



UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO – UFOP
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – ICOSA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS - DEECO
ÁREA: CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO: CIÊNCIAS ECONÔMICAS

MONOGRAFIA

**Análise da atuação do BNDES sobre o desenvolvimento da infraestrutura no
Brasil: período de 2000 a 2016**

Hugo Antônio Pereira Tavares

Mariana – MG
2021

DEECO/ ICSA / UFOP 2021
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO – UFOP
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – ICSA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS - DEECO
ÁREA: CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO: CIÊNCIAS ECONÔMICAS

MONOGRAFIA

Análise da atuação do BNDES sobre o desenvolvimento da infraestrutura no Brasil: período de 2000 a 2016

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Ouro Preto como parte dos requisitos para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas

Aluno: Hugo Antônio Pereira Tavares

Orientador: Prof. Dr. Francisco Horácio Pereira de Oliveira

Mariana – MG
DEECO/ ICSA / UFOP 2021

SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

T231a Tavares, Hugo Antônio Pereira .
Análise da atuação do BNDES sobre o desenvolvimento da
infraestrutura no Brasil [manuscrito]: período de 2000 a 2016. / Hugo
Antônio Pereira Tavares. Hugo Antônio Pereira Tavares. - 2021.
46 f.: il.: color., gráf., tab..

Orientador: Prof. Dr. Francisco Horácio Pereira de Oliveira.
Monografia (Bacharelado). Universidade Federal de Ouro Preto.
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Graduação em Ciências
Econômicas .

1. Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social (Brasil). 2.
Bancos - Brasil. 3. Infraestrutura (Economia). I. Tavares, Hugo Antônio
Pereira. II. Oliveira, Francisco Horácio Pereira de. III. Universidade Federal
de Ouro Preto. IV. Título.

CDU 336.7



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO
PRETOREITORIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E
APLICADAS DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS
ECONÔMICAS



FOLHA DE APROVAÇÃO

Hugo Antônio Pereira Tavares

Análise da atuação do BNDES sobre o desenvolvimento da infraestrutura no Brasil: período de 2000 a 2016

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas

Aprovada em 27 de (abril) de 2021

Membros da banca

Doutor em Economia - Francisco Horácio Pereira de Oliveira - Orientador - Universidade Federal de Ouro Preto
Doutor em História Econômica - Daniel do Val Cosentino - Universidade Federal de Ouro Preto
Doutor em História Econômica - Paulo Roberto de Oliveira - Universidade Federal de Ouro Preto

Francisco Horácio Pereira de Oliveira, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 28/04/2021



Documento assinado eletronicamente por **Francisco Horacio Pereira de Oliveira, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 28/04/2021, às 10:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0164504** e o código CRC **FA522890**.

Referência: Caso responda este documento, indicar expressamente o Processo nº 23109.003903/2021-72
0164504

SEI nº

R. Diogo de Vasconcelos, 122, - Bairro Pilar Ouro
Preto/MG, CEP 35400-000 Telefone: - www.ufop.br

AGRADECIMENTOS

Começo agradecendo a Deus, aos meus avós e, em especial ao meu avô João Tavares e minha avó Doralena de Jesus, que infelizmente já não estão presentes para ver o fim dessa jornada, por todo carinho, amor, e confiança depositada em mim.

Agradeço aos meus pais Antônio Carlos e Vanessa, e aos meus irmãos Túlio Gabriel e Felipe, pelo apoio incondicional, pelo suporte durante todos esses anos e por nunca me deixarem desistir.

À toda minha família por todo amor e incentivo e compreensão pela minha ausência em alguns momentos.

Agradeço a todos meus amigos, em especial Jonas Fonseca, Luís Fernando e Vinícius Duarte por todos os momentos divertidos, sérios, tristes e felizes que passamos durante essa caminhada.

À Universidade Federal de Ouro Preto, que me acolheu de braços abertos e através de toda sua estrutura e respaldo proporcionou a formação que hoje eu tenho em especial a todos os professores do curso de ciências econômicas pelos ensinamentos ao longo do curso e a todos os colegas do curso pela companhia do dia a dia. .

Sou imensamente grato ao meu orientador, Francisco Horácio, que demonstrou enorme calma, paciência e dedicação com seu orientando, e pelo apoio na elaboração deste trabalho.

Enfim, a todos que participaram direto ou indiretamente dessa trajetória, contribuindo para o cumprimento desta etapa acadêmica.

Muito obrigado a todos!

“O tempo é um químico invisível, que dissolve, compõe, extrai e transforma todas as substâncias morais.”

Machado de Assiss.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo demonstrar como um banco de desenvolvimento atua no financiamento e fomentação da infraestrutura de um país. A melhoria no setor de infraestrutura gera ganhos benéficos à sociedade e a economia, tendo reflexo no investimento a longo prazo para as gerações futuras da nação. Inúmeras pesquisas apontam a importância de investir neste setor. Nesta pesquisa, analisa-se como o BNDES atuou em tal setor entre os anos de 2000 a 2016, para demonstrar se ocorreram quedas ou ganhos de investimentos durante os períodos analisados. Inúmeros estudos apontam a relevância de realizar investimentos nas áreas de saúde, infraestrutura e educação de forma a induzir um ganho de produtividade do país. O trabalho tem como objetivo discutir os investimentos no setor de infraestrutura, por ser considerado de extrema importância para economia nacional por trazer inúmeros ganhos econômicos e sociais no país em questão.

Palavras-chave: BNDES; Infraestrutura; Investimento; Bancos de Desenvolvimento; Desembolsos; Economia brasileira; Banco Mundial.

ABSTRACT

This work aims to demonstrate how a development bank works in financing and fostering the infrastructure of a country. The improvement in the infrastructure sector generates benefits that are beneficial to society and the economy, reflecting on long-term investment for future generations of the nation. Countless researches point out the importance of investing in this sector. In this research, it is analyzed to expose how the BNDES acted in this sector between the years 2000 to 2016, to demonstrate whether there were falls or gains in investments during the analyzed periods. Numerous studies indicate the relevance of making investments in the areas of health, infrastructure and education in order to induce a gain in productivity in the country. The work aims to discuss inventions in the infrastructure sector, as it is considered of extreme importance for the national economy as it brings countless scale and social gains in the country in question.

Keywords: BNDES; Infrastructure; Investment; Development Banks; Disbursements; Brazilian Economy; World Bank.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Propriedade dos Bancos de Desenvolvimento	Erro! Indicador não definido.
Gráfico 2 – Fundação dos Bancos de Desenvolvimento	18
Gráfico 3 – Desembolsos do BNDES/PIB – 1970-2000	24
Gráfico 4 – Desembolsos em BNDES/PIB (%).....	26
Gráfico 5 – Comparação da Qualidade da infraestrutura com outros países	Erro! Indicador não definido.
Gráfico 6 – Taxa de Investimento em infraestrutura, por setor (% PIB, preços correntes)	31
Gráfico 7 – Desembolso em Investimento e Infraestrutura	Erro! Indicador não definido.
Gráfico 8 – Desembolsos e investimentos em infraestrutura – (% , 2000 a 2016, preços de jun. 2017)	Erro! Indicador não definido.
Gráfico 9 – Desembolso e investimento, por setor da infraestrutura	Erro! Indicador não definido.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Apoio do BNDES ao setor elétrico – 2001 - 2016	35
Tabela 2 – Desembolsos do BNDES, por ramo de atividade (% do total).....	38

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Sistema BNDES	14
Quadro 2 – Setores, porte e segmentos apoiados por IFDs	15
Quadro 3 – Principais políticas públicas federais – 2001 - 2016	39

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BD – Banco de Desenvolvimento

BDS – Bancos de Desenvolvimento

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BCB – Banco Central do Brasil

CESB – Companhia Estadual de Saneamento Básico

IFDs – Instituições Financeiras de Desenvolvimento

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PIB – Produto Interno Bruto

PND – Programa Nacional de Desenvolvimento

SUMÁRIO

RESUMO.....	6
ABSTRACT	7
LISTA DE GRAFICOS.....	8
LISTA DE TABELAS	9
LISTA DE QUADROS	10
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	11
INTRODUÇÃO	13
2 BANCOS DE DESENVOLVIMENTO.....	17
3 BNDES.....	21
4 INFRAESTRUTURA.....	27
CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	44

INTRODUÇÃO

A infraestrutura é crucial para o desenvolvimento de todos os países. Afinal é através da infraestrutura que se possibilita a expansão de novos negócios, geração de empregos, fomento ao empreendedorismo e captação de novos investimentos que resulta em melhorias na qualidade de vida dos cidadãos. “Governar é construir estradas” - afirma Washington Luís, sobre a importância da infraestrutura para o desenvolvimento econômico do país. Por via de estradas melhores, o custo do transporte de mercadorias é reduzido, e a velocidade de escoamento aumenta e desta forma o preço dos produtos se tornam mais acessíveis aos agentes presentes naquela economia.

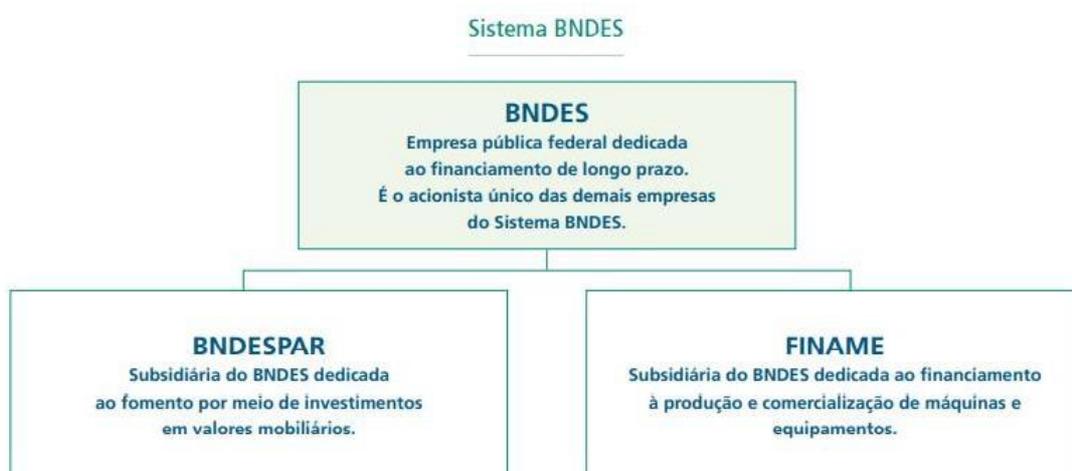
Diante disso, é por meio da infraestrutura que os países aumentam sua participação na economia global, atuam na redução da pobreza, aquecem suas economias e trazem melhorias na qualidade de vida das pessoas. Desta forma, é importante analisar como os países financiam seus projetos do setor de infraestrutura, quais mecanismos utilizam para obter recursos financeiros e entender como Bancos de Desenvolvimento atuam para que os países sejam capazes de realizar estes projetos, sendo de suma importância compreender a estrutura de financiamento por trás do setor de infraestrutura.

