



**ENAN  
PUR** 2023  
Belém 22 a 26 de maio



## Da integração moderna à (des)integração neoliberal: Estado e território no Brasil por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (2003-2019).

Carla Hirt  
IFRJ e PPGDT/UFRRJ

Javier Walter Ghibaudi  
Departamento de Economia/UFF

### Sessão Temática 2: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

*Resumo. O objetivo deste trabalho é analisar as mudanças e permanências na ação estatal sobre a acumulação de capital no Brasil e sua articulação territorial, tomando como caso de estudo o BNDES nos períodos de 2003-2014 e 2016-2019. O método de investigação envolveu a análise de bibliografia e estatísticas, documentos e entrevistas com funcionários do BNDES. Observou-se que, apesar de ter um corpo técnico e burocrático qualificado e prestigioso, e mesmo tendo duplicado sua capacidade financeira, os recursos do Banco de 2003 a 2014 seguiram a especialização regressiva da década de 1990. Houve significativas mudanças, entretanto, em setores específicos: um crescimento dos investimentos públicos em infraestrutura, uma maior participação de micro, pequenas e médias empresas via Cartão BNDES e uma mudança no perfil das exportações em favor da América do Sul e da África lusófona. Com as mudanças de governo no ano de 2016, várias medidas do BNDES foram revertidas, destacando-se sua descapitalização e a perda de poder de financiamento em mais de 50%, bem como a intenção de redirecionar a atuação do BNDES ao papel de estruturador de propostas de desestatização de empresas da administração pública indireta e como principal fonte de financiamento público para uma nova rodada de privatizações.*

*Palavras-chave. Estatalidade; Desenvolvimento Econômico; BNDES; Neoliberalização.*

#### Tradução do título em inglês

**Abstract.** *The objective of this study is to analyze the changes and permanencies in state action on capital accumulation in Brazil and its territorial articulation, taking the BNDES as a case study in the periods 2003-2014 and 2016-2019. The investigation method involved the analysis of bibliography and statistics, documents and interviews with BNDES employees. It was observed that, despite having a qualified and prestigious technical and bureaucratic body, and even having doubled its financial capacity, the Bank's resources from 2003 to 2014 followed the regressive specialization of the 1990s. There were significant changes, however, in sectors specific: an increase in public investments in infrastructure, a greater participation of micro, small and medium-sized companies through the BNDES Card and a change in the profile of exports in favor of South America and lusophone Africa. With the changes of government in 2016, several BNDES measures were reversed, highlighting its decapitalization and the loss of financing power by more than 50%, as well as the intention to redirect the BNDES' performance to the role of structuring proposals for the privatization of indirect public administration companies and as the main source of public financing for a new round of privatizations.*

*Keywords: Statehood; Economic development; BNDES; Neoliberalization.*

## Tradução do título em espanhol

**Resumen.** *El objetivo de esta ponencia es analizar los cambios y permanencias en la acción estatal sobre la acumulación de capital en Brasil y su articulación territorial tomando como caso de estudio el BNDES en el período 2003-2014 y sus desdoblamientos en el período 2016-2019. El método de investigación involucró el análisis de bibliografía y de estadísticas, documentos y entrevistas a funcionarios del BNDES. Se observa que pese a tener un personal técnico y burocrático calificado y prestigioso, y haber duplicado su capacidad financiera, los recursos del Banco de 2003 a 2014 siguieron la especialización regresiva de la década de 1990. Hubo cambios significativos, entretanto, en sectores específicos: un crecimiento de la Inversión Pública en infraestructura, una mayor participación de pymes via la tarjeta BNDES y un cambio en el perfil de las exportaciones privilegiando América del Sur y países africanos de lengua portuguesa. Con los cambios de gobierno en 2016, se revirtieron varias medidas del BNDES, destacando su descapitalización y pérdida de poder de financiación en más del 50%, así como la intención de reorientar la actuación del BNDES al papel de estructurador de propuestas de privatización de empresas de la administración pública indirecta y como principal fuente de financiación pública para una nueva rueda de privatizaciones.*

*Palabras clave: Estatalidades; Desarrollo Económico; BNDES; Neoliberalización.*

## 1. Introdução

Em seus três séculos de formação colonial, o Brasil foi moldado pelo sentido da colonização: o fornecimento de produtos de interesse da acumulação mercantil europeia (Prado Jr., 2011). Este objetivo externo não integrou um território nacional nem reforçou a centralização do poder político. Mesmo após sua independência em 1822, consolidou-se uma organização territorial fragmentada em que suas várias elites locais se articulavam apenas para garantir suas produções primárias-exportadoras e cooperavam para a manutenção da escravidão, formalmente abolida apenas em 1888, apesar da pressão internacional (Porto-Gonçalves, 2006). Nesse sentido, reconhece-se que somente a partir de 1930, na chamada Era Vargas (1930-1964), que há busca-se a formação de um Estado Nacional Moderno, visando criar normas, infraestrutura e instituições de caráter verdadeiramente nacional em um país de dimensões continentais. É nesse período que o Brasil deixa de ser um país fundamentalmente rural para ser um país urbano e industrial, ao contrário de suas elites e em um movimento que, paradoxalmente, começou politicamente devido às resistências nas margens de seu território (Fausto, 1970; Demier, 2013). Isso acontece, não por acaso, no momento de crise do sistema capitalista internacional e quando se rompeu a tradicional inserção primária-exportadora brasileira.

Bielschowsky (2000) situa as origens do desenvolvimentismo entre os anos de 1930 e 1944. Em um contexto de ataque ao livre-cambismo associado à defesa do protecionismo (desencadeados com a crise econômica), uma nova elite técnica, civil e militar se instalou nas instituições de orientação e controle implantadas pelo Estado. Quatro elementos ideológicos medulares passaram a se sobrepôr ao ideário que vigorava até então: (i) entendimento de que era necessário implantar um setor industrial integrado, capaz de produzir insumos e bens de capital indispensáveis à produção de bens finais; (ii) necessidade de instituir um mecanismo de centralização de recursos financeiros capazes de viabilizar a acumulação industrial pretendida; (iii) a ideia de intervenção estatal em apoio à iniciativa privada ganha maior legitimação entre as elites empresariais, assim como manifestações favoráveis ao planejamento; (iv) nacionalismo econômico, com o crescimento do anti-imperialismo clássico, de defesa de barreiras alfandegárias e do controle nacional sobre os recursos naturais. A industrialização seria, segundo o ideário desenvolvimentista, a via da superação da pobreza e do subdesenvolvimento. Mas o país não conseguiria industrializar-se somente por meio dos impulsos do mercado,

dependendo também da intervenção do Estado (intervencionismo). O planejamento estatal definiria a expansão dos setores econômicos e quais seriam os instrumentos necessários para isso. Portanto, a participação do Estado na economia seria benéfica, captaria recursos e os investiria onde a iniciativa privada se mostrava incapaz de atender às necessidades do desenvolvimento (Bielchowsky, 2000). Ou seja, o planejamento estatal teria a função técnica de alocação dos recursos, com uma suposta neutralidade.

