira diante de investidores internacionais.” (Ibidem, p. 2)

É citado também o processo de recuperação da indústria naval brasileira, em articulação com a Petrobrás, com a criação de linhas especiais de financiamento. Para aquisição de equipamentos navais destinados à exploração de petróleo em alto mar. Além disso, há ênfase no financiamento às exportações, com reflexo à orientação governamental como uma “área estratégica para o desenvolvimento nacional”. Também é citado o marco de R\$ 10 bilhões em operações com micro, pequenas e médias empresas.

Lessa encerra, caracterizando o que seria seu único ano completo à frente do banco, como um “período de reestruturação”, a partir do qual “equacionadas as principais pendências herdadas do passado”, o banco estaria preparado a seguir sua função histórica de eixo do desenvolvimento nacional, pretendendo ser uma força mobilizadora da nova política industrial anunciada pelo governo.

O contexto interno do Governo Lula no período da permanência de Lessa no BNDES não era de tranquilidade. Enquanto os economistas considerados mais desenvolvimentistas ocuparam postos no segundo escalão, a condução da equipe econômica parecia seguir o receituário macroeconômico do período anterior, tendo Antonio Palocci no Ministério da Fazenda e Henrique Meirelles no Banco Central como símbolos desse setor no governo (Costa et al., 2016 p. 205). No primeiro escalão, Carlos Lessa era considerado um dos principais expoentes da ala “desenvolvimentista do governo”, e sua nomeação pode ser interpretada como a tentativa de equilibrar a ampla coalização de grupos e interesses que se juntaram em torno do Presidente Lula.

Após uma série de críticas públicas que Lessa dirigiu à equipe econômica do governo, em especial às apertadas políticas monetária e fiscal (Ibidem, p.206), e ao

Ministro a quem era subordinado, o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Luiz Fernando Furlan, ele foi demitido em novembro de 2004 pelo Presidente Lula após chamar de “pesadelo” a gestão de Meirelles a frente do BC. A principal crítica de Lessa girava em torno do terceiro aumento consecutivo mensal da taxa básica de juros pelo Comitê de Política Monetária (COPOM/BACEN), que alcançava 17,25%.

O complexo equilíbrio entre linhas ideológicas divergentes na gestão econômica, que existiu na composição do primeiro governo Lula, não suportava a retórica desenvolvimentista mais radical de Lessa. Após sua demissão, se manifestou dizendo que neste embate ocorrera uma manobra das elites brasileiras visando frustrar os sonhos populares.

Deste modo, encerrou-se o ciclo do primeiro presidente da gestão federal petista, que deixou marcada uma ruptura no uso do banco frente ao período anterior, e uma reestruturação interna que visava preparar o banco para uma atuação mais alinhada com desenvolvimentismo que os forjou, tanto o BNDE como Carlos Lessa.

2.3.1.3 Mantega e Demian: um interlúdio de reorganização do governo federal

Na reorganização feita no governo federal, foi escolhido para presidência do BNDES o então Ministro do Planejamento, um economista formado na Universidade de São Paulo com graduação também em ciências sociais na mesma escola. Mantega era um militante de longa data do Partido dos Trabalhadores que havia contribuído na coordenação de seu programa econômico desde a eleição presidencial de 1989. De perfil mais moderado, sua nomeação foi noticiada pela Folha de São Paulo⁶⁰ como uma “vitória ortodoxa” e de alguém que deve cumprir o papel de “não criar problemas”.

Ao tomar posse, reconheceu a importância de Lessa na correção do “desvio de rota” do banco, mas encontrou algumas resistências internas dada a reestruturação de cargos realizada pelo seu predecessor. Trouxe do Ministério do Planejamento seu colega e antigo aluno Demian Fiocca, como vice-presidente do Banco, que mais tarde viria a substituí-lo. Sua gestão é marcada por uma ampliação do tamanho do banco,

⁶⁰ ⁶⁰ Folha de São Paulo, 19 de novembro de 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1911200402.htm> Acesso: 15.set.2021

que passa de um total de desembolsos em 2004 de US\$ 18 bilhões para US\$ 25 bilhões em 2005, ao mesmo tempo em que se ajusta a um discurso menos radical.

De forma pouco usual, como noticiou a Folha⁶¹, Guido Mantega assinou seu termo de posse como Presidente do BNDES em sala fechada, na sede do banco no Rio de Janeiro. Lá o novo presidente se encontrou com Carlos Lessa, levando seu assessor Demian para a conversa. Uma reminiscência interessante é que nessa mesma semana faleceu e foi enterrado Celso Furtado, ocasião em que os dois presidentes já haviam se encontrado.

Deste modo, não foi realizada cerimônia de posse, na qual tradicionalmente os novos presidentes aproveitam a ocasião de seus discursos para apresentarem sua estratégia para o uso do banco. Da mesma forma, quando da ocasião da saída de Mantega da presidência, em abril de 2006.

Sendo assim, basearemos a nossa análise de discurso apenas nos textos assinados por ambos os presidentes nos anos de 2004, 2005 e 2006, nos relatórios anuais do BNDES.

O primeiro relatório, de 2004, ainda apresenta os dados referentes ao ano no qual a instituição foi majoritariamente presidida por Lessa, uma vez que Mantega só assumiu em novembro deste ano. Na mensagem, é sublinhado o fato de que o Brasil encontrava a mais alta taxa de crescimento da última década, com 4,9% em relação ao ano anterior, e desembolsos recordes do banco em R\$ 40 bilhões, em valor nominal da época.

Para o recém-empossado presidente, trata-se dos primeiros resultados de um novo ciclo de desenvolvimento sustentável, que se dá num “ambiente de estabilidade macroeconômica: inflação em queda, rigoroso controle fiscal, crescentes saldos na balança comercial, redução da vulnerabilidade externa e do risco país” (BNDES, 2004, p. 11). O papel do Estado neste novo ciclo também é definido por Mantega, nem como motor exclusivo do desenvolvimento, nem abdicando da sua responsabilidade no planejamento e na indução. Trata-se de um trecho um tanto conciliatório que busca afastar-se de uma visão estatista *per se*, mas que reafirma o papel do Estado na

⁶¹ Folha de São Paulo, 23 de novembro de 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2311200419.htm> Acesso 15.set. 2021

economia. Ao mesmo tempo, não deixa de reafirmar o novo projeto de desenvolvimento do governo Lula que “abandonou a fugaz experiência de banco de investimento para retomar com uma visão atualizada do Brasil e do mundo, o destino histórico de ser o banco de desenvolvimento de todos os brasileiros” (Ibidem, p. 12).

No ano seguinte, a mensagem do presidente Mantega no relatório anual (BNDES, 2005, p.8) inicia anunciando mais um recorde nos desembolsos, que chegam a R\$ 47 bilhões, com um aumento de 18% nas liberações de crédito. O processo de reestruturação do banco chega ao fim com aplicação da nova política operacional, que abandona ao modelo produto-cliente instituído na última presidência do governo FHC e volta à uma estrutura de especialização setorial. As novas políticas também contam com uma redução de 30% nos *spreads* praticados pelo banco e na definição de duas prioridades: investimento em inovação e em infraestrutura. Além disso, um novo foco é dado na desconcentração econômica, dando prioridade para projetos estruturantes nas regiões Norte e Nordeste, assim em desembolsos para MPMEs⁶².

A parte seguinte do discurso do presidente é na defesa do modelo de crescimento econômico que esse novo ciclo tem dado ao país. Se no passado já houve períodos com maiores taxas de crescimento – mas acompanhados de aumento da desigualdade, endividamento público interno e externo, e inflação - esses três anos de crescimento possuem características distintas: são baseados no aumento da produtividade, na diminuição da dependência externa, geração de emprego, crescimento da massa salarial, redução das desigualdades sociais e regionais.

Por fim, Mantega encerra afirmando que o papel do BNDES é de ser um “instrumento do Estado brasileiro para a aplicação de uma política industrial e tecnológica moderna e eficaz”, e que este tem sido o seu uso, trabalhando para o adensamento das cadeias produtivas na indústria, agricultura, comércio e serviços. O apoio à exportação também é levado, em um ano que o Brasil registrou superávit comercial recorde de US\$ 44,8 bilhões (BNDES, 2005, p.12), com o aumento das reservas internacionais liquidas em 82%.

⁶² Micro, pequenas e médias empresas.

No contexto mais amplo do governo, o período foi de instabilidade política e das primeiras grandes crises. No começo de junho de 2005, o deputado federal Roberto Jefferson acusa o Ministro da Casa Civil José Dirceu de coordenar um esquema de compra de votos na Câmara de Deputados, que ficou conhecido como o escândalo do mensalão. A crise política iniciada com este processo levou a queda do próprio José Dirceu e de Luiz Gushiken, então Secretário de Comunicações. No governo, do núcleo forte de articulação política do Presidente Lula, sobrara apenas o Antonio Palocci, à frente do Ministério da Fazenda. Entretanto, em março de 2006 estoura uma denúncia contra Palocci, após a quebra de sigilo bancário do caseiro da casa que seus ex-assessores alugavam em Brasília⁶³.

Palocci era um dos grandes coordenadores da política econômica do primeiro governo Lula, e vinha sofrendo forte pressão dos setores considerados mais à esquerda e desenvolvimentistas do governo. A sua queda, entretanto, não seria pelo desacordo do Presidente Lula com essa orientação, uma vez que Henrique Meirelles continuaria à frente do Banco Central até 2011, mas pela grave instabilidade política que as denúncias de corrupção geravam em seu governo naquele momento, às vésperas da primeira reeleição do presidente. Para a sua sucessão, foram cotados os nomes de Aloízio Mercadante (então líder do Governo no Senado), Luiz Fernando Furlan (Ministro do Desenvolvimento) e Paulo Bernardo (Ministro do Planejamento), conforme noticiado pela Folha de São Paulo⁶⁴. Entretanto, em 27 de março de 2006, o Presidente Lula anuncia que é Guido Mantega, então presidente do BNDES, que iria assumir o Ministério da Fazenda, posição que ocupou por quase 9 anos até o fim do primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff em 2014.

A moderação de Guido, como definido no “desenvolvimentismo moderado” que Klüger (2018, p. 288) utiliza para caracterizar seu período à frente do BNDES, parece ter sido a qualidade que Lula buscava para pacificar as disputas em torno da política econômica de seu governo. Em seu lugar na presidência do banco, Guido Mantega nomeia seu ex-assessor - que havia convidado para trabalhar em sua primeira

⁶³ De acordo com as denúncias, e por declaração do caseiro Francenildo Santos Costa, o Ministro Antonio Palocci frequentava a casa de seus ex-assessores na qual ocorriam festas com a presença de prostitutas e encontros com lobistas. O desgaste político gerado pelas denúncias, e investigações no âmbito da CPI dos Bingos, fez com que Palocci renunciasse do cargo de Ministro da Fazenda.

⁶⁴ Folha de São Paulo, 24 de março de 2006. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2403200602.htm> Acesso: 22.set.2021

nomeação no Ministério do Planejamento e que viera para o BNDES para ser seu vice-presidente. Demian Fiocca, economista graduado na Faculdade de Economia e Administração da USP e com trajetória profissional tanto na academia como junto ao mercado, foi presidente do BNDES pouco mais de um ano, entre abril de 2006 e maio de 2007.

Da presidência de Fiocca possuímos apenas um texto que foi analisado, a “Mensagem do Presidente” do relatório anual de 2006. Mais uma vez, o texto que abre o relatório referente ao ano de 2006 se inicia afirmando os bons resultados operacionais. O aumento de 11,3% no volume dos desembolsos e de 36% das aprovações mostram um crescimento do banco acima dos índices macroeconômicos do período. Fiocca aponta para o aumento do volume dos investimentos privados como um resultado da ação do Banco, que democratiza o acesso ao crédito e ajuda a sustentar o ciclo de crescimento.

Há ênfase nos projetos na área de infraestrutura, e são citadas operações na área de transporte⁶⁵ (ferrovias e estradas), gás e energia, como “nós complexos” da infraestrutura brasileira que foram reestruturados com o apoio do banco. O incentivo à inovação e o aumento da competitividade, prioridades que aparecem de forma constante nos documentos analisados até o momento, também são relatados com a apresentação de novos produtos do banco, como fundos de capital de risco para empresas emergentes e a introdução do Funtec⁶⁶, investimento não-reembolsável voltado à pesquisa aplicada.

Em seguida, o número crescente de operações junto à MPMEs é citado mais uma vez ao lado da marca atingida de 100 mil Cartões BNDES emitidos naquele ano. Assim como os avanços no financiamento à exportação, não apenas através das operações do BNDES-*exim*, mas também com as operações no mercado de capitais, via BNDESPar.

O texto se encerra com uma boa síntese da visão sobre o banco que Demian apresenta:

⁶⁵ A reestruturação financeira e operacional da Brasil Ferrovias, com sua transferência de controle para a América Latina Logística (ALL) e a implantação da Nova Transnordestina.

⁶⁶ Fundo de desenvolvimento técnico-científico.

“O BNDES quer contribuir decisivamente para a superação dos principais obstáculos ao crescimento da economia brasileira e conquistar sua legitimidade em um novo Brasil que se avizinha, com baixo risco de investimento, melhores condições de infraestrutura, empresas de classe mundial, mercado de capitais pujante e crédito democratizado. A sociedade brasileira pode nos cobrar a ousadia necessária.” (BNDES, 2006, p.7)

No meio de seu mandato acontecem as eleições presidenciais que reelegem Lula com 60,83% dos votos em segundo turno para mais um mandato de quatro anos. Na transição entre o primeiro e o segundo governo de Lula, o Ministro Luiz Furlan, do MDIC⁶⁷, anuncia sua saída⁶⁸. Com a nomeação de Miguel Jorge para esse Ministério, ao qual o BNDES está ligado hierarquicamente, o economista Luciano Coutinho é indicado para presidência do banco.

2.3.1.4 A bases da longa presidência de Luciano Coutinho

Com um novo ministro no MDIC, um novo ministro na Fazenda e um novo mandato do governo federal, Luciano Coutinho inicia em maio de 2007 o que viria a ser a mais longa presidência da história do BNDES, chegando ao total de nove anos no cargo. Não só pelo longo período, mas principalmente pelas características específicas de sua gestão – na qual o banco se tonou o maior BD do mundo – daremos especial atenção a sua presidência no próximo capítulo. Nesta seção, focaremos na análise de seu discurso de posse, que recebeu o título de “O futuro tem pressa”.

O economista e professor no departamento de economia da UNICAMP, com longa trajetória profissional junto ao mercado, inicia seu discurso de posse afirmando (Coutinho, 2007) que recebeu do Presidente Lula a “orientação de colaborar com o Ministério do Desenvolvimento na implementação de uma política industrial de grande envergadura”, e que a recebe com felicidade o que vê como uma coincidência – entre ele e o Presidente - de estratégias para este novo ciclo de desenvolvimento.

Afastando-se de um conceito de desenvolvimento baseado apenas no crescimento econômico, Coutinho afirma que após vinte anos de desempenho medíocre, este novo ciclo é baseado numa visão de desenvolvimento social, cultural,

⁶⁷ Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

⁶⁸ Conforme entrevista realizada com o Ministro Miguel Jorge, e que será trabalhada no capítulo 3 desta pesquisa.

ambiental e econômico conjugados. A estabilidade conquistada, que possibilitou esse “raio de manobra”, entretanto, é fruto de uma rápida mudança da posição internacional do Brasil, que conseguiu sair de um estado de “extrema vulnerabilidade para uma situação de robustez cambial” devido ao superavit comercial em dólar gerado pelo aumento de nossas exportações.

Sendo assim, é importante não perder a perspectiva de longo prazo do equilíbrio da balança de pagamentos, para sustentar um período de volatilidade cambial e inflação controladas. Neste mesmo espírito, anuncia seu compromisso, o primeiro item apresentado de sua agenda para o banco, com a expansão do papel do banco no comércio exterior. Em seguida, defende a importância de seguir uma trajetória de elevação continuada da formação bruta de capital na economia nacional, indicando a “subida persistente da taxa nacional de poupança e investimento” como objetivos para os quais o BNDES mirará.

O PAC⁶⁹ – Programa de Aceleração do Crescimento, apresentado em janeiro daquele mesmo ano, é um dos principais pontos de discussão do seu discurso. Ele é justificado como resposta à necessidade empreender investimentos que sejam eficientes e que deem alto retorno social, ao mesmo tempo que atingem os principais gargalos na infraestrutura em energia e logística. O BNDES se coloca assim à disposição para o suporte proativo e “necessária coordenação” entre o governo, os agentes financeiros, o mercado de capitais e o empresariado para a estruturação do financiamento adequado dos grandes projetos previstos no PAC.

Em seguida, muda o foco de seu discurso para o setor industrial, afirmando que “a indústria de transformação precisa voltar a funcionar como motor propulsor da economia brasileira”, apesar de representar à época apenas 18% do PIB. Trata-se de uma visão ousada, que recoloca o setor industrial, que perdera participação no produto nacional de forma contínua desde a década 1990, no centro das atenções da política econômica. Como agenda específica para o setor, Luciano Coutinho coloca

⁶⁹ O PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, foi instituído através do Decreto nº 6.025 de 22 de janeiro de 2007, que o caracteriza como: medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal. De acordo com Carvalho (2018, p. 29), o PAC foi a principal política de expansão do investimento público do período petista, com investimentos que priorizavam a área de energia, seguidos da infraestrutura social e urbana (habitação e saneamento) e de logística (rodovias, aeroportos, ferrovias, hidrovias e portos).

grande foco na inovação, citando a concepção de Schumpeter, segundo a qual “a inovação tecnológica é a mola propulsora da criação de dinamismo e de capacidade de competir dos sistemas nacionais”. Passa então a analisar diversos subsetores.

Identifica nas cadeias industriais de commodities um setor que precisa ser apoiado, num esforço pró-cíclico, uma vez que são cadeias beneficiadas por preços externos favoráveis. Neste esforço, Coutinho indica que o papel do BNDES não é apenas de auxiliar no aumento da sua participação do comércio exterior com desembolsos que gerem aumento de produtividade, mas também através do financiamento de inovações.

Sobre o apoio do BNDES às essas cadeias de mineração, siderurgia, metalurgia, celulose, petroquímica e agroindústria (citando especificamente soja, suco de laranja, carnes e fumo) defende que o apoio ao robustecimento das empresas nacionais se dá através de capitalização, gestão, governança e internacionalização (Coutinho, 2007, p.8).

Esse rol de indústrias é contraposto a um diagnóstico negativo em relação às cadeias manufatureiras mais dinâmicas, do complexo da tecnologia de informação e comunicações, que apesar do seu dinamismo tem uma participação pequena na matriz econômica brasileira. Trata-se de um índice muito abaixo dos países desenvolvidos e citando “as economias asiáticas em desenvolvimento” afirma que esses setores foram importantes para seu crescimento.

Aponta para a potencialidade do mercado interno e regional, brasileiro e sul-americano, como oportunidades para o desenvolvimento do setor de (1) materiais e equipamentos de telecomunicação e informática; (2) automação industrial, comercial e bancária; (3) bens eletrônicos de consumo e (4) equipamentos digitais.

Ao discutir o setor de componentes microeletrônicos apresenta sua visão sistêmica sobre inovação, que só viria numa “confluência de políticas industrial, de comércio exterior, de ciência e tecnologia e de educação”. E que o BNDES acelerará decisões e processos para seguir acompanhando as iniciativas desenhadas na política industrial do governo federal, pois o “futuro tem pressa”.

Sobre os bens de capital seriados e de encomenda, como máquinas e tratores agrícolas, afirma que a “estratégia de desenvolvimento também deve transitar pela especialização competitiva em produtos diferenciados”. Uma vez que sua produção e fornecimento estão associados a um setor em forte crescimento por conta dos preços internacionais, é importante aproveitar a oportunidade para “fomentar inovações e fortalecer empresas nacionais”. Vemos aqui a preocupação de Coutinho em encontrar políticas específicas para o desenvolvimento de setores mais intensivos em capital, mesmo que sejam secundários frente ao setor agroexportador em ascensão.

Para a farmoquímica, defende uma estratégia mais ambiciosa, que melhore competitividade, tecnologia, aumente os investimentos e aproveite o potencial da biodiversidade brasileira. Afirma que o poder de compra do sistema público de saúde é uma importante ferramenta a ser utilizada pelo estado de forma coordenada com esforços de financiamento público.

Sobre o setor automotivo, reforça a importância de sua consolidação, através de maior especialização, produtividade e competitividade, ao mesmo tempo que sinaliza a sua importância para as indústrias metalmeccânica e a vasta quantidade de fornecedores de partes e peças. Desta forma, coloca o BNDES à disposição para o financiamento tanto da modernização e construção de novas plantas, como em toda a cadeia de fornecimento.

Para Coutinho, o BNDES deve também atuar frente a desigualdade regional brasileira. Quando discute os setores intensivos em trabalho – especificamente de calçado, vestuário, mobiliário, artigos de plástico e outros pequenos artefatos – indica a importância de “inovação cooperativa nesses arranjos produtivos como parte de uma verdadeira regionalização da política industrial”. Ou seja, a soma de processos produtivos por cooperação, fusões e aquisições, garantido melhorias na gestão, logística e produtividade que consolide as empresas médias e pequenas, em processos com grande geração de emprego, gerando externalidades para o desenvolvimento regional.

Sobre a construção civil, identifica o início de um ciclo de expansão dessa importante cadeia, que afeta também as indústrias fornecedoras de material, de mobiliário e serviços de comercialização e financeiros. Neste sentido, os esforços do

BNDES devem ser para garantir que no cenário de juros mais baixos e financiamentos específicos, a expansão desse setor garanta a criação de empregos, geração de renda e desenvolvimento regional.

O setor de serviços é o foco seguinte. Sua importância é justificada pelo dinamismo que o setor apresenta, sendo responsável por “dois terços da formação do emprego e da renda nacional”. Mais uma vez, justifica sua importância também pela relação direta com o setor industrial, no qual o desenvolvimento de serviços de informática, engenharia, gestão e consultoria são essenciais para a inovação de desempenho. De forma geral, defende a importância da atuação no setor de serviço e comércio.

Percebe-se pela discussão feita pelo novo presidente do BNDES sobre os setores e cadeias produtivas brasileiros, que ele possui uma visão de desenvolvimento sistêmica, reforçando as conexões entre diferentes cadeias, identificado processos que precisam ser adensados para aproveitar potencialidades em setores com mais externalidades positivas – como os intensivos em capital e em tecnologia. Ao mesmo tempo, a identificação do setor agrário-exportador como o mais dinâmico da matriz econômica pela conjuntura do mercado mundial, não significa uma adesão automática a sua supervalorização. Luciano defende em seu discurso a oportunidade de aproveitar o “raio de manobra” dessa conjuntura para fortalecer outros setores importantes. Para coordenar esse processo, é necessário o papel ativo do Estado criando incentivos, e utilizando ferramentas como a política industrial e o financiamento através do BNDES para garantir esses ganhos em termo de desenvolvimento.

Coutinho segue para a parte final do seu discurso, trabalhando alguns grandes temas depois de discutir os setores da economia brasileira. Começa pelo tema ambiental, se comprometendo com uma nova agenda ambiental comprometida com “a sustentabilidade socioambiental de modo a barrar o desmatamento predatório da Amazônia”. Segue pelo tema da governança corporativa, colocando o BNDES como importante indutor do “aperfeiçoamento dos seus [das empresas] padrões de governança, para o avanço da qualidade das suas estratégias de inovação e (...) para internacionalização de suas operações”.

O tema das MPMEs seria um desafio colocado pelo próprio Presidente Lula à Coutinho, indicando a importância da expansão do Cartão BNDES e aumento do crédito para pequenos empresários. Quanto ao mercado de capitais, defende o incentivo à poupança, redução dos custos de transação e outras mudanças que garantam o fortalecimento do mercado de capitais na dimensão do investimento propiciado a partir desse sistema, sendo importante tanto investimentos para inovação financeira como regulamentação correta.

Ao confirmar sua confiança nos quadros do BNDES, Coutinho encerra seu discurso apresentando cinco caracterizações do desenvolvimento que almeja para o país:

- i. Um desenvolvimento que gere inclusão social, equilíbrio regional, empregos qualificados, oportunidades empresariais, renda, canais de ascensão para pobres e pequenos.
- ii. Um desenvolvimento atento para externalidades sociais e ambientais, e que assim seja sustentável.
- iii. Um desenvolvimento que seja afirmativo e contextualizado na cultura e criatividade brasileiras
- iv. Um desenvolvimento que tenha inovação, ciência e tecnologia como eixos estratégicos.
- v. Um desenvolvimento furtadiano⁷⁰ ao retomar a “construção interrompida” da nação brasileira (soberana, próspera, fraterna e menos desigual)

2.3.1.5 Conclusões preliminares acerca das narrativas apresentadas

Este capítulo inicia-se com uma retomada histórica que identifica a importância do desenvolvimentismo, como a corrente ideológica de desenvolvimento – nela implícitos um conceito de desenvolvimento e uma estratégia para alcançá-lo – que mais influenciou o BNDES. Essa afirmação é justificada pelo fato de que o contexto de fundação do banco, suas primeiras décadas de funcionamento e a formação econômica dos seus primeiros quadros burocráticos ressoavam com força essa ideia

⁷⁰ Em seu texto Luciano Coutinho diz: “Desenvolvimento, enfim, que signifique, nas palavras do grande pensador Celso Furtado, a retomada da “construção interrompida” de uma nação soberana, próspera, mais fraterna e menos desigual com os seus filhos” (Coutinho, 2007, p. 15)

– suas inúmeras variações e oposições. A hegemonia do pensamento desenvolvimentista, entretanto, se reduz a partir do golpe de 1964, apesar de grande parte de seus instrumentos e estratégias ainda serem utilizadas pelo novo regime militar, tendo na década de 1970 um processo de constante redução de influência, até que na década de 1980 esse processo se completa, com importantes alterações no banco que se preparava para um ciclo de adesão à ideologia neoliberal e sua agenda.

