

Goes, Fernanda Lira

**Working Paper**

## Uma cartografia do financiamento do BNDES para exportação

Texto para Discussão, No. 2542

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Goes, Fernanda Lira (2020) : Uma cartografia do financiamento do BNDES para exportação, Texto para Discussão, No. 2542, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/240737>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 2542

**UMA CARTOGRAFIA DO FINANCIAMENTO  
DO BNDES PARA EXPORTAÇÃO**

**Fernanda Lira Goes**

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**





### UMA CARTOGRAFIA DO FINANCIAMENTO DO BNDES PARA EXPORTAÇÃO<sup>1</sup>

Fernanda Lira Goes<sup>2</sup>

---

1. Este texto constitui elemento de pesquisa de doutorado no Departamento de Geografia da Universidade de Brasília (UnB), tendo sido apresentado oralmente no Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território (Congeo), realizado em Niterói, Rio de Janeiro, no período de 10 a 14 de setembro de 2018, sob o tema Crise e Reinvenção dos Espaços da Política.

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

**Governo Federal**

**Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Carlos von Doellinger

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Manoel Rodrigues Junior

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

**Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H54.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 CONTEXTO DO FINANCIAMENTO DO BNDES PARA EXPORTAÇÃO .....	8
3 DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO PARA EXPORTAÇÃO A UMA GEOPOLÍTICA DO BNDES .....	14
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	23
REFERÊNCIAS .....	24
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	25



## SINOPSE

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), como agente público do Estado brasileiro, desenvolve uma política de financiamento para exportação. Observada essa política, considera que os desembolsos no período analisado, entre 1998 e 2017, seguem, majoritariamente, para os Estados Unidos, somando quase US\$ 17 bilhões sobre um total de US\$ 37 bilhões. Entre 2003 e 2017, os financiamentos para obras e serviços somam US\$ 15 bilhões, dos quais US\$ 4 bilhões destinados a Angola e US\$ 9,3 bilhões à empresa Odebrecht. O porquê da concentração em algumas empresas e países é a pergunta que direciona a reflexão.

**Palavras-chave:** BNDES; financiamento; Brasil.

## ABSTRACT

BNDES has been working as public agent for the Brazilian State developing export financing policy. Observing post shipping financing policy, most disbursements for the period in analyses from 1998 to 2017 consists on a major direction to the United States counting almost US\$ 17 billion over a total of US\$ 37 billion. For the same period of study, financing to engineering and services add a total of US\$ 15 billion. US\$ 4 billion designated to Angola and US\$ 9.3 billion to the Brazilian company Odebrecht. Concentration to some companies and countries is the questions that derivate reflections in this work.

**Keywords:** BNDES; financing; Brazil.





## 1 INTRODUÇÃO

Seguindo o interesse por assuntos relacionados à diáspora africana e à África, inicie o primeiro exercício acerca do apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ao financiamento para exportação exclusivo às empresas brasileiras do setor de engenharia e serviços. Os dados de subcréditos e desembolsos me levaram à constatação do posicionamento de liderança da empresa Odebrecht e do país Angola como clientes direto e indireto, respectivamente (Goes, 2017). Faça, então, um segundo exercício, que é ampliar a proposta de análise do financiamento de exportação do BNDES para as demais empresas brasileiras que atuam em outros setores. Se, por um lado, compartilho os resultados para expor o meu modo de analisar a experiência do banco, por outro, nego qualquer tentativa de estabelecer argumento universal para pensar o financiamento do BNDES. Afinal, a riqueza da política pública vibra na diversidade.

A política de apoio às exportações do BNDES é realizada por meio de financiamento nas modalidades pós-embarque e pré-embarque. Na modalidade pós-embarque, o banco financia exportações para obras e serviços e também para bens de capital e demais operações. Após as contratações serem executadas, os financiamentos são realizados por meio de desembolsos dos valores. No pré-embarque, há possibilidade de o financiamento ser realizado anteriormente ao envio do produto.

A política de financiamento do BNDES para exportação, sendo o banco um agente público do Estado brasileiro, posta-se, neste trabalho, sob a perspectiva geopolítica. Na possibilidade de qualificar essa política pública como ação de poder do Brasil na escala internacional, são observados dois aspectos: o contexto do financiamento para exportação do BNDES e a política de financiamento para exportação como geopolítica.

A linha de reflexão adotada em todo o texto é resumir um estado de questões para apontar a necessidade de alocar um debate sobre o financiamento do BNDES como política de poder. Apesar do discurso de aproximação com países da América do Sul e Central e mesmo com o maior fortalecimento do diálogo com países da África, os desembolsos no período analisado – de 1998 a 2017 – seguem, majoritariamente, para os Estados Unidos, somando quase US\$ 17 bilhões sobre um total de US\$ 37 bilhões. Como política pública assentada nos subsídios por meio de arrecadação pública,

percebe-se certa necessidade de ampliação e aprofundamento de informações nas diversas modalidades de apoio.

Nesse sentido, apresento demandas de algumas possibilidades na política de financiamento para exportações do BNDES, sendo a primeira, a sensibilidade para diversidade geopolítica do financiamento para exportação e, a segunda, a exposição consistente de informações completas em meios de acesso público.

## **2 CONTEXTO DO FINANCIAMENTO DO BNDES PARA EXPORTAÇÃO**

O BNDES executa uma ampla política de financiamento no país. A reflexão aqui desenvolvida está centralizada no financiamento para exportação, ou seja, para empresas brasileiras com atuação internacional e ênfase no financiamento pós-embarque.

O banco narra sua própria história em BNDES (2017), uma reflexão a partir da perspectiva da própria empresa. Criado em 1952, o BNDES tem hoje, como visão, “ser o banco do desenvolvimento do Brasil, instituição de excelência, inovadora e proativa ante os desafios de nossa sociedade” (BNDES, 2017, p. 165).

[Com a] missão de promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais, o sistema BNDES, composto pelo BNDES, BNDESPAR e pela FINAME, dispõe de uma gama variada de instrumentos de apoio financeiro (*op. cit.*, p. 26).<sup>1</sup>

Como é uma instituição financeira pública de desenvolvimento (IFD), o BNDES, em certo sentido, assemelha-se a instituições pares em outros países, como Alemanha, França, Japão, Coreia do Sul, que se propõem a conferir financiamento de longo prazo não atendido no sistema financeiro privado e direcionado principalmente aos segmentos que geram externalidades positivas. Entre os segmentos apontados pelo

---

1. O BNDES, empresa pública federal dedicada ao financiamento de longo prazo, é o acionista único das demais empresas do sistema BNDES: o BNDES Participações S.A. (BNDESPAR), subsidiária dedicada ao fomento por meio de investimentos em valores mobiliários, e a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME), subsidiária voltada ao financiamento, à produção e à comercialização de máquinas e equipamentos (BNDES, 2017, p. 26).

banco que costumam gerar externalidades positivas, destacam-se o de infraestrutura, de exportação de bens de capitais e de governança em empresas privadas. O banco não é a única instituição financeira pública de desenvolvimento no mundo a apoiar de modo subsidiado ações em prol de uma estrutura de país, pois entende que

uma vez que o sistema de crédito privado não se dispõe a financiar investimentos com elevado retorno social, este tipo de falha de mercado deve ser tratado pela atuação do Estado, o que justificaria, por exemplo, a concessão de crédito com taxas de juros mais favoráveis para tais investimentos ou a coordenação da sua realização por parte de agências públicas (BNDES, 2017, p. 28).