Na década de 1930 são criadas as Leis nacionais para regular desde os recursos naturais até as relações de trabalho com a Consolidação da Legislação Trabalhista (CLT), que criou um mercado de trabalho capitalista reconhecendo os direitos trabalhistas e estruturando as instâncias de negociação sindical e patronal. No pós-guerra, em particular, acelera-se uma ação estatal de industrialização orientada pelo planejamento, criando uma série de empresas públicas e de infraestrutura que permitiriam uma maior capacidade de poder estatal no vasto território, o que autores como Mann chamam, justamente, de uma maior poder infraestrutural (Mann, 2006). Assim, na década de 1950, foram criadas as empresas estatais de petróleo –Petrobrás–, as mineradoras da Vale do Rio Doce e o então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

Neste artigo nos interessa tomar como estudo de caso o atual BNDES, questionando quais as principais mudanças e permanências em sua ação para promover a acumulação de capital no Brasil e suas formas de articulação territorial. Nosso recorte centra-se no período 2003-2014, englobando os três primeiros governos nacionais do Partido dos Trabalhadores (PT) e seu discurso de um "novo" ou "social" desenvolvimentismo. Propomos observar, complementarmente, as duplicações e contrastes com a situação do período 2016-2019. É um recorte temporal que tenta captar, por um lado, o discurso e a ação concreta do Estado no momento em que se anunciava publicamente um retorno aos valores desenvolvimentistas dos anos 1950, no sentido de uma recuperação do poder de decisão do Estado na dinâmica econômica e territorial em contraposição ao discurso explicitamente neoliberal dos anos 1990. Por outro lado, é uma reflexão crítica que dialoga com os autores que enfatizam a continuidade do processo de neoliberalização nas primeiras décadas do século 21 (Brenner et al. 2010; Fernández, 2016).

Nosso principal objetivo é analisar as mudanças e permanências da ação estatal sobre a acumulação de capital no Brasil e sua articulação territorial, tomando o BNDES como um estudo de caso. Os objetivos específicos são investigar e analisar as normas e recursos financeiros específicos executados pelo Banco, observando sua distribuição por setores produtivos, grupos empresariais beneficiados e articulações territoriais. Também é interessante observar a relação dessa ação com outras políticas governamentais importantes no período, como o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC - e sua articulação com outras diretrizes governamentais, como o incentivo à cooperação com os países do Sul - fundamentalmente América do Sul e África.

O método de pesquisa envolveu a discussão da bibliografia sobre o assunto e a análise de estatísticas operacionais do BNDES, documentos com diretrizes, balanços e relatórios anuais do BNDES, além de entrevistas com seus funcionários e dirigentes. Dessa forma, este artigo atualiza e amplia questões e informações de um amplo trabalho de pesquisa coletiva desenvolvida entre 2012 e 2018<sup>1</sup>, e discussões de encontros e discussões mais recentes (Ghibaudi et al., 2021 e Werner e Hirt, 2021). Procurou-se também ver a ação da burocracia estatal concreta em sua inter-relação com agentes e grupos privados, entendendo o Estado como a arena e condensação das relações de classe e frações de classe em conflito e alianças (Poulantzas, 2005). Na mesma linha, consideramos reflexões sobre o caráter público e privado das relações financeiras modernas, bem demonstrado pelo antropólogo Hart (1986).

1 Este amplo trabalho de pesquisa foi realizado por meio de programas de Pesquisas intitulados "BNDES, financiamento público e capital privado: Dimensões políticas, institucionais, socioeconômicas e territoriais" e "BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil no contexto nacional e internacional", realizados em diferentes eixos analíticos por Carla Hirt, Deborah Werner, Flávia Braga Vieira, Igor Latuf, Javier Ghibaudi, Luis Novoa, estes programas de pesquisa foram coordenados pelo Professor Carlos B. Vainer.

Este artigo está dividido em 4 seções, incluindo esta Introdução. Na segunda seção estudamos o BNDES no período 2003-2014, na terceira tratamos de sua situação mais recente entre 2016-2019 e na última apresentamos nossas considerações finais.

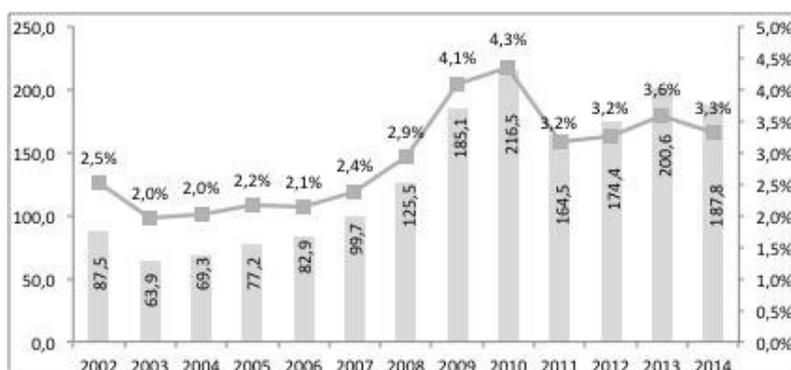
## 2. A estratégia de conglomeração do BNDES nos governos do PT (2003-2015): a manutenção do padrão de acumulação pré-existente e mudanças restritas.

Tomando como base para esta seção o que foi desenvolvido em publicações anteriores (Vainer e Vieira, 2017) (Hirt, 2019) (Ghibaudi e Werner, 2019) (Ghibaudi et al., 2021) podemos destacar que nos três governos do PT (2003- 2006; 2007-2010; 2011-2014), o BNDES estava estruturando uma estratégia de apoio à formação de grandes grupos público-privados. Segundo seus defensores, tal diretriz partia do entendimento de que seria por meio de um processo de conglomeração que o Brasil iria completar seu processo de industrialização tardia, tomando como modelo a experiência de desenvolvimento alemão e sul-coreano e a partir da análise de referências desenvolvimentistas como Maria Conceição Tavares. Foi durante a gestão de Luciano Coutinho (2007-2016) - o mandato mais longo da história do Banco até o momento - que o BNDES tentou implementar essa diretriz.

Conforme enfatizamos em trabalhos precedentes (Ghibaudi, 2017) (Hirt, 2019) no contexto da rearticulação política interna diante da crise por escândalos de corrupção em 2005-2006, e principalmente com o surgimento da crise internacional em 2008, o BNDES foi o protagonista da gestão e dos recursos de uma política econômica que pretendia apoiar o investimento através de uma maior presença direta do Estado - via empresas públicas -, associada a grandes grupos privados - via grandes projetos que associavam empresas públicas e privadas e fundos de bancos públicos e paraestatais (fundos de pensão para trabalhadores de empresas públicas) - e até reforçando recursos públicos em grupos privados pré-existent.