A eleição de Lula e o início de um ciclo petista no governo federal a partir de 2002, levaram à reversão dessa tendência, mas não acredito ser possível afirmar categoricamente, como foi dito pela imprensa, que isso representou a “volta dos desenvolvimentistas” ao BNDES. É necessária maior precisão para caracterizar a visão de desenvolvimento e as estratégias que os presidentes indicados pela gestão petista ao BNDES possuíam, e a análise narrativa feita nos ajuda nessa empreitada.

Como pudemos perceber, desde o programa de governo apresentado às eleições presidenciais de 2002, o futuro governo Lula defendia expressamente a necessidade um novo modelo de desenvolvimento, que possuísse o social como eixo, e que fosse nacional e democrático. Apesar de acusar a aplicação dos preceitos neoliberais pelo aprofundamento da situação brasileira e por não entregar os resultados que a abertura econômica prometera, tão pouco o documento deixa de criticar o que chama de “velho nacional desenvolvimentismo”. A narrativa acerca do projeto de desenvolvimento petista está centrada na superação da dependência externa e da concentração de renda, que gera exclusão social. Passa-se a defender um papel ativo do Estado na economia, e ao BNDES é dada a tarefa de representar esse braço ativo do Estado no financiamento de atividade estratégicas e de alto risco. São citados o setor de infraestrutura e o financiamento da Ciência e Tecnologia. Há forte foco também no comércio exterior e capacidade produtiva, prometendo-se um novo arranjo institucional que garanta o aumento das exportações. Esta era uma área na qual o BNDES já vinha tendo forte atuação desde o final da década de 1990.

Na figura e no discurso de Carlos Lessa, temos a representação da pessoa que talvez mais personificasse o desenvolvimentismo aos olhos da imprensa, o que ajuda a justificar a classificação que logo recebeu. Entretanto, a análise de seu discurso e de sua curta trajetória a frente do banco nos auxilia a caracterizá-lo mais precisamente. A visão de desenvolvimento de Lessa que conseguimos depreender

dos documentos analisados talvez possa ser caracterizada mais como a oposição total ao que foi realizado ao longo da década de 1990 do que de fato um retorno do desenvolvimentismo.

Sua narrativa é da defesa de um Estado ativo na economia, da lógica da política industrial, do investimento público direcionado e interessado em moldar comportamentos do mercado e criar agentes produtivos. Para o BNDES, defende a recuperação do seu papel como BD e não apenas como um banco de investimentos que tem a lucratividade do investimento como primeira variável. Com poucas discussões setoriais ou projetos específicos, seus discursos transparecem – o que também é referendado pelas fontes jornalísticas da época e entrevistas realizadas – que seu mandato foi de embate interno para reverter as mudanças realizadas na década passada e reestruturar o banco de acordo com as novas orientações do governo federal.

Ao mesmo tempo, ao se apoiar na história do banco, citando figuras como Celso Furtado em seu discurso, ele nos ajuda a identificar a força do desenvolvimentismo cristalizado nas estruturas do BNDES e que perenemente sobreviveu dentro do banco, na sua burocracia e estrutura, mesmo quando sua agenda era diferente. Recorrer a essa narrativa, mais do que representar uma adesão às mesmas estratégias e agenda do período do “velho-desenvolvimentismo”, parece ser uma ferramenta para defender uma série de princípios compartilhados com essa tradição teórica, como um papel ativo do Estado na economia, o aumento do investimento público como essencial para o desenvolvimento das forças produtivas, a definição de setores e cadeias estratégicas para a tomada de riscos por parte do Estado, a identificação da infraestrutura como um ponto de estrangulamento da economia brasileira.

Elemento importante da mudança de gestão entre Lessa e Mantega é o fato de que o primeiro não enfrentava disputas apenas internamente ao banco, mas também no contexto mais amplo do governo. Conviveram ao longo dos primeiros anos do governo Lula uma equipe econômica composta por vários quadros políticos de orientação neoliberal. O próprio governo representava um difícil equilíbrio de uma coalização que aglutinava interesses muitas vezes divergentes entre si. Na grande área econômica dos investimentos, a taxa de juros é talvez o mais importante dos

índices, pois disputa a rentabilidade do uso do capital entre a esfera produtiva e a esfera financeira. Apesar dos esforços para aumentar a taxa de investimento, formação bruta do capital fixo, do conjunto da economia brasileira através do uso ativo do BNDES, os altos juros anunciados pelo COPON/Bacen jogavam no sentido oposto.

As presidências de Mantega e Demian representam assim um período de apaziguamento e transição. As grandes mudanças na estrutura do Banco já haviam sido realizadas com o choque de gestão realizado por Lessa. Mantega chega ao banco com um discurso mais conciliatório, ao mesmo tempo em que reforça os pilares do modelo de desenvolvimento proposto pelo governo federal e continua lutando pela queda da taxa de juros, mas com um tom menos belicoso. O banco segue crescendo em tamanho e na velocidade de aprovação de projetos. A discussão acerca da importância dos investimentos em infraestrutura e apoio a internacionalização é forte e presente nos discursos do período.

Já Luciano Coutinho representará um longo período à frente do banco em uma conjuntura político-econômica de crises e instabilidades. Se sua chegada ao banco se dá no contexto da reeleição de Lula, o presidente que deixa seu segundo mandato com altos índices de aprovação popular, ele deixa o banco apenas em 2016, no contexto da derrubada do governo Dilma, quando a popularidade dos governos petistas já havia caído drasticamente. Economicamente, Luciano Coutinho também encontra um cenário de grandes mudanças, em seus dois primeiros anos o Brasil crescia acima de 5%, com a chegada da crise financeira de 2008 o cenário muda, mas o papel do BNDES se expande com a retração da oferta de crédito privado e a opção feita pelo governo federal de capitalizar o banco ainda mais. Após o resultado positivo de curto prazo, que faz com o que o Brasil alcance sua maior taxa de crescimento do PIB das últimas duas décadas em 2010 com 7,5% de aumento em relação ao ano anterior, o período de 2011-2016 foi caracterizado por menores taxas de crescimento e uma forte crise político-econômica que se instala a partir de 2014, quando o país entra em recessão a partir do trimestre.

A longa e desafiadora presidência de Luciano Coutinho à frente do BNDES, faz com que seu período à frente do banco receba um foco especial ao longo do próximo capítulo, em especial no período de enfrentamento à crise de 2008, mas seu discurso

de posse já nos indica importantes características de sua narrativa acerca do papel do banco no desenvolvimento.

Tanto o título de seu discurso como as recorrentes referências ao PAC, nos fazem indicar como primeira característica da sua visão de desenvolvimento para o banco é a sua utilização na aceleração das grandes políticas de desenvolvimento do governo federal. Num processo de coordenação e utilização dessa ferramenta de maneira articulada com outras instituições do governo federal. A segunda característica é a volta da retórica da política industrial, um desafio que Coutinho coloca ao afirmar a necessidade de uma “política industrial de grande envergadura”, que recoloque a indústria de transformação como “motor propulsor da economia brasileira”. Ainda é importante reforçar a importância que ele dá ao papel da inovação no amadurecimento dos processos produtivos nacionais, identificando como uma das áreas que deve ser reforçada com investimentos específicos e como contrapartida dos investimentos. A dedicação de Coutinho para diagnósticos e políticas específicas para os diferentes setores da economia é também uma das marcas de sua narrativa, que mostra uma visão sistêmica, identificando pontos de estrangulamento, mas também pontos de potencialidades tanto numa perspectiva de aumento da produtividade, adensamento produtivo e das externalidades sociais.

Ainda não podemos fazer afirmações categóricas que tentam caracterizar a visão de Luciano Coutinho, e elementos presentes no terceiro capítulo nos ajudarão em sua periodização e caracterização, mas podemos identificar no seu discurso a importância que ele dá aos setores industrial e de infraestrutura, à uma estratégia sistêmica e executora de políticas industriais, e aos processos de fomento à inovação, internacionalização e geração de externalidades sociais positivas. Tudo isso dentro de um marco teórico que vê o Estado como empreendedor de políticas de desenvolvimento, coordenando atores e instituições dos setores públicos e privado nesse empreendimento.

Com os elementos analisados até o momento, podemos concluir que de fato durante o período petista a frente do governo federal, as quatro presidências nomeadas ao BNDES apresentaram uma nova narrativa sobre o uso do banco, se relacionando com um novo projeto de desenvolvimento apresentado a partir do executivo federal.

Essa nova narrativa, apesar das importantes nuances e diferenças existentes neste longo período, pode ser resumida em alguns pontos: (i) uma narrativa de ruptura com o modelo de uso do banco ao longo da década de 1990, período no qual se identifica um desvio de finalidade, (ii) a recolocação do Estado como agente ativo do desenvolvimento, valorizando suas funções de coordenação e indução do crescimento através do investimento público, (iii) a identificação da infraestrutura como um ponto de estrangulamento da economia brasileira e do BNDES como instrumento para suprir a demanda de investimentos nesse setor, (iv) a retomada da retórica da política industrial e da importância desse setor na matriz econômica brasileira; (v) o apoio à exportação e à internacionalização das empresas brasileiras como um item da agenda estratégica do banco; (vi) assim como dos investimentos em inovação; e por fim (vii) um forte foco no social, articulado a partir da defesa de investimentos públicos que gerem mais externalidades sociais positivas.

2.3.2 Dados de desembolso do BNDES durante os anos Lula e Dilma

Uma vez analisadas as narrativas das diferentes presidências do BNDES à época, que nos ajudam a identificar o projeto de desenvolvimento e a agenda proposta ao banco, trazemos agora dados para ter uma visão panorâmica do uso do banco a partir de seus desembolsos no período pesquisado.

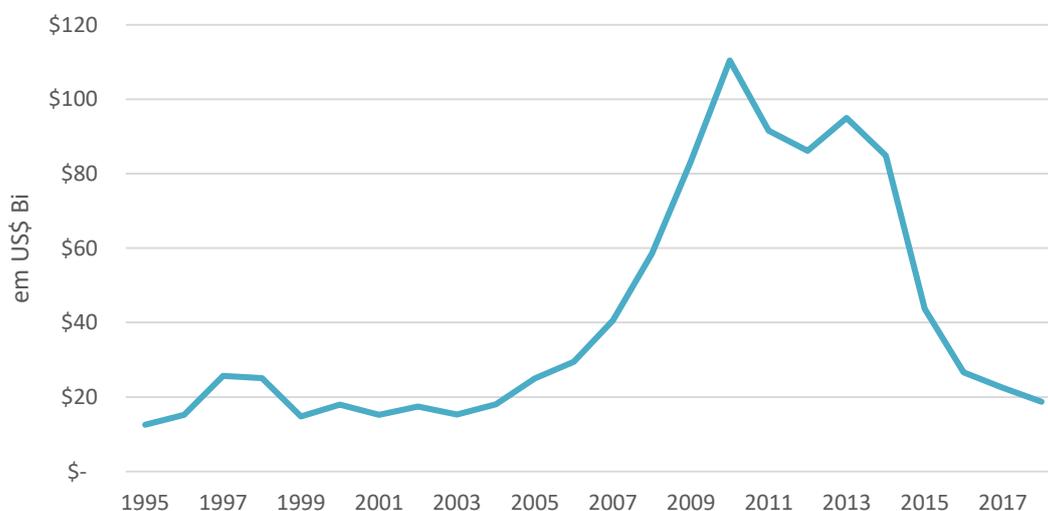
No que se refere ao recorte temporal, trabalharemos com os dados disponíveis a partir do ano de 1995, que marca o primeiro ano do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Deste modo, oito mandatos presidenciais - completos, interrompidos ou incompletos – compreendem as unidades temporais dos dados utilizados. Os mandatos de FHC I (1995-1998), FHC II (1999-2002), servem de comparativo do uso anterior do banco. Os mandatos de Lula I (2003-2006), Lula II (2007-2010), Dilma I (2010-2013) e Dilma II (2014-2016) serão explorados em maior detalhe, uma vez que são o período específico de análise desta pesquisa. O mandato de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2020), servem de comparativo do uso posterior do banco. Uma ressalva metodológica importante é que tanto os dados referentes a Dilma II e Michel Temer são de apenas dois anos, e os dados disponíveis sobre o governo de Bolsonaro são de apenas 18 meses.

2.3.2.1 Desembolsos totais do sistema BNDES

A primeira base de dados foi utilizada para compreender o tamanho total do BNDES. Optou-se por medir o tamanho do banco não pelos seus ativos, mas pelos seus desembolsos. Essa opção se dá pelo fato de que o objetivo desta pesquisa é analisar o uso do banco no seu papel alocador de recursos na economia. Desta forma, são os desembolsos que o banco realiza, seus valores, destinos e condições que nos interessam, para além do valor total de seus ativos assim como do seu lucro.

O gráfico (Figura 2) produzido com os valores deflacionados com base no INPC do período nos permite observar um claro aumento nos desembolsos realizados pelo BNDES ao longo das gestões federais petistas. Assim como uma queda a partir de 2014, retornando ao patamar de desembolsos das gestões de FHC durante o mandato de Michel Temer. Passamos a analisar cada um dos mandatos.

Figura 2 Desembolsos totais do BNDES por ano entre 1995 e 2018



FONTE: Calculado pelo autor, com dados do BNDES. Todos os dados foram deflacionados com base no INPC.

A série histórica inicia-se no mandato de FHC I, que tem como média o desembolso anual de US\$ 20 bilhões, numa trajetória ascendente, começando com US\$ 13 bilhões e chegando a US\$ 25 bilhões em 1998. Já FHC II tem média mais baixa, no nível de US\$ 16 bilhões, revertendo o leve crescimento do banco observado em seu primeiro mandato. Deste modo, os oito anos de governo FHC, tem como média US\$ 18 bilhões de desembolsos por ano.

O período das gestões petistas inicia-se em 2003, no primeiro ano do mandato de Lula I, com desembolsos totais de US\$ 15 bilhões e que crescem até o patamar de US\$ 29, sendo a média do mandato em torno de US\$ 22 bilhões. É no segundo mandato de Lula que vemos um crescimento mais intenso do tamanho do banco. Partindo de US\$ 41 bilhões em 2007 o banco chega ao seu maior tamanho em 2010, tendo um total de desembolsos neste ano de US\$ 110 bilhões, e se tornando um dos maiores BDs do mundo. A média de Lula II fica em US\$ 76 bilhões/ano.

Durante Dilma I o BNDES atuou neste alto patamar, mantendo-se com desembolsos anuais de US\$ 89 bilhões na média de seus quatro anos. A queda tão inclinada quanto o crescimento, inicia-se em 2015, ano que tem o desembolso total de US\$ 44 bilhões, metade do valor médio de seu primeiro mandato. Deste modo, o mandato Dilma II interrompido pelo processo de impeachment no final de agosto de 2016, tem a média de US\$ 35 bilhões.

A queda no valor total dos desembolsos segue acentuada nos dois anos do mandato de seu vice-presidente, Michel Temer, que executa o valor de US\$ 23 bilhões em 2017 e US\$ 19 bilhões em 2018.

Uma análise mais geral dos dados nos permite afirmar que de fato o BNDES foi um instrumento institucional que foi reforçado ao longo do período petista. Se a média de desembolsos no período anterior se encontrava em patamar inferior aos US\$ 20 bilhões, a média de desembolsos durante as gestões petistas foi de US\$ 58 bilhões sendo composta por um primeiro período de crescimento constante entre 2003 e 2010, quando chega no seu valor máximo de US\$ 110 bilhões, seguindo de uma estabilização em patamar superior a US\$ 80 bilhões durante Dilma I (2010-2013) e uma queda acelerada nos últimos dois anos de gestões petistas.

Estes dados nos permitem reforçar alguns argumentos que já vem sendo trabalhados ao longo deste capítulo:

Em primeiro lugar, o BNDES se tornou um importante instrumento de política econômica das gestões petistas. O seu reforço parece estar atrelado a uma visão do desenvolvimento que requer do Estado uma maior participação da alocação de crédito na econômica. E de fato, ao longo deste período, o aumento dos desembolsos do

banco atingiu o mercado de crédito brasileiro, com o aumento da participação do crédito público, em especial no que se refere a investimentos de longo prazo.

Em segundo lugar, a política de valorização do banco parece ser constante ao longo das gestões Lula I e Lula II. O patamar mais alto de atuação do banco encontra-se cronologicamente com o pós-crise financeira de 2008. A revisão bibliográfica realizada sobre os BDs nos indica que este período foi marcado pelo uso destes como instrumentos de política econômica anticíclica. Ou seja, com a diminuição de oferta de crédito internacional e privado, os bancos públicos de desenvolvimento teriam sido utilizados para injetar crédito na economia como forma de não permitir o agravamento da crise. Desta forma, os dados parecem nos indicar que a partir de 2009 a operação do BNDES esteve atrelada também à esta resposta anticíclica da política econômica do governo federal.

Em terceiro lugar, a queda dos desembolsos observadas a partir do ano de 2014 se dá pelo conjunto de fatores que conformam uma crise econômica e política que atinge o país, dentre as quais as mais relevantes para compreensão dos dados relativos ao banco são a queda da arrecadação federal, as condenações no âmbito dos processos judiciais ligados à lava-jato, que impediram empresas privadas de emprestarem junto ao BNDES, e a fragilidade política do bloco político no poder após as eleições que iniciam o mandato Dilma II.

2.3.2.2 Alocação setorial dos desembolsos do BNDES

O BNDES é um banco de desenvolvimento de mandato amplo. Diferente daqueles com mandato específico, isso permite que ele tenha uma carteira ampla de clientes, pelos mais diferentes setores da economia, financiando empresas que atuam numa gama extensa de atividades econômicas. Desta forma, uma das possibilidades de identificar qual é a agenda de desenvolvimento que está sendo aplicada ao Banco é compreender como os recursos disponíveis para determinada gestão são alocados dentre os diversos setores da economia, assim como tentamos identificar a priorização setorial dada no discurso dos presidentes do banco.

O processo de financiamento do banco é complexo e possui uma série de etapas, análises de risco, garantias e seguros, até que o recurso seja disponibilizado para a pessoa jurídica tomadora do empréstimo. Parte da compreensão sobre a

alocação setorial dos desembolsos passa por compreender esses espaços que nesta pesquisa nomeamos como mediações. Elas estão para além do que esses dados do Banco podem nos mostrar no momento, e as entrevistas realizadas com dirigentes do banco no período – e discutidas no capítulo 3 – nos ajudarão a identificar entraves, condicionantes e processos que nos ajudam a entender tais mediações.

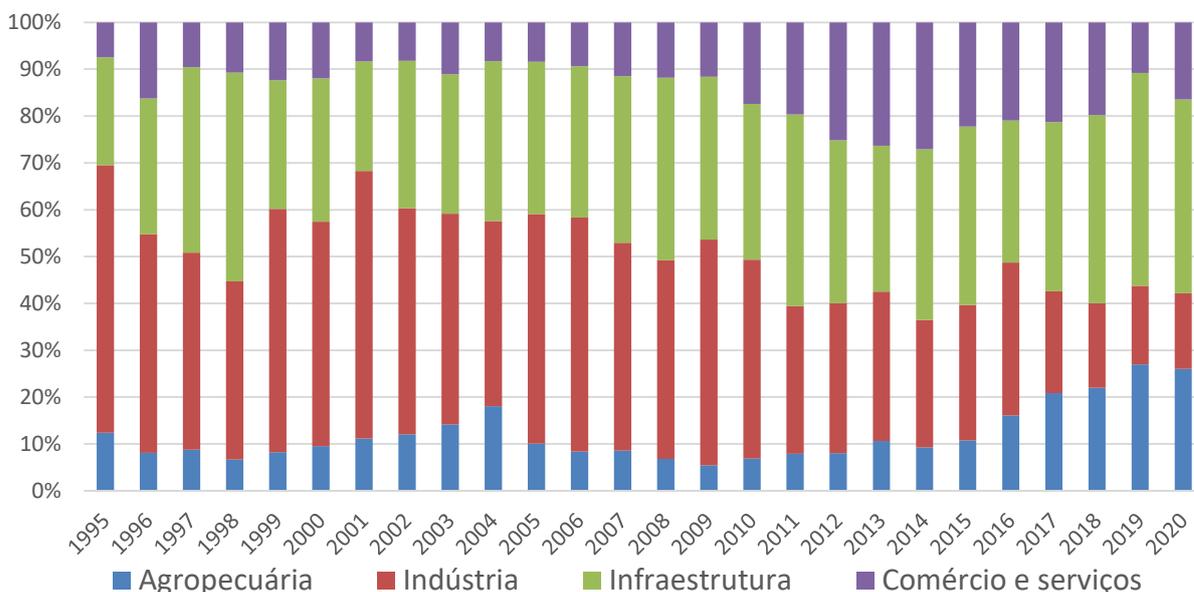
O BNDES possui uma classificação setorial própria, mas que encontra correspondência na CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas. As quatro grandes áreas são (i) agropecuária, (ii) indústria, (iii) infraestrutura, e (iv) comércio e serviços.

A primeira, compreende as atividades de agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura. A segunda, tanto as atividades industriais extrativas (de carvão, petróleo, gás natural e minerais), como as de transformação. A terceira, os setores de energia elétrica, construção, transporte, serviços de utilidade pública e telecomunicações. A quarta, abarca serviços e comércio tanto dos setores anteriores – como os ligados à distribuição de combustíveis, saneamento e gestão de resíduos; e serviços de construção – como aqueles ainda não listados – como serviços bancários, por exemplo.

Pelo papel privilegiado que o financiamento à indústria possui nos BDs, os dados referentes à indústria são detalhados em categorias específicas desse setor. Da mesma forma os subsetores de infraestrutura também são detalhados, por identificarmos no período petista a liderança que este setor teve.

Os dados disponibilizados pelo BNDES da alocação nestes quatro setores foram organizados no gráfico (Figura 3) e na tabela (Tabela 1) que seguem. Neste período que compreende a segunda metade da década de 1990 e as duas primeiras décadas do século XXI, podemos observar uma mudança relevante na composição dos desembolsos do banco, para além das variações que acontecem de ano em ano.

Figura 3 Composição setorial dos desembolsos do BNDES entre 1995 e 2020



FONTE: Calculado pelo autor, com dados do BNDES

A principal tendência observável é a redução dos desembolsos para a indústria. No primeiro ano da série a indústria é destino de cerca de 57,1% dos recursos do banco e os cinco primeiros anos tem uma média de 47,2%. Já no fim da série temos a participação de apenas 16,2% no ano de 2020, com a média dos últimos cinco anos de 21,1%.

Além disso, a participação da agropecuária tem um aumento considerável ao longo dos últimos 5 anos, chegando à participação de média de 22,4%, inclusive ultrapassando a indústria a partir do ano de 2017. Também o setor de serviços e comércio tem aumentado a sua participação nos desembolsos totais. Entre 1995-2009 representava uma média de 10,4% e no período seguinte 2010-2020 quase o dobro, recebendo em média 20,7% dos recursos desembolsados.

Ao organizarmos os dados de acordo com os mandatos presidenciais podemos perceber como algumas tendências se acentuam em determinados períodos. A tabela abaixo nos permite observar a composição dos desembolsos em cada um dos quatro mandatos petistas, além de oferecer um comparativo para o período anterior e posterior.

Tabela 1 Composição da alocação setorial do BNDES por mandato presidencial

SETOR	FHC I	FHC II	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Temer	Bolsonaro
Agropecuária	8,5%	10,5%	12,5%	6,7%	9,1%	11,9%	19,8%	26,8%
Indústria	43,9%	51,2%	46,0%	44,4%	30,6%	29,2%	24,0%	16,7%
Infraestrutura	36,7%	28,4%	32,3%	35,3%	35,5%	36,8%	35,5%	44,7%
Comércio e serviços	11,0%	9,8%	9,2%	13,6%	24,8%	22,0%	20,6%	11,8%

FONTE: Calculado pelo autor, com dados do BNDES

O primeiro mandato do Presidente Lula teve composição das alocações setoriais muito semelhante à do segundo mandato de seu antecessor. Com variações baixas, a agropecuária teve um aumento de 19%, a indústria queda de 11% e a infraestrutura aumento de cerca de 13%.

