

UNIVERSIDADE SÃO JUDAS TADEU
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

A ATUAÇÃO DO BNDES DURANTE A CRISE FINANCEIRA DE 2008 ATÉ
2014

SÃO PAULO

2022

BEATRIZ BONFIM SILVA
JOSÉ SÁVIO DA ROCHA GALDINO
RAFAEL VALE DOS SANTOS MELO

A ATUAÇÃO DO BNDES DURANTE A CRISE FINANCEIRO DE 2008 ATÉ
2014

Trabalho apresentando a Universidade São Judas Tadeu,
Campus Mooca, como requisito para obtenção do título
de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Gilberto

SÃO PAULO

2022

DEDICATÓRIA

Ao Professor Miguel Huertas, que nos acompanhou do primeiro ao último semestre do curso, sempre dedicado no ensino e claro na didática.

Ao Professor Gilberto Costa, pelas orientações precisas e pela paciência durante a elaboração deste trabalho.

A Lourival Melo, que sempre foi à luta e nunca cedeu.

À Marcia Vale, mulher, mãe e amiga, que sempre esteve lá.

À Vera Lucia Bandeira, mulher guerreira, uma das mais de 650 mil vítimas do desgoverno Bolsonaro.

À Antônia da Rocha, mãe e amiga, sem o seu esforço eu não estaria aqui, essa conquista também é sua.

“Homens práticos, que acreditam estar imunes a qualquer influência intelectual, são em geral escravos de algum economista morto.” John Maynard Keynes

RESUMO

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) atuou ativamente para sustentar a concessão de crédito no país durante a crise financeira de 2008. Será mostrado em detalhes, ao longo do trabalho, o aumento da participação do BNDES no mercado de crédito durante e depois da crise, suas contribuições para a atividade econômica brasileira e as consequências dessa participação. Por fim, será avaliado o aumento da participação do BNDES, em especial entre 2007 e 2010, e como o banco atuou de forma anticíclica, ou seja, com o intuito de prevenir a queda da atividade econômica, comum em períodos de crise econômica.

Palavras-chave: BNDES. Crise financeiro de 2008. Mercado de crédito. Atividade econômica brasileira.

ABSTRACT

The National Bank for Economic and Social Development (BNDES) actively supported the granting of credit in the country during the 2008 financial crisis. After the crisis, their contributions to Brazilian economic activity and the consequences of this participation. Finally, the increase in BNDES participation will be evaluated, especially between 2007 and 2010, and how the bank acted in an anti-cyclical way, that is, with the aim of preventing the drop in economic activity, common in periods of economic crisis.

Keywords: BNDES. 2008 financial crisis. Credit market. Brazilian economic activity.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Índice IPCA – Variação anual entre 2000 e 2009 (em %)	18
GRÁFICO 2 - Taxa Selic – Variação entre 2000 e 2009 (em %)	19
GRÁFICO 3 - Reservas internacionais – Variação entre 2000 e 2009.....	19
GRÁFICO 4 - Relação crédito total/PIB (%) de 2000 a 2012	20
GRÁFICO 5 - Evolução do desemprego entre 2008 e 2009 (% Total)	22
GRÁFICO 6 - PIB Brasileiro entre 2001 e 2010 (US%)	22
GRÁFICO 7 - Créditos concedidos no Brasil (R\$ Bilhões)	25
GRÁFICO 8 - Evolução de consultas e desembolsos do BNDES (Milhões R\$)	26
GRÁFICO 9 - Evolução dos desembolsos do BNDES (R\$ Milhões)	26
GRÁFICO 10 - Forma de apoio do BNDES (R\$ Milhões)	27
GRÁFICO 11 - Empréstimos por porte de empresa (R\$ Milhões)	28
GRÁFICO 12 - Empréstimos do BNDES por setor (% Total)	29
GRÁFICO 13 - Desembolsos separados por Região (% Total)	30