Outra característica relaciona-se à IFD no estímulo à criação de novos mercados. O BNDES apoia os setores de agricultura, infraestrutura, indústria, comércio e serviços do porte de grandes empresas, assim como de pequenas, micro e médias, nos segmentos de exportação, inovação, economia verde, internacionalização e mercado de capitais, à exceção de cooperação financeira internacional.

Essa perspectiva não exclui a possibilidade de expor de modo mais amplo o processo histórico da política de financiamento para exportação do banco. O formato como as ações da política atual se constituíram data de 1996, ano do início de alguns dados importantes disponibilizados pelo banco por meio do próprio *site*, na categoria transparência. No período de 1998 a 2017, os desembolsos realizados por empresas brasileiras para exportação pelo financiamento do BNDES somam um total de US\$ 37 bilhões, com atividades presentes em África, em América, em Ásia e em Europa.<sup>2</sup>

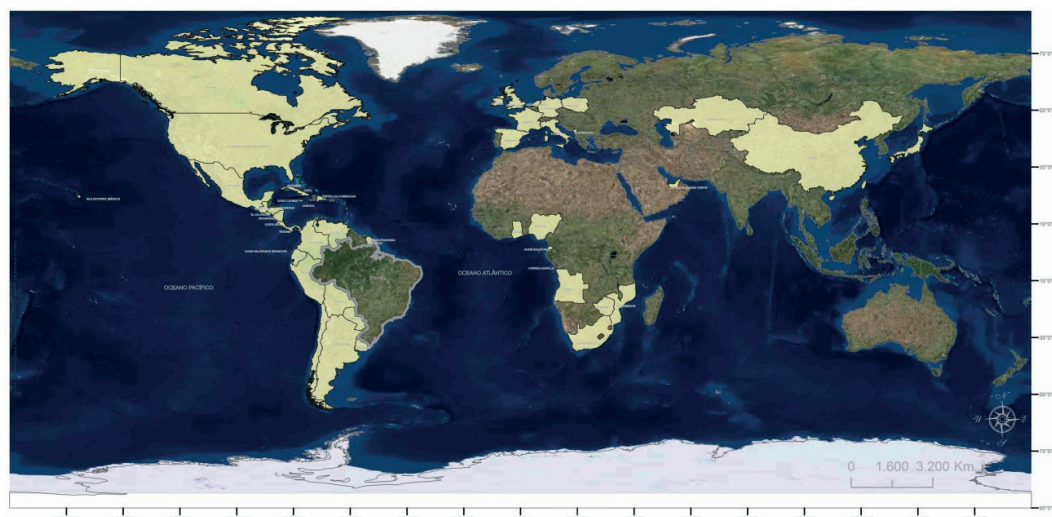
O financiamento do BNDES para exportação é uma política de incentivo às relações internacionais de empresas brasileiras, ou mesmo um mecanismo de fortalecimento dessas organizações no Brasil. Um primeiro modo de representar a política é uma fotografia da sua execução por meio de desembolsos no período de 2003 a 2017. A visualização ampla considera

---

2. A linguagem como instrumento de poder é utilizada de acordo com regras e parâmetros acordados no âmbito do modelo epistêmico padronizado do saber e dos conhecimentos. Desse modo, ao se questionar a imposição de um modo único de expressão, demanda-se pela ampliação para outras formas de diálogo e de trocas de experiências. Assim, o uso do pronome “em” sem a conversão com artigo feminino “a” ou masculino “o”, singular ou plural, dá-se para apontar a diversidade de territórios usados pelos povos nestes continentes em contrapartida ao discurso universal. Portanto, neste trabalho escreve-se em América, em África, em Ásia, em Europa. Ou seja, há uma intenção para a escrita que respeite a diversidade de povos, enquanto recua do uso da linguagem como manutenção de qualquer forma correlata de preconceito, de discriminação, de racismo ou de opressão. (Jesus, 2007; Ribeiro, 2017; Rio Grande do Sul, 2014).

ao todo 43 países impactados pelo financiamento (mapa 1). Trata-se de uma fotografia tirada em 2018, que revela, então, uma percepção da capacidade dinâmica da política, em constante variação, não apenas do ponto de vista do banco como executor, mas principalmente do ponto de vista das orientações determinadas pelas lideranças do Poder Executivo. Inicialmente, cabe inferir que há alguma variação geográfica nesse retrato de atuação do BNDES desde 2003.

MAPA 1  
BNDES: geopolítica do financiamento para exportação em escala global (2003-2017)



Estados receptores do desembolso do financiamento do BNDES para exportação

Fonte: Banco de dados do BNDES. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>>.

Elaboração: Fernanda Lira Goes e Roberta Maria Porfírio de Oliveira Borges.

Obs.: O mapa apresenta o período de 2003 a 2017 com 43 países. Para o período total, de 1998 a 2017, são 47 países.

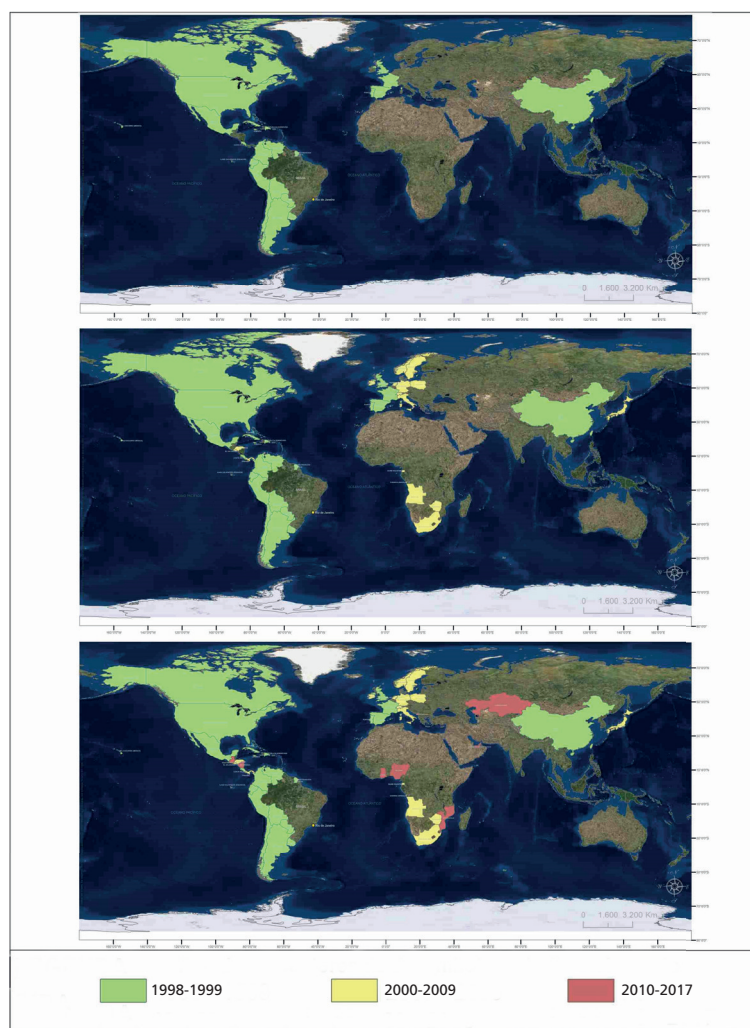
Um segundo modo de visualizar a política do financiamento para exportação do BNDES é a representação estabelecida em períodos ou décadas. Como a disponibilidade de dados e informações relacionadas aos subcréditos e contratos, assim como aos desembolsos, inicia-se em 1998, o período estará dividido em três momentos: 1998- 1999; 2000-2009; e 2010-2017.