Já Lula II apresenta algumas mudanças mais consistentes, com uma redução de 47% nos desembolsos para agricultura e um aumento de também 47% para comércio e serviços. Indústria e infraestrutura variam menos de 10%, em relação a seu primeiro mandato, mantendo a tendência de queda gradual.

Dilma I recupera o patamar da agropecuária para cerca de 10% do total dos desembolsos, e apresenta uma queda da participação da indústria nos desembolsos para cerca de 30% na média de seus 4 primeiros anos de governo. Essa queda relevante é compensada pelo aumento da participação dos desembolsos para comércio e serviços, que a alcança o patamar de 25%. O setor de infraestrutura se mantém no patamar de 35%.

Dilma II se mantém com composição semelhante ao primeiro mandato. Com uma variação positiva dos desembolsos no setor agropecuário e uma leve redução no setor de comércio e serviços. A redução gradual da indústria continua ao mesmo tempo que há uma variação positiva na infraestrutura.

Nos governos de Temer e Bolsonaro – com dados até junho de 2020 – podemos observar um aprofundamento da redução da participação da indústria nos desembolsos do BNDES até o patamar um quarto dos recursos totais durante o período do primeiro, e de 16,7% durante os primeiros 18 meses do segundo. Do outro lado, o aumento da participação da agropecuária, que esteve no período das

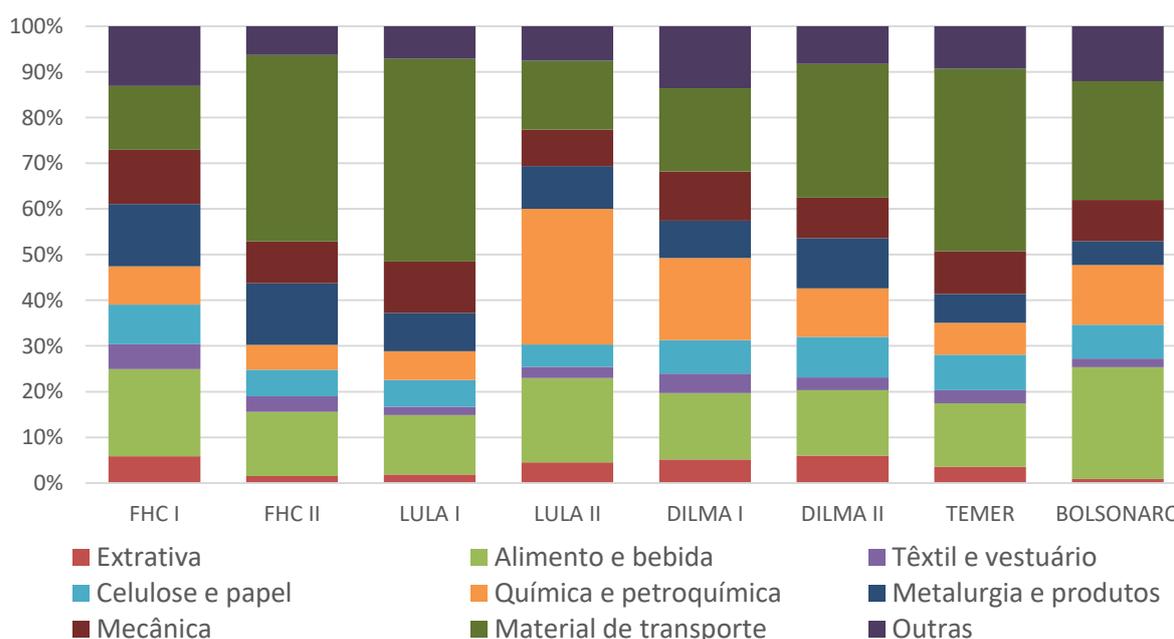
presidências de FHC, Lula e Dilma sempre abaixo dos 20%, chega a 20,9% em 2017, 22% em 2018 e 27% em 2019.

Se contrapusermos o retrato inicial da composição dos desembolsos do início ao fim das gestões petistas, veremos que algumas tendências são perceptíveis: (i) a redução da participação da indústria, de forma gradual e constante, do patamar de 45% para 33%; (ii) a manutenção dos desembolsos de infraestrutura no patamar dos 30%, (iii) a quase duplicação da participação de comércio e serviços, de 11% para 21%; e (iv) a manutenção, com alguma variação interna ao longo dos anos, dos desembolsos no agronegócio no patamar de cerca de 15%.

2.3.2.3 Subsetores industriais

Passamos a analisar os dados setoriais desagregados de dois setores que são tradicionalmente ligados a agendas mais desenvolvimentistas dos bancos de desenvolvimento, a indústria e a infraestrutura. Optamos por realizar essa análise conjugando a composição dos desembolsos com os valores nominais realizados durante os debates. Por se tratar de 9 subsectores, a análise de composição pode acabar criando tendências que não são reais, o que se torna perceptível ao analisarmos os valores praticados – que serão expressos em milhões de reais constantes de junho de 2020.

Figura 4 Desembolsos para o setor industrial por mandato presidencial



FONTE: Calculado pelo autor, com dados do BNDES

Dos subsetores classificados pelo banco, percebemos que os setores com maior participação nos desembolsos para projetos aprovados são relacionados à material de transporte; alimento e bebida; e química e petroquímica. As principais variações na composição desse setor se relacionam com as mudanças nos desembolsos desses três subsetores.

O financiamento de projetos envolvendo material de transporte começam a crescer a partir de 1998, quando representam 25% dos desembolsos para o setor industrial, no valor de R\$ 42 bilhões. Ao longo de FHC II e Lula I a participação deste subsetor continua crescendo, tanto nominalmente como na participação, chegando à média de 40% na presidência do tucano e cerca de 45% na primeira presidência petista. A média de desembolsos neste período é de R\$ 93 bilhões por ano.

O financiamento dos outros dois setores mais relevantes – alimento e bebida e química e petroquímica – crescem em valor e importância no período entre 2007 e 2014. Durante este período que compreende Lula II e Dilma II os investimentos direcionados a área de alimentos e bebidas se equiparam na média aos investimentos feitos em material de transporte, no patamar de R\$ 78 bilhões cada um dos subsetores.

Os dados que mais impressionam são os relativos ao setor de química e petroquímica, que na série histórica apresentavam participação baixa no total de desembolsos para o setor industrial. Entre 1995 e 2006 eram em média 6,75% no valor de cerca de 12 bilhões por ano. Entretanto, durante Lula II eles chegam à média anual de 154 bilhões por ano, com destaque para os anos de 2009 e 2010 quando atingiram o valor de R\$ 271 bilhões e R\$ 244 bilhões respectivamente. Durante Dilma II os investimentos na indústria petroquímica se mantiveram em patamares elevados, com quase 18% dos desembolsos no valor anual de R\$ 78 bilhões. Em seguida, seguiram tendência de queda, tanto dos valores nominais, como da participação no total de desembolsos.

Quanto ao setor de material de transporte - responsável pela fabricação e montagem de automóveis, embarcações, equipamentos ferroviários e aeronaves – percebemos a sua participação perene e relevante no total de desembolsos do BNDES, não apenas neste período analisado, mas também nas décadas anteriores.

Como pudemos depreender pelo estudo do histórico do BNDES, o setor de transporte tem uma longa trajetória de relação com o banco, desde os primeiros investimentos realizados nas primeiras décadas de atuação do banco, inicialmente no setor ferroviário.

O complexo automotivo – como nomeado por Luciano Coutinho em seu discurso de posse – é um dos setores industriais mais relevantes na matriz brasileira, e sua história também é marcada pelo apoio direto do Estado, seja através de isenções ou financiamentos, numa estratégia que inicialmente foi de “proteção à indústria nascente”, mas que agora aparece no discurso do período como carente de sustentabilidade e competitividade em padrão internacional, estando explicitamente nomeada na agenda de setores a serem financiados. Encontra-se neste mesmo subsetor uma importante empresa brasileira criada pelo governo também no contexto da política de substituição de importações: a Embraer. Trata-se da maior fabricante de aviões do país, e que foi privatizada na década de 1990. Esta empresa, por seu mercado internacionalizado e com reduzido número de consumidores, recebeu importante apoio do BNDES-*exim* desde o fim da década de 1990 como poderemos ver em seção à frente.

Deste modo, pode-se dizer que a indústria produtora de materiais para montagem de automóveis, aeronaves, embarcações e equipamentos ferroviários é um dos setores industriais brasileiros mais desenvolvidos, mas que ao mesmo tempo ainda possui uma alta dependência do crédito subsidiado público para se manter competitivo. Fazendo parte de áreas de investimento perene e constante do BNDES ao longo de sua história.

Quanto ao setor de alimento e bebida, os dados nos indicam que o período de crescimento dos seus desembolsos acompanha o período do chamado *boom das commodities*⁷¹, permitindo associar o aumento de investimentos públicos nesse setor com o dinamismo que a agropecuária brasileira possuiu ao longo da primeira década dos anos 2000.

⁷¹ “*Boom das commodities*” é o termo utilizado para caracterizar o consistente aumento de preços que matérias-primas como petróleo, metais, energia e alimentos tiveram no começo do século XXI. Esse ciclo, que perdurou por cerca de 15 anos, é considerado como resultado do aumento de demanda por esses bens por parte dos países emergentes dos BRICS, em especial puxados pelo aquecimento da economia chinesa, e beneficiou países exportadores de matéria-prima, como o Brasil.

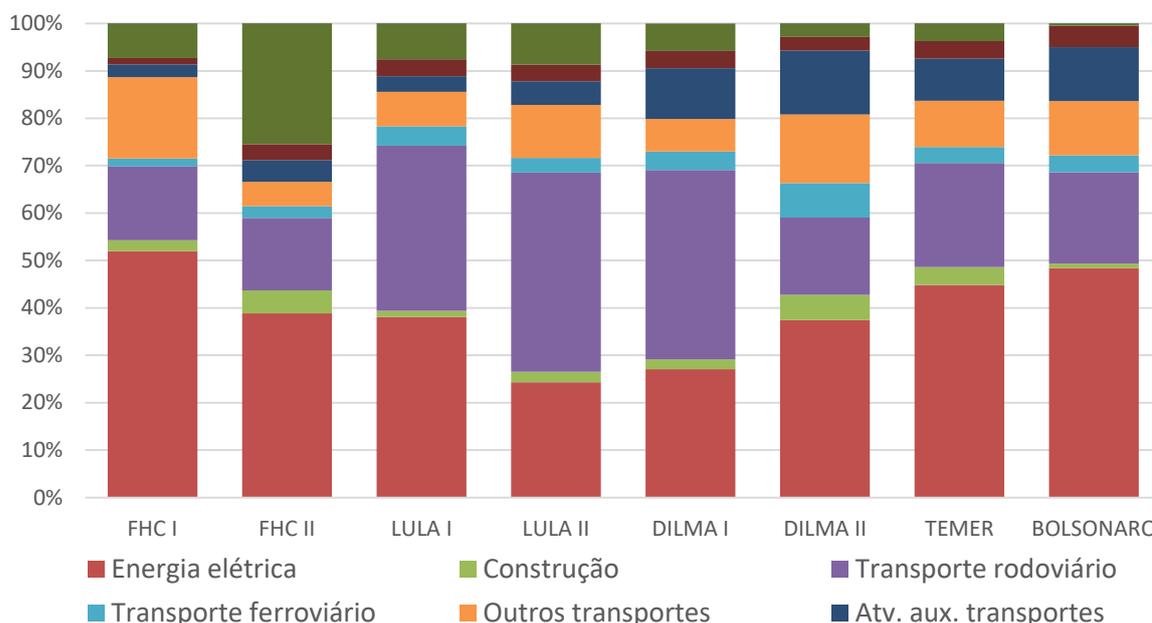
Por fim, o subsetor da indústria petroquímica parece estar diretamente relacionado a descoberta, anunciada em 2006 pela Petrobrás, do petróleo no pré-sal da costa brasileira. No período, foram demandados altos investimentos para o desenvolvimento de tecnologia específica para a extração de petróleo em águas profundas.

Do ponto de vista da alocação sub setorial industrial, podemos afirmar que as gestões petistas são caracterizadas pelo aumento dos investimentos na indústria de alimentos, bebidas, química e petroquímica.

2.3.2.4 Subsetores de infraestrutura

Utilizando a mesma metodologia de análise do setor anterior, identificamos na observação dos subsetores da infraestrutura, três áreas mais relevantes: energia elétrica, transporte rodoviário e telecomunicações. O investimento em infraestrutura fez parte do portfólio do banco desde sua fundação, que ao longo do tempo adquiriu expertise nesses projetos em parceria tanto com empresas públicas como privadas. A Figura 5 nos mostra que no primeiro mandato de FHC esse tipo de investimento esteve perto do patamar dos 50% dos desembolsos para infraestrutura do BNDES, com valores médios de R\$ 57 bilhões/ano. Já em seu segundo mandato, temos um aumento considerável da participação do setor de telecomunicações nos desembolsos totais, chegando a cerca de 25%, com média de R\$ 30 bilhões/ano.

Figura 5 Desembolsos para o setor de infraestrutura por mandato presidencial



FONTE: Calculado pelo autor, com dados do BNDES

Os movimentos desses subsetores evidenciam o papel que o BNDES teve durante a privatização do setor elétrico em FHC I; e do setor de telecomunicações com a venda de Telebrás em 1998, cujos desembolsos do banco ocorreram apenas durante FHC II.

Ao longo das gestões petistas, o subsetor que recebeu maiores aportes na infraestrutura, foi o de transporte rodoviário. Com crescimento constante dos valores desde 2000, a média anual durante Lula I foi de cerca de R\$ 60 bilhões, R\$ 175 bilhões em Lula II, R\$ 200 bilhões em Dilma I e quase R\$ 100 bilhões em Dilma II. Com a diminuição do tamanho geral do banco, o subsetor continuou relevante em termos de participação com cerca de 20% dos desembolsos durante o governo Temer.

Deste modo, para compreender o papel desempenhado pelo BNDES durante as gestões petistas, será necessário compreender os motivos do grande crescimento de aportes feitos na área de infraestrutura. Este setor, que responde perenemente por uma parcela de cerca de um terço dos desembolsos do banco, chegou a receber mais de R\$ 2 trilhões de reais em crédito do banco durante o período petista.

2.3.2.5 Internacionalização de empresas brasileiras

A escolha da análise do papel do BNDES na internacionalização de empresas nacionais se dá como resultado da revisão bibliográfica acerca dos elementos relevantes na ação dos BDs enquanto instrumentos de promoção do desenvolvimento. A revisão histórica do papel desempenhado pelos BDs, ou instituições similares, no processo de *catch up* deixa nítida a importância da disputa geopolítica interestatal como uma das causas da abertura de oportunidades para o desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, o período do recorte desta pesquisa é marcado por uma reorganização do cenário geopolítico ocasionado pelo grande crescimento econômico da China, sob o qual se apoiou também a formação de um grupo de nações que foram chamadas de “em desenvolvimento”. Através da formação dos BRICS; Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul fortaleceram a presença de países subdesenvolvidos nas instituições e fóruns internacionais, lançando uma plataforma sobre a qual também buscavam aumentar a sua influência econômica no mercado interestatal. Em comum, esses países propunham uma agenda econômica menos liberal, se comparado com os consensos propagados pelas instituições dos países centrais, permitindo mais espaço para atuação do Estado na economia.

O uso de instrumentos como Banco de Desenvolvimento para fomentar a internacionalização de suas empresas nacionais, também foi uma característica da estratégia de desenvolvimento que colocaram em prática. Para testar a aderência desta hipótese nos dados do BNDES, realizamos uma análise preliminar da principal linha de financiamento do banco relacionada à internacionalização.

Desde 1990 o BNDES possui uma área de apoio às exportações brasileiras (Catermol, 2005, p.4). Inicialmente, essa área era voltada apenas aos bens de capital; porém, passou também a financiar também serviços e outros bens, recebendo o nome de BNDES-*exim* a partir de 1997. Esta linha de investimentos é ainda dividida entre o chamado *exim* pré-embarque (processos de produção no Brasil) e *exim* pós-embarque (comercialização de bens e serviços diretamente no exterior). Em edição especial da revista do BNDES com o título “BNDES em um Brasil em transição”, Catermol (2010, p. 164) discorre especificamente sobre a exportação de serviços de

engenharia e construção para América Latina e África como operações inovadoras que passaram a acontecer desde o início dos anos 2000. Deste modo, optamos por analisar inicialmente os dados dessa linha específica de financiamento, o BNDES-*exim* pós-embarque.

Esse produto do banco é destinado ao financiamento de exportação de bens nacionais e serviços, sendo majoritariamente utilizado no período estudado para a exportação de serviços de engenharia e construção. Deste modo, o crédito do BNDES é acessado por grandes empreiteiras brasileiras que ganharam licitações ou contratos diretos em países no exterior para a realização de obras de infraestrutura, como a construção de rodovias, pontes e modernizações de portos. Os valores são transferidos pelo banco em reais para as empreiteiras, apesar dos contratos serem expressos em dólares. As partes desse contrato são, portanto, o próprio banco, a empreiteira brasileira e a administração pública do país onde a obra será realizada.

Para sermos capazes de identificar padrões geopolíticos dos tipos de investimento feito através do BNDE-*exim*, os dados foram trabalhados a partir da classificação dos países destino dos projetos financiados. De acordo com os dados do BNDES, foi um total de 48 países que receberam serviços financiados pelo BNDES-*exim* desde a sua criação, em 1997, totalizando US\$ 46 bilhões, em valores deflacionados. O total de valores financiados não se distribuiu de forma igual entre os países, conforme apresentamos nas tabelas abaixo (Tabela 2 e Tabela 3).

Tabela 2 Número de países por faixas de desembolso de 1998 a 2018⁷²

Faixas de desembolso	Nº de países	Países (por ordem decrescente)
+ de US\$ 1 bi	6	Estados Unidos, Argentina, Angola, Venezuela Países Baixos, República Dominicana
US\$ 500 mi – 1 bi	5	Equador, Cuba, Peru, Reino Unido, Polônia
US\$ 100 mi – 500 mi	16	Chile, México, Espanha, França, Itália, Canadá, Ilhas Cayman, Paraguai, Irlanda, Moçambique, Guatemala, Gana, Bolívia El Salvador, Uruguai e China
US\$ 10 mi – 100 mi	16	Noruega, Japão, Bielorrússia, Colômbia, Honduras, Panamá, África do Sul, Cazaquistão, Costa Rica, Suíça, Emirados Árabes, Portugal, Montenegro, Jamaica Nigéria, Guiné Equatorial
até US\$ 10 mi	5	Suécia, Nicarágua, Zimbábue, Alemanha, Bahamas

⁷² Elaboração do autor, dados do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento. Disponíveis em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads> Acesso em: 20.jul.2019

Tabela 3 Países destino de mais de US\$ 1 bilhão entre 1998 e 2018⁷³

Valor de desembolso em US\$ Bi	Países Baixos
17,785	Estados Unidos
3,490	Argentina
3,398	Angola
2,223	Venezuela
1,468	Países Baixos
1,443	República Dominicana

Se olharmos os valores totais expressos na Tabela 2, constatamos que entre os seis países que figuram como destino de mais de US\$ 1 bilhão, quatro deles não são desenvolvidos (Argentina, Angola, Venezuela e República Dominicana) e dois deles são (Estados Unidos e Países Baixos). Ao mesmo tempo, essa faixa de desembolso é responsável pelo destino de 78% do financiamento desta linha de crédito do BNDES. Se observarmos ainda a Tabela 3, esta mesma heterogeneidade é presente em todas as faixas de financiamento.

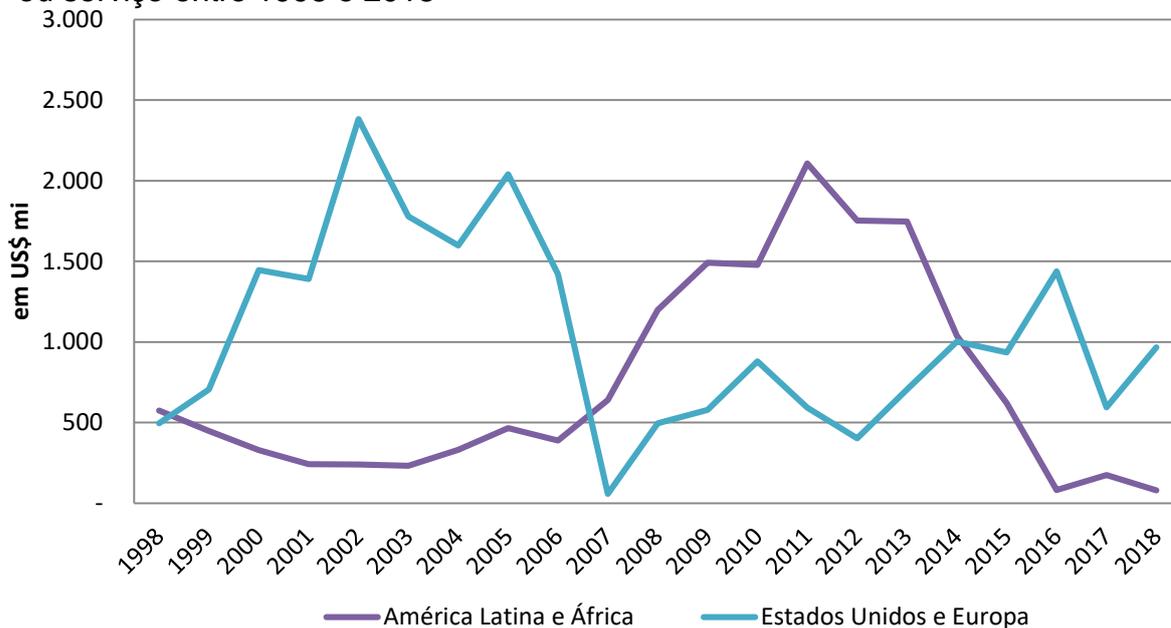
Para realizarmos uma análise mais profunda e cronológica dos 48 países destino, optamos por classificá-los de acordo com os continentes, entendendo as possíveis discrepâncias regionais, mas agregando os dados dos continentes majoritariamente subdesenvolvidos ou em desenvolvimento – África e América Latina – e agregando os valores investidos nos Estados Unidos e Europa – conjunto majoritariamente de países desenvolvidos. Os investimentos em outras regiões do mundo são residuais, e foram agregados na categoria outros.

Observando os desembolsos realizados ao longo destes vinte anos analisados, pudemos perceber uma clara alteração do destino dos investimentos ao longo do tempo.

Utilizando a mesma periodização apresentada anteriormente, podemos caracterizar o período FHC, que compreende os últimos cinco anos de governo de Fernando Henrique Cardoso, como um período em que os investimentos referentes a internacionalização dos serviços de engenharia estavam destinados majoritariamente aos Estados Unidos e Europa.

⁷³ Ibidem.

Figura 6 Desembolsos da linha BNDES-*exim* pós-embarque por destino do bem ou serviço entre 1998 e 2018



FONTE: Calculado pelo autor, com dados do BNDES

Entretanto, a partir de 2003, início de Lula I, podemos observar uma tendência crescente do aumento dos investimentos na América Latina e África. A este movimento soma-se, a partir de 2005 uma acentuada queda nos investimentos nos Estados Unidos e Europa, até o momento de cruzamento das duas linhas entre 2006 e 2007 quando o investimento nos países menos desenvolvidos supera o dos países centrais. Ao longo do período que vai de 2007 a 2014, compreendendo o segundo Lula II e Dilma I, os desembolsos desta linha de investimento priorizaram a regiões preteridas no período pré-petista.

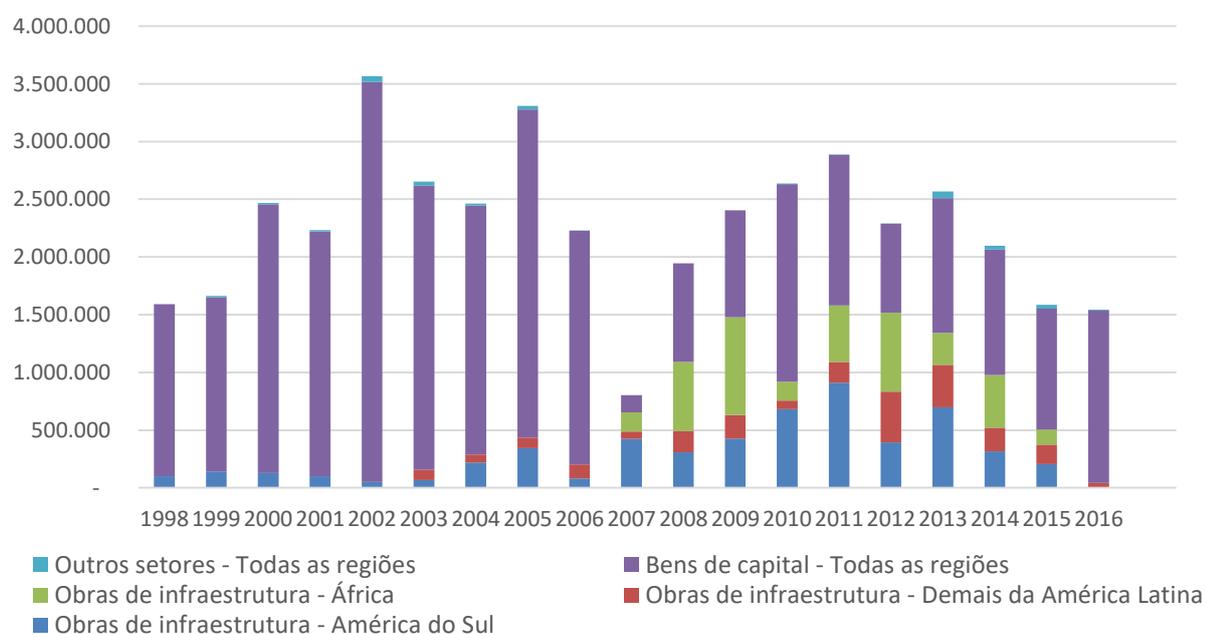
Por fim, o período que vai de 2014 a 2018, marca o retorno de uma composição similar à do período FHC. Com uma queda acentuada dos investimentos em países subdesenvolvidos.