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- BDMG** – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
- BRDE** – Banco Regional do Extremo Sul
- BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- PIB** – Produto Interno Bruto
- BNDE** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
- FINAME** – Agência Especial de Financiamento Industrial
- BD** – Banco de Desenvolvimento
- EUA** – Estados Unidos da América
- CEF** – Caixa Econômica Federal
- SFH** – Sistema Financeiro de Habitação
- SNCR** – Sistema Nacional de Crédito Rural
- BB** – Banco do Brasil
- FGTS** – Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
- BACEN** – Banco Central
- FBCF** – Formação Bruta de Capital Fixo
- PDP** – Política de Desenvolvimento Produtivo
- PITCE** – Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação
- PSI** – Política de sustentação de investimentos

Sumário

1. INTRODUÇÃO 10

2. REVISÃO DE LITERATURA 11

2.1 BREVE HISTÓRICO DO BNDES 11

2.2 O FUNCIONAMENTO DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO 12

2.3 O BNDES NA ECONOMIA BRASILEIRA DESDE A SUA CRIAÇÃO 13

2.4 NECESSIDADE DE BANCOS PÚBLICOS X PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO 14

2.5 BREVE HISTÓRICO DA CRISE DOS SUBPRIMES 15

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES 18

3.1 O CENÁRIO ECONÔMICO BRASILEIRO ANTES DA CRISE (DE 2000 A 2009) 18

3.2 AS CONSEQUÊNCIAS DA CRISE GERADAS NO BRASIL DE 2008 A 2010 21

3.3 ATUAÇÃO DO BNDES DE 2001 A 2010 23

3.4 EMPRÉSTIMOS DO SISTEMA BNDES DE 2002 A 2014 25

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS 31

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 32

1.0) INTRODUÇÃO

O Brasil é um país com muitos bancos de desenvolvimento, especialmente na esfera estadual, entre os quais é possível citar o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). Entretanto, o banco de desenvolvimento que mais se destaca é o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), dada sua intensa e variada atuação ao longo dos seus mais de 70 anos de existência. (BNDES, acesso em 28/11/2022).

Segundo Cardoso (2014), cerca de 20% do crédito nacional é determinado ou é de responsabilidade do BNDES. Entre os anos de 2007 e 2009, por exemplo, os 10 principais tomadores de recursos receberam aproximadamente R\$ 72 bilhões em investimentos (BNDES, acesso em 19/10/2022).

De 2003 até 2014, o BNDES manteve tendência de elevação em seus investimentos (BNDES, acesso em 02/11/2022). Durante esse período, o Brasil teve consecutivos crescimentos do PIB, interrompido apenas em 2008, exatamente no ano em que ocorreu a crise financeira americana. A crise financeira tem fortes implicações no mercado de crédito, os agentes percebem as condições econômicas deterioradas, neste cenário há avanço de incerteza e pessimismo (Silva, 2015, p. 46). Entretanto, apesar das expressivas quedas no PIB de diversas economias, a queda do Produto Interno Bruto brasileiro pode ser considerada baixa em termos percentuais quando comparada a outros países. Como dito pelo então presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva na época, a crise seria uma “marolinha” (O GLOBO, 2008). No ano seguinte à declaração, o PIB teve uma pequena queda de 0,2%, se recuperando em 2010, quando apresentou uma alta de 7,5%, mostrando que o Brasil passou pela crise com poucas consequências significativas.

Nesse trabalho de conclusão de curso, será abordado em detalhes a atuação do BNDES durante a crise econômica e financeira de 2008. Tendo como marco inicial a quebra do banco americano *Lehman Brothers*, será analisado como o Brasil sentiu os impactos e quais medidas foram adotadas até 2014, avaliando o funcionamento do BNDES de forma anticíclica como uma ferramenta do governo para a mitigação dos efeitos da crise.

2.) REVISÃO DE LITERATURA

2.1) BREVE HISTÓRICO DO BNDES

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social foi fundado em 1952 sob a Lei nº 1.628¹, sob o título de Banco de Estado, vinculada ao Ministério da Economia (BNDES, 2022). Constituído durante o Governo Vargas, e primeiramente nomeado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Uma entidade pública federal criada para o financiamento de longo prazo e investimentos em todos os setores da economia brasileira.