Seu volume de empréstimos, a preços constantes de 2014, dobrou entre 2007 e 2010 e atingiu quase 170 bilhões de reais correntes naquele ano (cerca de 85 bilhões de dólares), dobrando também sua participação em relação ao PIB do país (de 2% do PIB em 2003 para 4,3% em 2010) como pode ser visto na figura 1. Em relação ao financiamento por meio da compra de ações por meio do fundo BNDESPar, o valor de suas participações passou de 25.000 milhões de reais em 2007 para mais de 100.000 milhões de reais (50.000 milhões de dólares) em 2012.

Gráfico 1. República Federativa do Brasil. Empréstimos anuais pagos pelo BNDES (em R \$ bilhões em 2014 \* e em% do PIB), 2002-2014

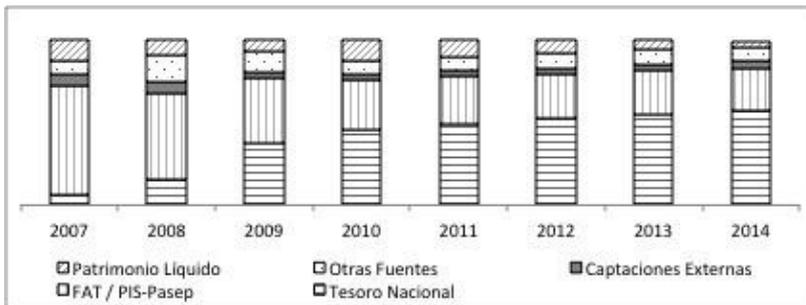


\* Valores deflacionados por índice IGP-DI, ano referência 2014.

Fonte: Elaboração própria com base em estatísticas operacionais do BNDES e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Esse protagonismo se deu pela forte capitalização do Banco com recursos diretos do Tesouro Nacional que se somaram e superaram em termos relativos às suas fontes tradicionais baseadas nos impostos sobre as relações salariais. Esta modificação, aliás, foi particularmente criticada por setores ortodoxos ligados a bancos privados com articulação multinacional - principalmente o grupo ITAÚ-BBVA - por permitir, sem mediação parlamentar, um aumento significativo da importância da banca pública no setor financeiro nacional (Torres Filho e Da Costa, 2012).

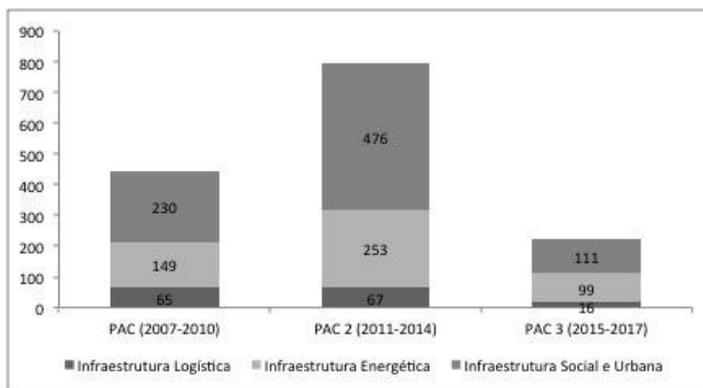
Gráfico 2. República Federativa do Brasil. Ativos do BNDES por fonte de recursos em percentual. 2007-2014



Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios anuais do BNDES 2007-2014.

Essa maior capacidade financeira do BNDES também está relacionada ao fato de ele ser o gestor do então principal programa do Poder Executivo Federal de fomento aos Investimentos no Brasil, o chamado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado formalmente em 2006.

Gráfico 3. República Federativa do Brasil. Investimentos concluídos no PAC (valores em R\$ bilhões, valores atuais). 2007-2017.



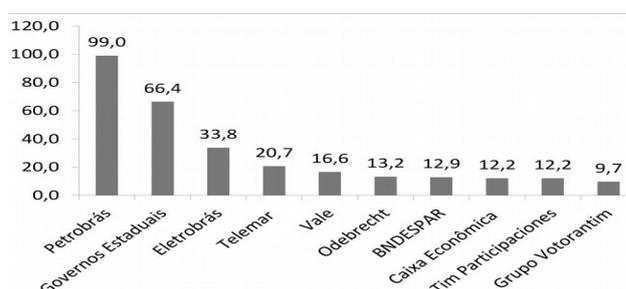
Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL, 2012, 2014 e 2018.

Apesar desse maior poder financeiro e acionário, se observa no destino dos recursos a permanência do padrão regressivo de especialização baseado em commodities industriais, estabelecido principalmente na década de 1990 na economia brasileira, (Ghibaudi, Lavarello e García, 2018). O Banco tem beneficiado as atividades intensivas em recursos naturais - tendência especialmente nítida desde 2009 como uma intervenção face à crise internacional. São esses os setores que o BNDES deu suporte com o destino de parte significativa da

infraestrutura construída no período - principalmente energia e transportes - e que desde 2009 ultrapassam 35% dos empréstimos. Também relevante é o setor de insumos básicos - petróleo, petroquímica, papel e celulose, cimento e siderurgia - que em 2009 e 2010 superou 25% dos empréstimos. Por sua vez, o setor da indústria de transformação mostra uma perda de participação relativa: cai para menos de 20% dos financiamentos, embora dentro dele os setores de alimentos e bebidas ganhem relevância. Ou seja, as atividades mais beneficiadas pelo BNDES corresponderam às commodities industriais (Medeiros, 2015) e seus investimentos associados – infraestrutura -, que, somadas às commodities agrícolas (que o Banco não financia de forma significativa), representam os setores produtivos privilegiados no padrão de crescimento do Brasil durante as décadas de 2000 e 2010, seguindo o padrão regressivo de especialização que se consolidou no Brasil e na América do Sul em geral na década de 1990.

Podemos observar também o campo de relações de agentes públicos e privados envolvidos na atuação do Banco. No período 2002-2014, é significativa a presença de financiamentos a órgãos da administração pública (governos estaduais e municipais) com 66,4 bilhões de reais (preços de 2014, equivalentes a mais de 30 bilhões de dólares) associados ao PAC. Da mesma forma, as empresas públicas (Petrobras, Eletrobras e outros agentes do Banco Público) se destacam com mais de 135 bilhões de reais em financiamentos, em projetos relacionados à exploração das reservas do Pré-Sal e à expansão do setor elétrico. Entre os beneficiários dos empréstimos, destacam-se também os grandes grupos privados com apoio estatal configurados a partir dos processos de privatização da década de 1990: a mineradora Vale do Rio Doce –16,6 bilhões de reais– e a telefônica Telemar –20,7 bilhões de reais .