Esses dados apresentam fortes evidências para sustentar a afirmação de que houve uma reorientação geopolítica dos investimentos internacionais do BNDES no período das gestões petistas. O padrão de distribuição dos recursos desembolsados pelo BNDES na modalidade *exim* pós-embarque, sofre uma forte alteração em direção aos demais países da América Latina e dos da África - países subdesenvolvidos - em oposição ao padrão anterior e posterior, de investimentos em direção aos países já desenvolvidos.

Ao analisarmos outros dados do BNDES-*exim* pós-embarque, podemos compreender a alteração do uso desta linha não apenas do ponto de vista do destino, mas também dos produtos e serviços que estavam sendo financiados. Dados disponibilizados pelo banco do período de 1998-2016, categorizam os desembolsos do pós-embarque por categoria de uso em obras de infraestrutura (serviço de engenharia) e bens de capital.

A análise desses dados nos permite auferir que a mudança de destino dos projetos financiados se deu ao mesmo tempo em que o tipo de financiamento se alterou. Entre o período de 1998-1999, durante os governos FHC, o principal uso desta linha de financiamento foi para a exportação de bens de capital, com baixa participação das obras de infraestrutura, e focadas na América do Sul. Durante Lula I, observamos um aumento da participação do financiamento de projetos de engenharia, expandindo também para outros países da América Latina. A partir de 2007, com o que parece ser um corte no financiamento à exportação de bens de capitais, a participação dos serviços de engenharia aumenta de forma relevante, expandindo o seu destino também para a África, se tornando a categoria de uso majoritária durante Lula II e Dilma I.

Figura 7 Desembolsos BNDES-*exim* pós-embarque das exportações financiadas por categoria de uso entre 1998 e 2016



FONTE: Calculado pelo autor, com dados do BNDES

Obtivemos acesso também aos dados referentes ao desembolso por empresa do pós-embarque entre os anos de 2009 e 2016. Esses dados nos auxiliam ainda mais na caracterização do tipo de financiamento feito em cada categoria de uso. Em todos os anos figuram nas duas primeiras posições a Construtora Norberto Odebrecht S/A e a Embraer S/A próximos a US\$ 1 bilhão de desembolsos anuais. A lista é completada por outras construtoras, como a Queiroz Galvão S/A, a Andrade Gutierrez S/A e a Camargo Correa S/A. Também presentes nas primeiras posições montadoras como a Mercedes-Benz do Brasil, a Iveco Latin America LTDA e a Scania.

Sendo assim, podemos concluir que a mudança do destino dos projetos financiados coincidiu com a mudança do tipo de projeto financiando. Durante o governo FHC II e Lula I, a exportação de bens de capital era o principal uso feito do BNDES-exim pós-embarque, financiando a exportação de aeronaves da Embraer e outros veículos de transporte montados no Brasil. A partir de Lula II, assim como durante Dilma I, o aumento dos projetos de engenharia financiados se deu também através de uma reorientação geográfica das exportações. Estas aconteceram principalmente na América Latina e na África, utilizando as grandes empreiteiras nacionais, lideradas pela forma inegável pela Odebrecht nessa categoria de uso.

Como pudemos perceber na seção anterior, o tema do apoio à internacionalização está presente na retórica e na narrativa do período, e os dados aqui apresentados nos mostram que de fato foi feito um reforço e redirecionamento dessa política ao longo do período da Presidência de Lula e Dilma. A próxima etapa de análise desta área do banco terá como objetivo compreender as motivações e intenções da reorientação observada. Parece-nos que, em um contexto geopolítico favorável a maior interação e trocas comerciais entre países subdesenvolvidos, o Brasil aproveitou a oportunidade de obter um duplo ganho ao oferecer serviços de alto valor agregado – serviços e engenharia – à países que estavam em posição relativa similar ou inferior do ponto de vista econômico, ao mesmo tempo em que se somava a iniciativas como os BRICS para conquistar espaço na disputa da geopolítica internacional.

Os serviços de engenharia financiados a outros países através do BNDES-exim pós-embarque foram oferecidos pelas mesmas empreiteiras que enfrentaram investigações e condenações no âmbito da operação Lava-Jato a partir do ano de

2014. Este é um dos motivos pelos quais as contratações caem significativamente a partir do ano de 2016, quando grande parte das empresas foi impedida legalmente de captar recursos via BNDES. Por este mesmo motivo, foram abertas investigações também no legislativo federal.

2.3.2.6 Conclusões parciais sobre os dados apresentados

A partir da análise dos dados de desembolsos do BNDES no período estudado já é possível traçar algumas tendências de como o banco foi utilizado na estratégia de desenvolvimento dos governos Lula e Dilma.

Em primeiro lugar, de que o BNDES foi reforçado enquanto instrumento de política econômica. O aumento do seu tamanho, reforçado inclusive por repasses diretos do Tesouro Nacional que somaram⁷⁴ R\$ 440,80 bilhões entre 2008-2014, transformou-o numa potente fonte de crédito para a economia nacional em um de seus momentos de maior dinamismo assim como em resposta à crise financeira global pós-2008.

Em segundo lugar, do ponto de vista da alocação setorial podemos perceber pelos dados, que apesar da importância dada ao setor industrial tanto no conceito que construímos de Banco de Desenvolvimento, como na própria história do BNDES – em especial no período e maior influência do desenvolvimentismo – durante o período analisado a indústria continuou caindo em sua participação relativa dos desembolsos do banco. Esta primeira análise, baseada apenas nos dados de desembolsos totais, mostra que as gestões petistas não reverteram a tendência de diminuição relativa dos investimentos na indústria na composição geral dos desembolsos, que seguiu gradual e constante durante as suas gestões.

Em terceiro lugar, do ponto de vista da política de internacionalização há fortes evidências de que houve uma reorientação no uso do banco. A mudança que ocorreu no países destino dos serviços e bens financiados via BNDES-*exim* da Europa e Estados Unidos para a América Latina e África, parece estar de acordo com a agenda de desenvolvimento internacional que o Brasil estava aderindo ao conformar os

⁷⁴ De acordo com dados do BNDES disponíveis em:
<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/recursos-do-tesouro-nacional> Acesso em: 30.nov.2021.

BRICS e uma geopolítica focada na integração latino-americana e dinâmica Sul-Sul. Através das entrevistas realizadas, podemos compreender melhor o papel que o BNDES tinha nessa estratégia específica, o que será discutido em seção do próximo capítulo.

2.4 Encontros e desencontros das narrativas e dados

Após nos debruçarmos no processo histórico de criação e desenvolvimento do BNDES ao longo de suas primeiras cinco décadas, exploramos os 14 anos do período petista, das presidências de Lula e Dilma, com base em dois tipos de fontes diferentes. Através dessa metodologia buscávamos encontrar pontos de encontro e desencontro que nos auxiliassem a construir uma caracterização deste longo período de um governo que prometeu em seu discurso inicial um “novo projeto de desenvolvimento” no qual o BNDES tinha um lugar de destaque.

A comparação das narrativas e dos dados de desembolso também nos permitiu identificar assim, coerências, incoerências e temas relevantes que foram levados para as entrevistas. Elas serão apresentadas no próximo capítulo e estão organizadas em tópicos que foram comentados de diferentes perspectivas pelos entrevistados.

Como conclusão desse capítulo, listamos tais encontros, desencontros e um tema que emergiu desta fase da pesquisa. Identificamos quatro encontros entre a narrativa acerca do papel do Banco no desenvolvimento e os dados do seu uso no período.

- (1) Redimensionamento do BNDES. Todas as fontes narrativas analisadas indicavam que haveria no período uma maior centralidade do banco na visão de desenvolvimento que os governos petistas apregoavam. Os dados de desembolsos totais do BNDES nos mostram que entre 2003-2010 o banco cresceu em cerca de 5 vezes. No primeiro governo Dilma, o banco continua operando em patamar historicamente altíssimo, e mesmo a queda observada no seu segundo mandato interrompido, ainda é acima da média do período pré-petista e pós-petista. Esse reforço do tamanho do banco, que também contou com repasses extraordinários do Tesouro Nacional, mostra que de fato o BNDES passou a ter papel de destaque num governo

que se utilizou de instrumentos estatais para uma atuação mais forte do Estado na economia.

- (2) Reestruturação do banco. Observamos que a atuação do BNDES durante a década de 1990, em especial seu papel no Programa Nacional de Privatizações e suas mudanças institucionais internas, estava presentes de forma crítica no discurso dos dirigentes do banco do período. Em especial, a discussão acerca da transformação do BNDES num banco de investimento, afastando-se da sua finalidade originalmente pensada. A reestruturação do banco, iniciada por Carlos Lessa e seguida por Guido Mantega, retornando um modelo setorial e não cliente-produto, nos mostra que isso de fato se concretizou no banco.
- (3) Infraestrutura como um setor estratégico privilegiado. Esse setor aparece desde o plano de governo de Lula nas eleições de 2002, diagnosticado como um dos “pontos de estrangulamento” da economia brasileira, acompanhado da indicação de que o Estado utilizaria seu poder de investimento público para fomentar seu desenvolvimento. Como podemos observar pelos dados de desembolso setorial, de fato o setor de infraestrutura foi reforçado durante os anos petistas, passando do patamar de 28,4% dos desembolsos em FHC II e chegando a 36,8% em Dilma II. Apreendemos dos discursos, que o PAC cumpriu importante papel em colocar com prioridade na agenda de todo o governo os investimentos em infraestrutura.
- (4) Fomento à internacionalização de empresas e apoio a exportação. Da mesma forma, a análise dos discursos nos permitiu perceber que o papel de apoio à internacionalização do BNDES, ou seja, seu papel como *eximbank*, estava presente na estratégia anunciada publicamente durante o período. Inclusive, explicitando-se o foco que a nova política externa do governo federal, daria ao tema de integração da América do Sul. Os dados de desembolso do BNDES-*exim* pós-embarque nos mostram que esse ponto foi reforçado no período, com uma mudança qualitativa importante: no destino dos serviços financiados para a América Latina e África, e nas empresas empreiteiras brasileiras como principais agentes privados envolvidos nessas operações.

Identificamos também dois pontos nos quais parece haver um desencontro entre as estratégias anunciadas e o desempenho do banco, visto a partir de seus desembolsos.

- (1) O foco setorial na indústria. Apesar da retomada da política industrial e dos discursos acerca da importância desse setor na matriz econômica brasileira, os dados nos mostram uma diminuição na participação relativa desse setor nos desembolsos do banco. Este havia sido o principal setor desde a década de 1960, mas é no meio do período estudado, a partir de Dilma I, que o setor da infraestrutura ultrapassa em desembolsos o setor industrial, o que se consolida nos anos seguintes. Entretanto, não se pode afirmar imediatamente que a indústria foi relegada em detrimento da infraestrutura. Primeiramente, porque fizemos uma análise baseada na composição dos desembolsos, perdemos a dimensão do fenômeno já descrito anteriormente, de grande crescimento do banco. Deve ser feita a ressalva que mesmo reduzindo sua participação relativa, nominalmente os investimentos em indústria cresceram no período, de um patamar de cerca de R\$ 200 milhões/ano em 2001, para cerca de R\$ 700 milhões/ano em 2010. E acompanharam a queda dos desembolsos totais do banco a partir de 2014, chegando ao patamar similar do início do período petista em 2016. Por outro lado, identificamos também que variações relevantes do ponto de vista da composição do desembolso aconteceram no setor de comércio/serviços, sendo esse fato também responsável pela perda de relevância relativa da indústria no banco. Por fim, a análise da série histórica dos desembolsos setoriais, nos mostra que há um movimento tendencial de queda constante dos desembolsos para a indústria na composição dos desembolsos totais, o que nos permite afirmar que apesar da intencionalidade industrial do período petista, essa tendência não foi revertida.
- (2) Integração e coordenação com o executivo federal. Apesar da visão sistêmica de um processo de desenvolvimento conduzido a partir do Estado e de suas instituições terem aparecido nas fontes narrativas, o que observamos no primeiro momento do período, durante a presidência de Carlos Lessa no BNDES, é na realidade uma falta de coordenação entre a

equipe econômica e o banco. A briga em torno do nível adequado da taxa de juros perdura ainda mais tempo, e é motivo de desencontros entre a estratégia de desenvolvimento que estava sendo anunciada no Banco e o que estava sendo praticado pela equipe econômica. Neste momento, é possível identificar um choque entre visões macroeconômicas, e conseqüentemente o modo como enxergam as estratégias de desenvolvimento, de corte mais liberal e de corte mais keynesiano. O lançamento e a implementação do PAC e da PDP⁷⁵ durante a presidência de Luciano Coutinho – que será discutida no próximo capítulo – planos de desenvolvimento mais amplos e que mobilizaram outros atores públicos e privados - parece marcar uma melhora nessa coordenação, que como vimos no primeiro capítulo, faz parte da teoria que sustenta os períodos de maior efetividade dos BDs.

Por fim, cabe pontuar a importância de um tema que emerge da análise dos relatórios anuais, dos dados analisados e da bibliografia consultada, sendo um dos temas que foi levado às entrevistas: o papel anticíclico do BNDES na resposta à crise financeira de 2008. Esse momento de profunda instabilidade econômica no mundo, com impacto direto no mercado de crédito e nos índices de investimento dos países, é um dos principais marcos do período aqui estudado e coincide temporalmente com os anos em que o banco estava mais capitalizado e em processo de expansão, recebendo ainda mais fundos para o enfrentamento à crise. Não é possível caracterizar o uso que foi feito do BNDES durante os anos do recorte proposto por esta pesquisa sem compreender os impactos da crise, por isso ela também será um dos temas em torno do qual o próximo capítulo está organizado.

⁷⁵ Política de Desenvolvimento Produtivo

Capítulo 3

A distância entre intenção e gesto: uma análise de entrevistas com agentes relevantes do período

Após construirmos o objeto de pesquisa Banco de Desenvolvimento no primeiro capítulo, a partir de uma perspectiva histórico-sociológica, utilizamos o mesmo método para adentrarmos ao estudo de caso do BNDES, reconstruindo seus principais períodos e características ao longo de suas cinco primeiras décadas de existência. Ao explorarmos nosso recorte temporal específico, o qual chamamos de período petista, os anos da Presidência da República de Lula e Dilma (2003-2016), realizamos um estudo analítico baseado nos discursos dos seus presidentes do BNDES e nos dados de desembolso total e setorial do banco. A contraposição dessas duas fontes resultou em encontros e desencontro de temas identificados como centrais na visão de desenvolvimento que estava sendo aplicada no banco. Estes foram os temas que levamos para a terceira etapa desta pesquisa, quando realizamos entrevistas com 7 dirigentes e funcionários do BNDES e do Governo Federal com atuação relevante no período histórico pesquisado.

Este capítulo está estruturado da seguinte forma. Iniciamos com a apresentação dos 7 entrevistados e da metodologia utilizada, em seguida organizamos a apresentação do resultado das entrevistas em torno de cinco temas que são resultado da interação entre as perguntas levantadas – baseadas no que é encontrado na discussão do final do segundo capítulo – e os assuntos desenvolvidos pelos próprios entrevistados. Por fim são apresentadas as conclusões desta pesquisa, levando em consideração os elementos acumulados a partir das diversas fontes articuladas em nossa metodologia

3.1 O método das entrevistas e a lista dos entrevistados

O objetivo central das entrevistas foi depreender de atores altamente envolvidos e comprometidos com o processo histórico aqui estudado, informações que não são encontradas em documentos oficiais ou dados numéricos. Por compreendermos o BNDES como um espaço de mediação de interesses e com alto grau de discricionariedade, acreditamos que há grande poder de agência nos técnicos e políticos envolvidos no seu uso. Ao mesmo tempo, justificativas teóricas e práticas

para os desencontros encontrados entre a narrativa construída pelos seus presidentes e os dados operacionais, podem ser mais bem questionadas e compreendidas a partir do método de entrevistas. Seguimos assim a recomendação de Nogueira (1975, p. 113), de que “deve-se recorrer às entrevistas sempre que se tem necessidade de dados que não podem ser encontrados em registros ou fontes documentárias e que se espera que alguém esteja em condições de prover.”

Sendo assim, realizamos um total de 7 entrevistas. Foram entrevistados dois funcionários concursados do banco, um assessor comissionado para a presidência, um vice-presidente, dois Ministros de Estado e o ex-Presidente do BNDES Luciano Coutinho.

Os funcionários de carreira de banco entrevistados foram os economistas Fabricio Catermol, que ingressou no banco em 2001 e atuou na área de financiamento à exportação, Marcelo Miterhof, que ingressa no banco em 2002, trabalhou no setor de infraestrutura/energia e a partir de 2006 no gabinete da presidência do banco. Rafael Oliva foi o Assessor da Presidência entrevistado, trazido para o banco por Luciano Coutinho em 2007, com quem havia estudado na graduação e mestrado na UNICAMP e posteriormente trabalhado na LCA Consultoria. Também da gestão de Coutinho, foi entrevistado o Vice-Presidente Professor João Carlos Ferraz, da UFRJ.

O primeiro ministro entrevistado foi o mineiro, jornalista e empresário Miguel Jorge, que conduziu o Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior entre 2007 e 2010. O MIDC é o ministério ao qual o BNDES está subordinado e foi durante a sua gestão que ocorreu a troca de Demian Fiocca por Luciano Coutinho. O segundo foi o Chanceler Celso Amorim, que além de já ter comandado o Itamaraty entre 1993 e 1994 durante o governo Itamar Franco, foi Ministro das Relações Exteriores do Brasil entre 2003 e 2011 e da Defesa entre 2011 e 2015. Sua entrevista foi importante para compreender como a política de internacionalização do BNDES estava associada a política externa do governo federal.

Por fim, o mais longevo (2007-2016) presidente do BNDES, o economista pernambucano Luciano Coutinho, em duas sessões de entrevistas. A possibilidade de entrevistá-lo, assim como a importância do seu período à frente do banco, fez com que optássemos por dar especial foco à sua gestão.

As entrevistas foram todas realizadas na modalidade online, através de plataforma de videoconferência, uma vez que esta pesquisa foi desenvolvida ao longo do período auge da pandemia do Covid-19, que impediu visitas de campo e entrevistas presenciais. Para cada entrevista foi preparado um questionário semiestruturado direcionado ao perfil de cada entrevistado. Deste modo, foram preparadas uma série de perguntas orientadoras gerais, mas por se tratar de uma metodologia semidirigida, novas perguntas emergiram após algumas respostas, permitindo um tratamento mais qualitativos dos temas.

Os questionários também obedeciam a uma ordem lógica, mais ou menos uniforme entre todas as entrevistas. Elas iniciavam-se com perguntas direcionadas à trajetória pessoal e o contexto que leva cada um deles a estar no espaço de relação com o BNDES, seja como funcionário direto (concursados ou indicados) seja como dirigente do banco ou do governo federal. Em seguida, dava-se o foco ao que foi identificado previamente como tema de maior expertise de cada um deles, dentro dos focos desta pesquisa, seja do ponto de vista setorial, político, ou mesmo de projetos específicos. Por fim, buscava-se ouvir uma avaliação mais geral dos desafios, limites e resultados a partir da perspectiva de agentes que estiveram profundamente inseridos no processo ora estudado.

Para o desenvolvimento das próximas seções são utilizadas citações diretas e indiretas das informações e perspectivas coletadas diretamente dos entrevistados.

3.2 Temas que emergiram da pesquisa

Após realizarmos o trabalho com as três fontes diferentes: narrativa, dados de desembolso e entrevistas semiestruturadas, sintetizamos os pontos relevantes para essa pesquisa em cinco temas, que passamos a discutir nas próximas seções: (1) a caracterização do período como petista; (2) a articulação e coordenação do BNDES com o executivo federal; (3) a crise de 2008 e o papel anticíclico do BNDES; (4) o papel do setor industrial e de infraestrutura na agenda do banco; (5) a estratégia internacional do BNDES.

3.2.1 A caracterização do período como petista

Inicialmente esta pesquisa trabalhava com o conceito de “gestões petistas” para delimitar o recorte histórico que compreendia o todo do Governo Federal entre 2003 e 2016. Este pode até se aplicar ao contexto mais amplo do período, entretanto, ao baixarmos para o nível das instituições federais, a noção de gestões petistas no BNDES parece não ser a caracterização mais precisa.

Dos quatro presidentes do banco no período analisado, apenas um possui trajetória profissional ou política atrelada ao Partido dos Trabalhadores ao ser nomeado: Guido Mantega. Filiado ao PT desde 1980, o economista participara desde 1984 da coordenação do programa econômico do Partido dos Trabalhadores, tendo trabalhado em gestões municipais do partido e como assessor econômico do então candidato Luís Inácio Lula da Silva.

Carlos Lessa, por outro lado, tinha relações políticas históricas com PMDB. Sua trajetória de homem público inicia-se ainda no período da redemocratização, com uma sólida carreira acadêmica nas décadas anteriores, Lessa é convidado para participar do Governo Sarney (1985-1990), fazendo parte da ala progressista do PMDB e do grupo de economistas ligados ao então deputado Ulisses Guimarães. É nesse momento que tem seu primeiro cargo público no BNDES, como diretor do recém-criado Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL). Trabalhou também na gestão municipal de Cesar Maia (PDMBD) entre 1993 e 1995 e na ocasião da eleição de 2002, era reitor eleito há poucos meses da Universidade Federal do Rio de Janeiro, cargo do qual afastou-se para assumir a Presidência do BNDES a convite do Presidente Lula.

Da mesma forma, Luciano Coutinho não possuía trajetória política ligada ao Partido dos Trabalhadores. O professor e economista já fora filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB) e possuía relações históricas com a ala progressista do PDMB. Sua reconhecida qualidade acadêmica o aproximou, através do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), do grupo de economistas da ala nacional-desenvolvimentista que preparava os programas de governo do PMDB durante os anos 1980, no qual estavam nomes como Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares e Luiz Gonzaga Beluzzo.

Foi durante a entrevista realizada com o ex-Ministro Celso Amorim que essa realidade ficou mais nítida. Questionando a noção de gestões petistas do BNDES, o ex-Ministro apontou como enxergava neste processo histórico da ala ligada a Ulisses Guimarães do PMDB da redemocratização, a origem política e ponto de encontro de muitos dos atores envolvidos no BNDES durante os Governos de Lula e Dilma.

O próprio se filiou ao PT apenas em 2009, e tem sua trajetória igualmente relacionada ao PMDB do período citado. Além de ter sido aluno de Lessa, aponta que mais a figura de Renato Ascher foi o ponto de congregação dessa ala pemedebista durante o primeiro governo da redemocratização. Ascher foi o primeiro ministro do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), criado na gestão Sarney, que segundo Celso tinha forte natureza progressista e era ligado indiretamente a ala de Ulisses Guimarães no partido.

Deste período há quatro nomes que reapareceram na Presidência de Lula como Ministros de Estado ou com status assemelhado. O próprio Celso Amorim, que foi Secretário Especial de Assuntos Internacionais do MCT, onde conheceu o Luciano Coutinho, Secretário Executivo do mesmo Ministério. Juntos escreveram o discurso de posse do Ministro Ascher e trabalharam no ministério a proposta de Lei de Internet e o acordo espacial com a China que resultou no Programa Sino-Brasileiro de Satélites de Recurso Terrestre. De acordo com o futuro Chanceler, havia muita proximidade e coincidência ideológica. Além deles, participaram também da gestão Ascher o então diplomata Mauro Vieira, que viria a ser chefe de gabinete de Amorim no Itamaraty em 2003 e Marco Antonio Raupp, que fora presidente do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e viria a ser Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação no Governo Dilma a partir de 2012.