No primeiro momento da política do BNDES – no final dos anos 1990 –, o mapa registra o envolvimento de 22 países, situados nas Américas, na Ásia e na Europa. Ressalta-se, como países já envolvidos, nesse primeiro período, na política do BNDES: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai; Venezuela, Costa Rica, Ilhas Cayman, Jamaica, República Dominicana; Canadá, Estados Unidos,

México; Espanha, França, Portugal, Reino Unido e China. No segundo momento – a primeira década dos anos 2000 –, mais 17 países iniciaram o diálogo com o banco, com a aproximação do continente africano: África do Sul, Angola, Guiné Equatorial, Zimbábue; e novas adesões, como Japão, Bahamas, El Salvador, Honduras, Panamá, Alemanha, Irlanda, Itália, Noruega, Países Baixos, Polônia, Suécia e Suíça. Nos últimos anos, entre 2010 e 2017, mais oito países iniciaram as relações com o financiamento do BNDES: Guatemala, Nicarágua, Gana, Moçambique, Nigéria, Montenegro, Cazaquistão, Emirados Árabes Unidos (mapa 2).

MAPA 2

**BNDES: linha do tempo da geopolítica do financiamento para exportação em escala global: Estados receptores de desembolsos do financiamento por período (1998-2017)**



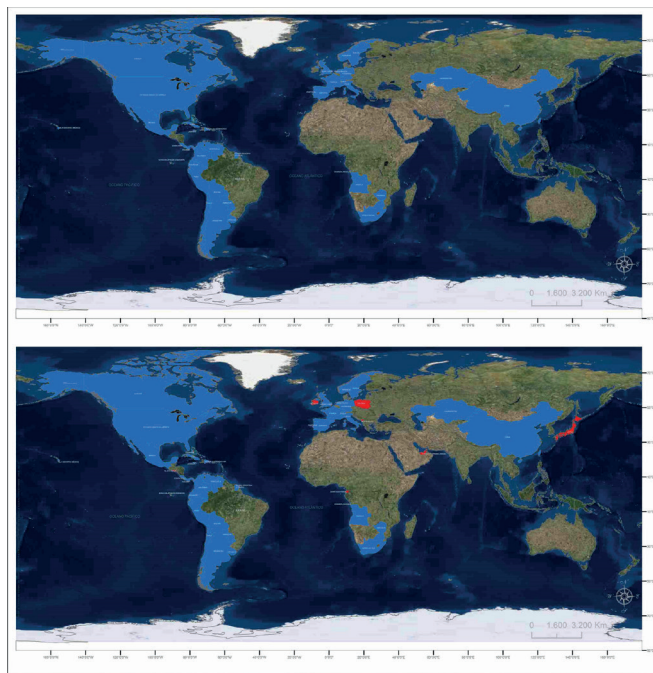
Fonte: Banco de dados do BNDES. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>>. Elaboração: Fernanda Lira Goes e Roberta Maria Porfírio de Oliveira Borges.

Um terceiro modo de analisar a política de exportação do BNDES seria observar a temporalidade do financiamento pelos modelos políticos dos governos em cada uma das administrações recentes. Pelo mesmo motivo de acesso à informação e pelo formato da política, os períodos governamentais analisados iniciam-se no final dos anos 1990. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, com dados disponíveis de 1998 a 2002, havia 33 países envolvidos no financiamento do BNDES: África e Ásia, assim como regiões de América do Sul, Central, Norte e Europa estavam representadas. Seguindo o modelo anterior, a partir do governo Luiz Inácio Lula da Silva, oito países iniciaram relações com a política do BNDES: Bahamas, Irlanda, Polônia (2004); Guiné Equatorial (2008); El Salvador, Japão (2009); Emirados Árabes Unidos e Montenegro (2010). O governo Dilma Rousseff também manteve a política, com a inserção de mais quatro países: Guatemala, Gana, Moçambique, Nigéria. No governo Michel Temer, iniciou-se o relacionamento com a Nicarágua. A visualização iniciada no final dos anos 1990 até 2002, em comparação àquela final em 2017, ilustra uma inserção internacional no primeiro momento muito mais ampla que nos últimos anos (mapa 3).

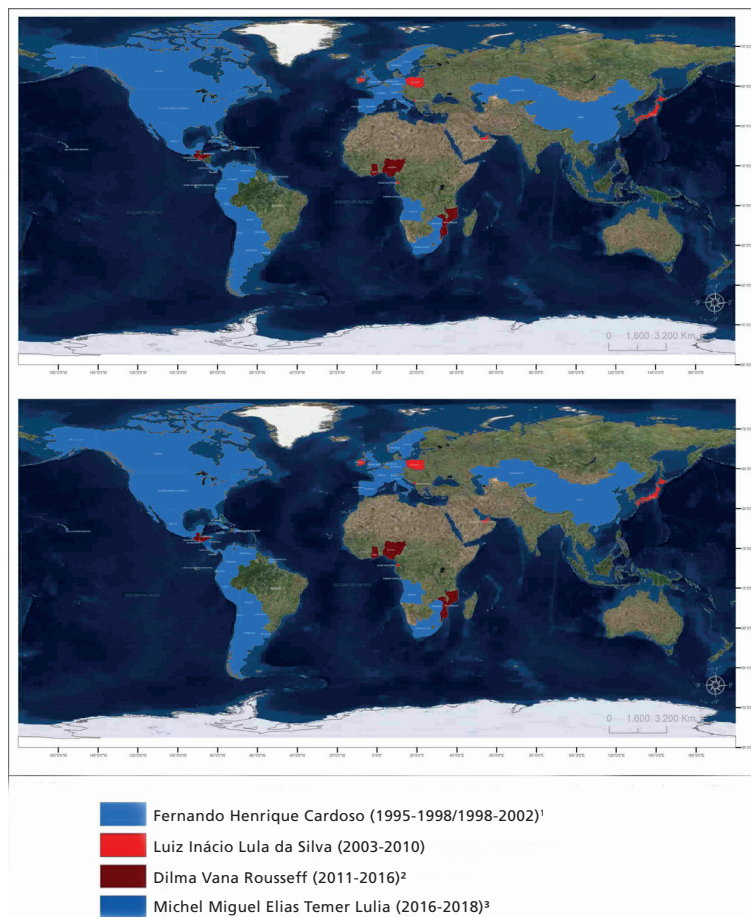
## MAPA 3

**BNDES: geopolítica do financiamento para exportação por governo: Estados receptores do financiamento por governo (1998-2017)**

3A – Governos Cardoso e Lula



3B – Governos Rousseff e Temer



Fonte: Banco de dados do BNDES. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>>.