Afim de contextualizar, temos que o segundo governo de Getúlio Vargas foi marcado por seu nacionalismo, desenvolvimento industrial e dirigismo estatal. O governo tinha a ideia de que o desenvolvimento nacional, seria possível através de empresas públicas e privadas e capital internacional. A política econômica proposta no governo Vargas abrangia um novo programa industrial e Plano de Reparcelamento Econômico. É neste contexto de política desenvolvimentista que surge a criação do BNDE a principal instituição de fomento do país até então. Junto com BNDE, também temos a criação de outras instituições de extrema importância para nação, como Banco do Nordeste e a Petrobras.

A instituição abordada neste trabalho é um banco que faz parte da história nacional e participou de inúmeros eventos históricos ao longo de sua existência, além de ser uma das maiores instituições financeiras do Brasil e do mundo, ou seja, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O BNDES é um banco com todo o seu capital concentrado nas mãos do governo federal, o que faz com que suas diretrizes de atuação sejam determinadas pelo governo vigente em questão. O

sistema por trás do banco é constituído por BNDES, BNDESPAR e FINAME, que auxiliam o banco em seus objetivos de promover uma economia brasileira competitiva capaz de gerar empregos, com desenvolvimento sustentável e redução das desigualdades sociais. O BNDS exerce ainda o papel fundamental no financiamento brasileiro de ativos de desenvolvimento a longo prazo, como infraestrutura e indústrias. Tal composição pode ser vista abaixo, para facilitar o entendimento e burocracia que rege o sistema BNDES.

Quadro 1 – Sistema BNDES



Fonte: Livro Verde. BNDES, 2017

Desde sua criação o Banco é uma das principais instituições de financiamento do desenvolvimento no país, contudo, com o passar do tempo o banco foi perdendo força, sofrendo uma reformulação já no início do primeiro governo do presidente Lula. No período compreendido de 2001 a 2016, o BNDES enfrentou inúmeras mudanças no cenário internacional, como a crise de 2008 e outras, que tinham reflexos quase que imediato na economia brasileira, fazendo com que a instituição tivesse diferentes focos durante tal período de tempo.

O BNDES assim como outros bancos de desenvolvimento tradicionais, atuam em diversos setores da economia, através de inúmeros programas e políticas e, não é limitado a realizar apenas políticas econômicas anticíclicas, como muitos esperam sobre os bancos de desenvolvimento. Para efeitos comparativos, é válido demonstrar

com mais detalhes como atuam outros dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo.

Quadro 2 – Setores, porte e segmentos apoiados por IFDs

Setores, porte e segmentos apoiados por IFDs

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

Fonte: Livro Verde. BNDES, 2017

Ressalta-se que todas são instituições controladas por seus respectivos governos e com relevância histórica em seus países. O quadro 2, acima, compara, os setores de atuação das instituições, e o porte das empresas que dispõe de algum serviço provido por estas IFDs. Observa-se que todas trabalham em múltiplas áreas da economia e com diferentes clientes do mercado público e privado.

Nota-se que os bancos de desenvolvimento colaboram com as estratégias de desenvolvimento elaborada por seus países, onde atuam em distintos estágios da economia. Muitos são agentes do setor público e trabalham em conjunto com sistema privado, sendo capazes de operar em muitos níveis do desenvolvimento. Sendo, assim peças importantes do sistema financeiro e no empenho de uma economia competitiva, com uma sociedade mais sustentável e igualitária. E muito das vezes são a linha de frente nos desafios econômicos propostos ou imposto ao país de atuação e em momentos difíceis de crise econômica.

Este trabalho é dividido em três capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro consiste na apresentação dos bancos de desenvolvimento, e percorre apresentando quando surgiram esses bancos, quais as funcionalidades desses agentes na economia e como atuam a serviço de seus governos. O objetivo deste capítulo é demonstrar a importância dessas instituições para a sociedade em que estão inseridas.

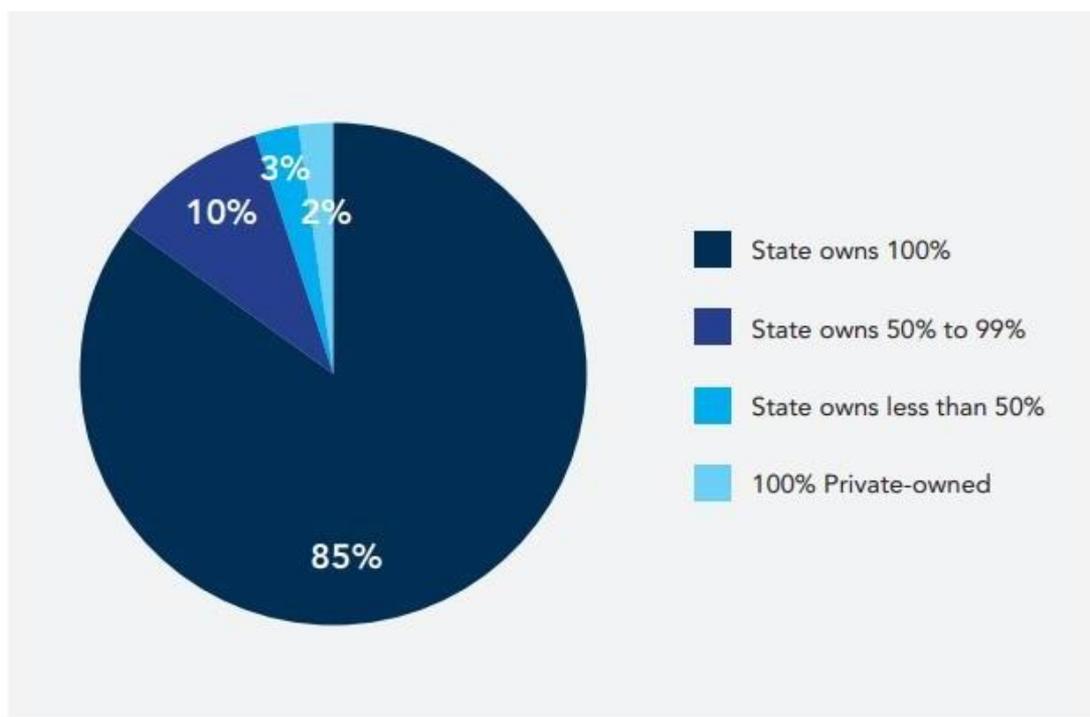
O segundo capítulo traz uma apresentação do BNDES, através de uma visão histórica, na qual é descrita a história do banco, quais os focos de atuação do banco, momentos marcantes do banco, como sua mudança de nome, além de demonstrar qual papel do banco na economia brasileira ao longo de diversos governos. Sendo assim, o capítulo foca em mostrar como BNDES atua no desenvolvimento nacional de acordo com cada governo vigente.

Por último, o terceiro capítulo faz uma análise dos desembolsos do BNDES desde os anos 2000 até 2016. Esse estudo se faz importante perante as mudanças de governo e variações nas diretrizes de atuação do banco. O capítulo faz análise dos desembolsos do BNDES durante o período apresentado acima, fazendo uma divisão do setor de infraestrutura em segmentos presentes a tal, e como algumas políticas públicas influenciaram nesses desembolsos. Analisando assim a evolução da participação do banco no setor de infraestrutura e de cada segmento presente nele.

2 BANCOS DE DESENVOLVIMENTO

Usualmente os Bancos de Desenvolvimento - BD são instituições controladas e geridas pelo governo, que por sua vez fornece as diretrizes estratégicas do Banco de Desenvolvimento, e nomeia os membros escolhidos do conselho (De Luna-Martinez e Vicente, 2018). No entanto a extensão de propriedades dos bancos de desenvolvimento ao governo, podem variar, como é descrito no gráfico 1, abaixo:

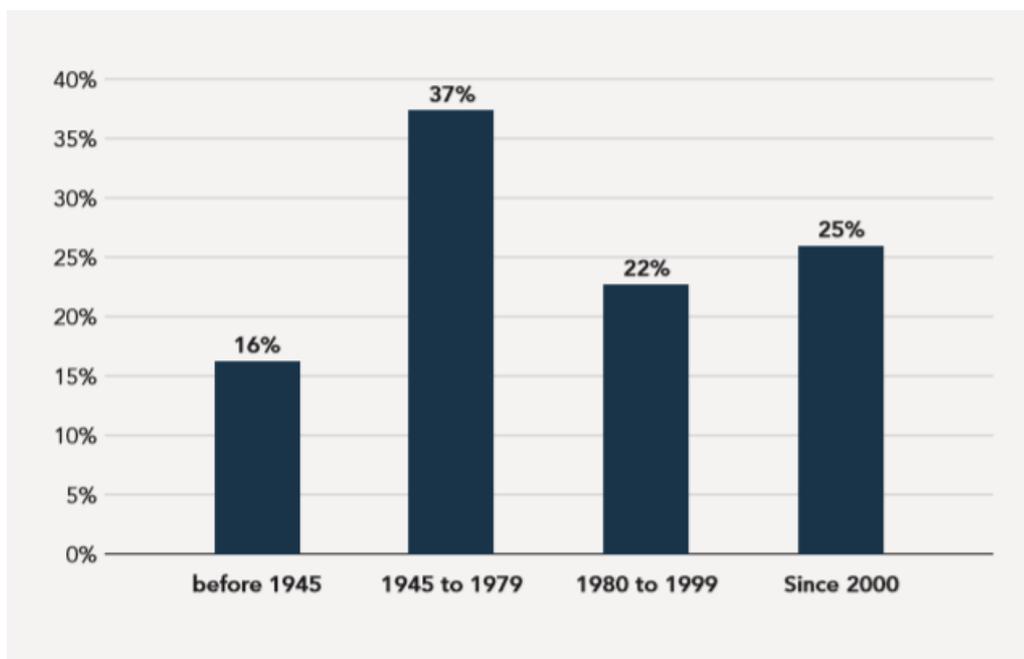
Gráfico 1 – Propriedade dos Bancos de Desenvolvimento



Fonte: 2017 Survey of National Development Banks (De Luna-Martinez e Vicente, 2018)

Os bancos de desenvolvimento (BD) têm sido uma ferramenta importante dos governos ao longo dos tempos, tendo sua grande maioria surgido na década de 1940, mais especificamente após 1945, como uma alternativa para ajudar na reconstrução dos países no pós segunda guerra mundial. E segundo dados do Banco Mundial no estudo, apenas 16% dos BD foram estabelecidos antes de 1945, conforme gráfico 2 abaixo (De Luna-Martinez e Vicente, 2018). Desde então esses organismos desempenham papéis chaves e estratégicos no desenvolvimento socioeconômico dos países em que estão situados, de acordo com o cenário econômico em que se encontram, podendo ser uma crise, tanto quanto um tempo de estabilidade.