Sobre sua própria nomeação, Celso Amorim nos dá algumas pistas sobre a composição que o Presidente Lula estava montando para seu primeiro governo. Para a área de relações exteriores, o Partido dos Trabalhadores tinha um nome forte: Marco Aurélio Garcia, que acabou sendo nomeado assessor especial da presidência para assuntos internacionais. Entretanto, para o Itamaraty, de acordo com ele, o Presidente o nomeou porque queria figura ligada ao Estado. O próprio já havia sido Ministro das Relações Exteriores entre 1993 e 1995 durante o governo Itamar Franco, havia

passado por outros cargos públicos e até então tinha sua relação partidária mais forte com o PMDB.

No contexto mais amplo dos ministérios ligados ao BNDES, as primeiras duas nomeações Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MIDC) também são importantes de serem analisadas. De acordo com a entrevista realizada com Miguel Jorge, que assumiu esse cargo entre 2007-2010, a sua nomeação e do Ministro Luiz Fernando Furlan (2003-2006), advém de um mesmo espaço político informal criado pelo então candidato Lula no contexto das eleições de 2002.

Miguel Jorge nos contou que sua relação com o Presidente Lula vem de longa data. Fora Diretor de Redação do Estadão no final da década de 1970 quando cobriu as greves e mobilizações sindicais do ABC paulista, onde Lula despontava como liderança política. Migrou do jornalismo para o setor empresarial, se tornando Vice-presidente da Autolatina, uma *joint venture*⁷⁶ da operação brasileira da Ford e da Volkswagen. Nesta condição voltou a interagir com Lula no final de década de 1980 e no começo dos anos 1990, quando nos conta que ajudou a facilitar uma visita do então candidato à Volkswagen durante a campanha de 1989. A partir de 2001 foi para o Banco Santander, também na qualidade de Vice-Presidente, responsável pela área de assuntos corporativos.

Ele é um dos convidados, ao lado de Furlan e de Roberto Rodrigues – que viria a ser ministro da Agricultura do primeiro governo Lula – para participar de um grupo de empresários que se reuniu informalmente com Lula ao longo de 2002 e que foram responsáveis por ajudar a candidatura do petista a se aproximar do empresariado. A nomeação de Furlan, e sua posterior substituição em 2006 por Miguel Jorge, pode ser interpretada como forma de trazer representantes desse empresariado para dentro da coalização do governo, em uma área na qual a integração entre o Estado e a burguesia são relevantes para o desenho institucional de qualquer projeto de desenvolvimento. Esse desenho se alteraria em 2010, com a nomeação de Fernando Pimentel (PT), ex-prefeito de Belo Horizonte, para o MDIC. Mas voltaria a um desenho

⁷⁶ Associação entre duas empresas para determinado fim comercial ou produtivo, sem a diluição da identidade própria de cada uma delas.

similar em 2011 com a nomeação de Mauro Borges Lemos, advindo da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) em 2014.

Luciano Coutinho também nos conta de sua participação em espaços de interlocução informais organizados por Lula para ouvir sugestões e propostas para planos de governo e políticas para o setor produtivo. Já no contexto da campanha para reeleição de Lula em 2006, ele nos relata que foi em um desses espaços em que participou como economista convidado, que apresentou as ideias de um grande plano de investimento em infraestrutura e em energia elétrica que daria origem ao PAC, sendo discutido inclusive em reunião com a então ministra da Casa Civil e futura presidenta Dilma Rousseff.

Os elementos coletados ao longo das entrevistas nos ajudam a fazer algumas afirmações e corrigir algumas concepções que podem levar a interpretações equivocadas. Não podemos afirmar que as gestões presidenciais do BNDES no período eram petistas, uma vez que a maior parte dos presidentes, e mesmo do arranjo ministerial em torno do BNDES, não possuíam trajetória política diretamente relacionada ao PT. Do ponto de vista estritamente partidário, a proximidade parece muito maior com o processo político da ala progressista do PMDB.

O relato dado por Celso Amorim e Luciano Coutinho de suas passagens pelo MCT de Renato Ascher durante o Governo Sarney nos ajuda a compreender que há uma gênese política comum dos dirigentes entrevistados em torno desse processo político, que apesar de ser contemporâneo, é diferente daquele que se passava no Partido dos Trabalhadores. Algumas características desse grupo são auferíveis pelas entrevistas realizadas. Trata-se de um grupo de forte influência acadêmica do desenvolvimentismo nacionalista, com trajetória de serviço público seja em instituições do Estado ou das Universidades Públicas, mas também com passagens e relações com o empresariado brasileiro nas décadas de 1980 e 1990.

No contexto mais amplo, entretanto, há de se falar em um período petista do ponto de vista da gestão do Executivo Federal, uma vez que a Presidência da República foi ocupada entre 2003 e 2016 por dois representantes do Partido dos Trabalhadores. Entretanto é importante pontuar, que tratou-se de um governo de

coalização, em que o PT não governava sozinho, compondo com outros partidos e setores sociais para além da sua relação imediata.

Das entrevistas aqui realizadas podemos depreender que essa coalização, em especial no que concerne ao arranjo político das instituições ligadas ao desenvolvimento, contou com a participação de dois importantes grupos aqui identificados.

- (i) O primeiro, de intelectuais e profissionais da área econômica ligados ao processo de estruturação do Estado na redemocratização, que tinha origem e formação ligada ao desenvolvimentismo nacionalista, já em um período de baixa histórica desta ideologia ao longo dos anos 1980 e 1990, e que faziam parte da ala progressista do PMDB.
- (ii) O segundo, de setores ligados ao empresariado com os quais Lula e Dilma possuíam relação, e que constituíram espaços formais e informais de interlocução com o governo, dos quais saíram os dois primeiros-ministros do MDIC.

Sendo assim, ao utilizarmos a caracterização de período petista não nos referimos diretamente as gestões específicas do BNDES ou a um sentido restrito da expressão, mas à esta formulação de que o período petista do governo federal foi marcado por uma ampla coalizão que contava com os setores indicados anteriormente no arranjo político-institucional da área de desenvolvimento. Apesar de parecer um debate colateral, este nos ajuda a localizar o sistema do BNDES e seus principais atores dentro do bloco de poder que foi coordenado por dois presidentes filiados ao Partido dos Trabalhadores, mas que contava com agentes com outras trajetórias políticas, imbuídos de outras formações ideológicas e que compõe o período que aqui caracterizamos como gestões petistas.

3.2.2 Articulação e coordenação do BNDES com o Executivo Federal

Como trabalhado ao longo dos capítulos anteriores a coordenação é um dos temas caros da literatura e da análise histórica acerca do uso dos bancos de desenvolvimento. Rodrik (1994) sintetiza o processo de *catch up* sul-coreano durante o regime Park como a soma da capacidade de coordenação do governo com políticas de estímulo de investimento, já Johnson (1999) mostra a importância do papel de

coordenação desempenhado pelo MITI no Estado desenvolvimentista japonês. Ao trazer a discussão para o século XXI, Peter Evans (2010) aponta os desafios que há para tal coordenação em sociedades cada vez mais complexas e com interesses tão difusos.

Nesta seção, analisamos como se deu a articulação e coordenação dentro do Governo Federal no período, avançamos em uma tentativa de periodização a partir dos diferentes pesos e papéis que o BNDES teve, o que também é influenciado pelos agentes que ocuparam tanto a sua presidência, como os órgãos e as áreas do governo com o qual o banco mais interagiu. No desenho político-institucional do período detemos nossa atenção nas relações entre o BNDES, a equipe econômica (Ministério da Fazenda, Planejamento e Banco Central), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério das Relações Exteriores e Presidência da República, tentando traçar padrões de interação e compreender os momentos em que houve mais coordenação e sinergia entre essas instituições. Discutiremos também o papel das políticas industriais do período: a PITCE, o PDP e o Plano Brasil Maior.

Um tema recorrente nas entrevistas foi o dos encontros e desencontros entre a equipe econômica e o banco, na dimensão de coordenação das políticas indústrias e de investimento no período. Assim como nas relações políticas entre as instituições políticas nomeadas acima, com momentos de maior ou menor convergência de interesses e agendas. Este tema toma especial atenção se retomarmos a caracterização apresentada na seção anterior, de que o período petista foi composto por uma coalização que continha setores empresariais que não necessariamente alinhavam seus interesses aos daqueles que buscam nas estratégias de desenvolvimento alterar a composição da matriz econômica brasileira.

Se retomarmos o início do período, com a indicação de Carlos Lessa para a presidência do BNDES, pode-se dizer que se tratou de um período em que a equipe econômica e a presidência do Banco seguiam agendas distintas. O mesmo realizou uma profunda reorganização interna no banco, inclusive retirando de posições chave nomes que haviam se alinhado como o projeto de banco realizado na década de 1990 e que Lessa entendia como um desvio de finalidade do banco, ele estava “empenhado em fazer contraposição pública” contra a política econômica, em especial à política

monetária de Henrique Meirelles à frente do BC, como relatado por um dos entrevistados.

A própria demissão de Lessa se deu após uma declaração em que considerou um “pesadelo” a gestão de Meirelles⁷⁷, que via como um “regente de uma orquestra para desmontar o BNDES”. Apesar de ter sido indicado diretamente por Lula em 2003, a vocalização de críticas nesse tom não agradou ao Presidente, que o demitiu e buscou alguém com uma direção mais suave, nomeando Guido Mantega para seu lugar.

Esse episódio é representativo do desencontro de estratégias que havia no governo Lula I, no que se refere à política macroeconômica e a política de desenvolvimento. Na parte econômica seu primeiro mandato foi caracterizado pela manutenção parcial do chamado tripé macroeconômico que resultou numa situação de câmbio apreciado e juros elevados, garantindo superavit primário com o objetivo de pagamento da dívida e aumento do *rating* do país⁷⁸, mas dificultando o crescimento do investimento.

No MDIC neste momento estava o Ministro Furlan, que embora fosse vice-presidente da FIESP, era um homem do agronegócio e não tinha como uma de suas prioridades a política industrial, como relatado em uma das entrevistas. Neste arranjo político-institucional vemos que a articulação entre o BNDES e o restante do governo ficou muito prejudicada, ainda mais pela personalidade forte de Lessa que externava publicamente o desencontro das agendas do governo de coalização recém iniciado.

As tensões entre MDIC e a equipe econômica continuaram durante a presidência de Guido Mantega, em especial no que concerne às taxas de juros mantidas em níveis altos pelo Banco Central, mas sua direção suave apaziguou as relações especialmente internamente ao banco.

Neste período entrava em vigor também a PITCE, Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. Apesar dessa política ter sido elogiada por ir de encontro com a mais moderna literatura do desenvolvimento econômico (Almeida,

⁷⁷De acordo com <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1211200411.htm> Acesso em 07.dez.2021

⁷⁸ Do inglês, avaliação. As notas de rating de países e empresas são dadas periodicamente por agências privadas de avaliação de risco que avaliam e classificam o grau de investimento de entes públicos e privados.

2011), voltada para os setores tecnológicos e escolhendo atividades intensivas em conhecimento; ela foi muito limitada em sua prática. Fazia escolhas setoriais explícitas, como em fármacos e softwares, mas não tinha demanda implícita no seu desenho, como o que poderia ser feito através de políticas de compra pública, o que foi considerado por um dos entrevistados como uma das debilidades dessa política industrial. Entretanto, ela deixa sua marca no BNDES ao lançar duas linhas com alto conteúdo de tecnologia e inovação que permaneceram ativas no banco mesmo após o término da PITCE: o Profarma e o Prosftware.

Como relatado por Luciano Coutinho, ainda antes de ser nomeado presidente do BNDES, no contexto da reeleição de Lula para 2006, o então Presidente da República reuniu uma série de economistas para debater um novo ciclo de crescimento para seu segundo mandato. Há um novo arranjo ministerial a partir de 2007.

Guido Mantega já havia assumido o Ministério da Fazenda desde 2006, com a saída de Palocci, e essa substituição já era um indicativo que o período de política econômica mais conservadora do Lula I estava em processo de mudança. A saída de Furlan do MDIC, por razões estritamente pessoais como relatado por Miguel Jorge, permitiu que o empresário e banqueiro mineiro assumisse o Ministério que era formalmente responsável pelo BNDES.

Miguel Jorge relata que suas duas únicas condições para aceitar o convite feito pelo Presidente Lula foram de trazer “de volta” para o MDIC o BNDES e poder nomear o seu presidente. Esse pedido se fazia necessário pois desde a saída de Mantega do banco ficara em seu lugar o seu fiel assessor de confiança, o economista Demian Fiocca. Deste modo Miguel Jorge entendia que o BNDES havia perdido seu laço com o MDIC e passara a responder diretamente à Fazenda, e não ao Ministério que iria assumir.

É interessante registrar o fato de que a primeira indicação que Miguel Jorge tinha para a presidência do banco era um ex-colega do Santander, Vice-presidente do Banco, mas que não acabou sendo nomeado pois na mesma semana Henrique Meireles nomeava no Banco Central outro executivo do mesmo Santander. Esse fato

nos ajuda a perceber a forte relação de influência que o setor bancário privado possuía na coalizão presidida por Lula.

O nome de Luciano Coutinho é anunciado então por Miguel Jorge, que se desliga das suas atividades na LCA Consultores e vai para o BNDES contando com forte apoio do Presidente Lula e da Ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, com quem já dialogava. De acordo com o ex-Ministro do MDIC, Luciano Coutinho se encaixava muito bem para o cargo, tendo trajetória acadêmica reconhecida pelos seus estudos amplos sobre a indústria brasileira e trajetória profissional com profundas relações com os mais diversos setores produtivos do país.

Neste novo arranjo, o BNDES, em especial pela figura reconhecida de seu presidente, se torna um importante articulador em um processo mais coordenado que do ciclo anterior. Além disso, o cenário econômico estava mais estável, o país já havia acumulado cerca de US\$ 200 bilhões em reserva externa e possuía maior capacidade de investimento. Como relatado pelo vice-presidente João Carlos Ferraz nomeado por Luciano Coutinho à época:

“Aliança e confiança que se estabelecia no alto nível da República: Presidente da República, Ministro da Indústria, Ministro da Fazenda e Presidente do BNDES. Havia uma convergência de visões e você não faz política sem a mais alta autoridade do país, de qualquer país, dizer: esse assunto é minha responsabilidade, é a minha prioridade. Havia esse entendimento e havia laços de confiança para que a tarefa de elaboração da política pudesse ser feita” (João Carlos Ferraz, em entrevista ao autor em 27 de agosto de 2021)

É neste contexto de laços de confiança, convergência de visões e mais espaço financeiro para política de investimento, que começa a ser preparada a segunda política industrial do período petista, a PDP, na qual o BNDES teve um importante papel, como relata o assessor da Presidência, Rafael Oliva:

“A hipótese era que o BNDES seria; por conta da sua trajetória, do seu perfil; um espaço de acumulação de conhecimento de diagnósticos a respeito do *status* e dos desafios da indústria brasileira. Então os atores internos do BNDES também foram importantes, foram mobilizados para contribuir nessas duas frentes: no diagnóstico e na proposição de políticas” (Rafael Oliva em entrevista ao autor em 17 de agosto de 2021)

Enquanto o BNDES se debruçava sobre diagnósticos e proposições, o MDIC criou câmaras setoriais de diversos setores da economia. De acordo com Miguel Jorge esse foi um importante passo para articular e organizar as demandas do empresariado de forma sistemática.

“E fizemos Câmaras Setoriais de todos os setores, indústria química, indústria da construção, indústria automobilística, para estabelecer políticas que fossem mais de longo prazo para os diversos setores da economia. Porque não tinha nenhum no país. Era uma coisa assim: ia lá um grupo discutir o problema da indústria automobilística, no mesmo dia saia a indústria automobilística e entrava a indústria química. Saia a Fierj e entrava a Fiesp. Então era tentar fazer um modelo que pudesse dar um pouco mais de coordenação ao processo de desenvolvimento de produtividade do país. E acho que isso funcionou bastante bem. Nós fazíamos reuniões quinzenais com os setores e uma reunião mensal com os presidentes da iniciativa privada de cada câmara para tentar alinhar ou para tentar discutir o que estava sendo apresentado e que poderia ser aproveitado.” (Miguel Jorge em entrevista ao autor em 06 de setembro de 2021)

O resultado desse processo foi uma política industrial ampla que, diferente da anterior, não fazia escolhas setoriais, mas apresentava ações sistêmicas para o conjunto da estrutura produtiva; programas estruturantes para sistemas produtivos e alguns destaques estratégicos. Trava-se se um momento de ascensão do ciclo, no qual era necessária uma política para empurrar essa ascensão e o BNDES poderia ser utilizado como instrumento central para essa ação pró-cíclica, de acordo com Luciano Coutinho.

O principal objetivo da política era, então, de dar sustentabilidade ao ciclo de expansão, e para isso possuía quatro macrometas: (i) ampliar o investimento fixo – investimento/PIB, (ii) elevar o dispêndio privado em P&D – P&D/PIB; (iii) ampliação das exportações – participação nas exportações mundiais e (iv) dinamização das MPEs – número de MPEs exportadoras.

Importante pontuar que essa política foi organizada em torno de grandes desafios, o que poderia ser traduzido na literatura mais contemporânea através do conceito das missões econômicas, e de metas explícitas. Entretanto, os próprios formuladores da política assumem que faltaram mecanismos de controle das metas,

uma vez que foram fixadas metas cujos fatores estavam fora do controle dos executores da política, o que fez com que estas servissem mais como orientadoras, pela falta de mecanismos que garantissem seus cumprimentos.

Na PDP, os setores da indústria aeronáutica, petróleo e gás, bioetanol, carnes, mineração, siderurgia e papel e celulose fizeram parte de um primeiro grupo de programas voltados para consolidar e expandir a liderança, nos quais a internacionalização foi estratégia voltada para aumentar a participação brasileira nas exportações mundiais de seus produtos. Num segundo grupo, fizeram parte dos programas para fortalecer a competitividade, setores como o complexo automotivo, bens de capital, construção civil, complexo de serviços e o sistema agroindustrial. No grupo de programas mobilizadores em áreas estratégicas estavam o complexo da saúde, o setor de tecnologia da informação e comunicação, energia nuclear, defesa, nanotecnologia e biotecnologia. Destaque estratégico foi dado: a ampliação das exportações, fortalecimento das MPEs, Integração produtiva com América Latina, Caribe e África, regionalização e produção limpa e desenvolvimento sustentável.

No lançamento da PDP o próprio Presidente Lula esteve presente, e o auditório estava cheio de representantes do setor empresarial. De acordo com Miguel Jorge, o plano foi bem recepcionado pelo setor privado, porque este tinha participado de todos os momentos de desenvolvimento da política.

Ao BNDES coube papel central em sua execução. Foi criada uma ampla estrutura de governança para o PDP, com representantes de diversos ministérios no seu Conselho Gestor, cabendo a coordenação Geral ao MDIC e a Secretaria Executiva ao Banco, à Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e ao Ministério da Fazenda. Além de ser o principal instrumento para a execução dos investimentos previstos no Plano, o banco também cumpriu um papel de articulação interministerial para garantir a sua coordenação.

Uma importante discussão apresentada nas entrevistas diz respeito ao papel e a relação do BNDES com o seu próprio Ministério responsável, o MDIC. Por sua estrutura pequena, com pouco corpo técnico e orçamento, assim como por sua história recente frente aos sessenta anos de existência do BNDES, sua atuação de

coordenação ficou limitada frente ao papel desempenhado por Luciano Coutinho na presidência do BNDES.

De acordo com o relato das entrevistas o presidente Luciano Coutinho gozava de alto reconhecimento em Brasília, com presença constante nos círculos ministeriais e do palácio do Planalto com regularidade e constância. Dialogava diretamente com o Presidente, e posteriormente com a Presidenta, sobre temas de política econômica, e também tinha boa relação com o Ministério da Fazenda.

Se desenhava um grande plano, uma ampla política industrial, comparável em estrutura ao II PND, com um arranjo político-institucional coeso e um ambiente econômico favorável para a sua aplicação, tendo o BNDES papel central neste momento.

A chegada da crise financeira internacional de 2008 aumentou ainda mais a importância do BNDES, que cumpriu papel central na execução da política anticíclica do governo federal, como será explorado na seção seguinte. Entretanto, a maior parte dos entrevistados citou a importância que o PDP teve para criar tanto os mecanismos que seriam utilizados no enfrentamento à crise, como nas relações entre Estado e empresariado necessárias para coordenar o ambiente político em contextos de crise.

De acordo com Miguel Jorge, a coordenação no momento de crise tinha como objetivo garantir a viabilidade das empresas, das indústrias e do emprego do país. Eram objetivos diferentes dos traçados originalmente no PDP, pensado para ser uma política pró-cíclica, mas que acabou se mostrando muito útil também na sua utilização anticíclica a partir de 2009.

Apesar da crise alterar o contexto econômico, o arranjo político-institucional do PDP perdurou ainda até meados do primeiro governo Dilma, num processo de perda de vigor e de efetividade tanto no combate à crise, como no fomento ao investimento. Se a política anticíclica feita através do BNDES conseguiu um bom resultado de curto prazo, sua sustentação ao longo dos anos seguintes foi perdendo o sentido.

De acordo com Coutinho, foi difícil manter os instrumentos do PDP em uma nova conjuntura, em especial pelas mudanças no cenário político e a influência do calendário eleitoral. Com a eleição de Dilma em 2010, foi feita uma nova nomeação

para o MIDIC, e assumiu o ex-prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel (PT). Neste novo contexto, há a concepção de uma nova política industrial, o Plano Brasil Maior, no qual o BNDES teve menos protagonismo na produção, mas não na sua execução. Como dito por um dos entrevistados: “o BNDES como bom soldado weberiano bateu continência, sim senhor”.

O Plano Brasil Maior, neste novo contexto, é uma política industrial mais defensiva, focada na proteção do mercado interno. Utilizando principalmente os mecanismos de desonerações e compra pública, com objetivo de aumentar a competitividade da indústria que foi duramente impactada pela crise, apesar das medidas de sustentação.

Ao analisarmos a coordenação intragovernamental ao longo do período petista podemos perceber que não há uma homogeneidade ao longo dos 14 anos analisados. Inicialmente, há um período de desencontro entre a política de desenvolvimento proposta para o BNDES e a área econômica do governo, processo que se suaviza a partir de 2004. Entretanto o momento de maior coordenação se dá apenas a partir de 2008, com a presidência de Luciano Coutinho e uma reorientação da política econômica do governo Lula II.

Da análise das entrevistas se depreende uma série de fatores que contribuíram para esse período de maior coordenação (i) a legitimidade do Presidente Luciano Coutinho e seu trânsito com status ministerial no Executivo Federal, (ii) o desenho de uma política industrial de grande amplitude envolvendo diversos atores governamentais – a PDP, (iii) a interlocução com o empresariado de forma sistemática, (iv) um cenário econômico mais favorável e com capacidade de investimento do Estado.

Neste período podemos dizer que o BNDES chegou o mais próximo de ser uma instituição que coordena a execução de um projeto de desenvolvimento nacional, assumindo um papel grande na sustentação do investimento, e também um papel de articulação interna no governo e externa com o setor privado. Utilizando como paralelo o MITI do Estado desenvolvimentista japonês de Johnson (1999), podemos dizer que o BNDES cumpriu papel similar entre 2007 e 2011, na alocação direta de recursos

públicos na economia, na articulação intragovernamental e como espaço de intermediação de interesses com o empresariado.

A chegada da crise não enterra esse arranjo, que é reorganizado para enfrentar os desafios da nova conjuntura econômica com ainda mais investimento e interlocução com o setor privado e com o governo; foco da nossa próxima seção.

Entretanto, vemos que a partir de 2012/2013 essa coordenação não se sustenta mais, tanto pela perda de dinamismo de seus instrumentos, que foram prolongados por anos, como pela mudança da conjuntura política e econômica, com o crescimento da oposição política ao governo Dilma, e o encerramento de um ciclo de investimentos sem o devido encaminhamento do seguinte. Neste contexto, o banco deixa o papel central que ocupara na coordenação de um projeto de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que o arranjo que vigorou desde meados de 2007 também ruía. Isso nos mostra a dificuldade de alcançar o equilíbrio, a coordenação e a articulação de tantos atores e interesses distintos em torno de estratégias comuns de desenvolvimento, como nos alertara Evans (2010).

3.2.3 A crise de 2008 e o papel anticíclico do BNDES

“Na verdade, a crise acabou sendo uma oportunidade, e foi de fato uma oportunidade para magnificar a atuação do BNDES como principal alavanca de suporte ao investimento no Brasil. Essa que era a meta central da política” (Rafael Oliva em entrevista ao autor em 17 de agosto de 2021)

Poucos meses após a cerimônia que lança a PDP na sede do BNDES com a presença do Presidente Lula, onze ministros, dez governadores e grande número de empresários, a crise financeira internacional de 2008 chega a seu ponto mais marcante em setembro, com a declaração de falência do banco Lehman Brothers. Se o BNDES vinha em uma trajetória de ascensão, agora com uma nova política industrial com objetivo de empurrar mais um ciclo de investimentos, a crise transformaria profundamente as condições econômicas do período que se iniciava.

