



**XVIII ENANPUR**  
NATAL 2019  
27 a 31 maio

## **Estado, Capital e políticas governamentais: o lugar e papel do BNDES no desenvolvimento brasileiro entre os anos de 2003 e 2014**

### **Autores:**

CARLA HIRT - IFRJ - [carla.hirt@ifrj.edu.br](mailto:carla.hirt@ifrj.edu.br)

### **Resumo:**

O BNDES é um banco estatal brasileiro que foi considerado recentemente como uma das maiores agências de fomento do mundo, e que entre os anos de 2003 e 2014 se consolidou como um instrumento ativo tanto da política interna quanto da política externa brasileira. Trata-se de uma instituição emblemática, através da qual é possível entender como e quais projetos políticos e econômicos foram postos em prática desde a sua criação, bem como compreender importantes meandros das relações entre Estado e Capital no país. Buscou-se aqui contribuir com os esforços para entender o lugar e o papel do BNDES no desenvolvimento nacional, tendo como principal recorte temporal o período que se inaugura em 2003. Para analisar a sua recente importância no Brasil, foi necessário realizar um resgate sobre o Estado brasileiro, os blocos no poder, a sociedade brasileira e os ideários de desenvolvimento que guiaram as políticas governamentais desde sua criação. Assim, buscou-se entender como o BNDES, enquanto principal instituição estatal de fomento ao desenvolvimento, foi redimensionado e reorientado a cada período, sobretudo nas recentes estratégias de desenvolvimento no Brasil.

# **Estado, Capital e políticas governamentais: o lugar e papel do BNDES no desenvolvimento brasileiro entre os anos de 2003 e 2014**

## **1 –Introdução**

Este trabalho é um recorte da tese de doutorado intitulada *O lugar e o papel do BNDES no desenvolvimento brasileiro*, em cuja pesquisa foi realizado um resgate sobre o Estado brasileiro, os blocos no poder, a sociedade brasileira e os ideários de desenvolvimento que guiaram as políticas governamentais e definiram as estratégias e os projetos espaciais de Estado desde a criação do Banco.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é um banco estatal brasileiro que pôde ser considerado recentemente como uma das maiores agências de fomento do mundo, tendo se consolidado como um instrumento ativo tanto da política interna quanto da política externa do governo. Trata-se de uma instituição emblemática, através da qual é possível entender como e quais projetos políticos e econômicos foram postos em prática desde a sua criação.

O principal recorte temporal adotado neste trabalho trata do período que se inaugura em 2003 e se encerra no ano de 2014. Nas duas décadas que antecedem este período a hegemonia do liberalismo econômico começou a ser socialmente construída, tendo se tornado politicamente hegemônico no Brasil nos anos 1990. Este período foi marcado por uma intensa disputa ideológica, econômica e política entre duas frações de classe dominante: a primeira era a grande burguesia interna industrial, sobretudo a paulista, que desejava em algum grau a manutenção de um Estado planejador que continuasse implantando investimentos e ampliando os mercados internos. A segunda era a grande burguesia comercial e, sobretudo, a bancária-financeira, que se articulavam em torno de uma proposta de desenvolvimento vinculada a “um processo de liberalização comercial e financeira que integraria o país aos movimentos de globalização dos espaços, buscando aproveitar brechas existentes para a promoção de alguns setores dinâmicos da economia nacional” (PINTO, 2010, p. 237).

Foi um período em que, devido à abertura comercial e financeira e às privatizações, houve uma intensificação das relações intercapitalistas. Como aponta Filgueiras (2015), a posição e a importância das diferentes frações do capital no processo de acumulação e na dinâmica macroeconômica foram redefinidas: o capital financeiro nacional e estrangeiro passou a ocupar a posição hegemônica, deslocando capital industrial desta posição. Além disso, ganharam relevância o agronegócio e os grandes grupos produtores e exportadores de *commodities*.

Apesar do avanço do ideário liberal nos primeiros anos da década de 1990, com uma fração bancária-financeira cada vez mais influente nas políticas governamentais, com a Reforma do Estado, as privatizações, e a abertura comercial e financeira iniciadas durante o governo Collor, não havia neste período uma definição clara nem de um projeto de desenvolvimento nacional, nem de uma fração de classe hegemônica entre aquelas que compunham o bloco no poder no Brasil<sup>1</sup>. Foi o governo Fernando Henrique Cardoso que sintonizou “com as orientações daquilo que Chesnais denomina capitalismo mundial financeirizado (CHESNAIS, 1998a; 1998b, apud SALLUM JR, 2000), ao invés de lugar de ampliar as afinidades com a burguesia paulista. Ou seja: foi no Governo de FHC que se definiu um bloco no poder de viés neoliberal, que se caracterizava pela hegemonia da fração bancária-financeira frente às demais frações do bloco dominante. Este contava também com as frações industriais nacionais, que se inseriram de forma subordinada aos movimentos da grande burguesia bancária-financeira externa - representada pelos fundos de pensão, os fundos mútuos de investimentos e os grandes bancos multinacionais, e nacional - representada pelos os grandes grupos econômicos-bancários-financeiros nacionais que sobreviveram ao processo de globalização devido à sua capacidade competitiva ou à associação subordinada a capitais estrangeiros (FILGUEIRAS, 2006, apud PINTO, 2010, p. 242).

Após sucessivas crises ao final do governo FHC, em 2003, pela primeira vez na história brasileira foi eleito no país um presidente de origem popular, que trouxe para junto de seu governo nomes fortes da esquerda política e intelectual brasileira. Assim, após um período de reconhecida supremacia neoliberal e relativo esvaziamento do Banco, o Governo brasileiro tornou a investir no BNDES e ele voltou a ter um papel estruturante na economia nacional, no sentido promover o crescimento do capital brasileiro através de linhas e programas de financiamento públicos. Isto posto, neste trabalho houve um esforço para compreender o lugar e o papel do BNDES no processo de neoliberalização<sup>2</sup> que não foi interrompido no período, considerando o reescalonamento da estatalidade, o “Estado, as

---

<sup>1</sup>Mesmo com a definição de uma hegemonia neoliberal não há a definição de projeto de desenvolvimento nacional. Como aponta Vainer (2007), há a abdicação de qualquer projeto de desenvolvimento nacional. No contexto da globalização contemporâneo, os setores burgueses hegemônicos – mesmo os não hegemônicos – não acreditam em “desenvolvimento nacional” e, como consequência, não se articulam em torno de um “projeto de desenvolvimento nacional”, nem mesmo em torno de um “projeto nacional de desenvolvimento globalizado”. Eles abdicaram da nação. Com a fração reinante estreitamente vinculadas às idéias de desenvolvimento local, de empreendedorismo territorial, de atração de capitais, de marketing urbano e de planejamento estratégico, há a “submissão da nação fragmentada a uma globalização que se projeta sobre os lugares. Com o apoio de consultores internacionais ou de agências multilaterais que elaboram e difundem a retórica do planejamento competitivo e das estratégias territoriais empreendedoristas, o neo-localismo competitivo, espécie de “paroquialismo mundializado”, constitui ele também vetor da fragmentação” (p. 7).

<sup>2</sup> Concordando que “a neoliberalização representa uma tendência historicamente específica, desenvolvida de maneira desigual, híbrida e padronizada de reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado” (PECK, THEODORE e BRENNER, 2012, p. 18).

decisões intertemporais e interespaciais, e as complexas cadeias de reação a decisões tomadas por agentes e sujeitos produtores do espaço social em múltiplas escalas espaciais” (BRANDÃO, 2011, p. 26).

Aqui será abordado o que transcorreu no âmbito do BNDES diante das transformações na cena política nacional, no período supracitado. Propõe-se abordar inicialmente as transformações e as retóricas institucionais do BNDES a partir de 2003 para, em seguida, apresentar uma análise geral das operações do Banco, bem como um perfil mais detalhado das operações do BNDES em território nacional nos últimos anos segundo cada período de governo, localização geográfica e setores da economia. Assim é possível ter uma dimensão do alcance e do perfil do Banco na promoção do modelo de desenvolvimento adotado no período.

## **2 – As retóricas institucionais do BNDES**

Com o início do governo Lula e a chegada de Carlos Lessa à presidência do BNDES, ocorreram visíveis transformações na instituição, e algumas discordâncias e conflitos sobre os rumos que o Banco vinha tomando acabaram emergindo. Tais discordâncias começaram a ser expostas já no momento em que Lessa recebeu o cargo do ex-presidente da instituição, Eleazer de Carvalho Filho. Na situação, o novo presidente fez duras críticas à antiga gestão, e alegou que desde princípios da década de 1990 o Banco teria progressivamente aderido a uma política neoliberal, “que resultou numa série de privatizações<sup>3</sup> que ‘desmantelaram setores estratégicos’, como o de energia”. Carlos Lessa deixava claro a perspectiva de retomar o tradicional papel do Banco como agência de fomento à indústria e ao desenvolvimento nacional. Também desde o princípio de sua gestão, Lessa defendia a integração do Brasil com países da América do Sul e da África, em consonância com a prioridade geopolítica fixada desde o primeiro momento do novo governo, assim como fazia duras críticas à política macroeconômica adotada por Palocci. Assim, progressivamente o Banco foi se apresentando “como um foco de oposição à política macroeconômica, adotada pelo governo, e como um locus desenvolvimentista, que pretende resgatar ideias como ‘planejamento’, ‘formulação de políticas industriais’ e ‘setores estratégicos’ e, por conseguinte, práticas que as utilizem” (COSTA, 2006, p. 12).