Gráfico 2 – Fundação dos Bancos de Desenvolvimento



Fonte: 2017 Survey of National Development Banks (De Luna-Martinez e Vicente, 2018)

Os Bancos de Desenvolvimento são os agentes mais tradicionais das políticas econômicas, tendo sido estabelecidos em países desenvolvidos e emergentes, economias capitalistas e até mesmo nas antigas economias socialistas, para impulsionar acesso ao crédito, financiar construção de infraestrutura, fomentar indústrias de pequeno porte, entre outros (De Luna-Martinez e Vicente, 2012)

Contudo, cada BD têm sua própria maneira de atuar e de despender os próprios recursos. Quanto à tipologia de Bancos de Desenvolvimento houve grande transformação dos mesmos para enfrentar as transformações econômicas, desde o surgimento dos primeiros bancos, em meados do século XIX e atualmente a principal função exercida por esses organismos é o financiamento do desenvolvimento, a longo prazo. Segundo Armendariz de Aghion (1999, p.83) “*os bancos de desenvolvimento são instituições financeiras financiadas pelo governo preocupados principalmente com a provisão de investimentos de longo prazo para a indústria*”.

Além disso possuem a importante função de atuação anticíclica nos momentos de crise, promovendo a estabilização do mercado de crédito, a exemplo do que ocorreu no fim de 2008 e início de 2009. Em torno das análises do Banco mundial, a maioria dos BDs assumem papéis anticíclicos amentando a oferta de crédito a

iniciativa privada, com intenção de mitigar parcialmente a crise de crédito associada à crise financeira global (De Luna-Martinez e Vicente, 2012).

Historicamente os BD têm sido usados por governos como instrumentos importantes no desenvolvimento econômico desde antigos países com economias socialistas, assim como países capitalistas mais desenvolvidos e economias de países emergentes para financiar a construção de estradas, rodovias, usinas de energia, barragens e infra-estrutura de telecomunicações; fomentar indústrias de micro, pequeno e médio porte, além de fornecer serviços financeiros a famílias de baixa renda e extrema pobreza. Em mercados emergentes os BD tendem a ser os grandes financiadores de crédito a ativos de longo prazo, em setores de infraestrutura, habitação e agricultura (De Luna-Martinez e Vicente, 2012).

Mesmo em economias consolidadas e avançadas, onde as instituições financeiras e o mercado de capitais satisfazem as necessidades financeiras de empresas, indústrias e indivíduos, os BD continuam a desempenhar uma função ativa na prestação de serviços financeiros aos chamados setores estratégicos da economia. Há diferentes opções de um BD financiarem suas operações de negócios, podendo ser através de poupança e depósitos do público, fundos no mercados de capitais domésticos ou internacionais, empréstimos de outras instituições financeiras, alocações orçamentárias do governo, obter fundos nos mercados de capitais domésticos ou internacionais entre outras opções que ficam a cargo de decisão do próprio BD (De Luna-Martinez e Vicente, 2012). Contudo, sobre os depósitos públicos Martinez e Vicente (pág. 10, 2012) citam um alerta de Rudolph:

Exceto nas situações em que o mandato do BD é promover a poupança, alguns autores como Rudolph (2007), argumentam que é indesejável que os BD recebam depósitos do público em geral. Evitar isso permite que estas organizações se concentrem em suas operações de crédito, evitando a concorrência com bancos privados e, ao mesmo tempo, limitando a possível exposição dos contribuintes às perdas. Além disso, a distinção entre um banco de desenvolvimento e um banco comercial pode tornar-se turva quando os bancos de dados podem oferecer contas de poupança e depósitos ao público em geral.

Greenwald e Stiglitz (1986) citam que a existência dos BD se justificam pelos ganhos de eficiência alocativa, sendo que tais ganhos “ocorreriam nas situações em que o mercado não é capaz de gerar uma alocação Pareto Eficiente, conhecidas como falhas de mercado” “2”. Contudo por ser uma instituição versátil, e com atuação em diversos setores econômicos, os BD tendem a atuarem nas áreas que espelham mais

as necessidades da sociedade, e nem sempre tal necessidade está atrelada a uma falha de mercado.

Segundo Albuquerque, Grimaldi, Giambiagi e Barboza (2018) as principais justificativas tradicionalmente apontadas para a atuação rotineira de um BD são: (i) racionamento de crédito; (ii) mercados incompletos ou inexistentes; e (iii) divergência entre retorno social e retorno privado. Falhas de mercado que ocorrem de maneira esporádica (como crises financeiras) também podem ser resolvidas de maneira temporária por BD. Esse tipo de situação, *per se*, todavia, não justificaria a manutenção rotineira de um BD.

Independentemente de qual for a hipótese mais relevante – o que é um assunto empírico –, o financiamento privado de longo prazo no Brasil é tímido diante das necessidades de investimento do país, especialmente no tocante à infraestrutura. Frishtak e Mourão (2018), por exemplo, estimam que o estoque-alvo para a modernização da infraestrutura no Brasil exigiria investimentos da ordem de 4,15% do produto interno bruto (PIB), ao ano, até 2037, o que significaria mais do que dobrar o investimento médio do período 2001-2016 (2,03% do PIB).

De acordo com os autores Além e Azevedo (2018) importa dizer que BD são essenciais no apoio a políticas e estratégias de desenvolvimento dos diversos países e em seus diferentes estágios de desenvolvimento, mesmo que suas “missões” e objetivos mudem ao longo do tempo e independente da fase de desenvolvimento, como é o caso do KfW, que continua sendo fundamental na Alemanha. O lucro não é a principal medida de atuação dos BDs, mas, a promoção do bem-estar social e o desenvolvimento econômico e ambientalmente sustentável são os principais objetivos de um BD. Estes bancos são instrumentos governamentais para o desenvolvimento econômico e a estabilidade do sistema financeiro e a convivência destes com os agentes privados é crucial para a manutenção de um sistema financeiro forte e inovador.

O próximo capítulo, introduz o BNDES, desde sua criação até os tempos mais recentes do século XXI, além de demonstrar suas atuações mais relevantes durante os períodos históricos e também ressalta alguns objetivos e metas da intuição ao longo de sua história.

3 BNDES

Criado na década de 1950, durante o governo de Getúlio Vargas o BNDES teve e ainda possui um papel relevante na participação do desenvolvimento brasileiro, tendo como função ser formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico. Em uma primeira fase o até então BNDE investiu muito em infraestrutura ainda na década de 50, mas o banco foi ganhando novos horizontes a partir de criações de estatais, que geram condições de investir mais na iniciativa privada e na indústria. Já na década seguinte o setor agropecuário passa a possuir auxílio de financiamento do BNDE, na mesma época as pequenas e médias empresas também ganharam linhas de financiamentos (BNDES 60 anos, 2012). Contudo, o maior foco do BNDES durante as primeiras décadas era o financiamento da infraestrutura e indústria de insumos básicos (Filho e Costa, 2012).

A partir de 1971 ocorre uma mudança importante no BNDE que o torna uma empresa pública, o que gera maior liberdade para instituição no momento de aplicação de recursos, mais maleabilidade na contratação de profissionais e mais operações de captação. Ainda na década de 70 o BNDE se tornou peça importante na política de substituição de importações e desta forma setores de bens de capital e insumos básicos obtiveram ganhos de investimentos, possibilitando a consolidação do mais completo parque industrial da América Latina. Ainda nos anos de 1970 começaram os investimentos em setores até então embrionários, como microeletrônica e informática. No mesmo período o Banco instituiu novas três subsidiárias para atuar no mercado de capitais, de modo a ampliar as formas de capitalização das empresas brasileiras, que posteriormente irão se fundir, em 1982, na BNDESPAR (BNDES 60 anos, 2012).

O início dos anos 1980 é marcado pela mudança de nome do banco, quando o até então BNDE incorpora a letra “S” em seu nome, se tornando, até os dias de hoje, BNDES. O “S” introduz questões sociais e ambientais, além de resultar na criação de uma unidade exclusivamente voltada a pauta ambiental, tendo como atividades principais as práticas e desafios associados ao desenvolvimento sustentável. A década de 80 é caracterizada pela queda do processo de substituição de importações, crise da dívida latino-americana e por uma busca de desenvolvimento nova para o Brasil (Livro Verde. BNDES, 2017). Durante os anos 80 o conceito de integração competitiva ganha força, querendo expandir o mercado interno do país, deste modo o

Banco incentivava a concorrência de produtos nacionais com estrangeiros para estimular o mercado brasileiro e juntamente com isso buscava promover exportações (BNDES 60 anos, 2012). Sobre o mesmo período o autor ainda complementa:

Na mesma época, o BNDES adotou a prática do planejamento estratégico, com elaboração de cenários prospectivos. Tratava-se de uma consolidação da vocação do Banco para o estudo, análise e formulação de políticas, presente desde o Plano de Metas de JK e desde a proposição das diretrizes com foco social. (Nossa História, BNDES)

Alinhado com a estratégia de expansão do mercado interno brasileiro e estímulo ao comércio exterior, simultaneamente pretendia-se modernizar o aparato do Estado e elevar o padrão de vida dos brasileiros. A partir dessa mesma conjuntura de suporte a exportação, o banco realiza os primeiros apoios a empresas e expande sua contribuição à agroindústria (Livro Verde. BNDES, 2017).

Partindo para a última década do século XX o BNDES demonstra grande destaque no Programa Nacional de Desestatização - PND, que teve início em 1991, sendo responsável por auxiliar de forma técnica, administrativa e também financeira e, ainda nesta década o banco expande para novas áreas de atuação. Posteriormente, o ano de 1993 ficaria marcado pelo incentivo de investimentos e projetos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com a intenção de descentralizar as atividades do BNDES da região Sudeste. Já o programa de exportações citado, que havia começado na década anterior, passa a abranger pequenas e médias empresas. Ainda retomando sobre programas da década de 1980, aumentaram as preocupações nas alçadas sociais e ambientais, resultando na criação ao programa de microcrédito e classificação do risco ambiental. Pouco tempo depois, em 1995, o BNDES faz investimentos na área de produção de filmes e preservação do patrimônio histórico nacional, tudo isso incentivando a cultura (BNDES, 2018 NOSSA HISTORIA).

A década de 90 é marcada pelo processo de abertura econômica, ocasião em que se estabeleceram também dificuldades às empresas brasileiras, que agora tinham de ser competitivas a nível internacional, com a finalidade de aumentar as participações no mercado global. O descontrole da inflação é também uma característica marcante desse período de tempo. Ainda ressaltando a importância do PND para os bancos, os autores afirmam que: “O BNDES coordena o Programa Nacional de Desestatização (PND) que, de 1991 a 2000, envolveu cerca de US\$ 100

bilhões entre receita de leilões e dívidas transferidas para as empresas (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016, p. 419)”.