Gráfico 4. República Federativa do Brasil. Empréstimos do BNDES. 40 principais operações contratadas, principais grupos beneficiários \*. 2002-2014 (em R \$ bilhões de 2014) \*\*



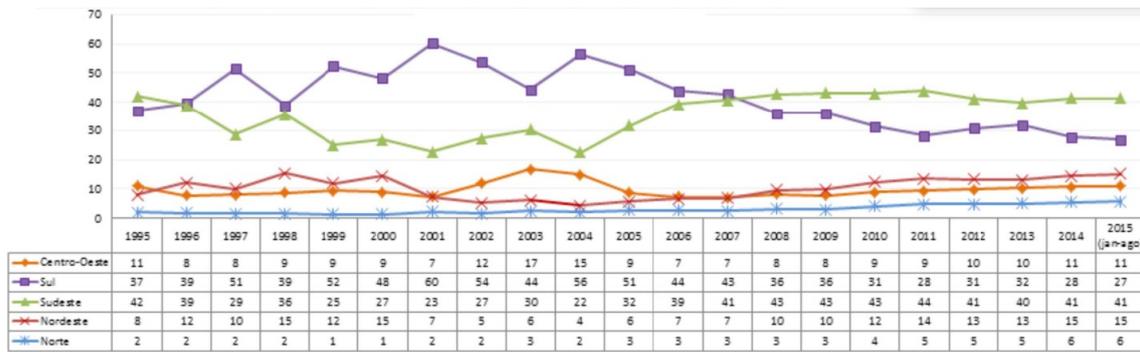
\* Calculado pela participação dos diferentes grupos econômicos nos projetos financiados.

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

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

Os empréstimos do BNDES no período também refletem uma relativa continuidade na distribuição regional dos recursos do Banco. Uma mudança, porém, é a perda de importância relativa das indústrias da região Sul, em favor do Sudeste, e o crescimento da região Norte, que está relacionado aos megaprojetos de hidrelétricas.

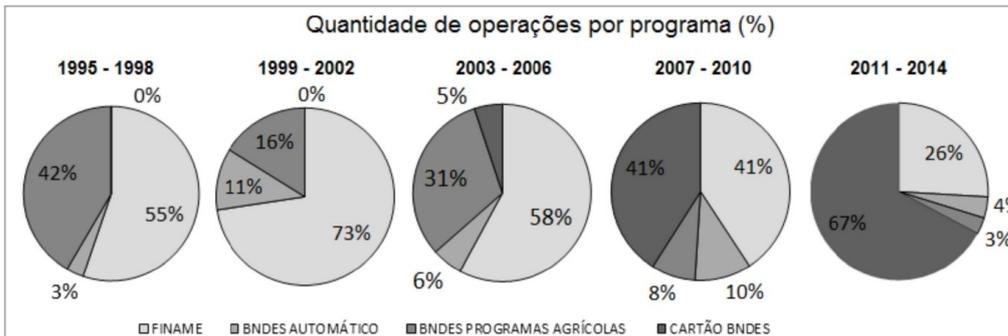
Gráfico 5. República Federativa do Brasil. Distribuição regional dos empréstimos bancários indiretos do BNDES em %. 1995-2015



Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios anuais do BNDES 1995-2015.

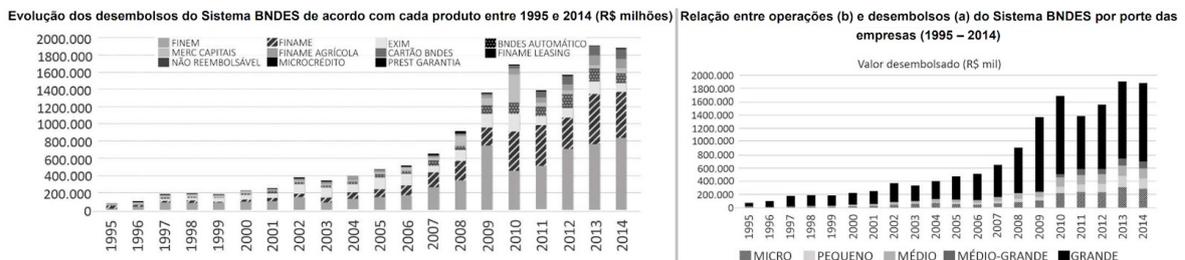
Dois novas políticas do BNDES no período tiveram sucesso em fazer mudanças, embora limitadas, dentro do perfil de empréstimo predominante do Banco. Por um lado, a criação do Cartão BNDES permitiu maior acesso às Pequenas e Médias Empresas (PMEs), com ampla disseminação territorial. Esta ação envolve a concessão de crédito rotativo por meio de cartão de crédito para PMEs, com taxa de juros subsidiada, e para seus gastos com fornecedores de bens e serviços nacionais previamente cadastrados no BNDES. Essa mudança se reflete, sobretudo, no número de operações via Cartão BNDES conforme demonstrado no gráfico 6 e na maior participação relativa, embora sempre minoritária em termos de volume de recursos mobilizados, do segmento de PMEs – gráficos 7 e 8.

Gráfico 6. República Federativa do Brasil. Quantidade de operações por linha de financiamento indireto do BNDES. 1995-2015



Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios anuais do BNDES 1995-2015.

Gráficos 7 e 8. Relação entre as operações do Sistema BNDES e os desembolsos por porte da empresa (1995 – 2014)

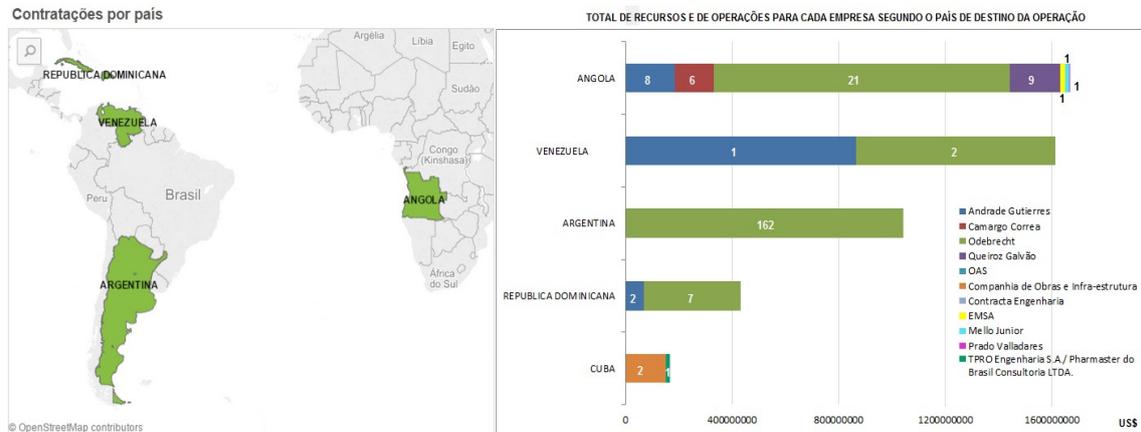


Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios anuais do BNDES 1995-2015.