A partir do momento em que o Banco tentava afirmar uma política autônoma em relação ao Banco Central, à Fazenda e à política macroeconômica, além de resgatar alguns

---

<sup>3</sup> Durante sua gestão, o BNDES comprou parte das ações da Valepar (holding da Vale do Rio Doce), para que ela não deixasse de ter o caráter de empresa nacional, e para que a empresa japonesa Mitsui, em caso de compra de ações, não adquirisse poder de veto no conselho da Vale. Na ocasião, Lessa foi muito criticado por Palocci e Furlan.

princípios de viés desenvolvimentista, o BNDES passava a ter questionada a sua eficiência e sua função<sup>4</sup>.

Nesse contexto de pressão por parte de grupos com viés institucionalista dentro do governo, e da articulação de alguns grupos e representantes do setor financeiro privado e de multinacionais, em novembro de 2004 Lessa foi demitido, sendo sucedido por Guido Mantega, que até então era ministro do Ministério do Planejamento. O Relatório Anual de Atividades do BNDES de 2004, já assinado por Guido Mantega, destacava que com o novo ciclo de estabilidade macroeconômica e crescimento que se inaugurou no Brasil em 2003,

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

Em junho de 2004, ainda antes da saída de Lessa, teve início um novo Sistema de Planejamento Integrado para o Desenvolvimento (Spid), que contou com a participação não só da cúpula, como ocorreu no planejamento da gestão anterior, mas também de técnicos de várias áreas da instituição, e foi conduzido em parceria com a iniciativa privada. A partir do SPID foi criado o Plano Trienal 2005 – 2007.

Este plano tinha desafios e metas setoriais<sup>5</sup> como eixo estratégico e assumia que era necessário voltar ao planejamento de longo prazo. No Relatório Anual de Atividades de 2005 o Banco reafirma sua “correção de rota”, o ressaltar que, entre 2003 e 2005, foi sendo progressivamente restaurada a estrutura setorial no Banco e abandonada a estrutura que vigorou no Banco entre 2001 e 2002 - que contemplava áreas de produtos e áreas de clientes<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Concordando com Costa (2006), importante lembrar que, na década de 1990, o BNDES enquadrou-se e foi uma importante instituição para o cumprimento das metas de liberalização, e talvez seja por esse motivo que naquele momento não tenha sido alvo do “ímpeto liberalizante”. Costa (2006) também chama atenção para o perfil de alguns principais opositores à gestão de Carlos Lessa: i) Pêrsio Arida, André Lara Resende e Edmar Bacha, ex-presidentes do BNDES, que produziram um texto defendendo que os recursos do FAT deixassem de ser administrados pelo BNDES e passassem a ser repassados diretamente para os bancos privados. ii) Edward Amadeo, que foi ministro do trabalho no Governo Fernando Henrique e também defendia tal proposta. iii) Henrique Meirelles<sup>4</sup>, então presidente do Banco Central, que dizia serem os créditos direcionados (empréstimos da Caixa Econômica Federal, crédito rural, e do BNDES) uma das três causas dos altos spread cobrados pelos bancos privados – tese que foi contestada em artigo produzido pelo corpo técnico do BNDES. iv) Joaquim Levy, secretário do Tesouro Nacional, que levantou essa questão em reuniões do Conselho Fiscal do FAT; V) o FMI, que representado em missão no Brasil questionou o fato de os juros da TJLP serem inferiores aos da Selic, sob a argumentação que assim o BNDES estaria competindo com o sistema financeiro privado, além de também ter defendido que recursos do FAT fossem repassados diretamente a bancos privados. Além disso, a instituição passou a receber críticas a respeito de sua eficiência, sob a alegação de lentidão na aprovação de empréstimos e de que ele não cumpriria o orçamento. Tanto Lessa quanto o corpo técnico do Banco rebatiam as críticas, e apresentavam dados institucionais demonstrando que tanto os desembolsos quanto o orçamento cresciam a cada ano, superando os da gestão anterior.

<sup>5</sup> Esta orientação setorial, contudo, negligenciava a dimensão territorial dos projetos.

<sup>6</sup> Esta divisão de funções, característica de bancos comerciais e de investimento, tinha como foco basicamente a rentabilidade, fazia com que os técnicos analisassem operações dos mais diversos setores, com prejuízos à

Com a saída de Palocci do Ministério da Fazenda e sua substituição por Mantega em março de 2006, a presidência do Banco ficou nas mãos de Demian Fiocca. Durante esta nova gestão, as diretrizes do Banco envolviam a superação dos estrangulamentos e expansão da capacidade instalada em infraestrutura e Indústria de Base; a democratização do crédito e do crescimento, a promoção da inovação e da competitividade, e a contribuição para a sustentabilidade do crescimento. Esta última enfatizava a atuação no comércio exterior por meio do BNDES-exim, com a prioridade de promover a integração de infraestrutura na América do Sul, a área de Mercado de Capitais, a realização de operações com Fundos de Investimento em Participações (FIP), sobretudo nos fundos de *privateequity*<sup>7</sup> e de *venture*<sup>8</sup> capital. No que diz respeito à integração do continente Sul americano, o BNDES deu prosseguimento às atividades que já haviam sido iniciadas em 2003, quando incorporou o apoio à integração da América do Sul às suas atribuições, em consonância com a prioridade concedida à região na política externa brasileira. A atuação do BNDES foi se consolidando em duas vertentes: ações institucionais e apoio financeiro às exportações.

Com a saída de Furlan do MDIC e a entrada de Miguel Jorge, em abril de 2007 o novo ministro teve a iniciativa de demitir Fiocca do Banco. Contudo, após esta iniciativa, Miguel Jorge não conseguiu aprovação de nenhum de seus indicados para a presidência do BNDES<sup>9</sup>, pois foram considerados muito ligados ao mercado financeiro. Para manter o BNDES como uma instituição de fomento, Lula decidiu nomear Luciano Coutinho – que veio a se tornar o presidente que mais tempo ficou à frente do Banco.

No final do primeiro semestre de 2007 teve início o processo de planejamento para o período de 2009 – 2014. Diferentemente de processos de planejamento anteriores, a Presidência e a Alta Administração do BNDES definiram que o foco de atenção deste planejamento fosse o próprio BNDES, e no processo de construção da proposta do plano houve uma ampla participação do quadro de funcionários (mais de 600 pessoas). A visão era de que o banco deveria perseguir a aspiração de “ser o (e não um) banco do (e não de) desenvolvimento do Brasil. [...] Uma visão de uma instituição de Estado, pronta a implementar as diretrizes do governo eleito democraticamente pela sociedade brasileira”

---

especialização setorial, que é fator importante para o conhecimento de dificuldades e de peculiaridades e para uma efetiva atuação desenvolvimentista do BNDES

<sup>7</sup>Uma modalidade de atividade financeira na qual instituições investem em empresas que ainda não são listadas em bolsa de valores, objetivando alavancar seu crescimento.

<sup>8</sup> Todas as classes de investidores de risco são chamadas de venture capital. Os fundos de venture capital investem em empresas de médio porte para alavancar seu crescimento, geralmente para fazer, no futuro, uma grande operação de venda, fusão ou abertura de capital.

<sup>9</sup>Segundo notícia do Valor Econômico de 19/04/2007, Lula teria se irritado com a forma como o novo ministro anunciou a decisão de demitir Fiocca, e também com o vazamento de nomes de sua lista de candidatos ao cargo. Miguel Jorge havia anunciado que submeteria ao presidente uma lista de nomes do mercado financeiro, o que poderia significar transformar novamente o BNDES em banco um de investimentos, após todo o esforço em fazê-lo voltar a sua função de banco de fomento. (Valor Econômico - Coutinho, indicado por Lula, é o novo presidente do BNDES, 19/04/2007. In: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/476185/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em 02/01/2016.

(RAMALHO, CAFÉ e COSTA, 2010, p. 96). Conforme explicado pelas autoras, a prioridade estabelecida foi a infraestrutura e o conjunto dos demais investimentos decorrentes de uma intervenção de caráter estrutural e integrada no território, deixando-se de apoiar projetos de infraestrutura de forma isolada de seu contexto. Os protagonistas seriam as empresas brasileiras e o setor público estadual e municipal. Aqui, cabe ressaltar que não há menção à participação da sociedade civil organizada na definição das prioridades e das estratégias de desenvolvimento, tampouco com relação à consulta sobre a aceitação ou não de projetos que acarretem na desestruturação de seus modos de vida e de relacionamento com o território. O desenvolvimento escolhido pelos “protagonistas desta estratégia” continua a sendo uma imposição às populações locais.