Contudo, a atividade do banco, ao menos neste período, é traçada por inúmeros objetivos, conforme citado por Ferraz (2018): “não necessariamente associados a alguma falha de mercado, mas certamente pautados por orientações de governos, com base em suas prioridades políticas, validadas por meio de eleições, nos regimes democráticos”. Listando alguns desses objetivos temos:

- ampliar o investimento da economia;
 - expandir a infraestrutura disponível;
 - elevar o nível de emprego;
 - elevar a produtividade do sistema econômico;
 - promover a inovação, as exportações, a indústria de bens de capital no Brasil, bem como seus fornecedores;
 - facilitar os processos de privatização de empresas estatais;
 - reduzir o desmatamento;
 - aumentar a inserção internacional das firmas brasileiras;
 - melhorar a governança das empresas apoiadas; e
 - atuar de forma anticíclica (Os bancos de desenvolvimento e o papel do BNDES).
- (Albuquerque et. al, pág. 21, 2018)

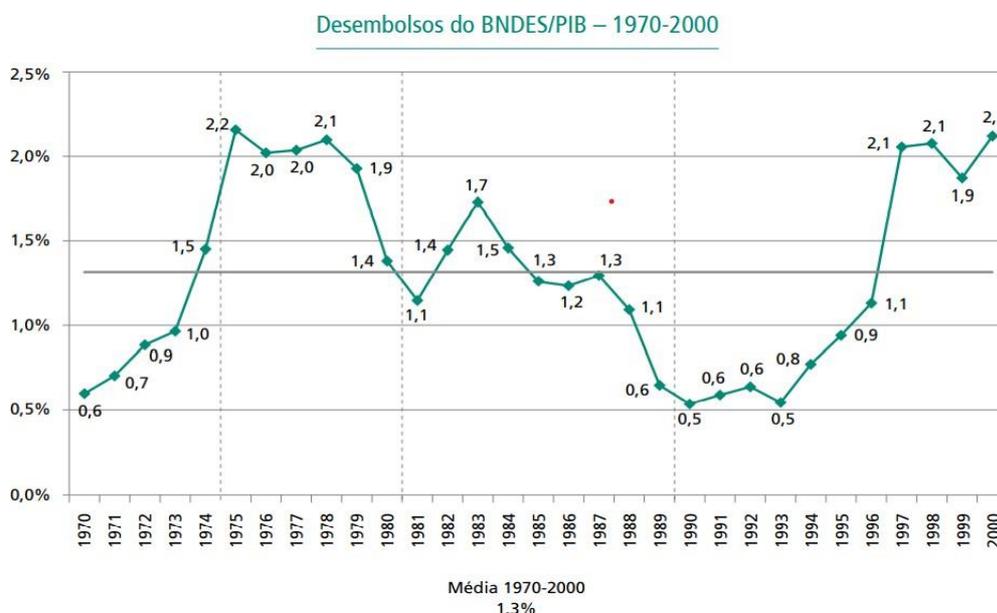
Possivelmente a atuação ampla do BNDES esteja associada à falta de um mandato axiomático para a instituição que demonstre com precisão o seu objetivo, diferentemente de outras instituições como o Banco Mundial ou BID que apresentam um propósito mais restritivo. Apesar dos muitos objetivos os dados demonstram um foco maior desde 1995 no setor de infraestrutura, por totalizar cerca de 35% dos desembolsos na instituição, como é dito pelo autor: “Em termos históricos, no entanto, essa participação de infraestrutura vem aumentando vagarosamente, em um movimento iniciado na década de 1960 (BARBOZA; FURTADO; GABRIELLI, 2018)”. Com o passar dos anos os investimentos no setor de infraestrutura devem se tornar o principal ponto do banco, devido as vantagens comparativas da organização nesse tipo de operação (Albuquerque et. al, 2018).

Outro aspecto a ressaltar é a retomada aos instrumentos específicos para inovação nos anos 1990, através da criação de programas para este setor como o

Programa de Capitalização de Empresas de Base Tecnológica, resgatando o tema após um longo período sem atualizações nesta área. Para fechar a última década do século XX o banco ainda criou o BNDES Prosoft, um programa específico para área de software, tudo isso com a intenção de colaborar com o desenvolvimento da indústria nacional de software e serviços de tecnologia da informação (Albuquerque *et. al*, 2018)

É importante destacar a participação do banco a longo prazo no PIB brasileiro, como é possível de se observar no gráfico 3, abaixo. Verifica-se que os desembolsos da instituição apresentam uma forte ascensão na década de 70, muito em função do Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, instrumento criado no plano econômico durante o governo do general Emílio Garrastazu Médici. Contudo o apogeu de desembolsos do BNDES se dá posteriormente, na segunda metade da década de 1970, como destacado no mesmo gráfico. Tal período também ficou conhecido como “milagre econômico brasileiro”. A posteriori, na década seguinte os desembolsos do banco perderam participação, e só retornaram com mais relevância após o ano de 1996 (Livro Verde. BNDES, 2017)

Gráfico 3 – Desembolsos do BNDES/PIB – 1970-2000



Fonte: Livro Verde. BNDES, 2017

A virada de século começa com o firmamento da faceta social no compromisso da instituição, momento em que a mesma busca promover uma economia brasileira

competitiva em conjunto com a geração de empregos, diminuição das desigualdades e em busca do aumento da capacidade de inovação e comprometimento socioambiental, questões estas urgentes a serem superadas em cenário mais dinâmico e de constante transformação (Nossa História, BNDES).

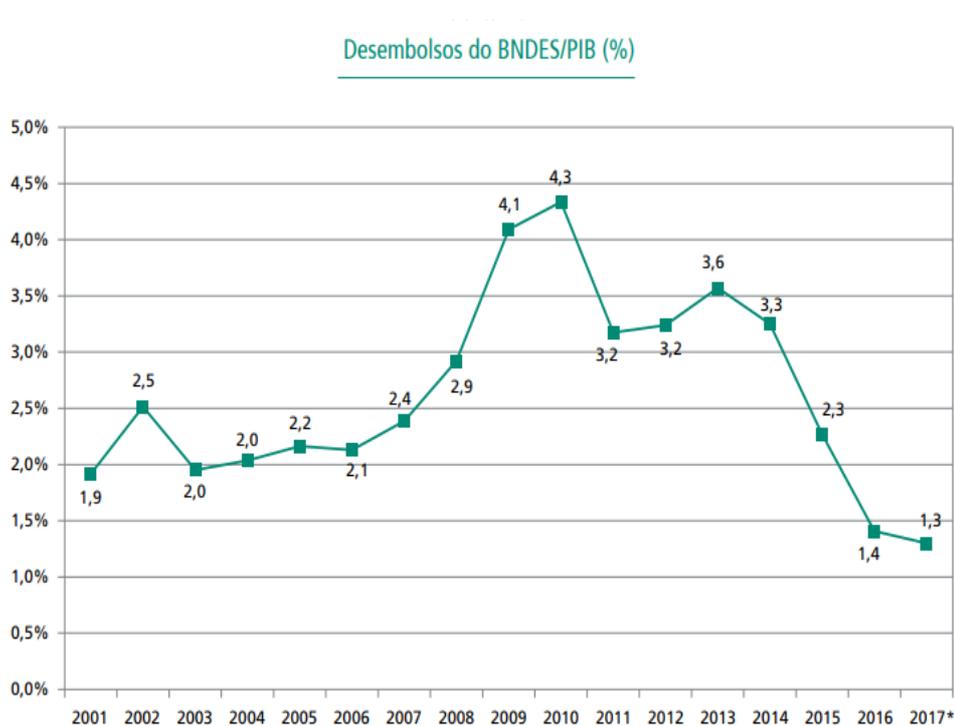
Dado o pontapé inicial no século XXI o BNDES transitou por três ciclos formar de planejamento, em um espaço de tempo de 2001 a 2016, que podem ser entendidos com os autores indicam:

(i) Plano Estratégico BNDES 2000-2005, que teve como referência os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, incorporados no Plano Plurianual 2000-2003, e deu ênfase ao apoio às privatizações, conforme diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal; (ii) Sistema de Planejamento Integrado para o Desenvolvimento – Plano Trienal 2005- 2007, que teve como eixo estratégico uma reflexão sobre os desafios do Brasil, sob a lógica setorial, buscando promover a convergência com políticas, planos e programas do Governo Federal, notadamente o Plano Plurianual 2004-2007 e a Pitec; e (iii) Planejamento Corporativo 2009-2014, que buscou o alinhamento da atuação do BNDES com políticas como o PAC e a PDP. Durante sua vigência, estendida até 2016, outras políticas como o PBM e o PIL também serviram de referência. (Livro Verde. BNDES, 2017)

Ainda nos anos 2000 o banco continuou um apoio sólido às exportações nacionais, tendo lançado dois planos de incentivo à exportação: a Estratégia Brasileira de Exportações e o Plano Nacional de Exportações que foram de 2008 a 2010 e 2015 a 2018 respectivamente, porém, é importante observar que o setor ambiental segue sendo um dos enfoques do BNDES, tendo como evidência a Política Nacional sobre Mudança do Clima, um extenso programa que atende compromissos estabelecidos no Acordo do Clima de Paris (Livro Verde. BNDES, 2017).

Por outro lado vale comparar que o BNDES apresenta atualmente um desempenho melhor que no século XX como apresentado no Gráfico 4, abaixo, tendo mantido uma média de 2,2% de participação dos desembolsos do BNDES no PIB entre 2001 e 2008 e média de 1,4% a partir de 2014, ambas superiores a média de 1,3% obtida pelo banco de 1970 a 2000, conforme demonstra o Gráfico 3. Ao analisar apenas o período de 2009 a 2013 essa média é ainda maior que a do século anterior, batendo 3,7% de participação dos desembolsos da instituição no produto interno bruto nacional (Livro Verde. BNDES, 2017).

Gráfico 4 – Desembolsos em BNDES/PIB (%)



Fonte: Livro Verde. BNDES, 2017

Adiante, o último capítulo trata sobre o setor de infraestrutura, mais especificamente qual o papel do BNDES no desenvolvimento da infraestrutura nacional. Assim, apresentando um estudo sobre os desembolsos do banco durante o período de 2000 a 2016 neste setor, e também demonstra a atuação do banco em segmentos específicos da área de acordo com os objetivos traçados pelo governo vigente.