De acordo com Luciano Coutinho, para entender o motivo pelo qual o banco estava preparado para também ser utilizado como ferramenta de política anticíclica, é

importante compreender os desafios de *funding* pelo qual o banco passara no processo de preparação da PDP.

Em sua chegada ao BNDES, deu-se prioridade para a aceleração dos processos de aprovação e execução dos investimentos, como parte de uma estratégia de empurrar o ciclo de crescimento do país aumentando a oferta de crédito. Esse aumento de desembolsos ao longo de 2007 e 2008 gerou um estresse no banco, que estava operando com um caixa mínimo muito baixo. Como os juros ainda estavam altos, não havia muita alternativa no mercado privado para sustentar o ritmo de aumento do investimento.

Foi neste contexto, inclusive, de busca de mais *funding* para o BNDES, que o banco foi ao mercado pela primeira vez, com a emissão de papéis a custo de mercado para tentar melhorar a sua capitalização. Essa solução de curto prazo, entretanto, não era suficiente e pensou-se em ampliar as fontes de poupança compulsória, com diálogos com o Congresso Nacional para pensar as alterações legislativas necessárias.

Entretanto, Luciano Coutinho nos conta que a solução apareceu de outro lugar. Mais uma vez, no espaço informal de consulta e interlocução que parecem ser uma marca da presidência de Lula, dessa vez reunidos para acompanhar e avaliar a crise internacional. Nestas reuniões participavam economistas convidados, como Delfim Neto e Luiz Gonzaga Belluzzo. Em uma delas Luciano apresentou ao Presidente Lula a sua estratégia de enfrentamento à crise, advogando que o Brasil precisava atuar contraciclicamente e que o BNDES precisava de *funding* extra para ser utilizado como esse instrumento. A origem do dinheiro poderia ser através de empréstimos de grande escala do Tesouro Nacional, que deveriam ser de pelo menos R\$ 60 bilhões.

No ano seguinte Lula anunciou que o valor do empréstimo do Tesouro ao BNDES seria de R\$ 100 bilhões, valor similar foi emprestado novamente em 2010⁷⁹, capitalizando o BNDES em cerca de R\$ 200 bilhões além do seu tamanho de operação que já vinha crescendo desde 2003. Segundo Luciano, o crescimento dos

⁷⁹ Dos quais R\$ 24,70 bilhões foram utilizados diretamente para capitalização da Petrobrás via BNDES, pois mesmo essa empresa que estava acostumada a captar no mercado de crédito privado não conseguia no contexto da crise, pela diminuição da oferta no mercado bancário.

empréstimos do banco em 2008, 2009 e 2010 somados dão entre 3,5% e 4% do PIB, gerando um impacto macroeconômico relevante de subida do investimento agregado.

Sua avaliação é de que o aumento dos desembolsos do banco ajudou a reverter a trajetória da crise já em meados de 2009, gerando crescimento ainda no final desse ano e a maior taxa de crescimento do período em 2010. O aumento do *funding* e sua orientação estratégica como instrumento de política anticíclica permitiu que o banco continuasse aumentando o ritmo de liberação de desembolsos para projetos de suas linhas tradicionais, ao mesmo tempo que incorporava novas linhas de crédito de giro e o PSI – Programa de Sustentação do Investimento. Segundo Luciano Coutinho:

“Naquele momento o mercado internacional de crédito paralisou completamente, ficou uns dois meses completamente parado. Ninguém operava, não tinha crédito, e aí a palavra de ordem era que os bancos públicos abastecessem o mercado de crédito, o Banco Central abastecesse o mercado de câmbio com empréstimos em dólar, e que o BNDES apoiasse o crédito ao investimento” (Luciano Coutinho em entrevista ao autor em 23 de setembro de 2021)

Deste modo, linhas de crédito de giro foram feitas no período mais crítico da crise bancária, mas de forma compartilhada com o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, que também ofereceram crédito voltado ao curto prazo.

Já o PSI foi um programa proposto pelo Governo Federal no contexto da crise, e que era executado através do BNDES. Tinha como objetivo financiar a compra de bens de capitais, máquinas e equipamentos, produzidos no país, com pelo menos 60% de conteúdo nacional. Apenas no ano de 2009 sua dotação orçamentária inicial foi de R\$ 40,1 bilhões (Machado; Roitman, 2015, p.96). Através da redução das taxas de juros anteriormente utilizadas no BNDES Finame, o PSI tinha um objetivo nítido de estimular a compra desses bens de capital com juros baixos, como forma de reverter o processo de queda da taxa de formação bruta de capital fixo, observada com a chegada dos efeitos da crise internacional no Brasil.

Observamos nas entrevistas que esse parece ter sido o parâmetro com o qual o PDP, a gestão de Coutinho e o projeto de desenvolvimento colocado em prática mais se importava. De acordo com o economista do BNDES, Marcelo Miterhof, houve de fato um aumento expressivo da FBCF média do período de 2003-2007, que estava

em 16,7%, para o período de 2008-2014, que ficou em 19,8%. O sucesso na capacidade de elevação da taxa de investimento da economia brasileira é creditado pelos entrevistados à política anticíclica de investimento realizada majoritariamente pelo BNDES no período. Ainda assim, não se conseguiu alcançar a meta de 25% que havia sido estabelecida no âmbito da PDP.

Ao serem questionados se a reorientação do banco como instrumento de política anticíclica acabou por desviar o BNDES de sua finalidade, ou de seus investimentos estratégicos, tanto Luciano Coutinho como João Carlos Ferraz negaram enfaticamente, afirmando que ao resolver a questão da capitalização do banco com os empréstimos do Tesouro Nacional, não faltava dinheiro disponível no Banco, e ele tinha tamanho suficiente para seguir a sua operação tradicional ao mesmo tempo que incorporava as novas linhas. Compreendem a função anticíclica do banco como algo da sua natureza institucional. Ao mesmo tempo, Ferraz nos conta que havia um processo de planejamento para hierarquização de prioridades se fosse necessário, mas que não precisou ser utilizado.

O economista, que foi trazido de fora do banco para a gestão de Luciano Coutinho como diretor e depois foi nomeado vice-presidente em 2011, e que acompanhou de perto tanto a formulação do PDP como a implementação do PSI no banco, nos afirma que foi em cima da plataforma do primeiro que o segundo foi possível de ser mobilizado. Esse instrumento é considerado por ele como engenhoso, pois favoreceu muito a venda interna de caminhões – que dentro da divisão setorial do BNDES está classificado como infraestrutura – e contou com o apoio do setor bancário que operava como intermediário e tinha seu *spread* garantido.

Entretanto, muitas críticas também foram direcionadas ao PSI e os próprios entrevistados concordam que sua manutenção até 2015 pode ter sido um erro de dose, mas não de estratégia. Por se tratar de um programa que possuía um grande montante de recursos ele foi foco de disputas, tanto por parte do empresariado como do executivo federal. Importante identificar que pelas entrevistas realizadas, os agentes do BNDES afirmam que nem sempre concordavam com as alterações e as extensões do programa, mas não tinham capacidade de decisão e como instituição submissa ao governo, cumpriam o que vinha determinado.

Por fim, há outra atuação marcante do BNDES no contexto da crise, apresentada nas entrevistas, e que teve repercussão pública relevante recebendo o nome de “política dos campeões nacionais”, que nesta seção será analisada na perspectiva nacional, como resultado das fusões realizadas entre empresas de importantes setores da indústria brasileira.

Luciano Coutinho nos conta que a crise gerou um forte estresse financeiro nas grandes empresas brasileiras, em especial naquelas que operavam nas exportações e que, por conta das divisas geradas em dólar, entraram em uma armadilha de derivativo de câmbios, fortemente desvalorizados após 2008. Esse tipo de problema aconteceu em vários países em desenvolvimento. E é neste contexto, fugindo do papel tradicional de presidente do BNDES, que Coutinho coordenou um grande comitê de bancos públicos e privados que propôs iniciativas de refinanciamento desses prejuízos e o desenho de soluções para enfrentar a crise junto às grandes empresas.

Isso foi o que permitiu acelerar a consolidação de empresas através de operações de renda variável, visando a fusão de grandes firmas em operações relevantes para a economia do país e que poderiam falir se não ocorressem as fusões. Nesse sentido, foram engendradas operações de fusão coordenadas pelo BNDESPar, com o apoio dos bancos privados para rolar as dívidas e alterar os contratos de derivativos. Vários setores exportadores precisaram de ações desse tipo.

Os casos mais representativos dessas fusões patrocinadas pelo BNDES foram da Aracruz Celulose, comprada pela Votorantim Celulose e Papel, criando a maior empresa mundial de fibra curta e a quarta em celulose total⁸⁰. Da Sadia pela Perdigão, dando origem à Brasil Foods (BRF), no setor de alimentos, e da JBS com a Bertin, no setor de proteína animal.

De acordo com Luciano, a ideia de “campeões nacionais” como uma política que discricionariamente escolhia campeões e perdedores nunca foi realidade, mas sim uma oportunidade de solucionar problemas e consolidar empresas maiores num contexto em que a crise debilitou empresas de setores muito relevantes da economia

⁸⁰ De acordo com matéria do valor econômico de 21/01/2009. Disponível em: <https://www.investe.sp.gov.br/noticia/a-fusao-da-aracruz-com-a-vcp/> Acesso: 15.dez.2021

nacional. E nesse contexto, o BNDES teria apenas cumprido seu papel de coordenar e engendrar soluções para os casos mais graves.

Ao mesmo tempo, essas fusões que ocorreram em setores identificados no primeiro grupo⁸¹ do PDP – carnes, e papel e celulose - abriram a possibilidade de que as novas empresas resultantes tivessem maior capacidade de internacionalizar suas operações, que também era um dos objetivos do plano. Neste sentido, algumas operações de internacionalização foram possíveis, como a compra de empresas nos países do Norte nos quais a crise havia chegado com mais força diminuindo seus valores de mercado. O processo de internacionalização de empresas brasileiras será discutido em seção posterior.

3.2.4 O papel do setor industrial e de infraestrutura na agenda do banco

“Eu chego em 2007 e tomo posse no início de maio. Você viu lá no meu discurso de posse que eu projetava um papel maior para o banco. Uma ampliação do escopo de atuação do banco. Eu tinha uma preocupação muito grande em acelerar os investimentos em infraestrutura particularmente em energia. Eu tinha muito claro que se nós não conseguíssemos pôr de pé os dois projetos de energia no rio Madeira, que era Santo Antônio e Jirau, iria faltar energia para um ciclo de crescimento e que isso demandava um financiamento. Então eu olhei a situação do banco. E percebi que o banco tinha condições de subir o desembolso” (Luciano Coutinho em entrevista ao autor em 23 de setembro de 2021)

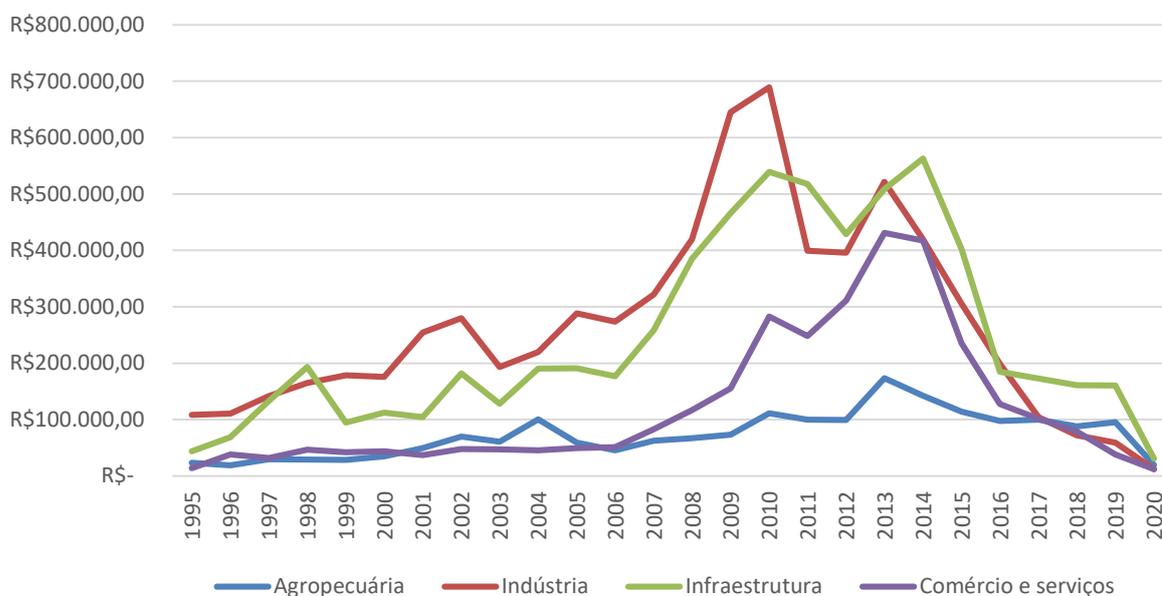
Os resultados encontrados a partir dos dados de desembolso setorial do BNDES no período petista nos indicam uma queda da participação do setor da indústria nos desembolsos totais do banco, seguindo uma trajetória de queda identificável quando olhamos a série histórica. O tema de preferência ou opção estratégica setorial foi levado para as entrevistas, uma vez que o caráter industrial dos BDs é uma das características identificadas no conceito de banco de desenvolvimento que estamos trabalhando nesta pesquisa.

A análise comparativa de composição nos ajuda a compreender processos e tendências, mas perde força quando passamos por períodos em que os parâmetros totais, que no caso são os desembolsos totais, se alteram muito. E este foi exatamente

⁸¹ Setores identificados sob o grupo: programas para consolidar e expandir a liderança.

o caso no período estudado. Como lembrado por Coutinho ao ser questionado sobre a redução da participação da indústria nos desembolsos totais, estes cresceram três vezes em valores nominais durante o período analisado.

Figura 8 Desembolsos setoriais do BNDES em reais entre 1995 e 2020



FONTE: Calculado pelo autor, com dados do BNDES. Todos os dados foram deflacionados com base no INPC.

A Figura 8 nos ajuda a identificar que, de fato, os investimentos no setor industrial cresceram nominalmente até 2010, período em que este setor seguia liderando em desembolsos, se comparado aos demais. É a partir de 2011 que o setor de infraestrutura toma a liderança, com uma trajetória de acenso similar, desde o começo do período petista, e com forte caída entre 2014 e 2016, mesmo período em que o banco tem a sua maior queda em desembolsos.

Sendo assim, não podemos dizer que a indústria foi preterida no período, e focamos nossa análise em compreender o papel que o setor industrial e o de infraestrutura tiveram, assim como seus principais desafios.

Luciano Coutinho afirma que ao longo de sua gestão, como comprovado pelos dados apresentados acima, houve aumento significativo do apoio à indústria, pelo financiamento de ciclos de investimento. Cita os setores de petroquímica, celulose e papel como setores intensivos em capital que foram beneficiados com esses aportes. Também o da automobilística, com ingresso de novas fábricas e novas empresas,

num processo de descentralização da indústria automotiva com projetos no Nordeste – Bahia e Pernambuco – e em Goiás. Do mesmo modo, afirma que não houve nenhuma omissão ou negligência em relação à indústria de transformação, realizando inclusive medidas internas no banco com reforços de departamentos e áreas ligadas ao setor industrial.

Entretanto, afirma que é necessário reconhecer que o juro real permaneceu alto e a apreciação cambial foi “madrasta para a indústria”. Afirma ainda que lutou contra isso dentro do governo, mas que essa decisão estava muito mais na esfera da política macroeconômica do que na esfera do BNDES. e que o banco era um fator de pressão dentro do governo em prol da indústria tentando “proteger e compensar o efeito maligno do câmbio sobrevalorizado e dos juros altos”. Ao mesmo tempo, o banco abriu-se a financiar mais setores, e como demonstrado anteriormente, o *share* da indústria diminuiu.

Focando no setor de infraestrutura, a explicação do seu crescimento e seu papel nas estratégias de desenvolvimento do período parece de fato ter destaque. Além das questões estruturais que já apareciam nitidamente no programa de governo de Lula e nas narrativas apresentadas, da infraestrutura como ponto de estrangulamento da economia brasileira, apareceu nas entrevistas um novo elemento econômico para justificar a sua relevância. De acordo com Coutinho, o ciclo de commodities gerava demanda por estoques de infraestrutura.

É neste contexto e com essa justificativa que surge o PAC, que como relatado anteriormente foi resultado de uma sugestão feita por Luciano Coutinho à Lula e Dilma quando o primeiro ainda não estava no governo federal. O Programa lançado em janeiro de 2007, no início do governo Lula II, e com sua segunda versão – o PAC II – lançado em 2011, no início do governo Dilma II, impulsionou o investimento público e privado em infraestrutura, tendo como foco projetos de infraestrutura social, urbana, logística e energética. Se chamamos o a PITCE, a PDP e o Plano Brasil Maior de políticas industriais do período, o Programa de Aceleração do Crescimento tinha tamanho para ser caracterizado como uma política de infraestrutura de estatura similar.

Ao BNDES, coube o papel de executor da política no que se refere aos investimentos públicos para viabilizar os projetos. Ou como dito por um dos entrevistados, o país definindo a infraestrutura como prioridade, “o BNDES bate continência”. De acordo com o Relatório Anual de 2011 (BNDES, 2011), até aquele ano a carteira do BNDES no âmbito do PAC já contava com 503 projetos num valor total de R\$ 327 bilhões, dos quais R\$ 179,4 bilhões (55%) eram financiados diretamente pelo banco. A análise dos diferentes eixos de projetos nos mostra que o setor de Energia – geração, transmissão e petróleo e gás - continha o maior número de projetos e o maior valor desembolsado.

Impacto importante desse bloco de investimentos em energia foi o aumento do prazo de maturidade dos empréstimos, com novos desenhos de pagamento e cronogramas de amortização personalizados, com a possibilidade de ter projetos lastreados na receita futura da energia produzida. O Ministério de Minas e Energia e a Empresa de Planejamento Energético participaram do planejamento e execução dessas iniciativas em articulação com o BNDES. Essas inovações possibilitaram que a chamada *duration*⁸² dos projetos aumentasse, chegando a até 30 anos, como no caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

Como resultado, pode-se dizer que o banco de fato reforçou seu papel de provedor de crédito de longo prazo, uma vez que houve um aumento do prazo médio dos projetos do banco de cinco anos para mais de dez.

O setor energético foi o principal impulsionador do que pretendia ser um primeiro ciclo de altos investimentos em infraestrutura. De acordo com Coutinho, até o ano de 2010 com os novos projetos correlatos à descoberta do pré-sal e desenvolvimento de toda a cadeia de extração e produção de petróleo em águas profundas, o país tinha um grande número de projetos a serem financiados, o que deu importante empuxo junto com os investimentos em energia.

Entretanto, o banco matinha um acompanhamento constante da Formação Bruta de Capital Fixo e, de acordo com o Presidente do BNDES, já no início de 2011 ele alertou ao Executivo que o país precisava preparar um novo ciclo de investimentos senão o índice começaria a cair a partir de 2012. A proposta foi feita para a área de

⁸² Prazo estipulado para o pagamento dos financiamentos realizados pelo banco.

logística, que vinha se tornando um gargalo relevante. O PIL – Programa de Investimento em Logística chegou a ser lançado em agosto de 2012, mas teve o início dos seus investimentos atrasado por conta da discussão que se abriu a cerca do custo dos investimentos e do peso da modicidade tarifária neles.

Neste interim, o investimento continuou sendo sustentado pelo PSI, mas já sem tanto dinamismo econômico, os índices de FBCF começaram a cair em 2014, fracassando a estratégia de tentar criar um novo ciclo de investimento que sustentasse a trajetória iniciada pelo setor elétrico. Os entrevistados pontuam a falta de coordenação política e de ministros setoriais eficientes como parte do arranjo político-institucional que se provava insuficiente para o momento.

Partindo para uma discussão sobre as externalidades geradas pelo setor de infraestrutura, Rafael Oliva pontua que se trata de um setor com forte efeito de encadeamento, em especial na geração de empregos, para além do déficit real de infraestrutura do país. São relevantes também os efeitos multiplicadores, como a política de conteúdo nacional presente em algumas linhas do BNDES, que ajudam a compreender a relevância deste setor também numa perspectiva das suas externalidades.

João Carlos Ferraz aponta a importância de fugir de visões dicotômicas entre os setores e de nos afastarmos de visões industrialistas *per se*. Trazendo o exemplo da Petrobrás, uma indústria extrativa e manufatureira, que foi responsável em seu tempo de maior tamanho por cerca de 17% de toda formação bruta de capital fixo no país, ele questiona a simplificação da classificação entre indústria e infraestrutura. Recorda também que a ação do BNDES em induzir e financiar a infraestrutura estava incorporada a indução à fabricação local de equipamentos, sendo um dos casos mais simbólicos o da energia eólica e hidroelétrica, com a produção dos geradores no país. A ação do BNDES criou uma indústria fornecedora de equipamentos eólicos no Brasil que não existia. Esse é um exemplo do potencial de encadeamento do setor de infraestrutura.

Luciano Coutinho reafirma que sua gestão no BNDES foi de expansão dos investimentos, mas também de diversificação e ampliação de setores apoiados. Além dos investimentos em infraestrutura e energia, que tiveram peso importante e

ajudaram a sustentar a trajetória de crescimento do país, houve novos investimentos no setor de serviços, em especial no varejo. Toda a área ligada ao turismo e hotelaria - transporte, infraestrutura e serviços correlatos - também tiveram crescimento relacionado à realização no Brasil da Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas do Rio em 2016.

No setor de serviços, o banco também se empenhou em suportar avanços em setores tecnologicamente mais sofisticados, como no fortalecimento das empresas de software e serviços de software. A empresa brasileira de softwares Totvs recebeu seu primeiro aporte do BNDES em 2005, no valor de R\$ 250 milhões de reais, seu crescimento se deu com apoio do banco e no final de 2012 tinha valor de mercado de R\$ 7 bilhões⁸³, possuindo hoje padrão global de atuação.

A política de inovação também é lembrada pelo importante aumento que teve ao longo da gestão de Luciano Coutinho. Trata-se de um elemento que estava presente tanto em sua narrativa a cerca do papel do banco, como nas diretrizes da PDP. De um patamar de 300 milhões de desembolso/ano no começo de sua gestão, em nove anos os investimentos estavam em cerca de R\$ 6 bilhões. Esse valor, entretanto, representa apenas 1,6% do desembolso total do banco.

Fazendo uma avaliação mais ampla entre os setores da economia brasileira, Marcelo Miterhof afirma que o projeto de desenvolvimento do período petista teve uma perna fraca, que foi a da industrialização. Não significa que tenha sido preterida, ou que tenha sido prejudicada, pois recebeu grandes aportes e cresceu enquanto o país crescia, mas perdeu participação no PIB. Além disso, segundo a sua análise:

“A inclusão foi prioritária em relação a retomada da industrialização. Nós estamos desde os anos 1980 com problemas macroeconômicos, mas claramente a partir do governo Collor com um projeto de reprimarização. Isso o BNDES não tem como evitar. Não é ele que faz isso. Ele reflete isso” (Marcelo Miterhof em entrevista ao autor em 12 de julho de 2021)

Neste sentido, a opção pela manutenção de uma política macroeconômica de câmbio apreciado, o que impulsiona a exportação do setor primário – setor já

⁸³ Segundo matéria do valor econômico de 14/03/2013 disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/477371/complemento_3.htm?sequence=4 Acesso em 15.out.2021

impulsionado pelo boom de commodities – se contrapõe aos interesses do setor industrial. Esse modelo, entretanto, permitiu a geração de divisas para economia brasileira, que financiaram os programas sociais e investimentos sociais no período.

Por outro lado, ele aponta também para as limitações do próprio setor industrial brasileiro, com trajetória decadente no PIB brasileiro desde 1990, em decorrência do processo de abertura econômica que desencadeou uma acentuada desindustrialização no país. Sobre as possibilidades de investimento junto à indústria ele afirma:

“Não podia fazer a “política de campeões nacionais” com os setores de maior valor agregado na cadeia indústria? Podia, mas tinha um problema, não tinha indústria e não tinha empresário. Quando a GM⁸⁴ quebra nos Estados Unidos e o Obama tem que salvá-la, existia a possibilidade de o BNDES financiar a compra da operação brasileira da GM, por um capital nacional. Só que não tinha ninguém” (Marcelo Miterhof em entrevista ao autor em 12 de julho de 2021)

Esse exemplo, da oportunidade perdida na compra da operação brasileira da GM no contexto da crise de 2008, também foi lembrado por Luciano Coutinho. Ele é representativo do esquema analítico que apresentamos no primeiro capítulo. O BNDES como instrumento institucional depende da coordenação de diversos atores e de seus interesses. No caso específico vemos que o empresariado nacional optou por não assumir os riscos de uma operação para a qual o banco possuía recursos e intenção de financiar.