Entre outras proposições adotadas pelo plano está a análise integrada dos projetos, ou seja, os procedimentos de avaliação de crédito consideram agora não somente os ativos tangíveis (risco), mas também os ativos intangíveis (estratégias de competitividade e crescimento, capacidade de gestão, métodos de governança, responsabilidade social corporativa, capacidade de inovar, possibilidade de inserção internacional, impactos na geração de empregos e no desenvolvimento local e regional...). Buscando a integração competitiva, o Banco reconhece os segmentos com maior possibilidade de inserção internacional (considerando as vantagens competitivas já construídas), apontando que estes devem investir em estratégias de consolidação e internacionalização para obter posições de liderança mundial. (RAMALHO, CAFÉ e COSTA, 2010).

Segundo mensagem do Ministro Miguel Jorge no Relatório Anual de Atividades de 2008 do BNDES, em sintonia com as diretrizes da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), o BNDES deu maior destaque às iniciativas para a internacionalização das empresas nacionais, como a autorização para a abertura de subsidiárias do Banco no exterior, e com fortalecimento da atuação do Banco no financiamento às exportações. Em 2012 foi feita a revisão dos Cenários Mundo-Brasil, que enfatizou a métricas e o controle dos processos, algo relevante num contexto adoção de medidas anticíclicas (em desembolsos do BNDES, entre 2007 e 2013 os valores saltaram de R\$ 64,9 bilhões para R\$ 190,4 bilhões), e das maiores exigências de transparência e de prestação de contas à sociedade<sup>10</sup>.

### **3. O panorama geral das operações do BNDES**

Segundo informações contidas nos relatórios anuais do BNDES, em 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012, respectivamente, o Tesouro repassou R\$ 22,5 bilhões, R\$ 105 bilhões, R\$ 104,75 bilhões, R\$ 50,25 bilhões e R\$ 55 bilhões ao BNDES. Em 2010 o Tesouro Nacional tornou-se o principal credor do BNDES, sendo responsável por 52,6% de seu

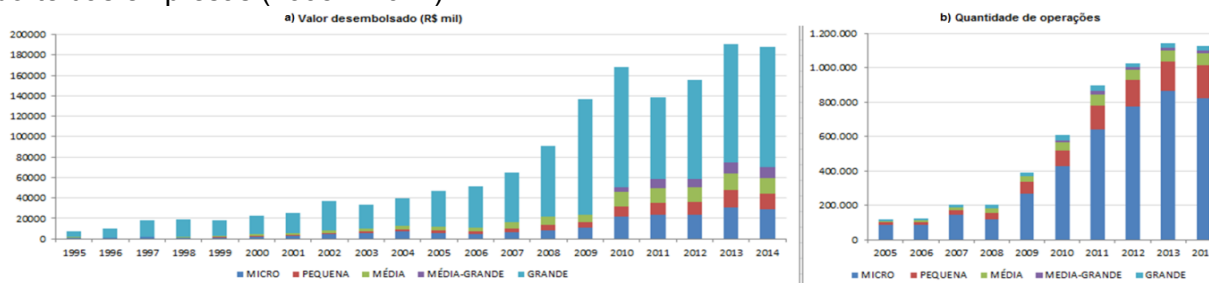
---

<sup>10</sup> Com destaque para a aprovação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação.

passivo total ao final de 2012. Este esforço por parte do Governo Federal, de direcionar vultuosos recursos do tesouro Nacional para o BNDES, mostra que algo mudou no que diz respeito ao lugar e ao papel desta instituição no aparelho estatal.

Como é possível observar no gráfico 1, os desembolsos do BNDES começaram a aumentar a partir do ano de 2007, com um crescimento ainda mais significativo a partir do ano de 2009. Quanto ao porte das empresas, em termos de valores, as grandes empresas seguiram sendo as que mais recebem recursos. Elas atuaram principalmente nos setores vinculados a infraestrutura, petróleo e gás, produtos alimentícios e mineração. As empresas de menor porte, sobretudo as micro, também passaram a receber mais desembolsos do Banco, e isto está diretamente vinculado ao aumento na quantidade de operações.

Gráfico 1 a e b: Relação entre operações (b) e desembolsos (a) do Sistema BNDES por porte das empresas (1995 – 2014)



Elaboração própria com base nos dados do BNDES

Atribui-se isso ao aumento das operações vinculadas ao FINAME, às Automáticas e, sobretudo, ao Cartão BNDES. Estes produtos também dão maior capilaridade ao Banco, uma vez que são realizados por instituições financeiras credenciadas ao banco e presentes de forma pulverizada no território nacional. Isso, contudo, não garante que estes produtos serão de fato demandados de forma a promover uma desconcentração das operações e dos desembolsos do Banco no território nacional.

A respeito das linhas de fomento<sup>11</sup> mais representativas, o Finem e o Finame foram as que mais aumentaram em valores desembolsados. Também merecem destaque o Cartão

<sup>11</sup> FINEM: destinada a investimentos para implantação, ampliação, recuperação e modernização de ativos fixos nos setores de indústria, comércio, prestação de serviços e agropecuária.

FINAME: Financiamento realizado por intermédio de instituições financeiras credenciadas (operação indireta), para produção e aquisição de máquinas, equipamentos e bens de informática e automação novos, de fabricação nacional e credenciados no BNDES.

- BNDES Exim: destinado à exportação de bens e serviços nacionais pode ser aplicado tanto na fase pré-embarque como na fase pós-embarque.

- BNDES Automático: Financiamentos inferiores ou iguais a 20 milhões destinado a investimentos para implantação, ampliação, recuperação e modernização de ativos fixos, bem como projetos de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, nos setores de indústria, infraestrutura, comércio, prestação de serviços, agropecuária, produção florestal, pesca e aquicultura.

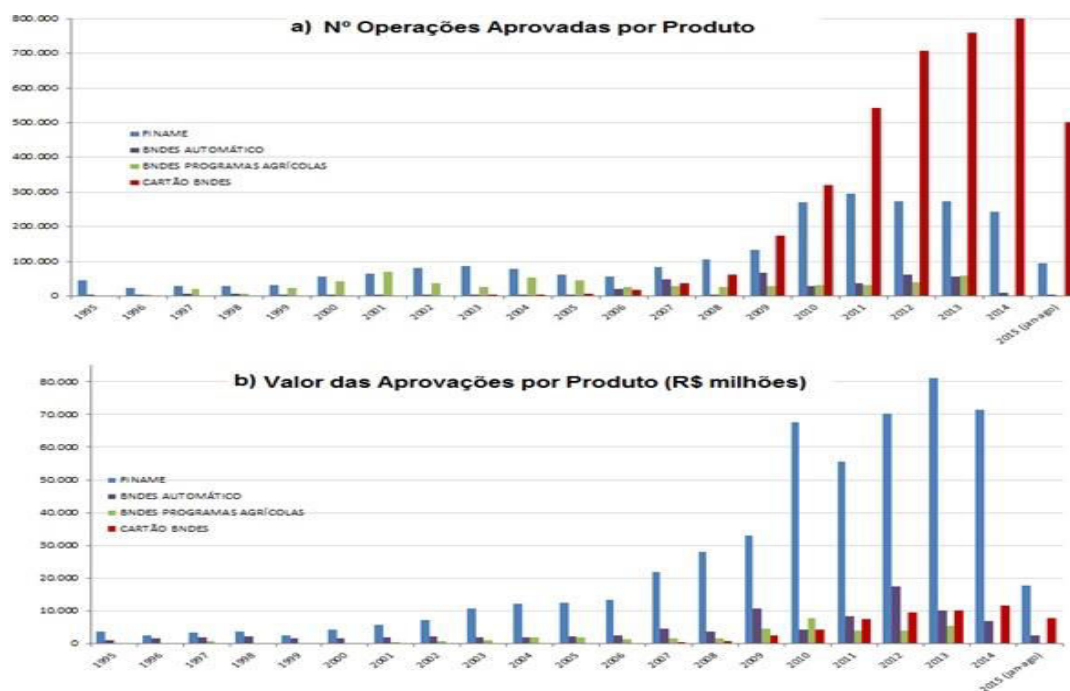
- FINAME Agrícola: Operação indireta destinada à produção e à comercialização de máquinas, implementos agrícolas e bens de informática e automação destinados à produção agropecuária, novos e de fabricação nacional, credenciados pelo BNDES.

- Cartão BNDES: Voltado para Micro, Pequenas e Médias Empresas de controle nacional, consiste em um crédito pré-aprovado, de até R\$ 1 milhão, para aquisição de artigos têxteis, de comunicação visual, cursos e



BNDES, BNDES Automático e Finame Agrícola. Para ter uma dimensão do que o Cartão BNDES representa em termos de quantidade de operações e de valores desembolsados, no gráfico 2 é possível verificar como se deu a evolução, ao longo dos anos, das operações automáticas do BNDES (com valor de até R\$ 20 milhões) operacionalizados pela Área de Operações Indiretas do Banco.