4 INFRAESTRUTURA

A relação entre crescimento econômico e os investimentos em infraestrutura estão bem consolidadas na literatura de desenvolvimento econômico desde os trabalhos de Hirschman (1961) e Myrdal (1960). Sendo assim, investir capital em infraestrutura influencia os retornos de insumos privados gerando como resultado o estímulo ao trabalho e investimento. O entendimento desse mecanismo de transmissão é de fácil compreensão. De maneira simples, melhores estradas e vias de escoamento de mercadorias, junto a uma maior diversidade de fontes energéticas e meios de comunicação os tornando mais numerosos e baratos, por consequência aumentam o produto final e acarretam a uma produtividade maior dos fatores privados, e diminui o custo por unidade do insumo. A elevação produtiva, no que lhe concerne, tende a aumentar a remuneração dos fatores privados, gera incentivos ao emprego e investimentos. Logo, os investimentos e gastos em infraestrutura por partedo governo são capazes de gerar um efeito positivo no investimento privado, o que édenominado de *crowding in*, dando assim oportunidades de situar investimentos privados (Ferreira, p. 231, 1996). Afim de demonstrar a importância dos investimentos em infraestrutura, e em um país em desenvolvimento assim como o Brasil, o economista Guido Mantega (2004) cita:

Já para os países em desenvolvimento, um dos maiores problemas é a falta de crédito de longo prazo a taxas de juros reduzidas, seja para as empresas de menor porte, seja para os grandes projetos de infraestrutura. E é isso que determinará a importância do BNDES para o desenvolvimento do Brasil nos próximos anos" MANTEGA, Guido. O BNDES e o Novo Ciclo de Desenvolvimento.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, fundado em 1952 durante o governo do presidente Gétulio Vargas, e até então apenas BNDE, sempre esteve intimamente atrelado ao momento econômico e político que se encontrava a infraestrutura e industrialização do país. O BNDES começou o apoio ao desenvolvimento do setor de infraestrutura, logo no início da criação do banco nos anos cinquenta, paralelamente com setor de indústria de base nacional. A partir dos anos 70 vieram investimenos nas telecomunicações e, na década seguinte por volta dos anos 1980, o banco tinha uma nova missão de grande magnitude, conceder financiamentos ao transporte de massa do país e à infraestrutura de saneamento

básico (BNDES 60 anos, 2012). A infraestrutura é um setor suscetível a problemas informacionais e também a externalidades, como citam Lacerda e Oliveira (2011) sobre a instituição:

Exerceu e exerce um papel importante no total de crédito concedido aos setores produtores vinculados à agricultura, indústria, comércio e a infraestrutura no Brasil com o desenvolvimento de técnicas eficientes de elaboração e estudos de projetos no sentido de ampliar a disponibilidade de recursos financeiros para setores produtivos. LACERDA; OLIVEIRA, 2011)

Os projetos desenvolvidos pelo banco apresentam, ordinariamente, caráter de exigência de enorme quantia de capital para aporte inicial e longos prazos para amadurecimento dos mesmos, o que induz um alto risco e não raro ocasiona assimetrias de informação em seus escopos. Além disto, possuir uma boa qualidade de infraestrutura pode acarretar benefícios e melhorias a outras áreas e atividades econômicas, sendo então um notável determinante da eficiência econômica (BNDES 60 ANOS, 2012).

Por se tratar de um setor ímpar, a infraestrutura sofre com a divergência entre retorno social e o retorno privado, de maneira que até em casos em que exista mercado é possível ao agente financeiro estipular um contrato onde haja o risco de não pagamento, o que torna o retorno privado de alguns projetos distintos de seus retornos sociais, sendo que esta discordância é possível por causa da existência de externalidades em inúmeras atividades do setor econômico. A fim de explicar o que foi abordado sobre tais características do setor de infraestrutura, os autores exemplificam que:

A construção de uma infraestrutura de saneamento básico constitui um exemplo clássico de externalidade positiva. Um projeto como este tem como consequência para a região atendida benefícios como a redução de mortalidade infantil e de diversas doenças, reduzindo os gastos com saúde das famílias e do governo (Albuquerque, *et. al*, 2018).

Contudo, em um projeto como o citado acima, em que ocorre um benefício para toda a comunidade, o concessionário em questão encontra adversidades para captar em cima da melhoria gerada à sociedade, uma vez que só lhe é cobrado o tratamento de água. O autor então afirma, que por consequente o projeto se torna um subinvestimento do ponto de vista social, uma vez que vai ser devidamente remunerado (Albuquerque, *et. al*, 2018)

A análise de dados sugere que desde 1995 cerca de 35% dos desembolsos totais do banco são em infraestrutura. Os autores Barboza, Furtado e Gabrielli (2018), citados por Albuquerque *et. al* (2018) apontam um crescimento histórico lento na participação de infraestrutura, que teve seu início na década de 1960. Os mesmos apontam que não é fácil examinar a eficiência das ações tomadas pelo BNDES quando a questão é esse assunto, em vista de que os projetos possuem muitas peculiaridades, o que torna a lógica de execução mais complicada e que exige análises caso a caso. Mesmo assim como exemplo, no setor de infraestrutura, a quantidade de empresas com capacidade de fazer empreendimentos de grande complexidade é, de certa forma, pequeno em decorrência das características do próprio segmento. É possível visualizar tal fato através do gráfico 5, abaixo (Albuquerque *et. al*, 2018)

Gráfico 5 –Qualidade da infraestrutura no Brasil em comparação com outros países selecionados



Fonte: Albuquerque *et. al* (2018)

O Brasil é um país que sofre com uma baixa taxa de investimentos em relação as carências de desenvolvimento do país comparado com outros países, ocorrendo um efeito negativo na renda *per capita* e no comprometimento da produtividade da atividade econômica. Puga e Gabrielli (2018) afirmam que:

A carência em infraestrutura prejudica a competitividade dos setores produtivos, com efeito negativo sobre as exportações de produtos agrícolas e industriais. A falta de investimentos em infraestrutura social, por sua vez, prejudica as condições de saúde da população.

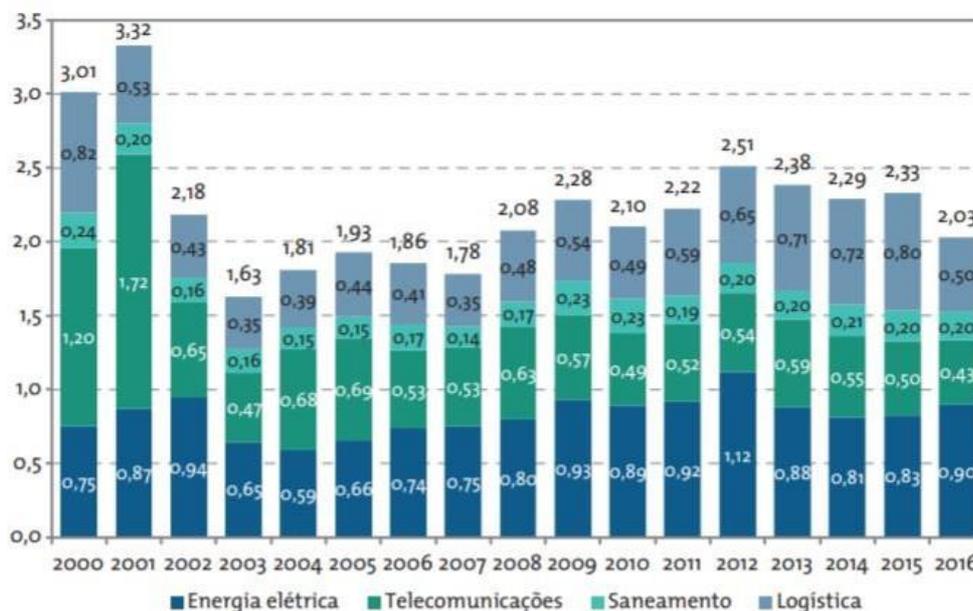
O país ainda apresenta uma situação alarmante para os investimentos em infraestrutura. Segundo uma análise realizada por McKinsey Global Institute (WOETZEL et al., 2016), a média mundial de investimentos do PIB em infraestrutura de 2008 a 2013 é de 3,4%, já a média brasileira é de apenas 2,5% do PIB. Em um estudo realizado pelo próprio BNDES a taxa é ainda menor, chegando a 2,3%, no mesmo período.

O setor de infraestrutura, a partir de 2007, conseguiu um avanço significativo de participação relativa nos desembolsos do BNDES, resultado, de certa forma, dos programas do Governo Federal de encorajamento ao investimento no setor (Livro Verde. BNDES, 2017). Durante o período dos anos 2000 a 2016 a infraestrutura correspondeu a uma média de 26% dos desembolsos do BNDES, mas vale ressaltar a participação das operações do banco:

A participação dessas operações nas inversões do setor ficou em 25%, em média, no período, o que denota o foco maior em infraestrutura em relação aos 15% de participação na indústria. Por sua vez, a correlação entre desembolsos e os investimentos do setor, em termos reais, foi de 83%, no período, ligeiramente acima dos 82% no caso da indústria. (Albuquerque *et. al*, 2018)

Dos recursos destinados a contribuir com a infraestrutura no período de 2001 a 2016, cerca de aproximadamente 34%, estiveram voltados para o setor de energia elétrica de 2001 a 2016, conforme o gráfico 6, abaixo:

Gráfico 6 – Taxa de Investimento em infraestrutura, por setor (% PIB, preços correntes)



Fonte: Puga e Gabrielli (2018)

O gráfico 6 acima revela o desempenho do BNDES no setor de infraestrutura no período de 2000 a 2016 e ainda demonstra o percentual de cada setor. Nota-se que os investimentos em logística e saneamento apresentam taxas médias de 0,54% e 0,19% respectivamente, média bem inferior aos demais setores, chamando atenção negativamente. Para explicitar o quão ruim é esta taxa de investimento os autores Pereira e Puga (2016) citam que os percentuais de investimentos brasileiros são apenas metade do que se é investido na América Latina, e aproximadamente um quinto do percentual do PIB que a China investiu no período de 1992 a 2011. O BNDES executa levantamentos históricos como este desde ano de 2006 sobre os investimentos realizados em infraestrutura, contudo, existem outras instituições que também realizam os cálculos sobre a taxa de investimento em infraestrutura, como, Bielschowsky (2002), IBGE, Frischtak (2008) e Frischtak e Noronha (2016), que são outras fontes de informação sobre o assunto (Puga e Gabrielli, 2018). A fim de compreender melhor este momento em análise temos que 2000 a 2016 foi um período em que se destaca as inúmeras mudanças na economia, os autores Puga e Gabrielli (2018) dizem que durante esse hiato “o Brasil obteve e perdeu o status de *investment grade*”. Sendo assim, ocorreram momentos em que a economia confrontou uma