A maior parte da atuação do BNDES está nas ações que contemplam facilitar o acesso ao crédito, como: financiamento para grandes indústrias e empresas de infraestrutura, financiamento para o agronegócio, comércio e serviços, mas também para micro, pequenas e médias empresas, tanto quanto para investimentos sociais para desenvolvimento do país.

E na amplitude que contempla os papéis desempenhados pelo BNDES, Coelho e De Negri (2010) colocam o Banco como instrumento de política para desenvolvimento da indústria. E a importância que dão à instituição não é apenas pelas atuações, mas pela capacidade de assumir esse papel, dado seu porte (CARDOSO, 2014).

Desde a criação do Banco, houve algumas alterações além do nome da entidade, como a gestão, que passou de personalidade jurídica própria para personalidade de direito privado. E mesmo diante de algumas mudanças ao longo do tempo, não deixou de ser vinculado ao Ministério de Planejamento e Coordenação Geral (Fischer, 2016).

O que compõe o Sistema BNDES são as subsidiárias: Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) – para financiamento do mercado de máquinas e equipamentos. BNDES Participações S.A. (BNDESPar) – para possibilitar a subscrição de valores mobiliários no mercado de capitais brasileiro. E BNDES Limited – para atrair capital estrangeiro como acionistas (BNDES, 2002).

Os escritórios e a sede estão localizados em Estados diferentes do Brasil. A sede é localizada em Brasília – DF, escritório de maior representatividade no Rio de Janeiro – RJ, e representações regionais em São Paulo – SP e em Recife – PE.

2.2) O FUNCIONAMENTO DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO

É importante pontuar que Bancos de Desenvolvimento estão presentes em vários países, incluindo países de renda mínima forte (Pereira e Miterhof, 2018). Mas mesmo com os casos de sucesso, a discussão sobre estratégias de contraciclo que esses Bancos promovem em tempos de crise, como em 2008, é muito presente e apresenta muitos impasses. E qual é uma das hipóteses encontradas nessa discussão, principalmente, a dificuldade do setor privado de gestão de risco de longo prazo, que é essencial para atividades industriais de longo prazo.

E exemplifica-se essa vulnerabilidade do setor privado, pelo fato de que os Estados Unidos não possuem um Banco de Desenvolvimento como os autores citam em “Exemplo eloquente é o dos EUA, que não tem um BD nacional...” (Pereira e Miterhof, 2018, pág. 880), e mesmo com o mercado de capitais forte, acaba assumindo o risco de não ter na sua infraestrutura esse sistema de defesa de investimentos a longo prazo.

Mas a dualidade da atuação do BNDES está na comparação da economia brasileira com a economia de um país que mesmo não possuindo um BD não sofre de taxas de juros tão altas, e obtém sucesso em manter crédito acessível em níveis mais altos que o Brasil (Cardoso, 2014).

Portanto, a falta de um Banco de Desenvolvimento não é regra para que não haja fonte de financiamento a longo prazo em um país. O tema ainda será aprofundado para análise da razão de juros tão altos no país.

A descrição que mais se aproxima de todos os outros Bancos de Desenvolvimento do mundo é: entidade de financiamento de capital a longo prazo para projetos que tem dificuldade de obtenção de crédito nos mercados privados (Yeyati, Micco e Panizza, 2004), e para complemento, uma bússola para as prioridades de investimento de um país.

E sobre BD estrangeiros, assim como no Brasil, surgiram em sua maioria de uma necessidade de financiamentos grandes para desenvolvimento industrial

após Primeira e Segunda Guerras Mundiais e até mesmo no processo anterior de industrialização europeia (Aghion, 1999). E partindo daí entende-se quais tipos de empreendimentos estavam em foco. Grandes construções, maquinário pesado, industriais de base e armamentistas, que precisam de imensa infraestrutura e horizonte de longo prazo para se enraizarem.

Mas existem outras visões sobre a dificuldade de financiamentos deste porte cedidos pelo mercado privado. Como para Ferraz, Madeira e Além (2013), que citam que a justificativa das atividades dos Bancos de Desenvolvimento se dá pela necessidade de financiamento de projetos e setores de alta incerteza sobre o retorno, e por isso o setor privado tem menos participação. Compartilha da mesma visão, o autor que explica em “Esses setores em geral incluem projetos altamente complexos e comumente dispendiosos, que exigem expertise sofisticada para avaliação”, (Cardoso, 2014, página 30).