Gráfico 2a e b – Número de operações (a) e valores desembolsados (b) pela Área de Operações Indiretas do BNDES por produto.



Fonte: BNDES. Elaboração própria.

Analisando os desembolsos, é possível afirmar que houve a permanência do papel do BNDES no que diz respeito ao apoio a grandes empresas. Contudo, os mesmos valores absolutos indicam que houve a ruptura com relação à quase exclusividade desse papel, uma vez que MPMEs também passaram a receber mais recursos do Banco.

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

---

programas de qualificação, educação, esporte e lazer, eletrodomésticos e eletroportáteis, embalagens, informática, telecom e automação, inovação e avaliação de conformidade, insumos, máquinas e equipamentos, materiais e acessórios para construção, móveis e colchões, setor cultural, softwares, utilidades e veículos. (Fonte: BNDES).

Cabe ressaltar que há demandas ao BNDES por parte de entidades da administração pública direta para a realização de projetos classificados em outros setores da economia, como é o caso os empréstimos cedidos pelo BNDES para alguns Governos estaduais para a construção de equipamentos esportivos, as “arenas” para a Copa do Mundo da Fifa de 2014. Estas operações foram classificadas pelo banco como referentes ao setor de *artes, cultura e esportes*, e demandaram vultosos recursos. Diminuíram as demandas por parte de fundações, ongs e entidades filantrópicas vinculadas à educação e saúde e serviço social. Isso não significa necessariamente que tenha diminuído a presença destas entidades nestas atividades, uma vez que houve, um significativo aumento na quantidade de PPPs, Sociedades com Propósito Específico (SPEs) e Organização Social (OS). Em muitos casos, a administração pública atua em parceria com entidades com esse perfil (a exemplo da Fundação Roberto Marinho, Instituto Unibanco, Fundação Lemann, etc.), repassando a gestão de serviços e equipamentos públicos para entidades privadas. Isso, com grande frequência, resulta na adoção de uma lógica mercantil em serviços e diretos básicos – como educação e saúde.

### **3.1. O BNDES e as desigualdades regionais.**

Em 2005 teve início o Programa de Dinamização Regional (PDR), oferecendo condições especiais para operações feitas no âmbito de algumas linhas de financiamento. Para se enquadrar na PDR, os pedidos devem apoiar investimentos localizados nos municípios incentivados ou nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, em microrregiões incentivadas classificadas conforme critérios de classificação inspirados na metodologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Assim como na PNDR, o BNDES também abandonou o conceito de região contínua, passando a considerar em sua política de dinamização regional “os municípios mais carentes, classificados conforme a renda per capita e a taxa de crescimento” (LASTRES et al. 2014, p. 20).

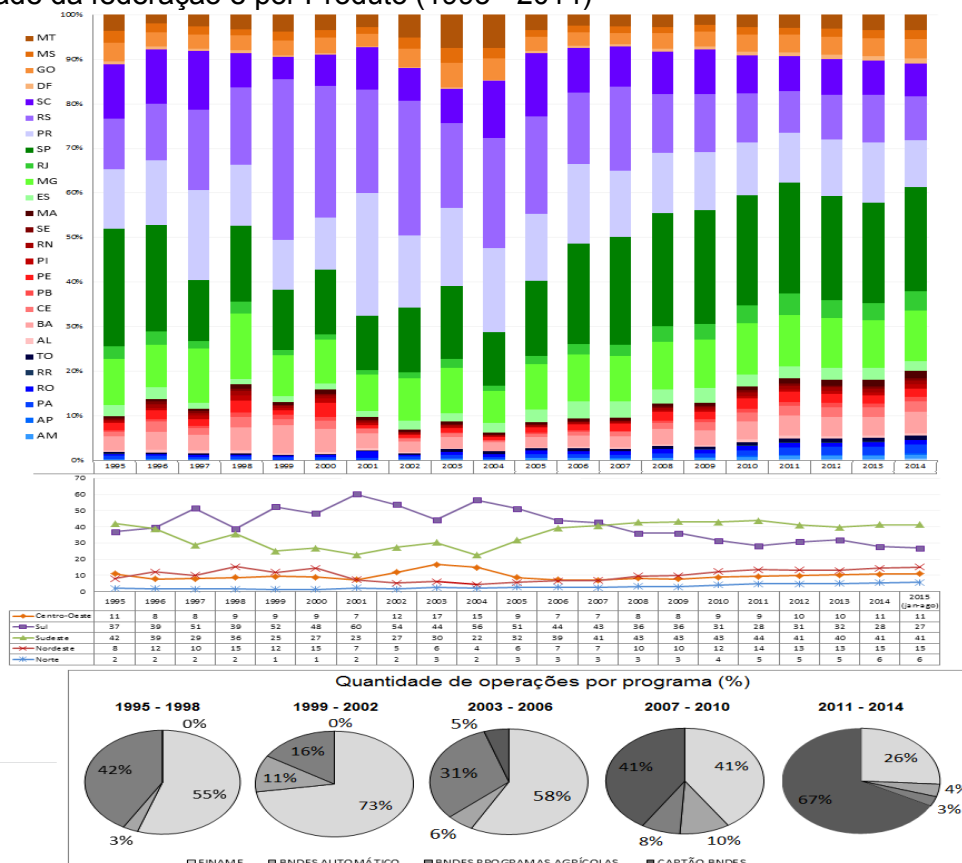
Como não há o fornecimento de informações específicas sobre as operações do BNDES realizadas no âmbito da PDR, optou-se por fazer uma análise geral da carteira de operações do BNDES<sup>12</sup>a cada período de governo, para verificar até que ponto o Banco tem

---

<sup>12</sup> As operações diretas (OD) são realizadas diretamente com o BNDES ou através de mandatário, e representam valor superior a R\$ 20 milhões. Nas OI, a análise do financiamento é feita por uma instituição financeira credenciada, que assume o risco do não pagamento da operação. As Operações Indiretas (OI) são divididas em duas modalidades: i) Automática, com valor de até R\$ 20 milhões; e ii) Não automática, com valor mínimo de R\$ 20 milhões. O BNDES fornece somente as informações sobre as operações não-automáticas. As operações automáticas são disponibilizadas, na página da internet, a partir de consulta pelo CPF ou pelo CNPJ do cliente, não sendo possível ter acesso ao conjunto das informações. Após solicitar dados mais detalhados sobre o conjunto das operações automáticas do BNDES diretamente para a Área de Operações Indiretas (AOI) do Banco, foi possível ter acesso aos valores e quantidades das operações conjugadas por ano e por unidade da federação.

contribuído para alterar a estrutura de desequilíbrio regional brasileiro. Serão apresentados somente os dados sobre quantidade de operações pois, como já demonstrado, em termos de valores, o cartão BNDES não tem um peso significativo - uma vez que este se caracteriza por possibilitar o acesso ao Banco por parte de clientes de menor porte, que demandam valores menores.

Figura 1-Número de operações automáticas aprovadas pela Área de Operações Indiretas por Unidade da federação e por Produto (1995 - 2014)



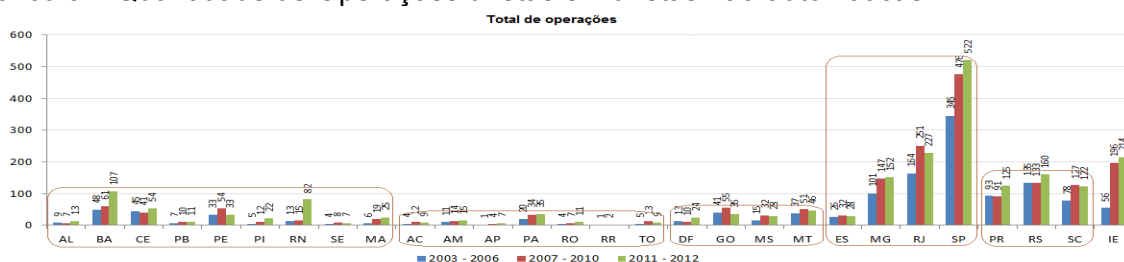
Fonte: Área de Operações Indiretas do BNDES. Elaboração própria.

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

que os estados de Goiás e Mato Grosso, respectivamente, representam as maiores demandas. Na região Norte o aumento das demandas por operações automáticas teve como destaque o estado do Amapá.