Por outro lado, os programas de financiamento às exportações passaram a privilegiar setores de maior valor agregado, como transporte de bens e serviços de engenharia civil, com

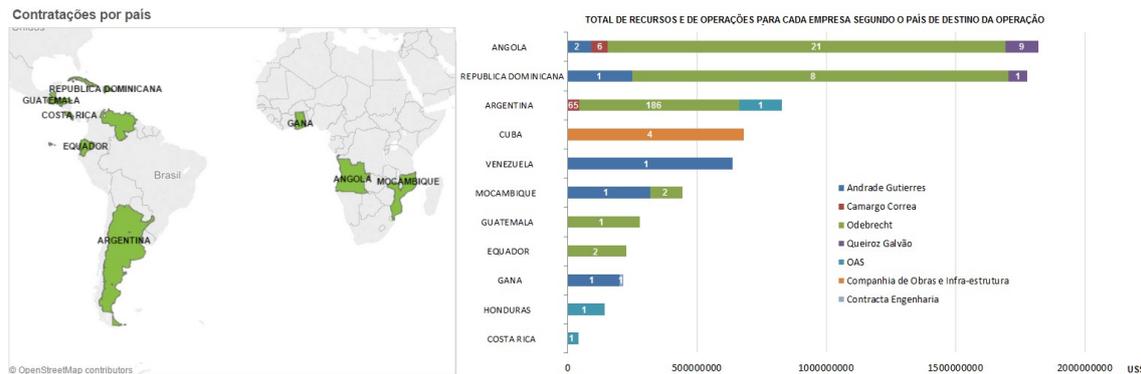
destaque para os países priorizados pela diplomacia brasileira no período, sobretudo países da América do Sul e países africanos luzófonos

Gráfico 9. República Federativa do Brasil. Financiamento para exportação de serviços de engenharia. 2007-2010 (número de operações e recursos em US \$ por país)



Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios anuais do BNDES 2007-2010

Gráfico 10. República Federativa do Brasil. Financiamento para exportação de serviços de engenharia. 2011 - 05/2015 (número de operações e recursos em US \$ por país)



Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios anuais do BNDES 2010-2015.

### 3. O BNDES em uma agenda de desmantelamento estatal: neoliberalização exacerbada na conjuntura recente (2016-2019).

Conforme enfatizamos em artigos anteriores (Ghibaudo e Werner, 2019) (Werner e Hirt, 2021) se os governos Lula, e principalmente os governos Dilma Rousseff, mantiveram os princípios de ajuste fiscal e abertura financeira, estes foram claramente ampliados no governo constituído com o golpe institucional de 2016, incorporando outros princípios re-regulatórios característicos da agenda neoliberal mais agressiva dos anos 1990. Assim, foi introduzida uma emenda constitucional para congelar os gastos públicos não financeiros por 20 anos – EC 95 / 2016–; se flexibilizou significativamente o mercado de trabalho mediante uma polêmica reforma trabalhista e; intensificaram-se as pressões para a realização de uma drástica reformulação do sistema de aposentadoria (Gentil; Puty, 2017), que foi aprovada em 2019.

Neste contexto, ademais, a privatização de bens públicos foi novamente promovida de forma explícita, recriando o Plano Nacional de Desestatização (PND) dos anos 1990, agora

batizado de Programa Associações de Investimento - PPI - e tendo novamente como promotor, gestor e financiador ao BNDES (Lei 13.334 de 2016). O Banco, de fato, passou a ocupar a função de estruturar e financiar projetos de privatização com recursos públicos, recriando e ganhando um lugar privilegiado em sua estrutura, uma área dedicada a essa função que “protagonizou” a atuação do Banco nos anos 1990 (Vainer e Vieira, 2017). Sob a diretriz da austeridade fiscal, e conforme revelado por documentos públicos e entrevistas com quadros do BNDES, os princípios de atuação do Banco na área de infraestrutura econômica e social tiveram como premissa a escassez de recursos para a gestão pública e a tentativa de substituí-los por privatizações e parcerias público-privadas – PPP –, onde se esperava que o BNDES formulasse os projetos, seu marco regulatório e seus financiamentos. Dessa forma, instrumentos já existentes, mas não tão desenvolvidos na gestão anterior – como as PPP e incentivos a debêntures - foram potencializados e, por outro lado, as privatizações voltaram a ser um objetivo fundamental do Banco, como na década de 1990.

Desta forma, é possível afirmar que o BNDES não é somente um financiador de projetos. A instituição tem atuado enquanto estruturador de modelos de gestão e oferta de serviços. Tal aspecto se evidencia a partir dos posicionamentos institucionais veiculados em documentos e canais de comunicação oficiais do Banco, bem como em declarações públicas de seus dirigentes. O Banco tem incentivado e dado suporte também para a realização de estudos para proposição de arranjos institucionais que promovam a atuação da iniciativa privada nos serviços e equipamentos públicos, visando a replicação dos modelos. Além disso, o BNDES também atua em demandas específicas do executivo federal para a implementação de políticas públicas.

Como já mencionado, o Banco tem constituído um corpo técnico e uma área interna voltados para o processo de desestatização. A atuação voltada à ampliação da participação privada nos serviços e equipamentos públicos aparece como uma nova fronteira de acumulação privada sob a retórica da falta de recursos ou ineficiência da gestão pública. O BNDES passa a agir como estruturador dos projetos de concessão e privatização, papel prioritário na agenda e na atuação da instituição partir de 2016, e que coaduna com as alterações legais e constitucionais que ampliam a participação privada, com destaque para o sector de saneamento básico, compreendidas à luz das reestruturações regulatórias orientadas pelos processos de neoliberalização.

Uma série de medidas e de difusão de discursos têm demarcado esse redirecionamento do Banco – que deixa de ser um Banco público de fomento para investimentos produtivos e se volta ao papel de desestatização guiado pelos interesses de curto-prazismo do mercado. Assim, o BNDES se furta de planejar no médio e no longo prazo setores da economia e também seus rebatimentos territoriais – passando a planejar a entrega dos mesmos (economia e território) aos interesses de entes privados sem compromissos para além dos acionistas que, diga-se de passagem, grosso modo não fazem muita questão de saber como os fluxos dos seus investimentos vão repercutir nos territórios no que diz respeito às vidas das pessoas.

Como já apontado em trabalhos anteriores (Werner e Hirt, 2021), com o estabelecimento do Programa de Parcerias para Investimentos (PPI – Lei 13.334/2016), do Governo Federal, o banco se tornou condutor dos processos de concessão e outras formas de desestatização de ativos. No âmbito da carteira do PPI, na primeira fase do programa, o BNDES priorizou o setor de saneamento sob a justificativa do déficit do país na prestação do serviço, com impactos na “saúde, qualidade de vida, na produtividade na educação e no trabalho, no meio ambiente e na geração de renda e empregos” (BNDES, 2016a).

Em 2017, Luciene Machado, Superintendente da Área de Saneamento e Transporte do BNDES, afirmou, em ocasião do 15º Fórum Latino Americano Brasileiro de Liderança Estratégica em Infraestrutura, que novos investimentos em infraestrutura dependem da realização de novos

leilões e concessões, “agenda em que o BNDES pode ter um papel importante como estruturador de projetos (Agência BNDES de Notícias, 2018).