Elaboração: Fernanda Lira Goes e Roberta Maria Porfírio de Oliveira Borges.

Notas: <sup>1</sup> Dados disponíveis apenas no período 1998-2002.

<sup>2</sup> Segundo mandato interrompido em 31 de agosto de 2016.

<sup>3</sup> Mandato de presidente advindo da interrupção do governo anterior.

Os mapas desenham uma imagem dinâmica do financiamento do BNDES no tempo, desde o final dos anos 1990, com uma trajetória no espaço de continuidade em América e com um maior aprofundamento em América do Sul e Central. Também importa inserção em Europa e Ásia. Por fim, um avanço em África. No continente africano, o Brasil se insere pelos países com reserva de recursos naturais como petróleo, gás, carvão e minérios.

Para se perceber o BNDES como instrumento em política de poder vale mencionar a força do banco para expansão de crédito na economia nacional durante o período da crise (2008-2009). O estoque de crédito do BNDES no volume total da economia



foi de 16,7% em 2008, registrando dois momentos de maior importância em 2003, com 24,3%, e 2014, com 21,2% (BNDES, 2017, p. 42). A periodização do banco para os desembolsos foi dividida em quatro fases: estabilidade pelos preços constantes (2001-2008), atuação anticíclica (2009-2010), extensão do Programa de Sustentação de Investimento (PSI) (2011-2014) e reversão para valores próximos àqueles no início dos anos 2000 (de 2015 em diante). No período de 2001 a 2016, os desembolsos do banco estiveram concentrados nas regiões Sudeste e Sul. Em 2011, começou um movimento de maior diversificação para Nordeste, Centro-Oeste e Norte, nessa ordem. Ainda assim, ao longo do período analisado, o Sudeste recebeu mais de 43,9% do apoio do BNDES, com concentração máxima de 61,7% em 2002 (*op. cit.*, p. 61). A maior participação do Nordeste foi de 16,6%, em 2015; a do Centro-Oeste, de 13%, em 2004; e a do Norte, de 8,7%, em 2015. Concentrando a disponibilidade de crédito, o banco direcionou, portanto, o estímulo econômico para as regiões mais privilegiadas do país. *Grosso modo*, no mesmo período, a concentração por ramo de atividade foi liderada pela indústria de infraestrutura, seguida pelo comércio e serviços e pela agropecuária (*op. cit.*, p. 64).

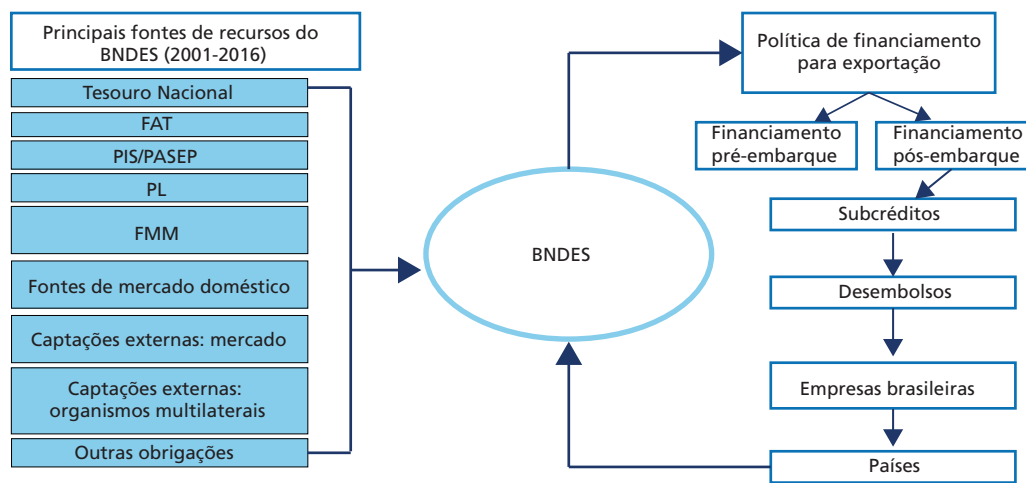
Nesse sentido, ao afirmar que o banco tem poder de manter ou alterar, por meio de estímulo pelo crédito, a estrutura social brasileira, é minimamente razoável pensar não apenas o destino do poder de crédito, mas também a origem do aporte. No período de 2001 a 2016, não só a maioria dos recursos é originária do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e do Tesouro Nacional, mas também seguiu um processo de crescimento constante até 2015.

### **3 DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO PARA EXPORTAÇÃO A UMA GEOPOLÍTICA DO BNDES**

De acordo com o BNDES, apenas as empresas brasileiras são clientes da política de financiamento à exportação, apesar de a execução da medida se verificar no território de outros países. Um dos aspectos de reflexão da política de subsídios à exportação por meio do financiamento do BNDES está no discurso de não financiar outros países. Ao assumir que o fluxo do dinheiro advém da arrecadação de trabalhadores e trabalhadoras brasileiras, há um ciclo determinante para a produção do território geopolítico.

Mediante as principais fontes de recurso do BNDES – Tesouro Nacional, FAT-PIS/PASEP, Patrimônio Líquido (PL), Fundo da Marinha Mercante (FMM), fontes de mercado doméstico, captações externas do mercado e de organismos multilaterais e outras obrigações –, o banco executa a política de financiamento à exportação nos modelos pré-embarque e pós-embarque, diante de contratos efetivados pelos desembolsos de empresas brasileiras (figura 1). O Tesouro Nacional e o FAT-PIS/PASEP concentram os principais recursos entre as fontes do banco, por isso é legítimo afirmar que os recursos operados pelo BNDES são resultado, principalmente, da dinâmica econômica do mercado de trabalho do país.

FIGURA 1  
BNDES: fluxo do aporte para o desenho da geopolítica do financiamento para exportação (2001-2016)



Fonte: BNDES.  
Elaboração da autora.

Entre 2014 e 2018 as contribuições anuais do FAT-PIS/PASEP e do Tesouro Nacional ultrapassaram 70% com relação às fontes de recursos do banco. O crescimento da participação do Tesouro Nacional na provisão do fundo é justificado pela medida anticíclica. Outras instituições financeiras para o desenvolvimento no mundo atuam com políticas anticíclicas (BNDES, 2017, p. 28). Principalmente, no biênio 2009-2010, o banco impulsionou financiamentos anticíclicos em função do recuo do mercado.