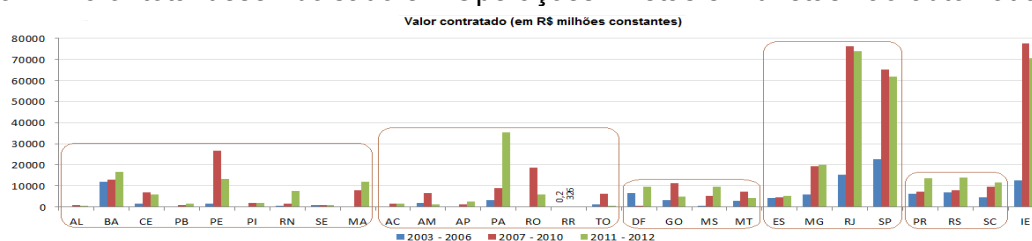
No que diz respeito às operações diretas e indiretas não-automáticas, o Sudeste ainda concentra a maior quantidade de demandas do Banco. Contudo, em se tratando de valores totais, apesar de Sudeste e Sul terem grande representatividade, os estados do Pará, Rondônia e Pernambuco se diferenciam por “picos” de alta captação de recursos. No Norte, sobretudo em Rondônia e no Pará, houve o direcionamento de uma quantidade significativa de recursos (em poucas operações) destinados a grandes projetos dos setores de eletricidade e gás e indústria extrativa. Isso se deve ao fato de que no Pará e em Rondônia, dos poucos financiamentos aprovados, alguns estavam ligados à megaprojetos – Usina de Santo Antônio. Estas empresas também foram as principais clientes do Banco em volume de recursos nestes estados nas Operações Diretas.

Gráfico 3 – Quantidade de Operações diretas e indiretas não-automáticas



Fonte: BNDES. Elaboração própria

Gráfico 4 - Valor total desembolsado em Operações Diretas e Indiretas não-automáticas.



Fonte: BNDES. Elaboração própria

Os mutuários que receberam o maior volume de dinheiro foram: Norte Energia S/A, Vale S/A, Estado do Pará, Companhia Vale do Rio Doce, Alcoa Alumínio S/A, Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A, Centrais Elétricas do Pará S/A, Jari Celulose Papel a Embalagens S/A, Empresa Regional de Transmissão de Energia S/A. Em Rondônia houve uma concentração ainda maior de recursos no setor de eletricidade e gás, sendo que Energia Sustentável do Brasil S/A e a Santo Antônio Energia S/A ficaram com cerca de 92% do total de recursos aportados a investimentos no estado, em função da construção das usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, respectivamente, no Rio Madeira.

O BNDES declara uma Política de Atuação no Entorno de Projetos, cujo objetivo seria, por meio do apoio coordenado às ações e investimentos de diversas naturezas, promover oportunidades de desenvolvimento econômico e social nas áreas de influência. Os projetos, segundo o Banco, são priorizados “de acordo com o planejamento e pactuação territorial e na atuação integrada do empreendedor, do poder público e demais agentes interessados”. Assim, o território é pensado a partir das externalidades envolvendo grandes projetos setoriais. Em Rondônia, desde 2003 o banco realizou apenas 21 operações, sendo que a esmagadora maioria dos recursos foi destinada aos clientes do setor elétrico. No setor de administração pública, foram ao todo 7 clientes e 9 operações. Na área de educação houve apenas uma operação, realizada com o Senai em 2012. No setor de construção, houve uma operação com o estado de Rondônia para a restauração e pavimentação de rodovias. Ocorre que os investimentos foram voltados principalmente à construção de complexos hidrelétricos para abastecer sobretudo as necessidades energéticas externas à região. Além disso, em função das obras, houve um crescimento de cerca de 30% na população de Porto Velho -o que não foi acompanhado pelos investimentos necessários para um crescimento ordenado dos equipamentos públicos urbanos.

Como aponta Werner (2011), as hidrelétricas do Complexo Madeira são um componente fundamental para a IIRSA, pois elas são parte da estratégia de construir centrais hidrelétricas e eclusas ao longo do rio Madeira, formando o eixo de integração fluvial do eixo Peru-Brasil-Bolívia. Este eixo comporia a logística de transporte das regiões de Madres de Dios no Peru, Rondônia, no Brasil e Pando e Beni na Bolívia. A proposta de desenvolvimento explicitada no projeto compartilha da perspectiva da integração competitiva, da região amazônica ao mercado global, “reduzindo os custos de transporte e energia e viabilizando a exportação dos produtos regionais, assim como o desenvolvimento de novas atividades produtivas, inclusive a indústria, argumentada como incapaz de se desenvolver em decorrência do déficit na oferta de energia” (FURNAS, 2005, apud WENER, 2011, p. 104).

No Pará, a UHE de Belo Monte é um meio através do qual seria viabilizada a mineração e extração de ouro, bauxita, diamante, cassiterita, manganês, ferro, cobre, areia e granito nas áreas que a circundam, em particular na Volta Grande - trecho demais de 100 quilômetros que vai praticamente secar com o desvio das águas do Rio Xingu. Existem cerca de 105 pedidos de licenciamento de mineração no portal do Ibama, e 30 são no estado do Pará - muitos em terras indígenas. Além de grandes corporações que atuam intersetorialmente e que lá se beneficiaram de operações vultosas ligadas à mineração e ao setor elétrico, estados e municípios também tiveram destaque – mais em número de operações do que em valores reais recebidos do BNDES.

No Amazonas os principais desembolsos foram demandados sobretudo pela TAG Transportadoras Associadas S/A (empresa subsidiária integral da Petrobrás) para a construção de gasodutos (atividade classificada pelo CNAE como *transporte terrestre*), e para o Estado do Amazonas para a construção da Arena Amazonas e para a construção de uma ponte e duplicação de estrada – obras classificadas como pertencentes aos setores de Artes, cultura e esporte e construção. No estado do Acre o principal cliente do BNDES foi o governo do estado do Acre, para financiamentos nos setores de administração pública, construção e madeira (para implantação programas de desenvolvimento sustentável). No Tocantins, o setor que mais recebeu recursos foi o de eletricidade e gás, principalmente para as obras da Usina Hidrelétrica de Estreito – cujos principais clientes do BNDES foram a ALCOA S/A, a Vale S/A e a Companhia Energética Estreito. Outros setores que demandaram recursos no estado foram a administração pública, a química e mineral não metálicos demandantes foram o Estado do Tocantins, a Itafos Mineração e a Votorantim, respectivamente. No Amapá os principais setores foram os de administração pública, eletricidade e gás e indústria extrativa, com o Estado no Amapá, a Ferreira Gomes S/A (pertencente à *holding* Alupar S/A), empresa de energia Cachoeira Caldeirão S/A e a Anglo Ferrous Amapá Mineração LTDA. como principais mutuários do Banco. Em Roraima, administração pública foi o setor que mais demandou o BNDES através do estado de Roraima.

As demais operações no Norte estão distribuídas em alguns investimentos de empresas que atuam na Zona Franca de Manaus, infraestrutura de comércio, serviços e atividades auxiliares de transporte e entrega, indústria de celulose, e projetos vinculados a questões sócio-ambientais. A maior parte das operações não-reembolsáveis demandadas pela administração pública são realizadas nesta região.

Em suma, o grande volume de dinheiro desembolsado para o Norte esteve vinculado a poucas operações destinadas à exploração de recursos geograficamente definidos. Não há uma nova geografia dos aportes financeiros, no sentido de que não houve um rompimento com velhas orientações no que diz respeito a potenciais econômicos funcionais e explorados através dos GPIs.

No Nordeste, Pernambuco e Bahia foram os estados que mais se destacaram em termos de quantidade de operações aprovadas e valor total desembolsado pelo Banco. Em Pernambuco tiveram destaque as indústrias automotiva, de celulose e indústria naval, além de infraestrutura portuária. Os principais clientes do Banco foram a Estaleiros Atlântico Sul S/A, o Estado de Pernambuco, a Companhia Petroquímica de Pernambuco (Petroquímica Suape), Companhia Energética de Pernambuco, a Ventos de São Tome Holding S.A e a CMO Construção e Montagem Offshore S.A. Na Bahia, as indústrias petroquímica e de

celulose foram as que mais receberam recursos do Banco, além de projetos ligados à infraestrutura rodoviária, mineração e expansão de infraestrutura para distribuição de energia elétrica (com destaque para centrais Eólicas), além de operações de menor valor voltadas ao turismo. As principais empresas beneficiadas, em termos de valores recebidos foram a Braskem S/A, a Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (COELBA), o Estado da Bahia, a Veracel Celulose S/A, a Viabahia Concessionária de Rodovias S/A. Nos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Sergipe os setores que mais demandaram desembolsos do BNDES foram, os de eletricidade e gás – para construção de parques eólicos, usinas termelétricas e linhas de transmissão, e administração pública. Em Alagoas a indústria química, através da Braskem S/A, foi quem mais demandou recursos do banco, seguido dos setores de administração pública, coque petróleo e combustível (através da Bioflex Agroindustrial LTDA.) e eletricidade e gás.