2.3) O BNDES NA ECONOMIA BRASILEIRA DESDE A SUA CRIAÇÃO

O Brasil possui um sistema financeiro com forte presença dos bancos públicos, pois se apoia no diagnóstico de que a economia apresentava intensas falhas no mercado de capitais e de crédito, contando com a participação direta e intensa do Estado (Silva, 2015).

De acordo com Silva (2015, p.29):

O Brasil tem o crédito bancário como a principal fonte de financiamento externo às empresas, o conhecido sistema bank-based, assim como o caso de outros países, como o Japão, Alemanha e Itália. Os bancos públicos são os principais ofertantes do crédito direcionado, tendo à frente os agentes financiadores: Caixa Econômica Federal (CEF), no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), Banco do Brasil (BB) na esfera do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), e o BNDES por meio das operações de repasse direto para financiamento de investimentos nas empresas

Conforme Prates (2000), o financiamento do desenvolvimento econômico brasileiro possui um histórico que depende das instituições financeiras públicas, sendo elas: Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (FGTS) e principalmente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

(BNDES), ajudando a mostrar a importância que essas instituições tiveram ao longo do tempo.

Nesse sentido, “o mercado de crédito age como facilitador da atividade econômica, determinando os gastos dos assalariados, dos empreendimentos, e, por conseguinte, da distribuição da riqueza. Desse modo, impacta também o nível do emprego, a taxa de investimento e a trajetória da economia.” (Silva, 2015, p. 45).

2.4) NECESSIDADE DE BANCOS PÚBLICOS x PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

A discussão sobre a eficiência da atuação anticíclica dos Bancos Públicos é muito divergente, e mostra também em números que não há resposta final para a grande questão se essa tentativa de quebra de ciclos de crises funciona ou não. Então observa-se algumas ponderações que defendem a inibição de desenvolvimento econômico que o BNDES tem como objetivo. Caprio e Demirgüç-Kunt (1998) observam que as companhias que recebem financiamentos com descontos, demonstram menos produtividade quando comparadas no longo prazo com uma companhia não subsidiada. E apesar do resultado do problema estar claro, os autores não defendem o fim dos subsídios, e sim uma melhor estratégias da concessão para que haja paridade em produtividade.

Armínio Fraga (1999) defende que um dos problemas dos Bancos Públicos seriam a concessão de redescontos que não prevê a interferência futura na macroeconomia, que causa desestabilidade no longo prazo. O que não se distânciam muito da Crise do Subprime quando se observa o que a excessiva concessão de crédito pode causar.

La Porta, López-de Silanes e Shleifer (2002) defende que quanto mais abrangente a atuação de um Banco Público, menos eficiente para o desenvolvimento econômico ele será. Isso é característica de países pobres e emergentes, que, segundo os autores, é acompanhado de governos ineficientes e intervencionistas que têm direito de propriedade mal protegidos. E conclui reiterando que esses bancos existem no mundo todo e tem resultados robustos, mas quando observado que sua maior participação é em países

subdesenvolvidos onde os juros são muito altos e maior participação estatal, chama a atenção do porquê o objetivo dos BPs não são alcançados.

A conclusão geral dos autores é que os Bancos não são desnecessários, mas deve ser reanalisado suas estratégias de atuação. Principalmente quando o assunto são pequenas e médias empresas. A facilitação de crédito e planejamento a longo prazo nessas linhas de atuação, pode fazer mais sentido quando se observa que a atuação dos BPs em financiamento de longo prazo de indústrias não dá o mesmo retorno que era o esperado e falha na ação anticíclica.

Sobre o que poderia ser feito nesses países como o Brasil, que precisam de um aparato estatal mais eficiente, garantindo a segurança da circulação de transações no país e segurança jurídica. Aaronovich e Fernandes (2006) explicam que países com essa falta de segurança e baixo índice de investimentos em ativos optam pela maior intervenção estatal no mercado financeiro, já que sofrem com a falta de recursos abundantes, diferente do que acontece nos países com uma maior circulação de crédito.