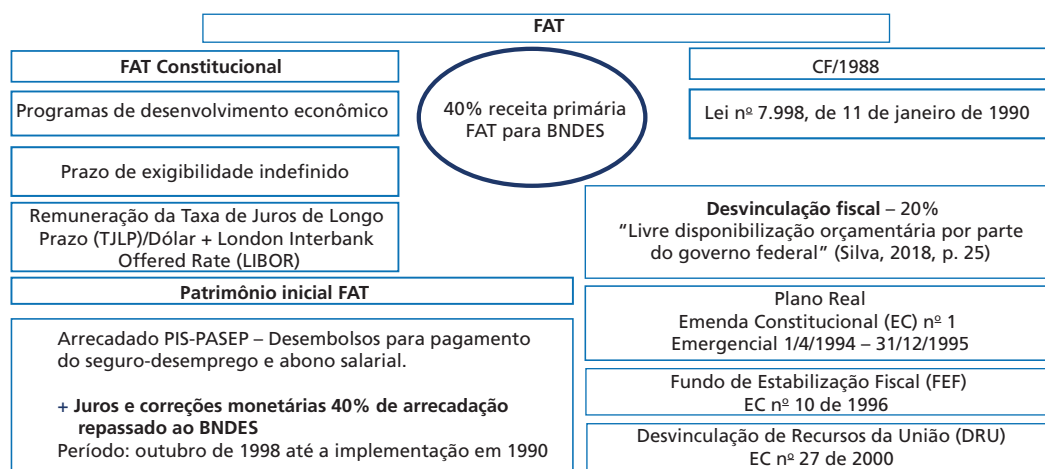
## O período de 2009 a 2013 foi

mais intenso de atividade do BNDES, seja pelo papel anticíclico no combate aos efeitos da crise internacional, seja pela execução de políticas de estímulo à demanda agregada da economia, que visavam à manutenção da trajetória de crescimento (BNDES, 2017, p. 49).

O PSI, iniciado em julho e renovado até 2015, foi uma política “para destinar recursos financeiros para o financiamento de compra de máquinas e equipamentos produzidos no país” (*op. cit.*, p. 64).

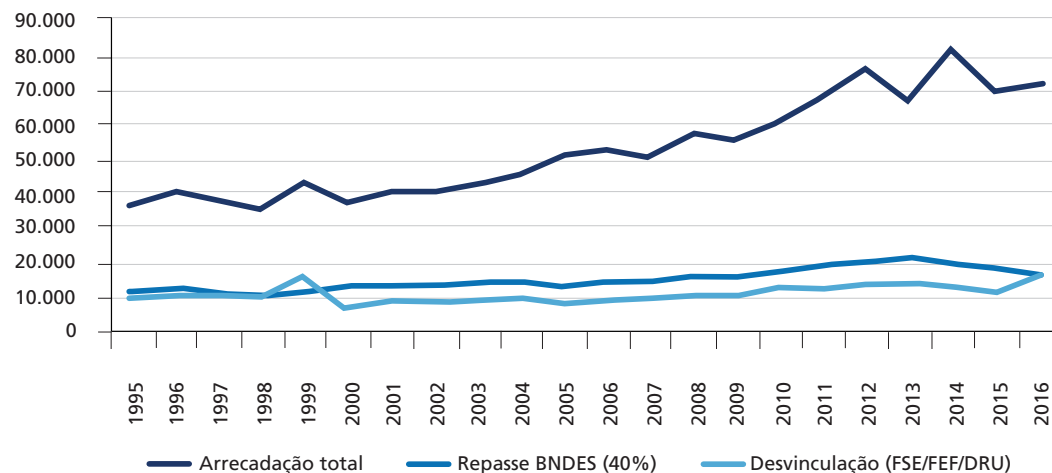
Como apresentado na figura 2, uma das explicações para essa concentração do FAT-PIS/PASEP pode ser compreendida pelos termos da própria Constituição Federal de 1988 (CF/1988), no § 1º do art. 239: “Dos recursos mencionados no *caput* deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do BNDES, com critérios de remuneração que lhe preservem o valor” (Brasil, 1988). Na estrutura orçamentária simplificada do FAT-PIS/PASEP, o BNDES consta como um dos itens nas receitas financeiras, como remuneração (juros + correção monetária) paga pelo BNDES sobre os repasses constitucionais (Silva, 2018, p. 26). Como o repasse ao BNDES é 40% da receita primária, os valores estão inclusive, em alguns anos, bem próximos à desvinculação (gráfico 1).

FIGURA 2  
BNDES: aporte do dinheiro de trabalhadores e trabalhadoras para financiar exportação (2001-2016)



Fonte: Silva (2018).  
Elaboração da autora.

GRÁFICO 1  
BNDES: repasse e desvinculação (Fundo Social Europeu – FSE/FEF/DRU)<sup>1</sup> em relação à arrecadação total do FAT (1995-2016)  
(Em R\$ milhões)



Fonte: Silva (2018).

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> FSE/FEF até 2004; de 2005 em diante, DRU.

Portanto, quando o banco se apropria de recursos do FAT-PIS/PASEP e do Tesouro Nacional para apoiar financiamento para exportação, a política é subsidiada pelas classes trabalhadoras brasileiras, antes de ser uma política pública com subsídios do BNDES. Logo, é minimamente razoável que esses grupos tenham acesso a todas as informações relacionadas aos recursos que enviam ao banco por meio do FAT-PIS/PASEP e da participação no processo decisório do apoio. O conhecimento compartilhado e publicitado do financiamento à exportação passaria, então, a ser prerrogativa à manutenção dos subsídios às empresas.

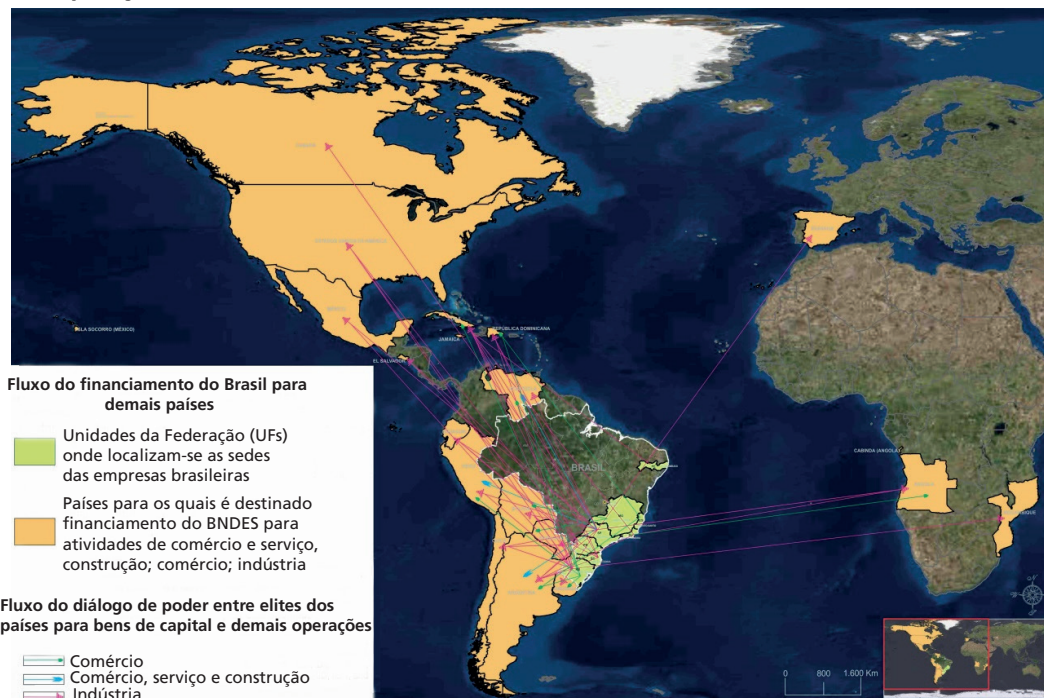
O financiamento do BNDES para bens de capital e demais operações no período de 2002 a 2017 está classificado em três categorias: comércio e serviço, construção; comércio; indústria (mapa 4). O valor total, por empresa e por país do financiamento para bens de capital, não está disponível no *site* do banco. Do mesmo modo, não há visualização de contratos com empresas, diferentemente da disponibilidade de contratos com empresas do setor de comércio e serviço, construção.<sup>3</sup> Os fluxos

3. Como este texto se propõe a usar dados oficiais de amplo acesso, a reflexão sobre o modelo de financiamento será realizada com informações disponibilizadas pelo Estado e pelo governo brasileiro, publicadas em meios de comunicação abertos aos cidadãos em geral.

saem majoritariamente de empresas localizadas nas regiões Sudeste e Sul, com exceção de Pernambuco, e são direcionados para a América do Norte e a América do Sul, com a participação pontual de Espanha, no continente europeu, Angola e Moçambique, na África.