Assim, a atuação do banco na estruturação de projetos identifica oportunidades para a iniciativa privada, de modo a conduzir o processo desde a fase de estudos e modelagem, até a assinatura do contrato de concessão entre os governos estaduais e as concessionárias. Maria Silvia Bastos, presidente do banco entre junho de 2016 a maio de 2017, foi a primeira a tomar a iniciativa, seguida pelos presidentes que a sucederam, de realizar um conjunto de estudos visando estruturar projetos de desestatização. Foi o caso, por exemplo, da Convocação Pública BNDES/FEP Pró-Estruturação de Projetos nº 01/2016 — Saneamento Básico, cujo objetivo foi selecionar e financiar, de forma não reembolsável, estudos técnicos independentes, para a estruturação de projetos de parcerias com a iniciativa privada, relativos a serviços públicos de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário (BNDES, 2016b).

Em 2019, o BNDES, sob a presidência de Gustavo Montezano, promoveu o evento “BNDES com ‘S’ de Social e de Saneamento”, em que apresentou os “modelos de negócios” para Alagoas (CASAL), Rio de Janeiro (CEDAE), Amapá (DEPASA) e Acre (CAESA), cuja ênfase estava na promoção da desestatização por meio de concessões e atração de investidores institucionais. De acordo com Paulo Guedes, Ministro da Economia, a missão do BNDES é priorizar o saneamento, por meio da coordenação dos investimentos em saneamento, a serem realizados pelo setor privado. Para tanto, era requerida a mudança dos marcos regulatórios para atrair o capital privado, inclusive internacional (BNDES, 2016) (Werner e Hirt, 2021).

No que se refere à capacidade institucional do Banco, ao passo que Luciano Coutinho teve o mandato mais longo da história da instituição, após sua saída foram 5 presidentes sucedidos em menos de 3 anos (três no governo Temer e dois no governo Bolsonaro – até o momento). Neste último governo, ademais, procurou-se questionar publicamente a idoneidade do, até então, muito respeitado e bem conceituado corpo burocrático do Banco. Bolsonaro, quando presidenciável em campanha de 2018, e mesmo depois de eleito, crescentemente mobilizou forças para desmoralizar o Banco, falando da necessidade de “abrir a caixa preta do BNDES”. Em termos financeiros, a política de capitalização do Banco levada a cabo pelos governos do PT foi profunda e intensamente revertida. Trata-se da devolução de recursos ao Tesouro Nacional de mais de R\$ 360 bilhões entre 2016 e o primeiro semestre de 2019, sendo que o Tesouro Nacional tinha contribuído com R\$ 416,1 bilhões entre 2008 e 2014.

Além disso, todas as ações do BNDES aparecem claramente limitadas em comparação com a recente adoção de uma nova política de taxas de juros, que substituiu a Taxa de Juros de Longo Prazo administrada - a TJLP - que era definida pelas autoridades econômicas, por um Taxa de Longo Prazo – TLP – conformada com parâmetros do mercado financeiro, elevando seus custos e perdendo o poder de atração e seleção dos projetos para Banco<sup>ii</sup>.

Esse enfraquecimento financeiro e institucional refletiu-se em seus resultados operacionais. Os desembolsos gerais em 2019 foram reduzidos a um terço do que eram em 2014 em valores correntes, e a menos de um quarto se considerada a inflação, processo que se intensifica a cada ano.

Gráfico 11. República Federativa do Brasil. Empréstimos anuais pagos pelo BNDES (em R \$ bilhões em 2014 \* e em% do PIB), 2014-2019



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

Fonte: Elaboração própria com base em estatísticas operacionais do BNDES e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em uma perspectiva temporal mais ampla, é perceptível a fragilidade do Banco inclusive em comparação com a segunda metade da década de 1990, marcada pela chamada onda neoliberal - em que vários países, inclusive o Brasil, se orientaram de acordo com os pressupostos difundidos pelo chamado “Consenso de Washington” (1989), em troca de auxílio financeiro por parte do Fundo Monetário Internacional (FMI). Seguindo a premissa do Estado mínimo, o Consenso preconizava a abertura comercial e financeira, elevadas taxas de juros, superávit primário e privatizações dos serviços, equipamentos e empresas públicas. Tratava-se de um conjunto de orientações ortodoxas de estabilização monetária e de reformas estruturais e/ou institucionais. O discurso difundido era a respeito da necessidade de substituir as “políticas e instituições ruins” pelas “boas políticas e boas instituições” para alcançar uma trajetória de crescimento e desenvolvimento (Chang, 2004).

Neste contexto, a partir da década de 1990, políticas de orientação neoliberal foram sobrepostas ao modelo desenvolvimentista brasileiro através de reestruturações institucionais e novos marcos regulatórios pró-mercado. Tais políticas podem ser entendidas como um reescalonamento da ação estatal e pela constituição de novos espaços de Estado decorrentes do processo de neoliberalização (Brenner, 2004; Brenner, Peck & Theodore, 2012). Na Tabela 1 e no Gráfico 12 que seguem é possível observar como o cenário atual se assemelha, mas além disso, agudiza a reorientação e o redimensionamento do BNDES em comparação com o contexto de inflexão neoliberal dos anos 1990.

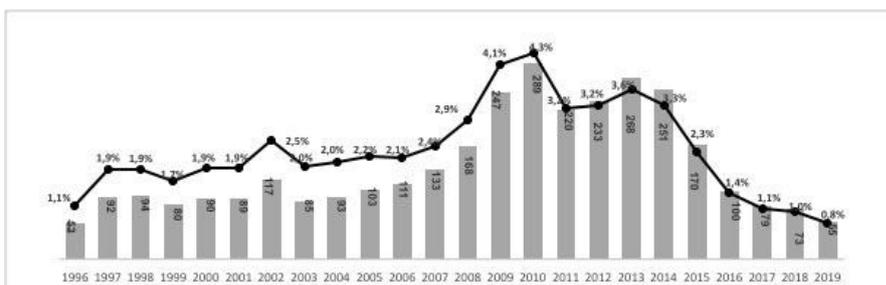
Tabela 1. República Federativa do Brasil. Empréstimos anuais pagos pelo BNDES (em R \$ bilhões em 2019 \* e em% do PIB), 1996-2019

Ano	Desembolsos	% do PIB
1996	53,7	1,1%
1997	92,0	1,9%
1998	94,0	1,9%
1999	80,3	1,7%
2000	90,1	1,9%
2001	89,3	1,9%
2002	116,8	2,5%
2003	85,2	2,0%
2004	92,5	2,0%
2005	103,0	2,2%
2006	110,6	2,1%
2007	133,1	2,4%
2008	167,5	2,9%
2009	247,0	4,1%
2010	288,9	4,3%
2011	219,5	3,2%
2012	232,7	3,2%
2013	267,7	3,6%
2014	250,7	3,3%
2015	169,7	2,3%
2016	100,0	1,4%
2017	79,4	1,1%
2018	73,5	1,0%
2019	55,3	0,8%

\* Valores deflacionados pelo IGP-DI, ano de referência 2019.