2.5) BREVE HISTÓRICO DA CRISE DOS *SUBPRIME*

A crise do *subprime* teve início no segundo semestre, após julho de 2007, e é conhecida como “bolha imobiliária americana” (Borça Junior, 2008). O começo da crise foi motivado pela hipótese do colapso hipotecário que levaria instituições financeiras americanas e do mundo para a situação de inadimplência.

As hipotecas residenciais americanas nesse período eram dominadas pelo segmento prime, possuidor das regras de avaliação do crédito e os limites dos valores a serem financiados. No período, existiam também duas classificações para a permissão de empréstimos: classificação alta, considerada como intermediária, e a *subprime*, que seria a terceira linha. Todas as classificações eram baseadas na qualidade de crédito pessoal, os financiamentos primes, e eram concedidos a mutuários com ótimo histórico de crédito e com renda suficiente para pagar as prestações dos financiamentos (Alberini e Boguszewski, 2008). Com isso, esses financiamentos foram concedidos de forma irresponsável para pessoas que não teriam renda suficiente

para quitar as dívidas. De acordo com Albieri e Boguszewski (2008), as pessoas poderiam ter histórico de crédito problemático ou níveis de renda muito baixa, que mesmo assim, os bancos reduziram a qualidade do crédito, para que essas pessoas se enquadram nas hipotecas.

O termo subprime parte da ideia de que as instituições financeiras dos EUA começaram a conceder crédito a tomadores que não apresentavam garantias, sendo os tipos de garantia, o comprovante de renda adequada ou histórico de crédito favorável. Essas pessoas faziam os contratos de hipotecas usando como garantia o próprio imóvel, e, para disfarçar a origem das pessoas que pagavam o crédito, as instituições financeiras securitizavam essas hipotecas (Carvalho, 2008).

A securitização ocorria como uma busca por parte dos bancos de transferir os riscos dessas hipotecas para outros agentes financeiros. Consistia no repasse do risco de crédito a terceiros, por meio da venda direta de títulos, ou por meio do processo de securitização de recebíveis no caso de emissão de alguns títulos sendo lastreado na carteira de crédito ou títulos (Micheletti, 2008).

A taxa de juros dos empréstimos que são considerados como subprime, se eleva com o tempo, e com o aumento disso, os tomadores de crédito não conseguem honrar o pagamento. Com isso, os investidores que compravam os títulos securitizados, avaliando a situação, começaram a tentar vender os títulos em questão, mas não encontravam mercado, fazendo os preços dos títulos subprime e de todos os outros títulos perderem valor, devido às expectativas que eram negativas ao cenário de liquidez (Lima e Deus, 2013).

Wacker (2008), mostra que entre 2006 e 2007, os bancos que possuíam uma sólida classificação em crédito, começaram a assumir dívidas a taxas muito baixas e ainda assim, garantiram um rendimento extra com a captação de recursos via venda de títulos de dívida a curto prazo, conhecidos como "commercial papers", para depois, serem aplicados em títulos subprime. Sendo assim, iniciou a securitização, sendo o responsável por gerar oportunidades de curto prazo e flexibilização dos bancos, por conta que era necessário oferecer níveis altos de empréstimos hipotecários com baixa qualidade.

Essa securitização deu espaço para os bancos fazerem a junção de diversos créditos em um único instrumento negociável e estes vendiam parte do

seu risco de crédito para outros investidores e bancos. Quando o risco desses créditos saía dos seus balanços patrimoniais, esses bancos concediam maior volume de empréstimos imobiliários usando como base em seu capital (Alberini e Boguszewski, 2008).

Após esse cenário de junção de títulos, há a quebra de vários bancos dos EUA e do mundo, como o Lehman Brother, uma das principais instituições da época. Carvalho (2010) defende que os países emergentes mais afetados pela crise, sofreram de uma forma diferente, bem como responderam de uma forma divergente à crise. Segundo Prates (2009), o período entre 2003 e 2007 foi próspero para economia mundial, pois foi possível ligar taxas de crescimento elevados e aumento dos fluxos comerciais, sendo os principais receptores dessa combinação de ganhos o agrupamento BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do sul).