MAPA 4

**BNDES: fluxo do financiamento para exportação para bens de capital e demais operações (2003-2017)**



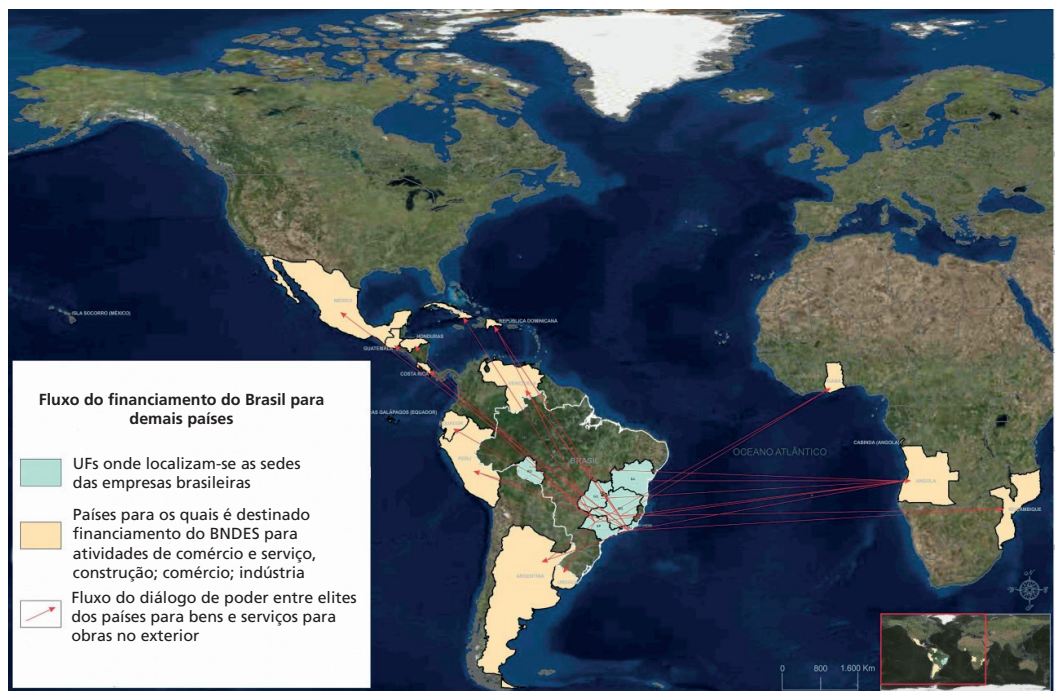
Fonte: Banco de dados do BNDES. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>>. Elaboração: Fernanda Lira Goes e Roberta Maria Porfírio de Oliveira Borges.

Ao todo, dezoito construtoras estão envolvidas no financiamento para obras e serviços para exportação em quatorze países, com um total de US\$ 14 bilhões, no período de 1998 a 2015,<sup>4</sup> de acordo com dados atualizados em 2018 (mapa 5).

4. Banco de dados BNDES. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>>.

MAPA 5

**BNDES: fluxo do financiamento para exportação para bens e serviços para obras no exterior (2003-2017)**



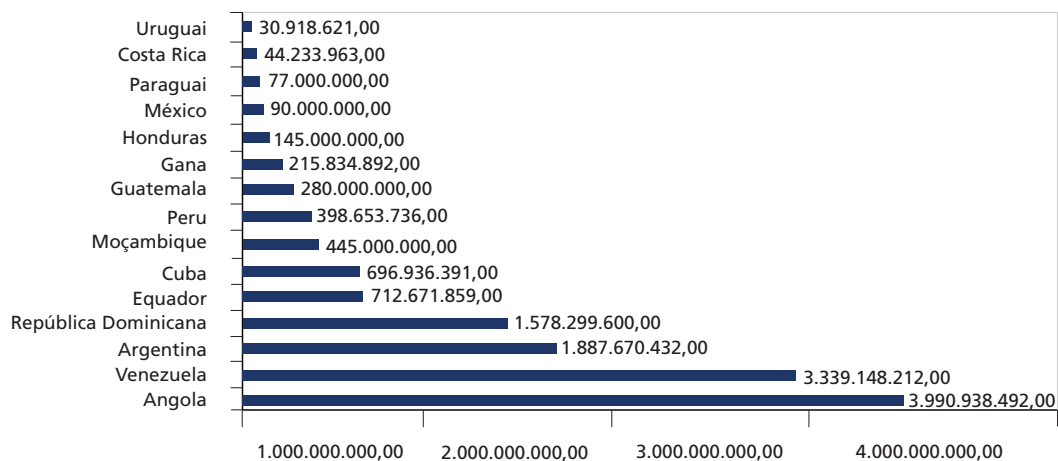
Fonte: Banco de dados do BNDES. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>>. Elaboração: Fernanda Lira Goes e Roberta Maria Porfírio de Oliveira Borges.

Assim como as empresas clientes do financiamento para exportação de bens de capital, as empresas clientes de obras e serviços estão, majoritariamente, localizadas nas UFs do Sudeste, com as participações pontuais da Bahia, no Nordeste, e Rondônia, no Norte. Dos quase US\$ 15 bilhões de financiamento para obras e serviços no exterior entre 2003 e 2017, aproximadamente 27% foram para Angola. Somando, Angola e Venezuela receberam quase 49% do total (gráfico 2). A empresa Odebrecht foi cliente com quase 60% do valor total do financiamento, e a segunda empresa foi Andrade Gutierrez com 18% (gráfico 3).