Fonte: Elaboração própria com base em estatísticas operacionais do BNDES e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Gráfico 12. República Federativa do Brasil. Empréstimos anuais pagos pelo BNDES (em R \$ bilhões em 2019 \* e em% do PIB), 1996-2019



\* Valores deflacionados pelo IGP-DI, ano de referência 2019.

Fonte: Elaboração própria com base em estatísticas operacionais do BNDES e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

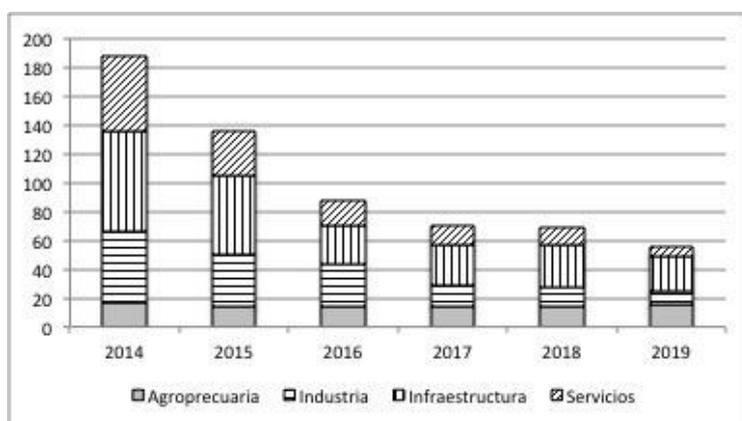
Além disso, é importante destacar que a redução dos recursos ocorreu sobretudo nos setores industrial e de infraestrutura, fato particularmente significativo para um Banco de Desenvolvimento. De fato, o setor industrial passa de representar cerca de 27% dos empréstimos pagos em 2014 para apenas 16% em 2019, enquanto o setor primário da Agropecuária passa de 9% em 2015 para 29% em 2019 - proporção inédita na história do BNDES.

Tabela 2 - República Federativa do Brasil. Empréstimos anuais pagos pelo BNDES (em R \$ um bilhão a preços correntes), 2014-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Agropecuária	16,8	13,7	13,9	14,4	14,7	15,9
Indústria	50,1	36,9	30,1	15,0	12,3	8,8
Infraestrutura	69,0	54,9	25,9	26,9	30,4	24,4
Serviços	52,0	30,5	18,3	14,5	11,9	6,2
	<b>187,8</b>	<b>135,9</b>	<b>88,3</b>	<b>70,8</b>	<b>69,3</b>	<b>55,3</b>

Fonte: Elaboração própria com base nas estatísticas operacionais do BNDES

Gráfico 13 - República Federativa do Brasil. Empréstimos anuais pagos pelo BNDES (em R\$ bilhão a preços correntes), 2014-2019.



Fonte: Elaboração própria com base nas estatísticas operacionais do BNDES

#### 4. Considerações Finais

Os principais resultados da pesquisa mostram, por um lado, as continuidades nas formas de acumulação de capital no Brasil com apoio estatal e do BNDES em particular. Apesar de possuir uma tecnoburocracia qualificada e prestigiosa, um discurso de mudança estrutural e mais do que duplicar a sua capacidade financeira, os recursos do Banco no período 2003-2014 seguiram os parâmetros da especialização regressiva dos anos 1990: a sua concentração em setores intensivos em recursos naturais – energia e commodities industriais – e uma atuação que acompanhou a tradicional concentração territorial da industrialização brasileira na Região Sudeste. Os grandes projetos que foram realizados fora deste eixo centraram-se na exploração direta de recursos naturais, a exemplo das grandes hidrelétricas na Amazônia - fonte de importantes conflitos e preconceitos ambientais e econômicos locais. Concordando com autores como Fernández (2016), observa-se como a preeminência das regras neoliberais e suas diretrizes em favor dos atores privados fez com que os grandes projetos financiados, apesar de possuírem a maioria dos recursos públicos, seguissem direção dos interesses de seus parceiros privados – relutantes a inovações e formas de produção de risco que contrariassem a inserção internacional periférica baseada nos recursos naturais.

Essa tendência geral, por outro lado, foi modificada em áreas específicas. Em primeiro lugar, houve um crescimento do Investimento Público em infraestrutura, realizado por meio do PAC e com financiamento do BNDES. Diante das normas de responsabilidade fiscal, o Banco atuou como financiador de grandes projetos de infraestrutura urbana e de transporte para entidades subnacionais e empresas públicas: a expansão da Petrobras no Pré-Sal, a infraestrutura elétrica e até obras ferroviárias e metroviárias foram financiadas pelo Banco. Em segundo lugar, especialmente importante em termos de disseminação territorial, o Cartão BNDES foi criado para financiar pequenas e médias empresas na compra de máquinas e insumos industriais produzidos no Brasil. Essa ação, que também favoreceu prestadores de diversas escalas e ampla gama de serviços, permitiu a disseminação de recursos do BNDES com ampla capilaridade no território brasileiro, revertendo em certa medida a tradicional concentração no Sudeste. É importante destacar que em 2017 o BNDES lançou o Cartão BNDES Agro – um cartão de crédito exclusivo para pessoas físicas, e visa a financiar os investimentos dos produtores rurais os produtores rurais (pessoas físicas) residentes e domiciliados no País, com faturamento bruto anual de até R\$300 milhões. Mais um passo no sentido da atuação do Banco no processo de especialização regressiva, se observarmos a redução da participação da indústria junto aos desembolsos do BNDES.

Por fim, de acordo com a política diplomática, o BNDES favoreceu o desenvolvimento de empresas de serviços de engenharia e produção de máquinas e serviços de transporte que expandiram sua atuação na América do Sul e nos países africanos de colonização portuguesa.

Com as mudanças de governo com o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, políticas neoliberais explícitas foram defendidas, evidenciando-se um retorno a maior liberdade para o capital privado na determinação do padrão de acumulação. Apesar de não terem ocorrido grandes mudanças estruturais no período 2003-2014, diversas medidas do BNDES foram revertidas a partir de 2016, iniciando com sua descapitalização em mais de 50%. Ao mesmo tempo, a diretriz de ter o BNDES como fonte de recursos públicos para uma nova rodada de privatizações parece ter voltado com força, como já acontecia na década de 1990, agora com foco nas empresas subnacionais de serviços públicos, especialmente água e saneamento. Essas privatizações são exigidas dos governos estaduais em crise como meio para obter suporte federal. Foi assim que, nos últimos meses, em 2021, em meio à pandemia do covid-19, o BNDES regulamentou e financiou a privatização da Companhia Estadual de Água Potável e Saneamento do Rio de Janeiro - CEDAE - considerada um caso emblemático dessa política, além de uma fonte para lucros privados muito bem avaliados pelo setor financeiro. O contexto de

pandemia, por outro lado, parece ter suspenso a intenção governamental de continuar reduzindo os recursos do Banco, dadas as pressões dos setores privados concentrados por auxílios financeiros. O período da pandemia e, principalmente, o lugar do BNDES na política após o recente processo eleitoral Trata-se de compreender as tensões e disputas que evidenciam as relações estruturais entre público-privado e os conflitos sobre as formas de ação do Estado na acumulação de capital e sua articulação territorial em nossa periferia.