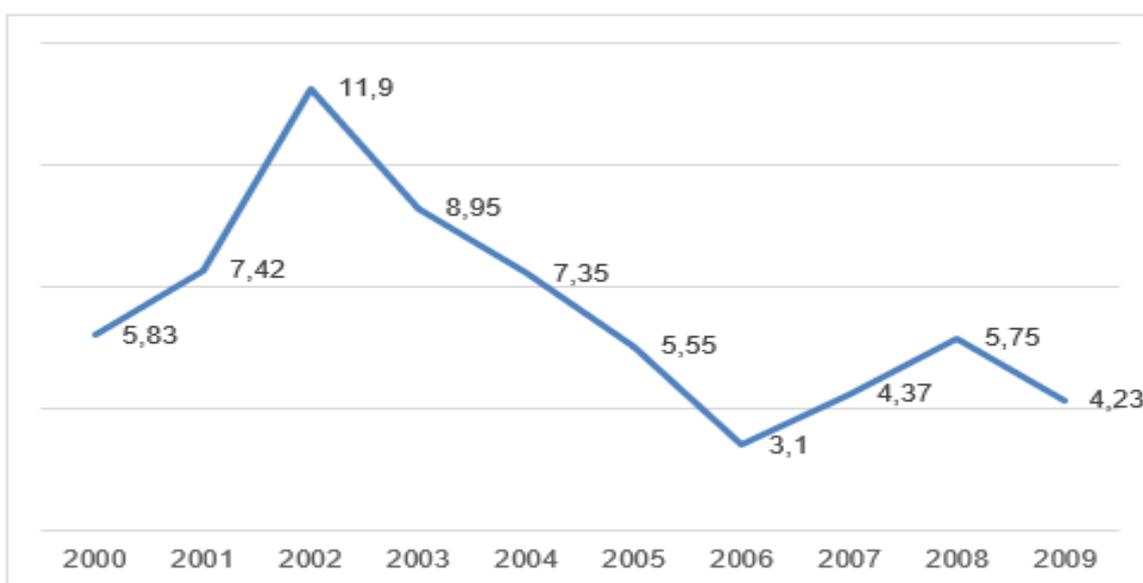
De acordo com Prates (2009), essa interdependência que existe entre as economias emergentes e avançadas não possibilitou a solução da crise sem que tivesse efeito para as economias emergentes, mesmo com o bom momento vivido. Todos os países foram atingidos por essa crise, alguns em maior grau e outros em menor grau, devido às diferentes medidas políticas adotadas nas relações externas.

3.) RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1) O CENÁRIO ECONÔMICO BRASILEIRO ANTES DA CRISE (DE 2000 A 2009)

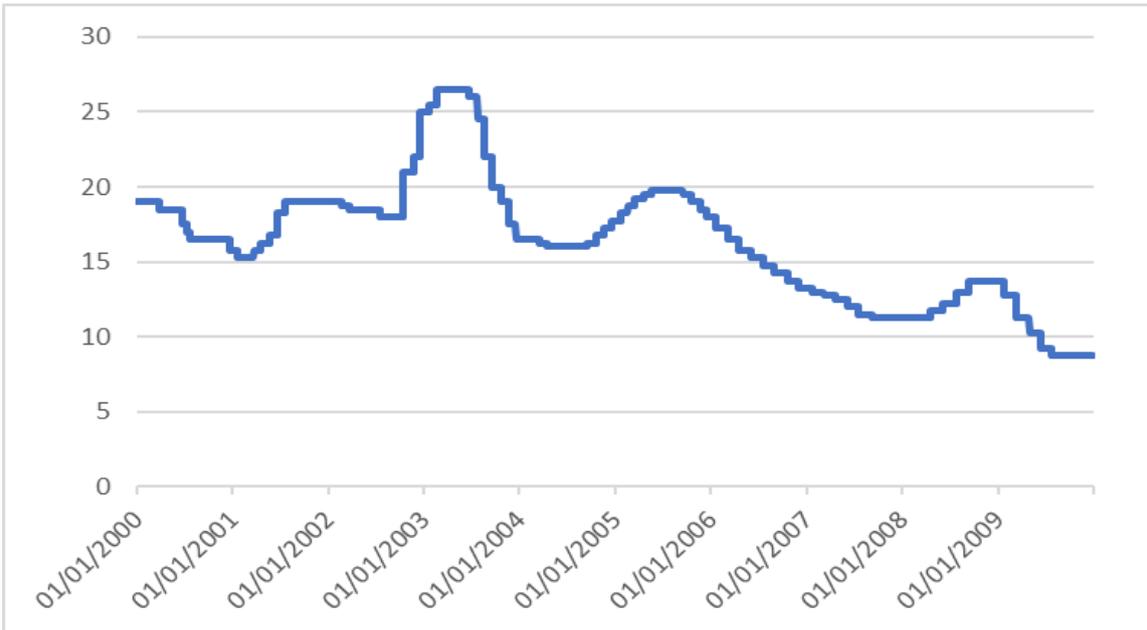
A Economia brasileira adentrou a década de 2000 com indicadores econômicos mais estáveis do que as décadas anteriores. Segundo Meirelles et al (2011), as taxas de inflação e juros apresentavam trajetória de queda e menor volatilidade (Gráficos 1 e 2), o que favoreceu a expansão do mercado de crédito.