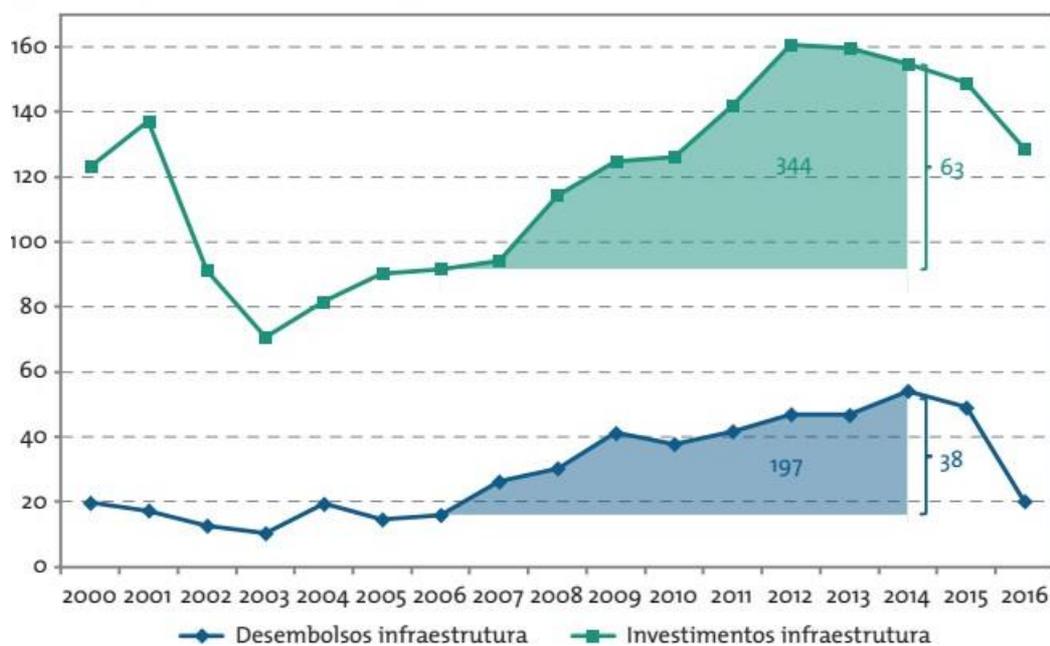
intensa recessão e outros em que houve um ciclo vigoroso de investimento.

É importante salientar que no período, temos que entre 2000 a 2005 o país se encontrava em uma suposta estabilidade, uma vez que tanto os investimentos quanto os desembolsos apresentaram níveis regulares. Para o BNDES esse intervalo de tempo apresentou alguns altos e baixos no setor de infraestrutura, com crescimento dos investimentos em energia elétrica, assim como passou também pelo cenário de crise do setor energético, marcado pelo racionamento de energia no país, além do declínio dos desembolsos em telecomunicações (Puga e Gabrielli, 2018).

Avançando um pouco mais no tempo, período de 2006 a 2008, verifica-se que a ênfase dos investimentos em infraestrutura continuará com o setor de energia elétrica, visto os muitos empreendimentos ligados ao segmento de geração de energia que vieram em decorrência das mudanças ocorridas no marco regulatório do setor, como também os leilões de concessão de energia. Já em 2009, conforme gráfico 7, tivemos a atuação anticíclica do BNDES, devido a crise internacional de 2008 que gerou inúmeras incertezas quanto a economia global, sendo que neste período tivemos crescimentos significativos dos desembolsos tanto em energia elétrica quanto em logística. Importa o texto:

“Os desembolsos do BNDES ao setor aceleraram no ano, em meio à sua atuação anticíclica. Essa resiliência à crise pode ser explicada pelo histórico de baixo investimento e, conseqüentemente, por haver uma demanda bastante reprimida por infraestrutura. Como resultado, há necessidade de expansão dos investimentos no setor, mesmo no contexto de deterioração no cenário da economia.” (Puga e Gabrielli, 2018)

Gráfico 7 – Desembolso e investimento na Infraestrutura
(R\$ bilhões, preços de jun. 2017)



Fonte: O BNDES e o investimento: 2000 a 2016 (Puga e Gabrielli, 2018)

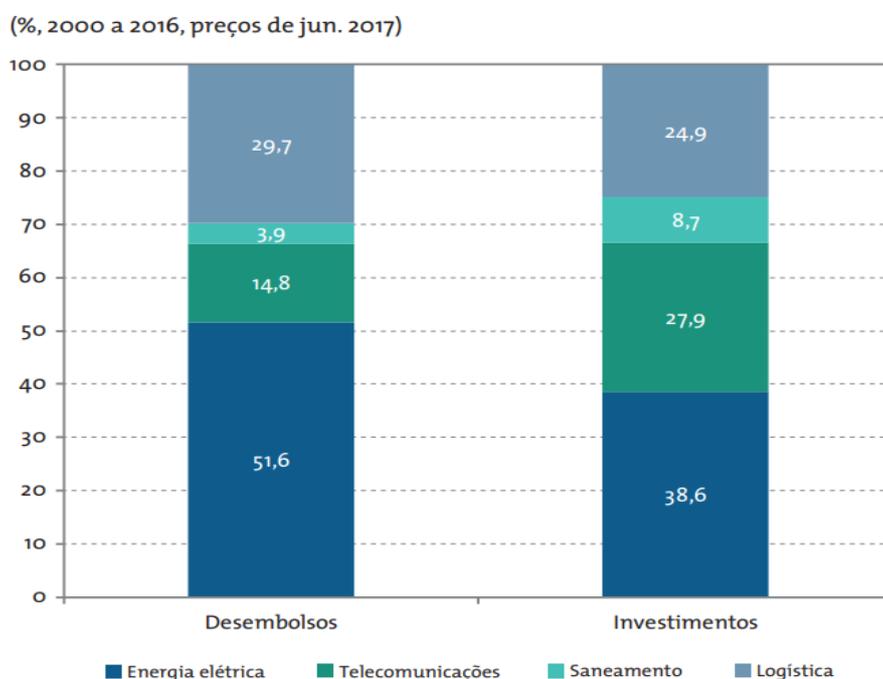
O gráfico 7, acima, ilustra essa alta nos desembolsos em infraestrutura em 2009, no momento pós crise econômica global em 2008. É bastante visível que o banco consegue manter desembolsos avantajados até quase o início de 2015. Puga e Gabrielli (2018) justificam essa queda nos desembolsos pós meados do final de 2014 devido ao cenário da época da seguinte forma:

“Operação Lava-Jato acarretou a necessidade de redesenho da forma de o setor privado investir em infraestrutura. No caso do BNDES, a queda dos desembolsos em 2014 foi suavizada pelo aumento das liberações em infraestrutura. Nos dois anos seguintes, no entanto, os desembolsos caem de forma expressiva em quase todos os setores, em meio a uma expressiva redução na entrada de pedidos de financiamentos pelas empresas.” (Puga e Gabrielli, 2018)

Para compreender melhor a constituição dos desembolsos do BNDES em infraestrutura temos que os quatro principais setores são, saneamento, logística, telecomunicações e energia elétrica, dos quais logística e energia elétrica são responsáveis por cerca 81% dos desembolsos do banco, ressaltando que o período de análise é de 2000 a 2016. Contudo, o BNDES não é o único banco do governo que atua no financiamento em infraestrutura, pois, temos também a Caixa Econômica

Federal como uma indispensável fonte de financiamento do setor. Também é importante frisar que as regras de contingenciamento de concessão de crédito a entes públicos faz com que o o BNDES tenha desembolsos bem menores no setor de saneamento do que nos demais setores. Quanto às telecomunicações os financiamentos são realizados através de empréstimos externos intercompanhias (Puga e Gabrielli, 2018). O gráfico 8 abaixo ajuda na compreensão e comparação dos desembolsos do BNDES ao setor de infraestrutura.

Gráfico 8 – Desembolsos e investimentos em infraestrutura – composição (% , 2000 a 2016, preços de jun. 2017)



Fonte: O BNDES e o investimento: 2000 a 2016 (Puga e Gabrielli, 2018)

Quanto ao setor de energia elétrica este é um grande beneficiário do BNDES, no qual destaca-se o período de 2007 a 2015, no qual ocorrem grandes desembolsos por parte do banco. Nesse tempo o BNDES financiou inúmeros projetos como pequenas centrais hidrelétricas, usinas termelétricas, eólicas e também a construção de grandes hidrelétricas, sendo que boa parte desses financiamentos foram através da metodologia *Project Finance* que pode ser entendido como uma modalidade de financiamento a uma Sociedade de Propósito Específico - SPE, que se responsabiliza por implantar e operar um projeto capaz de gerar fluxo de caixa suficiente para

pagamento das dívidas e retorno aos acionistas. Entre 2001 e 2016 o banco conseguiu aprovar cerca 574 projetos do setor energético, um investimento de quase 315 bilhões de reais viabilizado pelo BNDES (Livro Verde. BNDES, 2017), conforme a tabela 1, abaixo:

Tabela 1 – Apoio do BNDES ao setor elétrico – 2001 – 2016

Apoio do BNDES ao setor elétrico – 2001-2016*

Segmento	Projetos aprovados	Capacidade instalada associada	Aprovações (R\$ milhões correntes)	Investimento previsto (R\$ milhões correntes)
1. Geração	318	63.605 MW	123.127	209.157
Hidrelétricas	57	41.901 MW	70.088	115.567
Eólicas	86	10.239 MW	28.843	48.160
Termelétricas	17	8.222 MW	13.450	28.759
PCHs*	139	2.652 MW	9.143	14.363
Biomassa	19	591 MW	1.603	2.308
2. Transmissão	126	38.372 km	26.562	51.348
3. Distribuição	130		30.611	54.185
Total	574		180.300	314.690

Fonte: Livro Verde. BNDES, 2017

É possível verificar que o segundo segmento que mais recebeu desembolsos do BNDES durante este período de 2000 a 2016 foi o setor de logística, e ligado a este o setor de mobilidade urbana (Pugas e Gabrielli, 2018). O banco atuou efetivamente em projetos rodoviários ao longo de muito tempo, entre 1995-2016, período este em que o auxílio do BNDES ao programa de concessões somou R\$ 24,3 bilhões distribuídos em 73 operações (Livro Verde. BNDES, 2017)