Ao final do período petista, no segundo governo Dilma, Luciano Coutinho lista ainda uma série de elementos conjunturais que contribuíram com a derrocada do ciclo de investimentos. Era um ano de seca que gerou a diminuição da provisão energética do país, não foi possível sustentar o experimento de redução de juros tentado pela Presidenta, e a crise do euro – uma recidiva da grande crise de 2008 – exportou seus efeitos para um Brasil já sem condições de fazer um esforço anticíclico como em 2009/2010. E completa:

“Aí vem crise política e a guinada da política macroeconômica em 2015, o que agravou ainda mais a queda do investimento. Então todo o esforço que fizemos de montar um ciclo, o que exigia depois muito trabalho para

⁸⁴ General Motors

sustentar o ciclo do investimento, foi infelizmente frustrado” (Luciano Coutinho em entrevista ao autor em 29 de setembro de 2021)

Essas condicionantes conjunturais apresentadas ao longo desta seção nos mostram também as limitações do instrumento Banco de Desenvolvimento. Por mais que o BNDES tenha cumprido papel de coordenação do projeto de desenvolvimento em determinado momento, e que seu tamanho o tenha dado grande importância e influência política nacional, ele continua sob influência e fortemente impactado pelos processos de longa duração - como a desindustrialização, as diferentes conjunturas econômicas – como a crise e suas recidivas, e as condições políticas do governo da ocasião.

3.2.5 A estratégia internacional do BNDES

“Embora o Lula tenha usado essa expressão: de que ele queria ser o mascote do Brasil no exterior, e até certo ponto ele foi, era tudo com uma visão também geopolítica que se combinava com essa visão geoeconômica e com muita noção da reciprocidade” (Celso Amorim em entrevista ao autor em 05 de outubro de 2021)

A atuação internacional do BNDES no período estudado pode ser dividida em dois sentidos complementares, mas diferentes, (i) o apoio à exportação e (ii) o apoio à internacionalização das empresas brasileiras. O primeiro é uma característica dos bancos de desenvolvimento que se viu reforçada durante as décadas de 1980 e 1990, com o processo de abertura econômica dos países e a crescimento do comércio internacional. O segundo, ainda pouco explorado no banco, trata da pretensão de apoiar empresas nacionais com objetivo de que tenham tamanho e relevância para se tornarem dominantes em determinado setor do comércio internacional.

Da análise dos dados e discursos realizada no segundo capítulo desta pesquisa, duas questões relacionadas à internacionalização emergiram: a primeira sobre a influência da política externa dos governos Lula e Dilma nos países com os quais o Brasil fortaleceu suas relações comerciais através do uso do BNDES, e a segunda sobre os motivos para o aumento do apoio à internacionalização das empresas de engenharia, através de obras financiadas através do BNDES-*exim* pós-embarque. Comentaremos também sobre como a chamada “política de campeões nacionais” se relaciona com a atuação internacional do banco.

Partimos de uma caracterização cunhada por Celso Amorim logo no começo de sua gestão com Ministro das Relações Exteriores, em 2003, quando disse que o país precisava de uma política externa ativa e altiva. O Ministro assim se refere a relação da política externa com a política de desenvolvimento:

“Eu diria que a política de desenvolvimento tinha uma certa ambiguidade no início. Primeiro porque havia uma grande prioridade na estabilidade econômica, a força que tinha o Palocci. Na política externa havia uma presunção de que nós tínhamos uma política de desenvolvimento ativa também. Aliás eu sempre trabalhei com essa presunção mesmo nos governos anteriores, como embaixador. O meu papel era preservar aquilo que na UNCTAD⁸⁵ chama de *policy space* – espaço de política. O que eu não queria era que as nossas obrigações internacionais, que fossem sendo assumidas, fossem restringindo o nosso espaço para políticas de desenvolvimento.” (Celso Amorim em entrevista ao autor em 05 de outubro de 2021)

O ex-Ministro considera a parte altiva da política externa brasileira a premissa e ação de não aceitar agendas externas que acabam por restringir o espaço da política de desenvolvimento, em referência indireta às imposições de medidas neoliberais que as instituições internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, colocam como contrapartida para seu apoio financeiro. Quanto à parte ativa da política externa, cita a importância que a busca por novos mercados para a economia brasileira teve durante o período petista, em especial na América Latina e África.

Para além da priorização que já estava explicitada nas narrativas, como no discurso de posse de Luciano Coutinho, e nas políticas industriais, como no PDP, Amorim comenta que a integração da América do Sul não foi só retórica. Foi um processo ativo que poderia ser medido pelo número de horas que ele próprio, assim como o Presidente Lula, passou com líderes desses países. Quando fora Chanceler no governo Itamar Franco, não havia viajado ao Peru e ao Equador, por exemplo, mas apenas nos dois primeiros anos do período petista diz ter ido entre seis ou sete vezes a estes países. No primeiro ano de governo o Presidente Lula recebeu todos os governantes da América do Sul e em pouco mais de dois anos visitou a todos os países da região.

⁸⁵ *United Nations Conference on Trade and Development*. Tradução, do inglês: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento.

Afirma, ainda, que em muitos casos esse estreitamento de relações ajudava muito a política industrial brasileira e o agronegócio, sobretudo na América Latina, mas também na África. Neste sentido, o BNDES entrava para desenhar e coordenar os investimentos, desempenhando um papel indispensável:

“No nosso governo, não é que a gente ditasse com quem deveria financiar, ou a quem. Mas o esforço de aproximação com certos países acabava levando também que surgissem muitos projetos e aí a gente recorria ao BNDES. Não seria possível fazer uma política externa de integração na América do Sul, América Latina e Caribe, e uma política de maior proximidade com a África, sem um instrumento como o BNDES” (Celso Amorim em entrevista ao autor em 05 de outubro de 2021)

De acordo com o ex-ministro, a justificativa para o aprofundamento das relações comerciais com os países vizinhos da região é óbvia e não se trata de invenção dos governos do PT, possuindo inclusive previsão constitucional. Nesse sentido, a diferença do período foi de dar peso e prioridade para a sua execução. Questionado se essa opção se baseava também numa exploração das vantagens comparativas em relação aos países com menor grau de desenvolvimento industrial, ele afirma que a cooperação Sul-Sul não foi feita por mero interesse material, mas não é possível separá-la da exploração das vantagens comparativas, pois “havia um desejo autêntico de cooperação e ao mesmo tempo uma percepção de alguns empresários no Brasil de que é lá que estava o mercado”.

Adiciona ainda que as empresas brasileiras não estavam tomando o lugar de empresas locais, mas sim de empresas europeias e chinesas que já exploravam esses mercados. Em alguns casos foi possível fazer um modelo de coprodução. Cita os investimentos feitos junto à empresa de ônibus brasileira Marcopolo, que realizou parceria para implementação de plantas industriais e venda de veículos em modelo de coprodução em três países dos BRICS: na Índia, na China e na África do Sul.

O ex-Ministro Miguel Jorge também comenta a busca por novos mercados nos quais o Brasil teria mais chances de competição:

“Eu sempre disse quando estava no ministério: nós não conseguiremos vender nada na Alemanha, produtos industriais. Nós não conseguiremos competir com Alemanha. É difícil competir com os Estados Unidos. É

difícil competir com a França. Além das barreiras, que não são tarifárias, mas são barreiras, nós não temos condição de ter produto para competir com esses países. Nós temos que vender para a América do Sul, para países do Oriente Médio. Temos que o vender para países da África.” (Miguel Jorge em entrevista ao autor em 06 de setembro de 2021)

Exemplifica contando da ocasião em que o Presidente Lula coordenou uma Cúpula de Ministro da Agricultura de países africanos em Brasília. Uma das suas demandas era por tratores, mas por tratores pequenos de pouca potência que não eram produzidos no Brasil. Depois que eles foram embora, o ex-Ministro conta que chamaram “o pessoal da indústria para falar da oportunidade”. Como resultado, a indústria brasileira passou a produzir o modelo solicitado, e a primeira venda foi de 1.600 tratores para diversos países da África.

Também no contexto das relações diplomáticas e comerciais com a África, Luciano Coutinho comenta:

“A política externa brasileira foi uma política com um componente Sul-Sul muito forte. Para América Latina como um todo e para a África. E essa política se traduzia na abertura de embaixadas, no estabelecimento mais próximo de relações diplomáticas que abriam as portas para exportadores brasileiros de máquinas, de equipamentos e bens de capital. Havia uma tentativa, por exemplo, de tornar o etanol um combustível africano também, não só brasileiro, mas ter etanol no resto da América Latina, ter etanol na África.” (Luciano Coutinho em entrevista ao autor em 29 de setembro de 2021)

No mercado de carros, Miguel Jorge explica que havia uma dificuldade de internacionalização, por se tratar de um mercado cativo das matrizes. Sendo assim, empresas com a Volkswagen não permitem que se vendam carros produzidos no Brasil em Portugal onde tem fábrica, por exemplo. E nos conta que defendeu durante a sua gestão que deveríamos vender para países na América Latina e África, explorando as vantagens comparativas do Brasil.

No inverso, um movimento importante do BNDES durante o período foi o de garantir financiamento do banco para que empresas brasileiras conseguissem acessar crédito para a compra de aeronaves da Embraer. O que ocorria até então era que os bancos de fomento americanos e europeus financiavam a venda de aviões de Boeing e da Airbus. Com a mudança nas regras, a Azul foi então a primeira empresa

brasileira a fazer uma grande compra de aviões da Embraer, inclusive levando ao desenvolvimento de uma nova linha de aeronaves⁸⁶.

Para além da priorização das relações comerciais com países da América Latina, Caribe e África que pudemos observar nos dados e ouvir as justificativas dos atores políticos envolvidos na formulação dessa estratégia, observamos também nos dados analisados no segundo capítulo que houve crescimento do financiamento de projetos de engenharia no exterior.

De acordo com Luciano Coutinho o sistema brasileiro de apoio à exportação de serviços não é uma “jabuticaba”, algo que só exista no Brasil, mas uma estratégia que todos os países em desenvolvimento importantes fazem através de seus *exim-banks* ou BDs, que no caso brasileiros se encontra no BNDES.

Quanto aos serviços de engenharia, defende que a intensidade de conhecimento e o valor agregado dessas operações é tão importante ou maior do que a que há no financiamento à exportação de bens, ao mesmo tempo em que essas operações auxiliavam no processo de internacionalização das empresas. Sobre estas afirma que:

“Nos serviços de engenharia e construção, o que nós financiávamos era estritamente a parcela exportada. Isso significa o seguinte: a confecção do projeto feita no Brasil, a expatriação dos engenheiros e dos gestores de alto nível que iam temporariamente residir no exterior para tocar a obra, e a exportação de bens e equipamentos correlatos. E a equipe do BNDES caprichava em exigir que o proponente maximizasse o conteúdo local brasileiro, produzido aqui.” (Luciano Coutinho em entrevista ao autor em 29 de setembro de 2021)

Neste sentido, a estratégia de financiamento de serviços de engenharia colocada em prática com mais força entre 2007 e 2014, conforme a Figura 7, gerava divisas, empregos e valor agregado no Brasil, sendo este o racional que presidia o sistema de exportação brasileiro e estando alinhado aos princípios do Fundo de

⁸⁶ O Embrarer E195-E2 que se somou à frota da Azul que já contava com aeronaves do modelo ERJ-195 e ERJ-190 financiadas em 2009 com aportes de R\$ 254 milhões do BNDES, o primeiro financiamento em moeda nacional aprovado pelo banco para compra de aeronaves destinadas ao mercado doméstico, conforme informações do próprio banco.

Disponível em:

https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20090407_azul_linhas_aereas

Acesso em: 07.jan.2022

Amparo ao Trabalhador, uma das principais fontes de financiamento do banco. Sendo assim, Coutinho rebate às críticas afirmando que o BNDES não “transmitia dinheiro para ditaduras amigas ou estava financiando o comunismo em países em desenvolvimento”, na verdade tratava-se de um sistema de financiamento no qual se pagava por empregos e divisas no Brasil. Além disso o pagamento era em moeda forte: financiava-se em reais e recebiam-se os pagamentos em dólares. Ele completa:

“O BNDES como um ente 100% do governo, era uma força financiadora dentro de uma política de Estado. Uma política governamental mais ampla onde entrava a política externa, entrava a política comercial, entrava várias outras considerações. Agora do nosso ponto de vista, nós poderíamos dizer não. Nós tecnicamente poderíamos negar um projeto por razões estritamente bancárias e técnicas. E algumas poucas vezes nós fizemos isso.” (Luciano Coutinho em entrevista ao autor em 29 de setembro de 2021)

As operações de concentração do mercado, como as fusões discutidas na seção referente à crise de 2008, também tiveram relação com as estratégias de internacionalização do Banco, e foram comentadas pelo economista do banco, Marcelo Miterhof. Segundo ele, essas operações foram realizadas em setores e empresas nos quais o país já possuía elevada eficiência, e o papel do banco foi de promover saltos de inovação. No caso do setor de proteína animal, o salto foi de internacionalização. Segundo ele:

“A gente está trazendo para o capitalismo brasileiro uma coisa que lá na época do café não tinha. O Brasil fez a industrialização de São Paulo com a exportação de café, mas o controle da cadeia global de valor do café estava nas *trades* italianas. O cacau da Bahia, quem controla a cadeia de valor são as firmas suíças e belgas. Então o Brasil estava, mesmo que com um setor tradicional, fazendo uma inovação em termos de capitalismo que é: ter empresas globais. O Brasil passou a ter três das quatro maiores empresas de proteína do mundo: JBS, Marfrig e BR Foods. Coisa parecida foi feito no setor de papel e celulose.” (Marcelo Miterhof em entrevista ao autor em 12 de julho de 2021)

Com base nesses relatos podemos afirmar que a área internacional do BNDES talvez tenha sido o setor de coordenação mais constante com a política externa das gestões petistas. Ao longo de todo o período do governo Lula a política externa brasileira foi conduzida através do Itamaraty pelo Ministro Celso Amorim. Em sua

agenda de atuação o aumento da influência geopolítica brasileira passava tanto por uma dimensão de expansão rumo a novos mercados, como de uma maior aproximação com países da África e da América Latina e Caribe. O próprio Presidente da República cumpriu papel importante nesse arranjo, tendo sido muito ativo em viagens internacionais para esses destinos. É no contexto do PDP e do enfrentamento à crise, que a internacionalização tem um novo ciclo de altos investimentos, perdurando até 2014 através do financiamento das obras de engenharia no exterior.

No BNDES essa política se traduziu primeiramente num reforço da presença internacional do banco, que passou a ter escritórios em Londres, Uruguai e na África de Sul. Mas principalmente no financiamento à exportação de bens e serviços e nas operações de renda variável que apoiaram a internacionalização de empresas brasileiras.

3.3 Considerações finais sobre as entrevistas

O objetivo traçado para este capítulo foi de analisar as entrevistas realizadas com agentes políticos e técnicos relevantes, internos ou externos ao BNDES, na perspectiva de auxiliar na caracterização do papel que o banco teve no projeto de desenvolvimento do período estudado. Ao partirmos dos pontos levantados ao final do capítulo 2, percebemos que dentro da dinâmica de funcionamento deste instrumento institucional há distância entre intenção e gesto.

A grande quantidade de informações e análises apresentadas pelos funcionários, dirigentes e ministros relacionados ao BNDES, foi sintetizada em cinco pontos, que contribuem com a investigação a que esta pesquisa se propõe. Entretanto, há ainda uma série de temas e questões que merecem maior aprofundamento e pesquisas específicas, como a agenda de inovação do banco, o perfil das empresas que acessam seus financiamentos e o papel específico do BNDESPar na política de desenvolvimento. Por se tratar de um longo período a definição dos cinco temas nos ajuda a afunilar elementos que, na construção dos Bancos de Desenvolvimento como objetos sociológicos e no estudo de caso específico do BNDES, nos parecem mais relevantes para a empreitada de caracterizar o uso e o papel que o banco teve entre 2003 e 2016.

Na seção 3.2.1, ao discutirmos a caracterização do período como petista, nos afastamos de uma visão político-partidária simplista das gestões que ocuparam tanto a presidência do banco como dos ministérios com os quais ele mais dialogava. Ao identificar a origem política desses atores percebemos que há mais do que políticos ligados ao Partido dos Trabalhadores, ainda que esse fosse o partido do Presidente Lula e da Presidenta Dilma. A caracterização destes governos como governos de coalizão nos ajuda a compreender que no arranjo político-institucional no qual o Banco estava incluído temos pelo menos três grupos: (i) políticos ligados ao Partido dos Trabalhadores, como Guido Mantega e Antonio Palocci, ainda que representando visões distintas da política econômica, (ii) políticos ligados historicamente à “ala progressista” do PMDB, com formação influenciada tanto pelo desenvolvimentismo como pelo serviço público no Estado, como Celso Amorim, Carlos Lessa e Luciano Coutinho, e (iii) empresários que conformaram um círculo de interlocução da burguesia com o presidente Lula ainda antes da eleição de 2002, como é o caso dos dois primeiros Ministros do MDIC, Luiz Fernando Furlan e Miguel Jorge. Neste sentido, há diferentes vetores e certa heterogeneidade ideológica na composição dos agentes que operaram o uso do BNDES.

Na seção 3.2.2 focamos na discussão a cerca da coordenação tanto interna como externa ao banco. A existência de contradições políticas internas nas gestões federais de Lula e Dilma é confirmada pelos entrevistados que nos relatam sobre os diferentes momentos em que setores do governo tinham prioridades e orientações de política econômica diferentes entre si. A capacidade de coordenação e articulação do Estado em prol de determinado projeto de desenvolvimento é um dos elementos chaves para o sucesso do uso dos BDs, como discutido pelo referencial teórico trazido no capítulo 1. A análise dos diferentes arranjos político-ministeriais e de contextos político-econômicos do período petista nos indica que houve momentos de maior e menor coordenação. Consideramos que o período entre 2007 e 2011 foi o momento de maior coordenação, e também quando o BNDES cumpriu esse papel central: institucionalmente e através de seu presidente. Coordenação que não se deu apenas internamente aos aparatos do Governo Federal e sua política industrial, mas também no diálogo com o setor privado, bancos e grandes empresas.

Na seção 3.2.3 buscamos compreender o papel que o banco cumpriu durante a crise de 2008. O banco havia se preparado e forjado, numa condição econômica mais favorável, uma grande política industrial: a PDP. Entretanto, a chegada da crise fez com que este seja utilizado para uma função nova: de principal operador da política anticíclica que o Governo Federal adota. Se o banco já era um importante sustentador do índice macroeconômico de investimento nacional (FBCF), seu papel de articular e pensar saídas para salvaguardar grandes empresas, prover capital de giro para um período de escassez de crédito privado, e lançar novas linhas para a sustentação do investimento, fez com que se tornasse um dos principais instrumentos através do qual o executivo federal intervia na economia nacional. E por esse motivo teve a possibilidade de expandir seu *funding* com grandes empréstimos do Tesouro Nacional, aumentar seus desembolsos e se tornar o maior BD do mundo no auge da crise financeira global.

Na seção 3.2.4 buscamos responder a um dos desencontros encontrados no capítulo 2, da aparente priorização da infraestrutura frente à indústria nos desembolsos setoriais do banco. De fato, do ponto de vista da composição da alocação setorial, é no período estudado que pela primeira vez desde o início da década de 1960 o setor de infraestrutura ultrapassa o setor industrial no *share* de desembolsos totais. Por outro lado, o banco passa por um crescimento significativo, de cerca de cinco vezes o seu tamanho, que leva ao aumento dos desembolsos nominais para todos os setores. Sendo assim, consideramos insuficiente uma análise pautada exclusivamente na composição, mas esta ainda é um elemento importante para compreender as prioridades de agenda colocadas em prática no banco.

As entrevistas confirmaram que os investimentos em infraestrutura eram estratégia central do projeto de desenvolvimento do período petista. Grande exemplo disso é a formulação e implementação do PAC, dois processos nos quais Luciano Coutinho tem especial destaque. Esses investimentos respondem tanto ao diagnóstico das carências de infraestrutura no país, em especial no setor elétrico e de logística, mas também pelas externalidades positivas e os efeitos de encadeamento - com impacto inclusive no setor industrial. Por outro lado, também podemos concluir que há certa frustração com as dificuldades enfrentadas pelo setor industrial e a incapacidade de reverter a trajetória de desindustrialização que o país passava há

pelo menos uma década antes do período petista. As críticas à política econômica de juros altos e câmbio apreciado, e à falta de iniciativa dos empresários brasileiros, aparecem como principais motivos para o insucesso da propagandeada estratégia de retomada da industrialização do país.

Por fim, na seção 3.2.5 analisamos a atuação internacional do BNDES. Podemos concluir que houve mudanças na atuação internacional do banco, acompanhando a nova agenda de prioridades da política externa do Governo Federal. No que se refere ao apoio à exportação, a observada mudança de destino e tipo de produto financiado pelo BNDES, responde à reorientação da política externa na relação com países da América Latina e África. Para além da dimensão diplomática e geopolítica das relações Sul-Sul no cenário internacional, esse movimento permitiu a exploração de vantagens dos produtos brasileiros e abertura de novos mercados. No que se refere à internacionalização de empresas, o BNDES inovou ao contribuir com o desenho de financiamentos via BNDESpar - tanto nos processos de fusão de grandes empresas nacionais, como na compra de subsidiárias em outros países no contexto da crise internacional - o que possibilitou a consolidação de algumas poucas empresas nacionais com capacidade de competir internacionalmente e exercer mais influências em suas cadeias globais de valor.

Sendo assim, passamos às conclusões finais desta pesquisa acerca da caracterização, do papel e do uso que o BNDES teve durante os governos do Presidente Lula e da Presidenta Dilma, confirmando nossa suspeita inicial de que este é um *locus* privilegiado para observar o projeto de desenvolvimento colocado em prática entre 2003 e 2016.

Conclusões

“O governo pode muito, mas não pode fazer tudo. A tentação tecnocrática de achar que o governo é capaz de fazer tudo, pode nos levar a ineficiências sérias e a erros. Por outro lado, confiar que o mercado tudo resolve é também uma outra utopia totalmente irrealista. As coisas na verdade são bem mais complexas e demandam uma capacidade de enxergar todas as etapas. E de olhar onde estão as lacunas, e como amarrar as pontas, e como prover as deficiências num processo em que você tem muita externalidade, em que você tem muitos fatores que não funcionam. Enfim, planejamento, coordenação, *fine tuning*⁸⁷ com o setor privado. Compreensão de que o setor privado precisa ter incentivos efetivos de lucro para poder funcionar. Isso é uma arte. A calibragem e a construção de condições que sejam justas, de um certo sentido redistributivo, e ao mesmo tempo sejam atraentes, do ponto de vista privado, é um negócio difícil de fazer. Exige muita competência” (Luciano Coutinho em entrevista ao autor em 29 de setembro de 2021)

Essa pesquisa teve como objetivo analisar o papel desempenhado pelo BNDES durante os governos do Presidente Lula e da Presidenta Dilma. Partindo da suspeita de que este instrumento institucional havia sido reforçado tanto financeiramente como politicamente entre 2003 e 2016, propusemos a hipótese de que nesse período o BNDES operou no sentido de um BD clássico para implementação do novo projeto de desenvolvimento dos governos petistas.

Iniciamos este trabalho com a construção dos Bancos de Desenvolvimento enquanto objetos de pesquisa. Para isso, apoiamo-nos na revisão bibliográfica de autores que analisaram o uso histórico desse instrumento como ferramenta para o *catch-up* industrial e a superação do atraso e do subdesenvolvimento. A partir do arcabouço analítico inspirado em Gerschenkron (1952), identificamos como em diferentes períodos do século XX os BD foram utilizados, e como seu uso se relacionava com os diferentes projetos desenvolvimento em contextos político-econômicos distintos. Encerramos o capítulo adotando um conceito de bancos de desenvolvimento como bancos públicos nacionais que possuem mandato amplo de

⁸⁷ Tradução: do inglês, sintonia fina.

prover e alocar capital de longo prazo aos setores e operações estratégicas para alcançar o desenvolvimento, com especial atenção à política industrial.

Em seguida, adentramos no nosso objeto de pesquisa específico: o BNDES. Utilizando a mesma perspectiva analítica do primeiro capítulo, buscamos reconstituir o histórico de desenvolvimento do banco observando como, em cada período histórico, o arranjo político-institucional e o contexto econômico influenciaram o modo como o banco foi utilizado. Utilizando como fonte de dados as séries históricas de desembolso setorial, participação no PIB e na FBCF, pudemos compreender a sua agenda de prioridades e sua relevância na economia brasileira.

Para a análise do período petista, seguimos observando os dados de desembolso setorial e total do banco. Entretanto, para caracterizar também as narrativas acerca do projeto de desenvolvimento e suas estratégias específicas para o BNDES, utilizamos fontes documentais dos discursos dos presidentes do banco e suas mensagens nos relatórios anuais publicados. A partir dessa contraposição, pudemos identificar pontos de encontro e desencontro entre as narrativas e os dados, à luz dos elementos que compreendemos como relevantes para análise de BDs.