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

Na região Sul houve, de forma geral, uma maior distribuição das operações em diferentes setores. No Rio Grande do Sul destacaram-se os setores de eletricidade e gás, coque, petróleo e combustível e celulose e papel. Em Santa Catarina foram os setores de eletricidade e gás, administração pública e equipamentos de transporte. Já no Paraná destacaram-se os setores de celulose e papel, eletricidade e gás, água, esgoto e lixo, atividades auxiliares ao transporte, produtos alimentícios e telecomunicações. Entre os clientes que mais receberam recursos do BNDES em termo de volume de dinheiro estão: Klabin S/A, Estado do Paraná, Foz do Chapeco Energia S/A, Refinaria Alberto Pasqualini S/A, Bram Offshore Transportes Marítimos LTDA; Weg Equipamentos Eletricos S/A, ALL

America Latina Logistica S/A, Estado do Rio Grande do Sul, Companhia de Saneamento do Parana, Rio Grande Energia S/A e Renault do Brasil S/A.

No Sudeste os principais setores beneficiados foram: eletricidade e gás, atividades auxiliares ao transporte e transporte terrestre em São Paulo; outros equipamentos de transporte, eletricidade e gás e transporte terrestre no Rio de Janeiro; metalurgia, eletricidade e gás, veículo reboque e carroceria em Minas Gerais e; administração pública, eletricidade e gás, metalurgia e indústria extrativa no Espírito Santo. Os maiores clientes do BNDES em termos de valores desembolsados foram: disparado na frente o Governo do estado de São Paulo, seguido de Concessionaria do Aeroporto Internacional de Guarulhos, CIA de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, Companhia Paulista de Força e Luz, Eletropaulo Metropolitana Eletricidade De São Paulo S/A, Marfrig Alimentos S/A, Telefonica Brasil S/A, Companhia Brasileira de Alumínio, Aeroportos Brasil - Viracopos S/A e o Grupo JBS em São Paulo. No Rio de Janeiro, também disparado da frente está a Petrobrás, seguida por: Governo do estado do Rio de Janeiro, Grupo Light, Grupo LLX, Telemar Norte Leste S/A, Município do Rio de Janeiro, Thyssenkrupp Companhia Siderúrgica Do Atlantico, Cia Brasileira de Offshore, Companhia Siderúrgica Nacional e Grupo STX. Em Minas Gerais foram: Fiat Automoveis S/A, Vale, Gerdau Açominas S/A, Votorantim Metais Zinco S/A, Secretaria de Fazenda do Estado de Minas Gerais, Companhia Siderúrgica Nacional, Autopista Fernao Dias S/A, Estado de Minas Gerais e Companhia Nacional de Cimento – CNC. No Espírito Santo foram o Governo do estado do Espirito Santo, a Arcelormittal Brasil S/Aa , Espirito Santo Centrais Eletricas S/ A e a Fibria Celulose S/A.

O BNDES teve papel fundamental no financiamento de grandes obras de infraestrutura – com destaque para a infraestrutura energética e de transportes. A seqüência de mapas das figuras 2, 3 e 4, mostra as distribuições espaciais dos 20 principais setores que mais receberam recursos ao longo do período 2003 – 2014 (em ordem decrescente da esquerda para a direita e de cima para baixo).

Eletricidade e Gás ocupam o primeiro lugar nos três períodos analisados. A diferença é que antes a maior parte dos valores desembolsados para este setor encontrava-se no sudeste, e passaram a ser localizadas no Norte do país, além de este setor ser cada vez mais demandado para fontes alternativas de energia (que demandam menos investimentos se comparado com as UHEs) - como é o caso das e das PCHs, demandadas em diversos estados, e da energia eólica cada vez mais presente principalmente no nordeste brasileiro. Transporte terrestre variou entre a 3ª e 4ª posição no ranking e metalurgia caiu da 6ª para a 18ª posição. Coque, petróleo e combustível teve um pico de demandas entre 2007 e 2010, saltando da 10ª para a 2ª e depois caindo para a 7ª posição. Contudo, nenhum outro setor

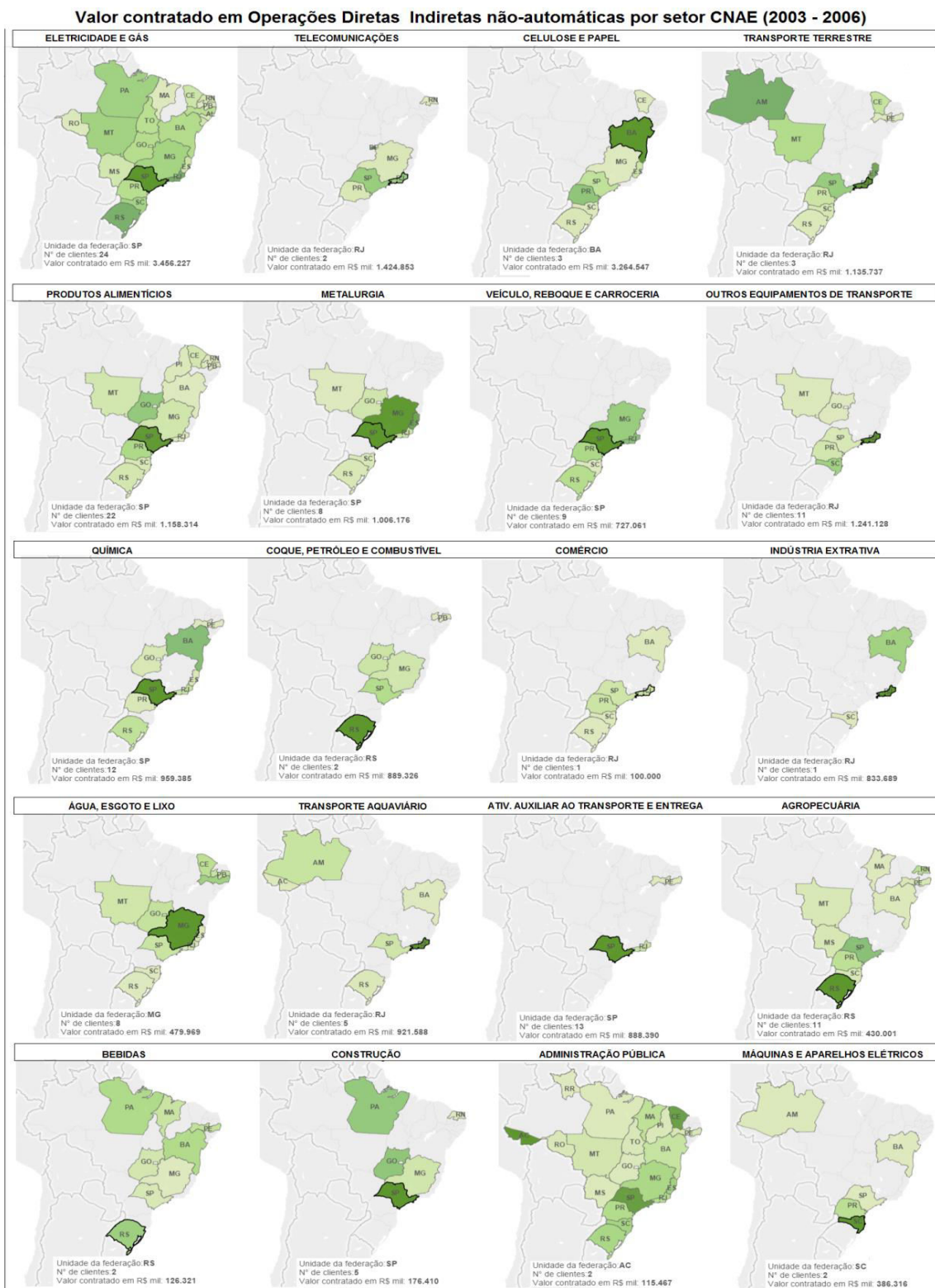


apresentou uma variação tão significativa quanto a administração pública, que saltou da 19ª para 5ª e em seguida para a 2ª posição.

Principalmente a partir do ano de 2007 a quantidade de operações entre o BNDES e governos estaduais e municipais aumentou consideravelmente, tanto em quantidade de operações quanto em valores desembolsados. A quantidade e o valor total das operações aumentaram significativamente, e o Banco tornou-se um importante credor tanto do capital privado quanto do setor público. Pode parecer contraditório, mas esta é uma característica do processo de neoliberação: a reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado (WERNER e HIRT, 2017), na qual os processos de mercantilização e de difusão da lógica de mercado são “mediados através de instituições do Estado em uma variedade de arenas políticas”. A neoliberalização é “uma forma particular de reorganização regulatória: envolve a recalibração de modos de governança institucionalizados [...] e de modo mais geral das relações Estado-economia” (PECK, THEODORE e BRENNER, 2012, p. 18). Como apontam Werner e Hirt (2017), não se pode esquecer que ocorreram transformações na relação entre o Estado e oferta de serviços públicos verificadas no Brasil a partir de fins da década de 1980. A própria Constituição Federal, em seu artigo 175 referente à concessão e permissão da prestação de serviços públicos. O referido artigo foi regulamentado pela Lei de Concessões (Lei nº 8.987, de 1995).