## Referências

AGÊNCIA BNDES DE NOTÍCIAS. (2018). **Aprovações para investimentos em infraestrutura crescem 50% até novembro**. Recuperado em 15 de janeiro de 2020, de <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Aprovacoes-parainvestimentos-em-infraestrutura-crescem-50-ate-novembro/>.

BIELCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto. 2000

BNDES. (2016a). **Saneamento: 18 Estados confirmam ao BNDES interesse em concessões e parcerias com a iniciativa privada. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**. Recuperado em 10 de janeiro de 2020, de <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/saneamento-18-estados-confirmam-aobndes>

BNDES. (2016b). **Convocação Pública BNDES/FEP Pró-Estruturação de Projetos nº 01/2016 - Saneamento Básico**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Recuperado em 08 de janeiro de 2020, de <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/pesquisaedados/estudos/bndesfep/proestruturacao/fep-saneamento>

BNDES. (2019). **BNDES com S de Social e de Saneamento. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES**. Recuperado em 02 de março de 2020, de <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/seminarios/bndes-com-s-de-social-saneamento>

BRASIL (2012). Ministério do Planejamento. Comitê Gestor do PAC. **11º Balanço Completo do PAC - 4 anos (2007 a 2010)**. 2012.

BRASIL (2014). Ministério do Planejamento. Comitê Gestor do PAC. **11º Balanço Completo do PAC 2 - 4 anos (2011-2014)**. 2014.

BRASIL (2016, 13 de setembro) **Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016**. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências.

BRASIL (2018). Ministério do Planejamento. Comitê Gestor do também te amo PAC. **6º Balanço do PAC 2015-2018**.

BRENNER, Neil. **New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood**. Oxford: Oxford University Press, 2004, 351p.

BRENNER, N., Peck, J., Theodore, N. (2010). After neoliberalization?. **Globalizations**, vol. 7, n. 3, 327-345.

CHANG, H. (2004). **Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Unesp.

DELLA COLETTA, G. (2021). **Bolsonaro agora diz que caixa preta do BNDES nunca existiu**. Folha de São Paulo, São Paulo, 17 jun 2021. Edição impressa. Disponível em <https://folha.com/0sbf63qw> último acesso em 17 nov 2021.

DEMIER, F. (2013) **O longo bonapartismo brasileiro (1930- 1964): um ensaio de interpretação histórica**. Mauad X.

ESTADO DE MINAS. (2017). **BNDES fará papel de estruturador de projetos de infraestrutura**. Recuperado em 20 de março de 2019, de [https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/09/12/internas\\_economia,899860/bndes-fara-papel-de-estruturador-de-projetos-de-infraestrutura.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/09/12/internas_economia,899860/bndes-fara-papel-de-estruturador-de-projetos-de-infraestrutura.shtml)

FAUSTO. B. (1970). **A revolução de 1930: história e historiografia**. São Paulo: Brasiliense.

FERNÁNDEZ, V. R. (2016) Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgenciameoliberal: una revisión creative del 'doble movimiento' polanyano en América Latina. **Estado y Políticas Públicas** N° 7, 21-47.

GENTIL, D. L. y PUTY, A. C. B. (2017). **A Previdência Social em 2060: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro**. Brasília: AnFiP/DiEEsE-Plataforma social. Recuperado de: <https://www.dieese.org.br/evento/2017/aPrevidenciasocialEm2016.pdf>.

GHIBAUDI, J. W.; CRESPO, E; WERNER, D.; LALTUF, I. (2021) El Banco de Desarrollo del Brasil en el proceso de neoliberalización reciente (2003-2019). **Realidad Económica** 339, 1° abr. al 15 may. 2021, pp. 135-154.

GHIBAUDI, J. W., y WERNER, D. (2019). El Banco Nacional de Desarrollo de Brasil: su relación con las Privatizaciones, Asociaciones Público-Privadas y Concesiones (2003-2014). **Revista de Ciencias Sociales**, 10(35), 83-99.

GHIBAUDI, J. W.; LAVARELLO, P.; GARCÍA, A. (2018). Autonomía y enraizamientos en la búsqueda del cambio estructural. Un análisis a partir de la política industrial en Argentina y Brasil a principios del siglo XXI. **Revista Ejes de Economía y Sociedad**, Año 2 Nro. 3 julio/diciembre . pp. 15-39.

GHIBAUDI, J. W. (2017). Estado y Fracciones de Clase en la Acumulación del Capital del Brasil: el Banco nacional de Desarrollo en el período 2003-2014. En A. García (Coord.), *Territorio y políticas públicas en el Sur: Dinámicas socio-económicas en Argentina y Brasil a principios de siglo XXI* (pp. 123-144). Buenos Aires: Biblos-AnPCyT.

HART, K. (1986) **Heads or Tails? Two Sides of the Coin**. Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland, 21, 4, 637-656.

HIRT, C. (2019). **Estado, capital e território: o lugar e o papel do BNDES no desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Uma análise até o ano de 2014**. Curitiba: CRV

MANN, M. (2006). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. **Revista Académica de Relaciones Internacionales**, Núm. 5.

MEDEIROS, C. (2015). **Inserção Externa, Crescimento e Padrões de Consumo na Economia Brasileira**. Brasília: IPEA.

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**, 27(3), 875-908. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art7>.

PORTO-GONÇALVES, C. W. (2006). Reinvenção dos Territórios: a experiência latino-americana e caribenha. In Ceceña, Ana. *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Poulantzas, N. (2005) **Estado, poder y socialismo** [1978]. Siglo XXI.

PRADO JR., C. (2011) **Formação do Brasil Contemporâneo**: colônia. São Paulo: Companhia das Letras.

TORRES FILHO, E. T., y DA COSTA, F. n. (2012). BNDES e o financiamento do desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, 21, 975-1009.

VAINER, C. & VIEIRA, F. B. (eds.) (2017) **BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil**. Rio de Janeiro: Garamond.

WERNER, D; HIRT, C. (2021) Neoliberalização dos Serviços Públicos: o papel do BNDES no Saneamento Básico pós-2000. **URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, p. 1

i Este amplo trabalho de pesquisa foi realizado por meio de programas de Pesquisas intitulados "BNDES, financiamento público e capital privado: Dimensões políticas, institucionais, socioeconômicas e territoriais" e "BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil no contexto nacional e internacional", realizados em diferentes eixos analíticos por, Carla Hirt, Deborah Werner, Flávia Braga Vieira, Igor Latuf, Javier Ghibaudi, Luis Novoa. Estes programas de pesquisa foram coordenados pelo Professor Carlos B. Vainer.

ii Para aprofundar este debate: 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*, 27(3), 875-908. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art7>.