GRÁFICO 2

**BNDES: financiamento para bens e serviços para obras no exterior por país (1998-2018)**

(Em US\$ milhões)

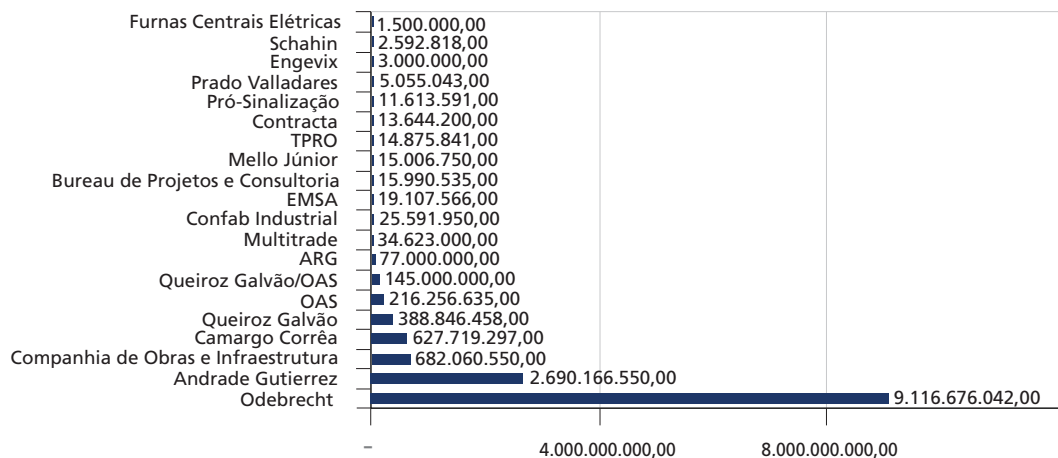


Fonte: Banco de dados do BNDES. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>>. Elaboração da autora.

GRÁFICO 3

**BNDES: financiamento para bens e serviços para obras no exterior por empresa (1998-2018)**

(Em US\$ milhões)



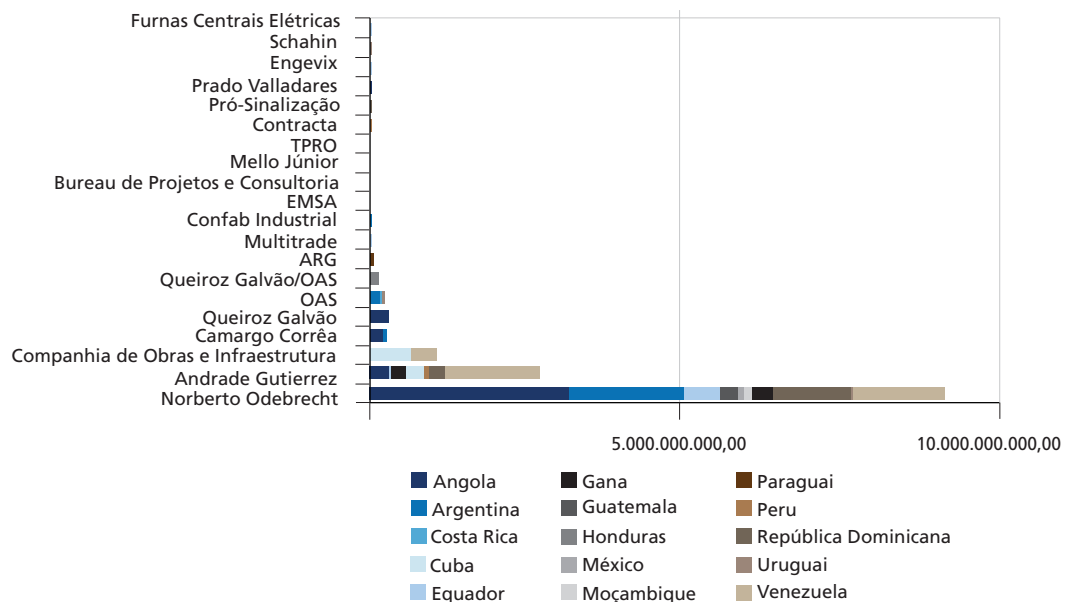
Fonte: Banco de dados do BNDES. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>>. Elaboração da autora.

Poder-se-ia concluir que a maior parte desse fluxo estaria concentrada em uma única empresa – a Odebrecht – e em dois países – Angola e Venezuela. Ao se observar a totalidade da política por meio dos desembolsos realizados no período de 1998 a 2017, o retrato geopolítico acrescenta, porém, outros aspectos a essa formação (gráfico 4). Nesse período, os países que receberam acima de US\$ 1 bilhão foram: República Dominicana, Países Baixos, Angola, Venezuela, Argentina e Estados Unidos (mapa 6).

GRÁFICO 4

**BNDES: financiamento para bens e serviços para obras no exterior por empresa e por país (1998-2018)**

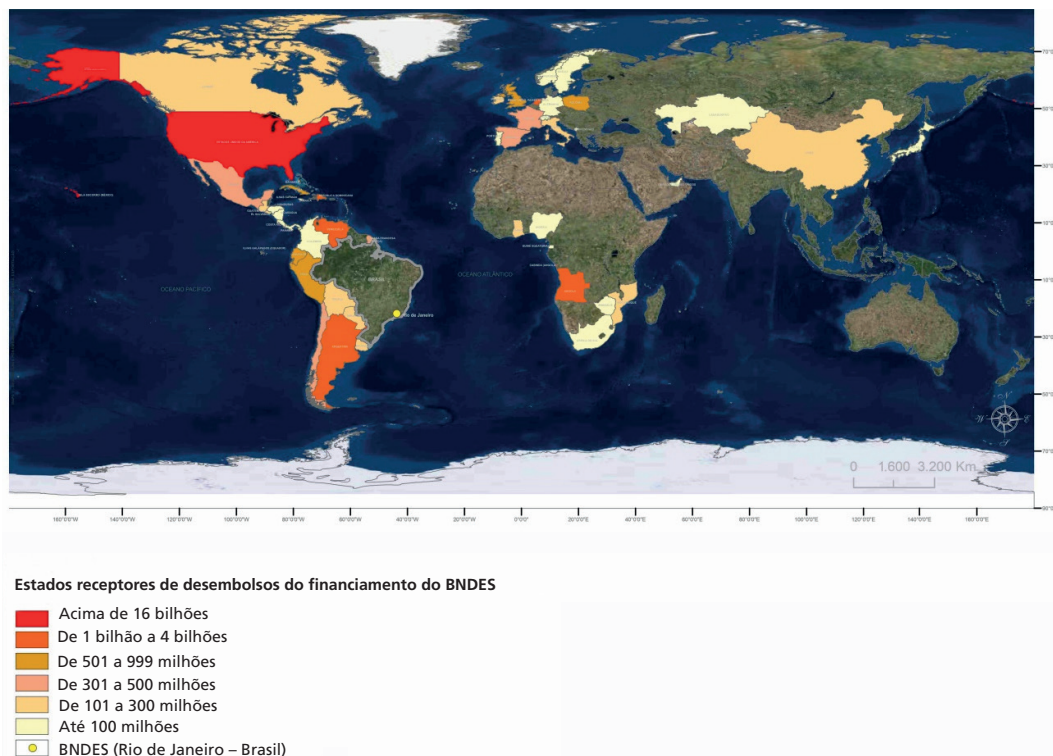
(Em US\$ bilhões)



Fonte: Banco de dados do BNDES. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>>. Elaboração da autora.