Assim, o fato de os empréstimos do BNDES terem sido realizados juntos à administração pública direta não significa que o setor privado não tenha se beneficiado. Com o passar do tempo os empréstimos foram sendo destinados a uma quantidade maior de finalidades, tendo começado em 1994 com conservação do meio ambiente, passado timidamente durante o período FHC para infraestrutura, geração de emprego e renda e risco social, e ampliando em termos quantitativos e qualitativos a partir de 2003 e principalmente de 2008, onde agora são destinados também para educação, informática nas escolas, transporte escolar, transporte urbano, saúde, meio ambiente, saneamento ambiental, modernização da gestão tributária, modernização de sistema de radiodifusão, infraestrutura, aquisição de máquinas e equipamentos, projetos multissetoriais integrados, etc. Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Acre e Santa Catarina foram, respectivamente, os estados que mais recorreram ao Banco (lembrando que as operações são com as esferas estaduais e municipais). Contudo, São Paulo, Rio de Janeiro e Ceará foram os estados que mais receberam em termos de valores reais. No Rio de Janeiro os projetos que mais demandaram recursos foram para a expansão de metrô e a Arena Maracanã. Em São Paulo foram a construção de um complexo hospitalar, o metrô e construção de penitenciárias, e no Ceará foram para obras de ampliação do porto, para o metrô e para apoiar o plano de investimento do estado do ceara, constantes do plano plurianual.

Figura 2 - Distribuição espacial das Operações Diretas e Indiretas não-automáticas segundo setor CNAE (2003-2006)

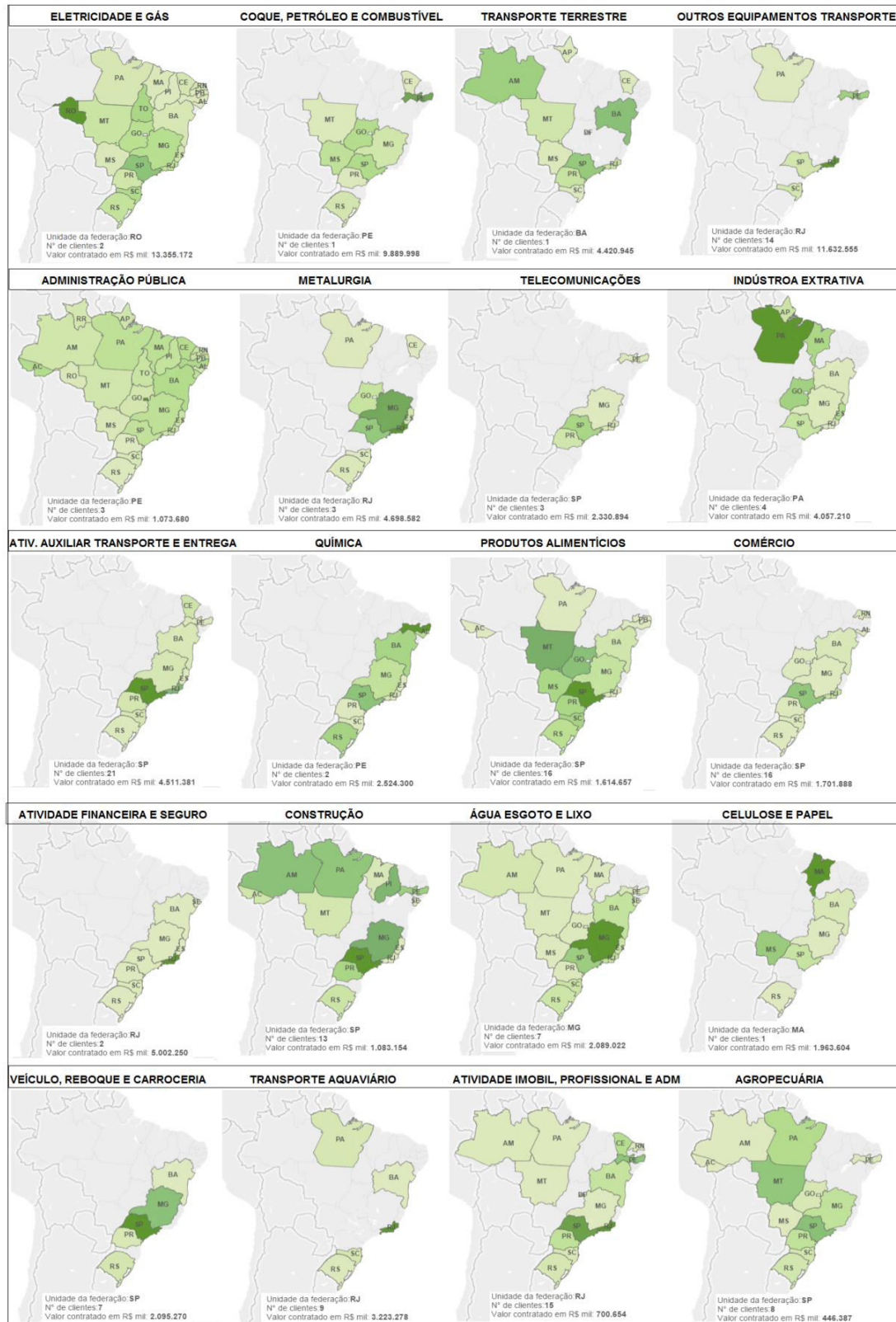


Adaptado de: BNDES

Elaborado por Carla Hirt

Figura 3-Distribuição espacial das Operações Diretas e Indiretas não reembolsáveis segundo setor CNAE (2007-2010)

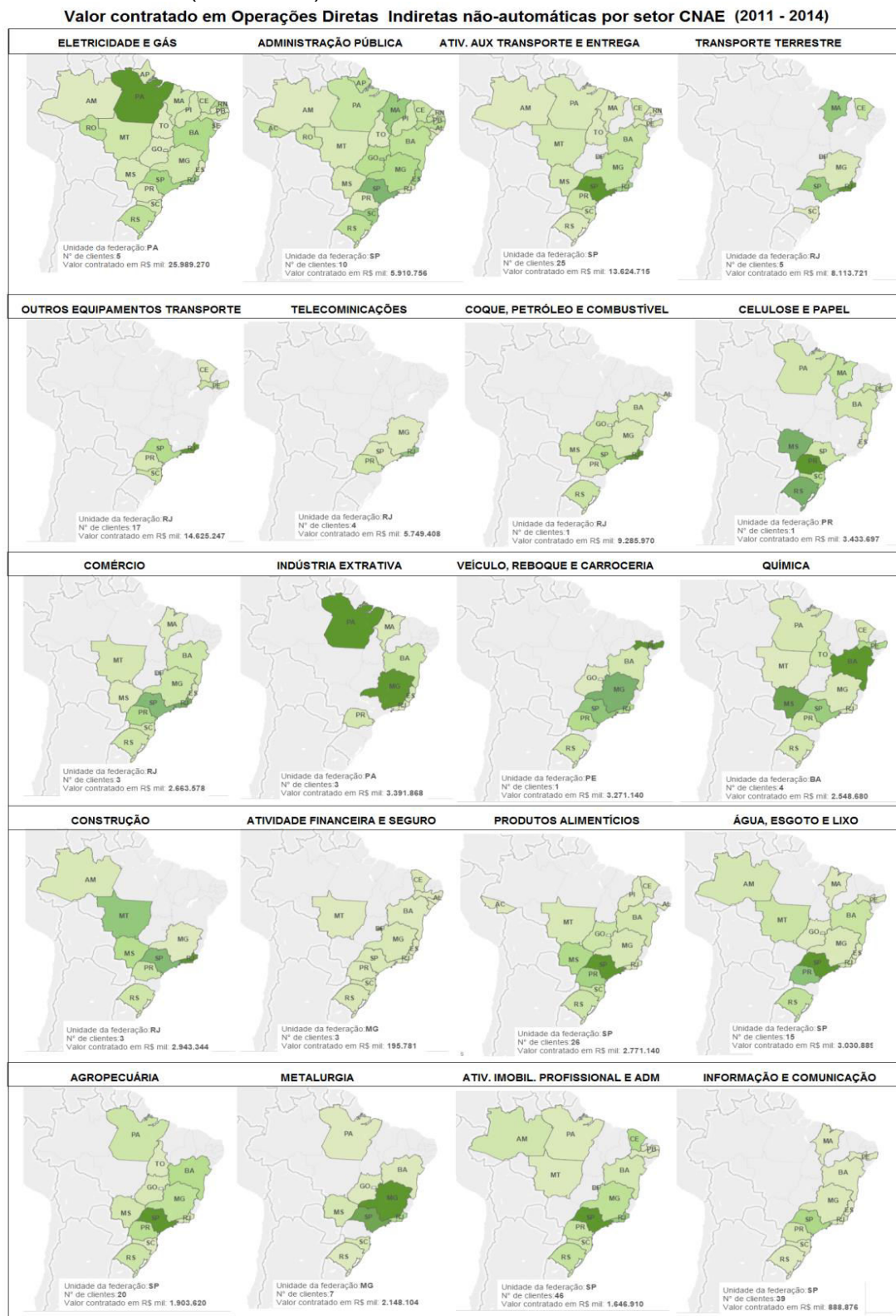
Valor contratado em Operações Diretas Indiretas não-automáticas por setor CNAE (2007 - 2010)



Adaptado de: BNDES

Elaborado por Carla Hirt

Figura 41 - Distribuição espacial das Operações Diretas e Indiretas não-automáticas segundo setor CNAE (2011-2011)



#### 4. Considerações finais

Entre os anos 1980 e 1990, o Brasil passou por profundas mudanças na agenda governamental – sobretudo no que diz respeito às orientações políticas e econômicas. Na segunda metade da década de 1980, houve uma significativa reorientação do BNDES, uma guinada de um banco que buscava se fortalecer enquanto instituição para promover o desenvolvimento, para um banco com orientação mercadológica com planejamento a curto prazo, voltado a promover os clientes que tivessem condições de se integrar e competir no mercado internacional. Com isso esta instituição pública passou a selecionar e apoiar projetos não mais focando nos meios e nos fins, mas na avaliação do risco econômico de empreendimentos e no potencial competitivo dos seus *clientes*, sob a retórica do pragmatismo e da análise técnica.