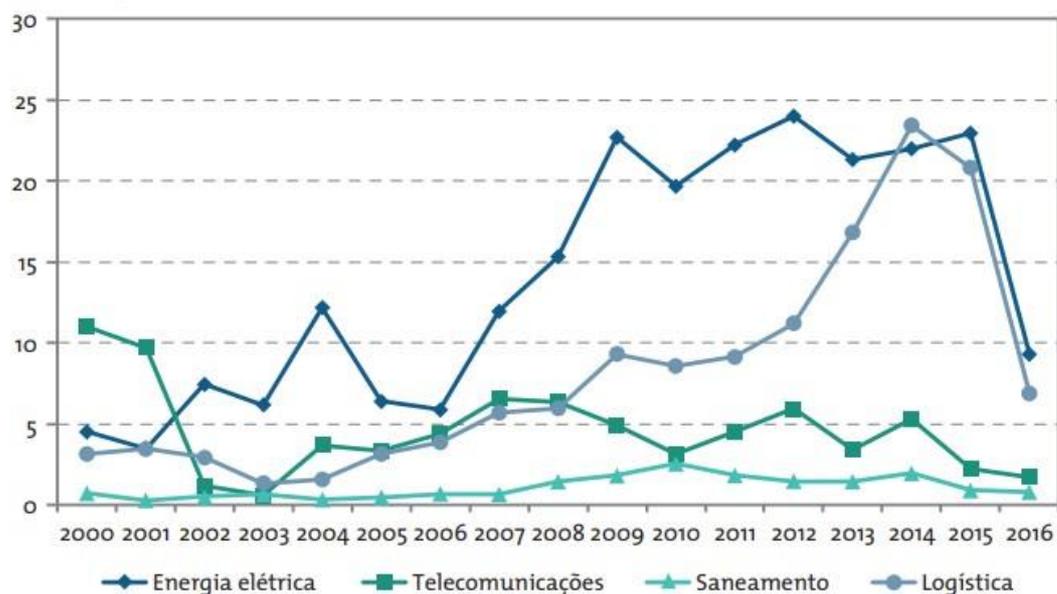
Ocorreram também investimentos no setor portuário brasileiro, que em sua maioria atende as demandas do comércio exterior. No período compreendido de 2001 a 2016 a instituição contribuiu com 45 projetos de hidrovias e portos, com um total de R\$12,9 bilhões de reais atribuídos. Já o setor de aeroportos recebeu um desembolso de 7,6 milhões de reais num período curto, de 2012 a 2016 (Livro Verde. BNDES, 2017). Para elucidar mais alguns dos projetos realizados no segmento de logística pelo banco durante esse momento temos que:

BNDES destaca, por exemplo, que os R\$ 18,1 bilhões de financiamentos às concessionárias ferroviárias, entre 2001 e 2016, alavancaram R\$ 53,9 bilhões de investimentos. Entre os projetos, houve: o apoio à implantação da ferrovia Ferronorte, com 400 km de extensão, entre Aparecida do Taboado (SP) e

Rondonópolis (MT), que contribui para ligar a região produtora de grãos agrícolas aos terminais de exportação no Porto de Santos; a duplicação da Estrada de Ferro Carajás (para exportação de minerais); e os investimentos de expansão da empresa VLI, que opera as malhas das ferrovias Norte-Sul e Centro-Atlântica. Em mobilidade urbana, o auge do ciclo de desembolsos e investimentos foi de 2013 a 2015, impulsionado pelas obras relacionadas à Copa do Mundo de futebol de 2014 e, principalmente, à Olimpíada de 2016.” (Livro Verde. BNDES, 2017)

Como já mencionado o BNDES não fez grandes desembolsos em saneamento, se comparado aos demais setores, porém após 2007 há uma melhora de participação do banco nesse setor. Com o PAC foi possível um descontingenciamento de recursos do Orçamento Geral da União para financiar investimentos em saneamento, e por sua vez também culminou em recursos que poderiam ajudar projetos amparados pelo setor privado. A consequência foi o crescimento considerável em saneamento em conjunto com o interesse do BNDES em participar na criação de projetos em parceria com as companhias estaduais de saneamento básico (Cesb) e os estados brasileiros. Contudo, a participação do banco no setor continuou sendo baixa e por alguns problemas que o BNDES confrontou como dificuldade técnica dos municípios de cumprir com as obrigações relativas ao marco regulatório do setor; dificuldade dos prestadores públicos de arcar com as garantias exigidas nas operações; e problemas de gestão das Cesbs, o que afeta o desempenho operacional das empresas (Puga e Gabrielli, 2018). O gráfico 9, abaixo, demonstra o caminho evolutivo dos desembolsos do setor de infraestrutura:

Gráfico 9 – Desembolsos, por setor da infraestrutura
(R\$ bilhões, preços jun. 2017)



Fonte: O BNDES e o investimento: 2000 a 2016 (Puga e Gabrielli, 2018)

É notória a participação do BNDES no setor de infraestrutura, sendo um dos carros chefes da instituição, perdendo apenas para participação na indústria nos desembolsos do banco. Isso se torna mais evidente após uma análise de dados em que o setor industrial tem uma participação média aproximadamente 14% superior à infraestrutura, em que pode visualizar tal análise na tabela 2, abaixo: (Livro Verde. BNDES, 2017)

Tabela 2 – Desembolsos do BNDES, por ramo de atividade (% do total)

Desembolsos do BNDES, por ramo de atividade (% do total)

	Agropecuária	Indústria	Infraestrutura	Comércio e serviços	Total
2001	11,0	52,1	28,4	8,6	100,0
2002	12,0	46,5	33,9	7,6	100,0
2003	13,7	47,9	28,5	9,8	100,0
2004	17,4	39,6	35,8	7,2	100,0
2005	8,6	49,7	33,8	7,8	100,0
2006	6,7	52,8	30,8	9,7	100,0
2007	7,7	40,8	39,5	12,0	100,0
2008	6,2	42,9	38,6	12,3	100,0
2009	5,0	46,6	35,7	12,7	100,0
2010	6,0	46,8	31,1	16,1	100,0
2011	7,0	31,6	40,4	21,0	100,0
2012	7,3	30,6	33,9	28,2	100,0
2013	9,8	30,5	32,7	27,1	100,0
2014	8,9	26,7	36,7	27,7	100,0
2015	10,1	27,1	40,4	22,4	100,0
2016	15,7	34,2	29,4	20,7	100,0

Fonte: Livro Verde. BNDES, 2017.

Uma das críticas usuais à instituição aborda a presumida concentração da concessão de crédito em algumas empresas específicas, que às vezes provêm das características do próprio foco de atuação do BNDES. Como exemplo, no setor de infraestrutura a quantidade de empresas com capacidade de fazer empreendimentos de grande complexidade é, de certa forma, pequeno em decorrência das características do próprio segmento. Uma vez que dos recursos destinados a contribuir com a infraestrutura no período de 2001 a 2016, cerca de aproximadamente 34%, estiveram voltados para o setor de energia elétrica (Livro Verde. BNDES, 2017).

Durante o período abordado neste trabalho o BNDES passou por inúmeros cenários políticos e econômicos que nortearam o trabalho da instituição durante esses 16 anos (2000-2016), e nesse intervalo houve cinco governos e planos plurianuais (PPA), além de 4 presidentes do Brasil (Livro Verde. BNDES, 2017). Com tamanha amplitude dos setores que podem contar com ajuda do BNDES é possível encontrar relação com políticas públicas em pelo menos, cinco áreas de atuação do

banco, como: infraestrutura, desenvolvimento produtivo e tecnológico, exportação, mercado de capitais e socioambiental. O quadro 3, abaixo, ajuda a visualizar as inúmeras PPAs durante este período:

Quadro 3 – Principais políticas públicas federais – 2001 – 2016

Principais políticas públicas federais no período 2001-2016

Políticas públicas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Planos plurianuais (PPA)	Avança Brasil		Brasil para Todos			Brasil de Todos			Mais Brasil			Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social						
Políticas de infraestrutura							Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)						Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)					
	Planos Decenais de Energia (PDE)																	
							Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT)											
													Programa de Investimento em Logística (PI)					
													Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)					
													Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU)					
Políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico					Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce)			Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)			Plano Brasil Maior (PBM)							
							Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI)			Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI)			ENCTI 2016-2019					
Políticas de exportação								Estratégia Brasileira de Exportações (EBE)						Plano Nacional de Exportações (PNE)				
Políticas ambientais									Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)									

Fonte: Livro Verde. BNDES, 2017

No setor de infraestrutura do BNDES, conforme o Livro Verde (BNDES, 2017), são desenvolvidos os Planos Decenais de Energia – PDE, que podem ser explicados como uma política de investimento com o objetivo de orientar ações e projetos para o equilíbrio entre as projeções de crescimento econômico do país e a necessidade de suprimento energético, por meio da necessária expansão de oferta, com custos adequados, base técnica e forma ambientalmente sustentável. Como o próprio nome diz esses planos são elaborados com horizonte de dez anos e são aprovados por portaria do Ministério de Minas e Energia.

Nesta mesma linha, a partir de 2007, com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, cujos objetivos se concentravam em assegurar o crescimento

do investimento público em infraestrutura, desburocratização do avanço e incentivar o aumento dos investimentos privados foi criado um somatório de políticas e programas para os muitos setores presentes na infraestrutura, sendo os principais: o Plano Nacional de Logística e Transportes - PNLT, o Programa de Investimento em Logística PIL, o Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB e a Política Nacional de Mobilidade Urbana - PNMU". Entretanto, já em 2016, com a mudança de governo o PAC é substituído pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), que apresentava como principais objetivos a geração de empregos e o desenvolvimento econômico via novos investimentos em projetos de infraestrutura e através da desestatização (Livro Verde. BNDES, 2017).

O BNDES é uma instituição que, possui recursos de vários fundos e programas que são usados para bancar projetos de infraestrutura, porém, os fundos possuem regulamentação para o uso e retribuição específicos, sendo assim recursos ligados a programas e setores já predestinados. Contudo, ainda existe outro recurso utilizado pelo banco que é FI-FGTS e pode ser compreendido com a seguinte explicação:

“Criado em 2007, esse fundo é administrado e gerido pela CEF – agente operadora do FGTS –, e tem por objetivo proporcionar a valorização das cotas por meio da aplicação de seus recursos na construção, reforma, ampliação ou implantação de empreendimentos de infraestrutura em rodovias, portos, hidrovias, ferrovias, aeroportos, energia e saneamento. Em dezembro de 2008, o FI-FGTS adquiriu debêntures simples do BNDES no valor de R\$ 7 bilhões. O contexto era o de garantir recursos para apoiar os projetos listados no PAC. Em dezembro de 2016, ainda havia um passivo de R\$ 3,66 bilhões perante o FI-FGTS” (Livro Verde. BNDES, 2017).

Diante do aumento da necessidade de recursos para investimento por parte do governo brasileiro, principalmente após o ano de 2007, nota-se estar diretamente relacionada com os aportes de recursos realizados pelo Tesouro Nacional no BNDES. Para entender melhor isso os autores explicam que:

“com o esgotamento do potencial de crescimento dos recursos disponíveis do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para dar suporte a projetos e com a implementação de programas governamentais, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – para investir em projetos de infraestrutura – e o Programa BNDES de Sustentação do Investimento (BNDES PSI) – um programa anticíclico, com o objetivo de impulsionar a indústria de bens de capital –, veio a constatação de que os recursos públicos e privados disponíveis no BNDES para financiamento eram insuficientes para atender à demanda por investimentos no Brasil a partir de 2006-2007 (Livro Verde. BNDES, 2017).”