MAPA 6  
BNDES: desembolso pós-embarque de financiamento para exportação (1998-2017)  
(Em US\$)



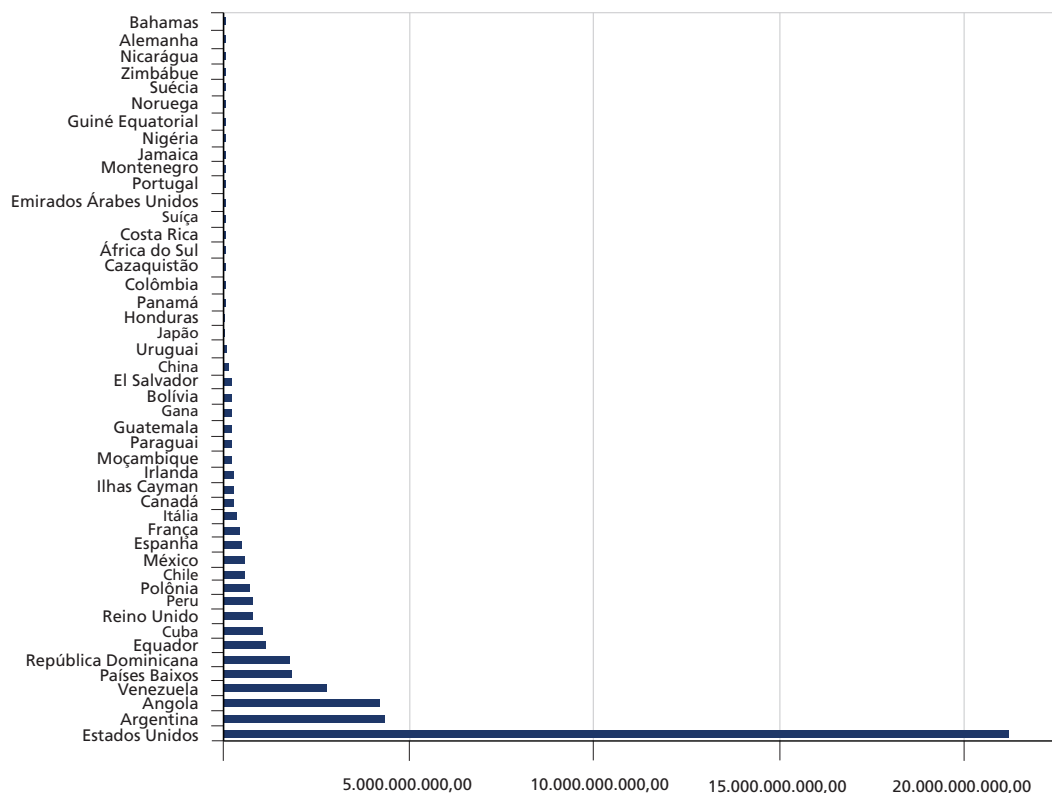
Fonte: Banco de dados do BNDES. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>>.  
Elaboração: Fernanda Lira Goes e Roberta Maria Porfírio de Oliveira Borges.

De certo modo, convém afirmar uma variedade de ações em diversos países, com recepções acima de US\$ 1 bilhão. Quando observado o direcionamento dos desembolsos por país, entretanto, é possível verificar que os Estados Unidos receberam 46% do total. Foram US\$ 17 bilhões dos US\$ 37 bilhões no período (gráfico 5).

GRÁFICO 5

**BNDES: desembolsos para países parceiros (1998-2017)**

(Em US\$ milhões)



Fonte: Banco de dados do BNDES. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>>. Elaboração da autora.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de financiamento do BNDES para exportação é um recorte das demais políticas de financiamento do banco. Como opção de incentivo, está apoiada em recursos públicos, assim como o banco, que é uma empresa pública. Nos anos 2000, a maior parte desses recursos tem origem no FAT-PIS/PASEP e no Tesouro Nacional. *Grosso modo*, esses fundos são formados pelas contribuições de trabalhadores e trabalhadoras. O direcionamento desses valores para o BNDES em si já é uma questão a se pensar. Uma possibilidade seria somar essas quantias às políticas diretas de apoio ao trabalhador em condições fragilizadas, como seguro-desemprego, abono salarial, qualificação profissional e intermediação de emprego. Para além disso, o uso do recurso

do FAT-PIS/PASEP, somado ao do Tesouro Nacional, como subsídio para apoiar exportação, poderia envolver a participação da população que representa os aportes no planejamento das políticas.

O financiamento subsidiado é concentrado em grandes empresas e em alguns países. No setor de engenharia, a Odebrecht lidera como cliente direta, Angola como indireta. Afinal, o pagamento do compromisso do financiamento fica sob responsabilidade do país receptor da obra e do serviço. Ao observar os desembolsos totais, inclusive bens de capitais, a concentração assume quase 46% dos recursos para um único país, os Estados Unidos.

Um dos motivos do período analisado ter sido entre 1998 e 2018 foi a disponibilidade de acesso aos dados e a execução da política. A tentativa de abordar diversos governos estabelece que a política de financiamento, legitimada pela própria CF/1988, comporta-se como um elemento estrutural do modo de poder do banco. A possibilidade de pensar alguns aspectos dessa política pública impõe certas questões. Primeiro, a ausência de uma cartografia do financiamento para bens de capital apoiados pelo BNDES transita entre a versão de transparência do sistema brasileiro e a gestão dos dados. Segundo, as questões de gestão ainda são passíveis de análise pela aproximação do apoio às empresas de engenharia, em especial, e dos desembolsos realizados no período.

O propósito deste texto é exatamente ser um indutor de reflexão, debate e diálogo, aproximar o pensar da análise de possíveis desenhos, acompanhar as ações iniciadas, intervir nas atividades necessárias e avaliar a política pública do banco e, ainda, o banco como política pública. Espera-se que esta etapa inicial levante dúvidas conscientes para os próximos tempos, pois o BNDES é uma das instituições mais relevantes no cenário para o desenvolvimento brasileiro.

## REFERÊNCIAS

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Livro Verde**: nossa história tal como ela é. Rio de Janeiro: BNDES, 2017.

BRASIL – Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, Distrito Federal: Senado Federal, 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

GOES, F. L. Financiamento do BNDES para obras e serviços de empresas brasileiras no exterior. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2297).

JESUS, C. M. de. **Quarto de despejo**. São Paulo: Ática, 2007.

RIBEIRO, D. **O que é lugar de fala?** Belo Horizonte: Letramento, 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Manual para o uso não sexista da linguagem**: o que bem se diz bem se entende. Porto Alegre, 2014.

SILVA, S. P. **Financiamentos das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**: uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2437).

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARBOSA, R. de M.; FURTADO, M.; GABRIELLI, H. **A atuação histórica do BNDES**: o que os dados têm a nos dizer? Rio de Janeiro: BNDES, 2018. (Textos para Discussão, n. 123).

CAMPOS, P. H. P. **Estranhas catedrais**: as empresas brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1998. Niterói: Eduff, 2014.

FANON, F. **Os condenados da terra**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2005.

HAESBAERT, R. **Viver no limite**: território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

HIRT, C. **Estado, capital e território**: o lugar e o papel do BNDES no desenvolvimento brasileiro. Curitiba: CRV, 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostragem Contínua (PNADC)**. Brasil: IBGE, 2017.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2015.

TEIXEIRA, S. H. de O. **Planejamento, informação e circulação**: as concessões dos aeroportos brasileiros e os usos corporativos do território. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

**Assessoria de Imprensa e Comunicação**

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Reginaldo da Silva Domingos

### **Supervisão**

Carlos Henrique Santos Vianna

### **Revisão**

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

### **Editores**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Louise de Freitas Sarmiento (estagiária)

### **Capa**

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)









### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