No início da década seguinte, com o incentivo do BNDES, o Estado foi abrindo mão de ter um poder de coordenação estruturante. A partir do Plano Real ainda no governo de Itamar Franco e com a consolidação nos governos de Fernando Henrique Cardoso, estabeleceu-se a supremacia de um bloco no poder de orientação neoliberal e sob a hegemonia do capital financeiro. No governo de FHC os rumos do desenvolvimento foram confiados ao Mercado, e houve um forte enquadramento do Banco à lógica neoliberal.

A partir de 2003, com as mudanças na cena política e a intensificação de disputas entre distintas estratégias de desenvolvimento, houve uma reacomodação no bloco no poder, processo em que a tecnoburocracia e a cúpula do BNDES tiveram um relevante papel. Apoiando-se na sua tradicional função de agência de fomento ao desenvolvimento nacional, o BNDES foi o lugar em que se rearticularam estratégias de retomada dos investimentos produtivos. No governo, sobretudo no início do mandato de Lula, houve conflitos a respeito dos rumos desta instituição entre representantes de frações de classe com perfil mais financista, e os representantes com viés mais desenvolvimentista. Na instituição, prevaleceu a corrente que somava esforços para que o Banco reassumisse sua tradição e intensificasse sua função de financiador do investimento de longo prazo. O Banco consolidou-se também como o lugar onde se elaboraram estratégias de desenvolvimento, assim como ele também foi o produto de estratégias.

A burguesia interna - sobretudo a representada pelo capital produtor e exportador de *commodities*, pelas grandes empreiteiras e pelos grupos do comércio varejista (que se favoreceram de conjuntura internacional favorável) - passaram se articular e a exercer grande influência nas políticas do Estado, o que se refletiu nas grandes operações financiadas pelo BNDES. Assim, concorda-se com Filgueiras (2015), que aponta que houve, neste período, um crescimento da influência de outras frações do capital na condução do Estado. Estas frações se articularam no interior do Estado sobretudo via BNDES e também através dos grupos de pensões. Tudo isso, contudo, sem atingir de forma incisiva os

interesses fundamentais do capital financeiro – o que fica evidente pelos crescentes lucros no setor.

O próprio BNDES, inclusive, assumiu crescentemente o papel de capital financeiro, promovendo a concentração, centralização e internacionalização principalmente de capitais vinculados aos setores exportadores de *commodities* e à indústria extrativa, além das grandes empreiteiras nacionais. Assim, o Banco atuou como uma espécie de recondicionador do grande capital de atuação nacional, dando suporte financeiro formação de grandes grupos econômicos.

Entendeu-se que conjuntamente o Padrão de Desenvolvimento Liberal Periférico se caracterizou-se por uma flexibilização no chamado “tripé macroeconômico”, que, além de ter reacomodado as distintas frações do capital no interior do bloco no poder, permitiu que, via mercado, fossem passivamente sendo incorporadas algumas demandas de setores populares. No BNDES, sobretudo após a crise de 2008, a oferta de crédito foi crescentemente expandida para MPMEs, sem, contudo, tocar nos interesses dos grandes grupos econômicos. Estes não deixaram de receber crescentes montantes de recursos para se expandirem. Nas operações internacionais – não abordadas neste artigo – houve inclusive a nítida concentração de recursos nos grandes grupos empresariais.

No que diz respeito aos grupos do chamado setor “minero-metalúrgico-energético-empresário” (COLETIVO, 2012), estes se beneficiaram tanto através de GPIs planejados pelo governo e financiados pelo Banco em território nacional, quanto através de projetos de infraestrutura financiados pelo Banco em países latino-americanos e africanos, seguindo orientações tanto da política diplomática adotada a partir de 2003 (reforçando os laços Sul-Sul), quanto as políticas idealizadas no âmbito do MDIC e do próprio BNDES, de apoio à inserção internacional. O Banco acabou seguindo e reforçando um ideário de desenvolvimento que entende que a inserção internacional do país teria capacidade de reduzir as distâncias entre o Brasil e os países desenvolvidos. Contudo, foi justamente esta estratégia que o reforçou a tendência à uma especialização produtiva e comercial regressiva e à desindustrialização e, à inserção regressiva do Brasil na divisão internacional do trabalho.

Entende-se que na cena política houve esforços políticos para se implementar mudanças que tivessem mais alcance social, mas o governo não se empenhou em forjar uma hegemonia ideológica, que passasse por soluções fora de discursos de desenvolvimento que não problematizassem a lógica capitalista e aos processos de neoliberalização.

### **Bibliografia:**

BNDES. Relatório anual de atividades de 2004. Rio de Janeiro: BNDES.  
BNDES. Relatório anual de atividades de 2005. Rio de Janeiro: BNDES.

- BNDES. Relatório anual de atividades de 2008. Rio de Janeiro: BNDES.
- BNDES. Relatório anual de atividades de 2009. Rio de Janeiro: BNDES
- BNDES. Relatório anual de atividades de 2010. Rio de Janeiro: BNDES
- BNDES. Relatório anual de atividades de 2011. Rio de Janeiro: BNDES
- BNDES. Relatório anual de atividades de 2012. Rio de Janeiro: BNDES
- COLETIVO brasileiro de pesquisadores da desigualdade ambiental. Desigualdade ambiental e acumulação por espoliação: o que está em jogo na questão ambiental, in e-cadernos CES, n. 17, 2013, p. 190-20. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/e-cadernos/pages/pt/indice.php>>. Acesso em: 10 dez. 2013
- COSTA, Karen Fernandez. BNDES: atuação, papel e ideário nos governos Fernando Henrique e Lula . XXX Encontro Anual ANPOCS. 2006.
- FILGUEIRAS, Luiz ; PINTO, Eduardo Costa . Governo Lula: contradições e impasses da Política Econômica. In: Osmar Sepúlveda; Fernando Pedrão. (Org.). Reflexões de Economistas Baianos 2005. Salvador - Bahia: Conselho Regional de Economia - 5a Região / Bahia, 2005, v. 5, p. 153-183.
- FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. Enpublicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9
- FILGUEIRAS, Luiz. "Notas para a análise de conjuntura". Texto para Discussão 015/2015,. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015
- HIRT, C. O lugar e o papel do BNDES no desenvolvimento brasileiro. 2016. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- LASTRES, Helena Maria Martins et al. O apoio ao desenvolvimento regional: a experiência do BNDES e oportunidades para avanços. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, n. 42, p. 5-46, dez. 2014
- PECK, J.; THEODORE, N.; BRENNER, N. Depois da Neoliberalização. Cadernos Metrópole, Volume: 14, Nº: 27, jan/jun 2012
- PINTO, Eduardo Costa. Bloco no poder e governo Lula: grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano. 2010. 307f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.
- RAMALHO, Y.; CAFÉ, S.; COSTA, G. Planejamento corporativo 2009-2014. In: Além, A. C.; Giambiagi, F. (org.). O BNDES em um Brasil em transição. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.
- TEIXEIRA, R. A. ; PINTO, E. C. . A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. Economia e Sociedade (UNICAMP. Impresso), v. 21, p. 909-941, 2012.
- VAINER, C. B. . Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial. In: DINIZ, Célio Campolina. (Org.). Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil. 1ed. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2007, v. 1, p. 103-130.
- SALLUM JR, Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. Tempo soc. [online]. 1999, vol.11, n.2, pp. 23-47. ISSN 0103-2070.
- WERNER, D. ; HIRT, C. O BNDES na estruturação dos espaços urbanos: a cidade neoliberal. In: Anais do XV SIMPURB. Salvador. Bahia, 2016.
- WERNER, D. . Intervenção regional dos grandes projetos hidrelétricos: os casos das hidrelétricas de Sobradinho e Itaparica e reflexões sobre o período recente. Leituras de Economia Política (UNICAMP) , v. 18, p. 45-71, 2011
-