Outra mudança importante foi o aumento do prazo médio das operações do banco, em decorrência de maior contribuição aos projetos de infraestrutura, sendo observado que quanto maior o prazo médio de uma carteira de investimentos, como de crédito, menor é o retorno anual médio de principal e juros esperados. Isto porque os recursos originados do Tesouro Nacional são distribuídos para os programas e linhas de crédito dos mais variados prazos e descrição, sendo possível financiar tanto os projetos no setor de infraestrutura, a longo prazo, quanto também as iniciativas das micro e pequenas empresas, em um curto prazo. Ao fazer uso desse tipo estratégia o banco consegue pagar os juros relativos aos negócios de curto prazo e obtém retorno dos ativos com a amortização, possibilitando novos recursos para que a instituição use em seus financiamentos (Livro Verde. BNDES, 2017).

Um bom exemplo do uso dos recursos provindo dessa metodologia é que 59% dos recursos desembolsados pelo BNDES foram destinados a empresas de grande porte, em sua maioria as grandes empresas presentes no segmento de infraestrutura, insumos básicos e bens de capital sob encomenda. Contudo, complementando o orçamento as empresas de menor porte, inclusive pessoas físicas, receberam 37% dos financiamentos cuja fonte de recursos era o Tesouro Nacional, além dos 4% direcionados a projetos de investimento do setor público. (Livro Verde. BNDES, 2017)

O banco conta também com a realização de investimentos em ofertas públicas de debêntures simples ou incentivadas do setor de infraestrutura que somaram cerca de R\$ 4,7 bilhões. Para clarificar esses investimentos:

“Debêntures de projetos: também conhecidas como debêntures incentivadas ou debêntures de infraestrutura, são títulos emitidos por companhias que possuem projetos de investimento na área de infraestrutura, no âmbito da Lei 12.431/2011. Tais títulos são isentos da cobrança de Imposto de Renda, caso sejam adquiridos por investidores pessoas físicas (Livro Verde. BNDES, 2017).”

Apresentado um pouco sobre os desembolsos e gastos da instituição o futuro do banco aponta para alguns desafios, entre eles o de aumentar ainda mais os desembolsos em infraestrutura, devido às já apresentadas externalidades oriundas dessas operações, em especial em relação a produtividade sistêmica da economia (Livro Verde. BNDES, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo apresentou que os bancos de desenvolvimento são importantes instituições no fomento ao desenvolvimento econômico de inúmeras economias, podendo atuar de maneira anticíclica durante as crises econômicas, colaborando para suavizar uma eventual retração dos recursos por parte do mercado privado. Os Bancos de desenvolvimento são agentes capazes de ajudar nas necessidades de financiamento do desenvolvimento referente a um mercado financeiro imperfeito. Essas instituições ainda contribuem com implementação das políticas de desenvolvimento estipuladas pelo governo.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), como analisado neste trabalho, colaborou de inúmeras maneiras para o desenvolvimento econômico da infraestrutura nacional, desde seu início em 1952. Contudo este trabalho demonstrou que o país possui baixos investimentos em infraestrutura e faz isso de forma desordenada, em que alguns setores tem mais investimentos e enquanto outros são mais precários. Por exemplo, o setor de energia elétrica apresenta investimentos próximo a média mundial, enquanto no saneamento, as taxas de investimentos em relação ao PIB, são muito baixas, até mesmo quando comparada a outros países emergentes. Essa concentração de investimentos em alguns segmentos do setor de infraestrutura está atrelada às políticas públicas vigentes no momento atual e a mudanças no nível de contingenciamento de crédito à esfera pública, criando assim os ciclos de investimentos em determinados segmentos ligados a infraestrutura.

No período de 2000 a 2016, anos em que ocorreram aumento dos investimentos, podemos apurar que entre 2006 e 2008 e posteriormente de 2010 a 2013 tivemos aumento dos desembolsos por parte banco e entre 2014 a 2016 esses desembolsos tiveram uma queda. Os desembolsos do BNDES realizados em infraestrutura permanecem parecidos durante o período estudado, sofrendo mudanças em curtos períodos de tempo, nos habilitando a dizer que a busca por desenvolver a infraestrutura brasileira é um dos cernes do banco, o qual perde relevância apenas em raros períodos. Ao continuar com relativamente grandes desembolsos por parte do BNDES é possível concluir que o trabalho do banco é em esforços para melhorar a infraestrutura do país.

Finalmente, isso nos permite dizer que o país conta com um enorme potencial dos investimentos via BNDES, ou outros órgãos públicos, e também através do setor privado. Esses investimentos são capazes de gerar externalidades positivas à sociedade como melhoria de acesso a educação, energia elétrica com menor custo e mais acessível, redução dos gastos com saúde, além de acarretar melhorias econômicas, tornando a economia brasileira mais competitiva. Em termos de capacidade de recursos, temos que os gastos em relação ao PIB do país ainda estão bem baixos. O setor de infraestrutura apresenta grandes desafios, não só ao BNDES, mas ao Brasil em geral, como, conseguir novos investidores do setor privado, melhoria do planejamento dos segmentos de infraestruturas, avanços nas políticas públicas que são as diretrizes do setor.

O fato é que o setor de infraestrutura possui algumas peculiaridades, o que faz inevitavelmente a necessidade de haver parcerias específicas entre os setores público e privado, para que não ocorra momentos de risco moral nem haja conflitos de interesse.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Breno Emerenciano; GRIMALDI, Daniel da Silva; GIAMBIAGI, Fabio; BARBOZA, Ricardo de Menezes. **Os bancos de desenvolvimento e o papel do BNDES**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: < <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/15920>> acesso em 20 nov. 2020

ALÉM, Ana Cláudia; MADEIRA, Rodrigo Ferreira; MARTINI, Ricardo Agostini. Sistemas nacionais de fomento: experiências comparadas = National systems of development: comparative experiences. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n.47, p. 205-257, jun. 2017.

ALÉM, Ana Cláudia; AZEVEDO, Wander. **As principais tendências dos bancos nacionais de desenvolvimento: lições da experiência internacional**. R. BNDES. Rio de Janeiro, v.25 n. 49, p. 315-341. Jun 2018. Disponível em: < <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16082>> Acesso em: 19 nov. 2020

BARBOZA, Ricardo Menezes.; FURTADO, Maurício; GABRIELLI, Humberto. **A atuação histórica do BNDES: o que os dados têm a nos dizer?** Textos para discussão. BNDES, abr. 2018. Disponível em: < https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14620/1/TD_123-AtuacaoHistorica_P_BD.pdf> Acesso em: 03 dez. 2020

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BCB; CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL - CMN. **Resolução 2.827**, de 40 de março de 2001. Disponível em: . Acesso em: 26 jul. 2019.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Nossa História**. Disponível em: < <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/nossa-historia>> Acesso em: 18 ago. 2020

_____. **Perspectivas do Investimento 2015-2018 e panoramas setoriais**. BNDES, dez. 2014. Disponível em: < <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2842>> Acesso em: 26 nov. 2020

_____. Livro verde, nossa história tal como ela é. BNDES, Rio de Janeiro, 2017, 333 p. Disponível em: < <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12697>> Acesso em: 12 out. 2020.

CALDERÓN, C; SERVÉN, L. Infrastructure in Latin America. **Policy Research Working Paper** nº 5317. Banco Mundial, maio 2010.

D'ATRI, Fabiana. **One Belt One Road**: uma iniciativa geopolítica e econômica da China, 2018.

DE LUNA-MARTINEZ, JOSE; VICENTE, Carlos Leonardo. Global Survey of Development Banks. **World Bank eLibrary**. 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1596/1813-9450-5969>> Acesso em: 14 out. 2020

DE LUNA-MARTINEZ, JOSE; VICENTE, Carlos Leonardo; ARSHAD, Ashraf Bin; TATUCU, Radu; SONG, Jiyong. 2017 Survey of National development banks (English). **World Bank Group**. Washington, DC, 2017, publicado em mai. 2018. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/977821525438071799/2017-Survey-of-National-development-banks>> Acesso em: 18 dez. 2020

FERREIRA, Pedro Cavalcanti. Investimento em infra-estrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. **Pesq. Plan. Econ.** vol. 26, n.2 pág. 231-252 Rio de Janeiro, ago. 1996.

FGV – FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Um panorama da política de desenvolvimento de Vargas.** Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/PoliticaDesenvolvimento>> Acesso: 10 jan. 2021

FILHO, Ernani Teixeira Torres; COSTA, Fernando Nogueira da. **“BNDES e o financiamento do desenvolvimento”**. Dez. 2012. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3240&tp=a>> Acesso em: 05 de dez. 2020.

FONSECA, P. 1997. **Nacionalismo e Economia: O Segundo Governo Vargas.** História Econômica do Brasil Contemporâneo. , São Paulo: Editora Hucitec . Disponível em: <<https://professor.ufrgs.br/pedrofonseca/publications/nacionalismo-e-economia-o-segundo-governo-vargas-0>> Acesso: 12 de dez. 2020.

FRISCHTAK, C. **O investimento em infraestrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas.** *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 38, n. 2, ago 2008, p. 307-348.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Cap. 2-6, 10.

LACERDA, Antonio Corrêa de; OLIVEIRA, Alexandre da Silva de. Anais. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 4., 2011, Rio de Janeiro. **O papel dos bancos públicos no Brasil: uma análise da atuação do BNDES nos 2000.** Rio de Janeiro: AKB, 2011. p. 1 - 18. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2011/42.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2020.

MANTEGA, Guido. **O BNDES e o Novo Ciclo de Desenvolvimento.** Texto Preparado para Publicação na Revista do BNDES. 2004.

MYRDAL, G. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas.** Rio de Janeiro: ISEB, 1960. Cap. 2-4.

PEREIRA, Alexandre Porciúncula Gomes.; PUGA, Fernando Pimentel. **Infraestrutura no Brasil: ajustando o foco.** Rio de Janeiro: BNDES, nov. 2016. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/9914>> Acesso em: 11 jun. 2020

PEREIRA, Pedro Vinícius; JAEGER Bruna Coelho. **Infraestrutura na República Popular da China: impactos sobre a Defesa e a Segurança nacional e regional**, 2015.

PUGA, Fernando; GABRIELLI, Humberto. **O BNDES e o investimento: 2000 a 2016**. Rio de Janeiro, mar. 2018. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/14580>> Acesso em 20 set. 2020

SOUSA, Filipe Lage de. **BNDES 60 anos: Perspectivas Setoriais**. – 1. ed. – Rio de Janeiro: BNDES, 2012. v. 1: il. 384 p. Vários autores. Disponível em: <<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/933>> Acesso em 04 jan. 2020

VIANNA, Sérgio Besserman. **A política econômica no Segundo Governo Vargas: 1951-1954**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1987. 181 p. Disponível em: <<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/8154>>

WOETZEL, J. et al. **Bridging global infrastructure gaps**. McKinsey Global Institute, McKinsey & Company, jun. 2016. Disponível em <<https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/Operations/Our%20Insights/Bridging%20global%20infrastructure%20gaps/Bridging-Global-Infrastructure-Gaps-In-Brief.pdf>> Acesso em 11 jan. 2020