Concluimos que: (i) houve um redimensionamento do BNDES, crescendo em cerca de 5 vezes o seu tamanho, (ii) houve uma reestruturação do banco, buscando reverter as mudanças realizadas durante a década de 1990, (iii) o setor de infraestrutura foi um setor determinado como estratégico e reforçado, ultrapassando em desembolsos o setor industrial que liderava os desembolsos desde 1960; (iv) o fomento à internacionalização de empresas e o apoio a exportação foram reforçados e alterados qualitativamente. Além disso, concluimos que apesar do foco colocado discursivamente na retomada da industrialização através de novas políticas industriais, não há reversão da trajetória descendente para o setor industrial na composição dos desembolsos.

Com base nesses achados, partimos para as entrevistas com agentes relevantes do período: funcionários, assessores, diretos, presidentes do banco e ministros do MDIC e do MRE. O resultado das entrevistas foi organizado em torno de cinco temas que nos ajudam a caracterizar o papel e o uso feito do BNDES: (i) a caracterização do período como petista; (ii) a articulação e coordenação do BNDES

com o Executivo Federal; (iii) a crise de 2008 e o papel anticíclico do BNDES; (iv) o papel do setor industrial e de infraestrutura na agenda do banco; e (v) a estratégia internacional do BNDES.

Ao longo da pesquisa pudemos perceber a complexidade e o tamanho do objeto com o qual estávamos lidando. Se o BNDES já era uma instituição relevante na dinâmica econômica brasileira desde a década de 1950, o seu reforço durante o período petista fez com que se tornasse o maior banco de desenvolvimento do mundo, contando com milhares de operações por ano e dezenas de linhas de financiamento, para além da ação de sua subsidiária no mercado de capitais, o BNDESpar. O longo recorte temporal de quase 14 anos, nos leva a um tipo de análise que busca identificar tendências gerais e grandes movimentos que nos ajudam na caracterização proposta, reconhecendo que há uma série de especificidades a serem trabalhadas e novas agendas de pesquisa que emergem deste trabalho.

Entretanto, é possível afirmar que há, nos achados desta pesquisa, elementos suficientes para confirmar parcialmente as hipóteses levantadas inicialmente.

O debate teórico do primeiro capítulo, assim como a análise histórica do uso do BNDES nos mostram como o instrumento Banco de Desenvolvimento é uma das principais ferramentas disponíveis para os estados nacionais implementarem e coordenarem projetos de desenvolvimento.

A análise do caso brasileiro nos indica que este instrumento foi mobilizado para os primeiros grandes investimentos em infraestrutura na década de 1950, para a formação das indústrias de base no contexto da política de substituição de importações da década de 1960 e para ampliação do parque industrial brasileiro no contexto dos II PNDs na década 1970. Após a sua gradativa reorientação e desvio de finalidade ao longo das décadas de 1980 e 1990, seguindo as novas orientações econômicas neoliberais que eram propagadas a partir das instituições internacionais, o BNDES volta a cumprir esse papel apenas a partir de 2003.

Consideramos que, com o início do Governo Lula, o BNDES assume novamente o papel de Banco de Desenvolvimento clássico pois ele (i) passa por uma reorganização interna, abandonando a lógica cliente-produto e o papel de

coordenador do Programa Nacional de Privatizações; (ii) é reforçado financeiramente e aumenta gradativamente seus desembolsos e *funding*, demonstrando a intencionalidade um projeto de desenvolvimento que via o Estado com um papel mais presente na economia; (iii) passa a estar incluído num arranjo político-institucional de cooperação e articulação com outros entes do Governo Federal; (iv) passa a operar e coordenar iniciativas de articulação intragovernamentais, como a produção, gerência e execução do PDP; e (v) aumenta a sua interlocução com agentes privados, bancos e grandes empresas.

Entretanto, não podemos dizer que esses elementos são constantes ou uniformes ao longo de todo período. Identificamos que há um momento de maior coordenação desse arranjo dentro das gestões federais, e no qual o BNDES cumpre de forma mais significativa o papel de coordenar parte das estratégias de desenvolvimento, entre os anos de 2007 e 2011.

Sob a presidência de Luciano Coutinho, um agente político com forte legitimidade e trânsito junto ao primeiro escalão do Governo Federal, e com a política econômica de um Ministério da Fazenda agora ocupado por um ex-presidente do banco, Guido Mantega, observamos um alinhamento entre atores-chaves e espaço de articulação interministerial. Ao mesmo tempo, a PDP era proposta e apresentada, mostrando os esforços de construção de uma política industrial ampla que remonta aos tempos dos grandes planos de desenvolvimento, apesar da narrativa anterior de distanciamento do “velho nacional desenvolvimentismo”. Em seguida, o papel desempenhado pelo BNDES na política anticíclica, mostra sua grande capacidade de agência, engendrando políticas e soluções que parecem extrapolar suas competências tradicionais.

Por esse motivo, traçamos um paralelo com o papel similar que instituições governamentais de desenvolvimento tiveram nos processos históricos apresentados no primeiro capítulo, como no caso japonês. Johnson (1999) defende que no Estado desenvolvimentista japonês o papel de coordenação foi desempenhado pelo Ministério de Comércio e Indústria - MITI. Como discutido no terceiro capítulo, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC brasileiro, era uma instituição relativamente nova e com menor poder de agência do que o próprio BNDES. Sendo assim, consideramos que o banco cumpriu o papel de coordenação

que a literatura aponta como imprescindível para a implementação de projetos de desenvolvimento.

Uma vez que confirmamos a hipótese de reposicionamento do BNDES no arranjo estatal brasileiro, passamos ao segundo objetivo proposto dessa pesquisa: de caracterizar o uso que foi feito do banco ao longo do período petista.

Começamos com a discussão acerca de alocação setorial e priorização de setores. Retomando o marco conceitual de Banco de Desenvolvimento que construímos inicialmente, a vocação para política industrial é um dos elementos que caracterizam os BDs. Os achados dessa pesquisa nos permitem afirmar que no projeto de desenvolvimento do período petista havia uma fragilidade nas estratégias direcionadas ao setor industrial. No que se refere ao BNDES, podemos observar que a partir de 2011 os desembolsos para o setor são ultrapassados pelos da infraestrutura. Entretanto, ao observarmos a composição dos desembolsos setoriais, podemos ver também que o período é caracterizado por uma diversificação dos desembolsos, com o aumento do *share* do setor de comércio e serviços (que duplica) e de agropecuária.

A partir das justificativas apresentadas pelos entrevistados é possível formular algumas explicações para esses dados. Em primeiro lugar, a grande política industrial formulada no período, a PDP, optava por um modelo que não fazia escolhas setoriais, não elegia indústrias-chave. Deste modo, as ações foram pensadas de forma sistêmica para o conjunto da econômica. Em segundo lugar, a infraestrutura foi inegavelmente uma prioridade do período, com o lançamento de grandes programas de investimento (PAC I e II) operados através do BNDES. Em terceiro lugar, o setor industrial enfrentava graves problemas desde a década de 1990 com o processo de desindustrialização que não conseguiu ser revertido.

Quanto a este último ponto, há duas considerações importantes que nos ajudam a compreender os limites de atuação de um BD. Todos os presidentes do BNDES do período consideravam que tanto o câmbio apreciado como os juros elevados praticados pelo Banco Central do período jogavam contra os esforços das políticas de desenvolvimento para o setor industrial. Entretanto, estes são índices que fogem da competência do banco apesar de influenciarem na eficiência das estratégias

que tentam aplicar. Por outro lado, há também limitações no modo como os agentes privados se relacionam com o banco. O exemplo na possibilidade de compra da operação brasileira da GM talvez seja o mais simbólico. O relato das entrevistas nos conta de um conservadorismo e aversão ao risco do empresariado brasileiro, que parece não responder as possibilidades de investimento mais ousados mesmo quando há crédito disponível e há juros baixos.

Sendo assim, reforça-se o entendimento de que os BDs têm seu uso condicionado tanto pelo contexto econômico no qual estão imersos, como pela estrutura de classes, em especial pelos interesses e adesão do empresariado ao projeto de desenvolvimento colocado em prática. O desenho das políticas de financiamento deve levar esses elementos em consideração para ter efetividade.

O enfrentamento à crise de 2008 nos leva a outra caracterização importante do uso do BNDES: ele foi o principal instrumento de aplicação da política anticíclica do governo federal em termos da sustentação do índice de investimento. Definido desde o PDP como uma das principais metas para o país, o objetivo traçado antes da crise era de chegar em 25% de FBCF. A chegada da crise pode aparentar uma mudança de curso no uso do banco, mas na realidade ele continua sendo utilizado para este objetivo: sustentar o investimento. Agora em um momento de retração da economia mundial e escassez de crédito privado, sendo o PSI o programa lançado nesse contexto.

Isso nos chama atenção para outra característica importante do BNDES, reforçada no período. O banco, pela falta estrutural de oferta de crédito de longo prazo na economia brasileira, cumpre papel central na sustentação do índice de investimento nacional. Sendo assim, seu uso também precisa ser entendido enquanto instituição perene do arranjo econômico nacional, tendo em vista o caráter pró-cíclico e de curto prazo do crédito privado no país. Há grandes blocos de investimento que se perpetuam por décadas, como no setor de energia elétrica, assim como há grandes empresas que são correntistas do banco por muitos anos. Para além da expectativa de investimentos inovadores e criação de novos mercados, o BNDES cumpre no Brasil um papel estabilizador.

Por fim, acerca da perspectiva apresentada no primeiro capítulo dos bancos de desenvolvimento para além das falhas de mercado, nos parece ser uma chave analítica importante para compreender os limites do uso banco no período. Ao mesmo tempo em que o BNDES cumpriu importante papel de sustentação do investimento tanto de forma pró-cíclica como anticíclica, não conseguimos identificar de forma nítida que o banco tenha sido responsável pela criação de novos mercados ou setores produtivos ao longo do período.

Em síntese, concluímos que ao longo dos governos de Lula e Dilma o BNDES passou por importante reestruturação e redimensionamento que buscavam recuperar seu papel como banco de desenvolvimento clássico e colocá-lo numa posição de destaque enquanto instrumento central de intervenção do Estado na economia. Ao mesmo tempo, ele foi alçado a posição relevante de coordenação e articulação do novo projeto de desenvolvimento, caracterizado por grandes aportes de investimento na infraestrutura, e também na expansão da presença de financiamento público nos setores de comércio e serviço, e agropecuária. No período de 2007-2011 o banco encontra-se no papel de coordenação desse arranjo-institucional e passa a ter também relevante atuação anticíclica em resposta à crise de 2008.

Apesar dos aportes recordes, que conseguem retardar os efeitos da crise no país, o banco não consegue alcançar os objetivos propostos na PDP, mas contribui para a elevação da FBCF para cerca de 20% entre 2008 e 2014, reforça a exportação de serviços de engenharia e consolida empresas visando a internacionalização. As políticas junto ao setor industrial e para criação de novos setores produtivos são as áreas com menos resultado no período, frente ao montante de desembolsos realizados pelo banco.

O BNDES se mostrou um importante instrumento estatal de indução do desenvolvimento, retomando o papel central que tivera outrora, na formação e consolidação tanto da infraestrutura como do setor industrial brasileiro. Seu uso no século XXI, entretanto, refletiu os desafios colocados por Evans (2010). Sob a égide de ideologias menos “favoráveis à industrialização” e que defendem a redução do papel do Estado da economia, o projeto de desenvolvimento das gestões de Lula e Dilma encontrava um ambiente menos favorável e um Estado com menos capacidade de coordenação dos agentes públicos e privados necessários para sua aplicação.

Ao mesmo tempo, diferente dos exemplos históricos trabalhados pela literatura, as condições pré-existentes eram mais complexas no contexto brasileiro: com uma estrutura de classes profundamente desigual, uma elite economicamente conservadora e com lucros garantidos tanto em setores primários dinamizados pelo *boom de commodities* como pelas altas taxas de juros; e um empresariado industrial enfraquecido pelo processo de desindustrialização. O desenho de incentivos, condições e macrometas não foi suficiente para moldar o comportamento de agentes privados que no final do ciclo já se voltavam politicamente contra esse governo.

O BNDES se mostrou um ponto de observação privilegiado para compreender as dinâmicas do desenvolvimento brasileiro. Esta pesquisa identificou sua relevância para os arranjos político-institucionais orientados para o desenvolvimento e lança luz sobre áreas e temas relevantes para compreender suas potencialidades e limitações. A difícil arte da calibragem de incentivos, contrapartidas, metas e prioridades se apresenta como um desafio para maximizar a efetividade do uso dos Bancos de Desenvolvimento. Externamente ao banco, a conformação do pacto político em torno de um projeto de desenvolvimento também parece um desafio ainda não resolvido, levantando o questionamento de quais são as possibilidades de convergência de interesses para coordenar uma empreitada de tal tipo no país.

Esta pesquisa foi inicialmente motivada pelo desafio, já secular, de refletir sobre os caminhos para a superação do subdesenvolvimento brasileiro. Se no período estudado o país conseguiu alavancar sua economia, alcançar resultados históricos em índices sociais e avançar algumas posições em rankings econômicos mundiais, esse processo não foi permanente, o que nos levou nos anos seguintes a retroceder em diferentes indicadores. Esperamos que os achados e interpretações apresentadas nesta pesquisa auxiliem na identificação de erros a serem corrigidos, de áreas relevantes para o desenvolvimento de novas estratégias e na compreensão do papel que o BNDES tem na implementação de projetos de desenvolvimento nacional para o Brasil.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. (2011). Política Industrial E Crescimento. *Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*, 17(2004), 46–56. Instituto de Pesquisa Economica Aplicada.
- AMSDEN, A. H. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- _____. [2001]. *A ascensão do "resto": os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- _____. (2007). *Escape from Empire: the developing world's journey through heaven and hell*. Cambridge: MIT Press.
- ARRIGHI, G. [1994]. *O longo século XX*. 10ª reimpressão. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.
- BARBOZA, R.; FURTADO, M.; GABRIELLI, H. (2019) A atuação histórica do BNDES: o que os dados têm a nos dizer? *Brazilian Journal of Political Economy*. São Paulo, 39 (3), 2019 pp. 544-560.
- BIELSCHOWSKY, R. (2004) *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto.
- BNDES *Relatório Anual 2002*. Rio de Janeiro: BNDES. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3868>
- _____. *Relatório Anual 2003*. Rio de Janeiro: BNDES. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3869?&locale=pt_BR
- _____. *Relatório Anual 2004*. Rio de Janeiro: BNDES, 2004. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/916>
- _____. *Relatório Anual 2005*. Rio de Janeiro: BNDES, 2005. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/917>
- _____. *Relatório Anual 2006*. Rio de Janeiro: BNDES, 2006. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/918>
- _____. *Relatório Anual 2007*. Rio de Janeiro: BNDES, 2007. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/932>
- _____. *Relatório Anual 2008*. Rio de Janeiro: BNDES, 2008. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/927>
- _____. *Relatório Anual 2009*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/928>

_____. *Relatório Anual 2010*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/929>

_____. *Relatório Anual 2011*. Rio de Janeiro: BNDES, 2011. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/930>

_____. (2012a). *Relatório Anual 2012*. Rio de Janeiro: BNDES, 2012. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/931>

_____. (2012b). *BNDES: um banco de história e do futuro*. Rio de Janeiro: BNDES. Disponível em: <https://web.bndes.net/bib/jspui/handle/1408/1785>

_____. *Relatório Anual 2013*. Rio de Janeiro: BNDES, 2013. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1802>

_____. *Relatório Anual 2014*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/5342>

_____. *Relatório Anual 2015*. Rio de Janeiro: BNDES, 2015. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/prestacao-de-contas/relatorio-anual-integrado/relatorio-anual-2015>

_____. *Relatório Anual 2016*. Rio de Janeiro: BNDES, 2016. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/prestacao-de-contas/relatorio-anual-integrado/relatorio-anual-2016>

_____. *Relatório Anual 2017*. Rio de Janeiro: BNDES, 2017. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/prestacao-de-contas/relatorio-anual-integrado/relatorio-anual-2017>

_____. *Relatório Anual 2018*. Rio de Janeiro: BNDES, 2018. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/prestacao-de-contas/relatorio-anual-integrado/relatorio-anual-2018/>

BOITO Jr., A. (2018). *Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT*. Campinas: Editora da Unicamp.

BRAUDEL, F. [1985]. *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

CAMERON, R. E. (1953) The Crédit Mobilier and the economic development of Europe. *The Journal of Political Economy*, vl. 61, n. 6, pp. 461-488.

CATERMOL, F. (2005) BNDES-exim: 15 anos de apoio às exportações brasileiras. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24 , p. [3]-29, dez. 2005.

_____. (2010). O BNDES e o apoio às exportações. In: GIAMBIAGI, F.; ALEM, A. C. (Org.). *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES.

CHANDRASEKHAR, C.P. (2011). *Development Banks: Their Role and Importance for Development*. Mimeo. Disponível em: http://www.networkideas.org/alt/apr2011/development_banks.pdf

CHANG, H. [2002]. *Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

_____. (2006). *Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development Some Key Theoretical Issues*. Discussion Paper no. 2006/05/United Nations University. Helsinque: UNU-WIDER.

COSTA, G. M. M.; MELO, H. P.; ARAUJO, V. L. (2016) BNDES: entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo (1982-2004). *Memórias do Desenvolvimento*, vol. 5, n. 5, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

COUTINHO, L. (20087). *Discurso de posse*. Proferido em 02.mai.2007. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20081010_entrevista1

CULPEPER, R. (2012) Financial sector policy and development in the wake of the global crisis: the role of the national development banks. *Third World Quarterly*, vl. 33, n.3, pp. 383-403.

DE AGHION. B. A. (1999) "Development Banking". *Journal of Development Economics*, v. 58, pp. 83-100.

ELLERY Jr., R; NASCIMENTO Jr., A.; SACHIDA, A. (2018). *Avaliando o impacto do programa de sustentação do investimento na taxa de investimento da economia brasileira*. Texto para discussão n. 2421/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA.

EVANS, P. (1993). *O Estado como problema e solução*. Lua Nova, São Paulo, n. 28-29, p.107-157, 1993. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100006&lng=en&nrm=iso

_____. (1995) *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. New Jersey: Princeton University Press.

_____. (2010) "Constructing the 21st-century developmental state: potentialities and pitfalls". In: EDIGHEJI, Omano, *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa Potentials and Challenges*. Capetown: HSRC Press.

FERNÁNDEZ-ARIAS, E; HAUSMANN, U; PANIZZA (2020). Smart Development Banks. *Journal of Industry, Competition and Trade*, v.20, n. 2, pp. 395-420.

FERRAZ, J. C.; MARQUES, F. S.; ALVES, A. J. (2015). A contribuição do BNDES para a política industrial brasileira, 2003-2014. In: In De Toni, J. ed. “*Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas*”, Brasília: ABDI.

_____ ; COUTINHO, L. Investment policies, development finance and economic transformation: Lessons from BNDE. *Structural Change and Economic Dynamics* v. 48, mar 2019, pp. 86-102.

FERREIRA, F. M. R.; MEIRELLES (2009). *Ensaio sobre economia financeira*. Rio de Janeiro: BNDES.

FIORI, J. L. (2014). *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo.

_____ (2018). As trajetórias intelectuais do debate sobre desenvolvimento na América Latina. In: BRANDÃO, C. A. (org.). *Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado/Contraponto.

FURTADO, C. [1959]. *Formação econômica do Brasil*. 34ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____ [1961]. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado/Contraponto.

GERSCHENKRON, A. [1952]. “O atraso econômico em perspectiva histórica”. In: *O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado/Contraponto, 2015.

GUNDER FRANK, A. (1969). *Capitalism and underdevelopment in Latin America*. Nova York: Monthly Review Press.

GUMIERO, R. (2013) Projetos de desenvolvimento em disputa: o debate entre a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o Grupo Misto Cepal-BNDE. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 13, pp.129-150, jul.-dez. 2013

JOHNSON, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Palo Alto: Stanford University Press.

_____ (1999). The Developmental State: Odyssey of a Concept. In: WOO-CUMINGS, M. *The Developmental State*. Cornell, Cornell University Press.

KUFLAS, M. (2018) *Banca de desarrollo e inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas: Un estudio a partir de los casos de la Argentina, Colombia, Costa Rica y el Perú*. Serie Financiamiento para el Desarrollo n. 269/Publicación de las Naciones Unidas. Santiago: CEPAL.

KLÜGER, E. (2017) *Meritocracia de laços: gênese e reconfigurações do espaço dos economistas no Brasil*. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade de São Paulo: São Paulo.

_____ (2018) Mapping the Inflections in the Policies of the Brazilian National Economic and Social Development Bank during the 1990s and 2000s within Social Spaces and Networks. *Historical Social Research* 43 (2018) 3, pp. 274-302.

LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. (2000). Government Ownership of Banks. *NBER Working Paper Series* n.7620. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

LIST, G. F. [1841]. *O Sistema nacional de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LESSA, C. *Discurso de posse*. Proferido em 14.jan.2003. Disponível em: <https://monitormercantil.com.br/discurso-do-professor-carlos-lessa-na-cerimunia-de-transmissao-de-cargo/>

LULA, L. I. S. (2002). *Programa de Governo Lula Presidente*. São Paulo: Comitê Lula Presidente. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/candidatos-lula-programa-05-00.shtml>

LUNA-MARTINEZ, J.; VICENTE, C. J. (2012). *Global Survey of Development Banks*. Policy Research Working Paper n. 5969. Washington: World Bank Group.

_____ (2018). *2017 Survey of National Development Banks Global*. Working Paper 125958. Washington: World Bank Group. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/977821525438071799/2017-Survey-of-National-development-banks>

MAZZUCATO, M. (2014) *O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin.

MACHADO, L., & ROITMAN, F. B. (2015). Os Efeitos do PSI sobre o Investimento Corrente e Futuro das Firms. *Revista Do BNDES*, 44, 89–122.

MERCADANTE, A. (2010). *As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: Análise do Governo Lula (2003-2010)*. Tese (doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas.

MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. G. (2014). *Reinventando o capitalismo de Estado: O Leviatã nos negócios: Brasil e outros países*. São Paulo: Portfolio-Penguin.

_____; ____; MAKHOUL, P; SIMMONS, E. (2017) *The Role and Impact of Development Banks A Review of their Founding, Focus, and Influence*. World Bank Working Paper. Washington: World Bank Group. Disponível em:

<http://people.brandeis.edu/~aldom/papers/The%20Role%20and%20Impact%20of%20Development%20Banks%20-%202017.pdf>

NUNES, W. (2018) *Uma Estratégia desenvolvimentista sem um "Estado Desenvolvimentista": o caso dos governos Lula*. Teses (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, p.162.

NOGUEIRA, O. (1975). "A entrevista". In: *Pesquisa Social: Introdução às suas técnicas*. São Paulo, Editora Nacional, 1975, pp. 111-119.

OKAZAKI, T.; UEDA, K. (1995). The performance of Development Banks: The Case of the Reconstruction Finance Bank. *Journal of the Japanese and international economies*, v. 9, pp. 486-504.

PALLUDETTO, A. W. A; BORGHI, R. A. Z. (2021). Institutions and Development From a Historical Perspective: the Case of the Brazilian Development Bank. *Review of Political Economy*, 33(1), pp. 126–144.

PEREIRA, T. R; MITERHOF, M. T. (2018). O Papel do BNDES e o financiamento do desenvolvimento: considerações sobre a antecipação dos empréstimos do Tesouro Nacional e a criação da TLP. *Economia e Sociedade*, v. 27(3), pp.875–908.

PREBISCH, R. (1948). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago, CEPAL

PRADO Jr., C. [1945]. *História Econômica do Brasil*. 43ª edição. São Paulo: Brasiliense, 2017.

RODRIG, D. (1994). Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich. *NBER Working Paper Series* n.4964. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

ROMERO, M. J. (2017) *Public development banks: towards a better model*. Eurodad discussion paper, April 2017. Bruxelas: Eurodad. Disponível em: <https://www.eurodad.org/Public-Development-Banks-towards-a-better-model>

ROSTOW, W. W. [1959] *Etapas do desenvolvimento econômico (um manifesto não comunista)*. 5. ed. ampl. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

SEN, A. [1999]. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

STIGLITZ, J. (1989). Market, Market Failures, and Development. *The American Economic Review*, v. 76, n. 2, pp. 197-203.

_____ (1994) *The Role of the State in Financial Markets*. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993.

STUDART, R.; GALLAGHER, K. (2016) *Infrastructure for Sustainable Development: The Role of National Development Banks*. GEGI Policy Brief 007. Boston University: Boston.

UNITED NATIONS (2015) *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*. Nova Iorque, 2015. Disponível em: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2051AAAA_Outcome.pdf

TORRES, E. F.; COSTA, F. N. (2012) BNDES e o financiamento do desenvolvimento. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 975-1009.

VIDIGAL, L. (2019) *BNDES: um estudo de Direito Econômico*. São Paulo: LiberArs, 2019.

YEYATI, E. L.; MICCO, A.; PANIZZA, U. (2004). *Should the Government Be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks*. Working Paper, No. 517. Washington: Inter-American Development Bank.