Gráfico 1 – Índice IPCA – Variação anual entre 2000 e 2009 (em %)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: Os autores (2022)

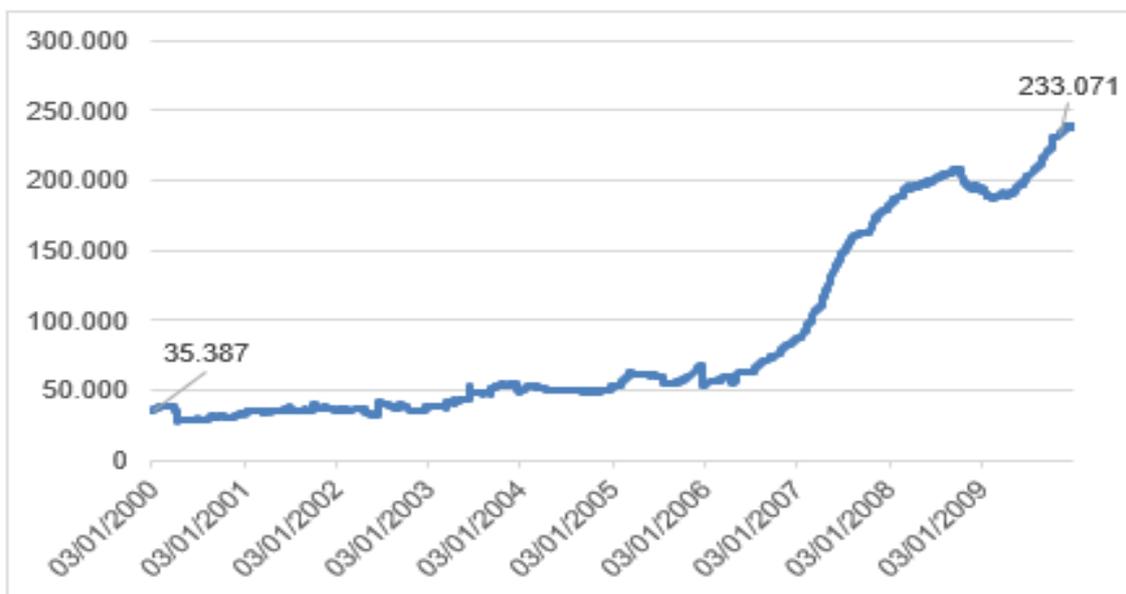
Gráfico 2 – Taxa Selic – Variação entre 2000 e 2009 (em %)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: Os autores. (2022)

Além disso, as contas externas também apresentaram melhora expressiva, com as reservas internacionais aumentando de US\$ 57 bilhões, em 2005, para US\$ 240 bilhões, em 2008 (Gráfico 3), transformando o Brasil em credor em moeda estrangeira, ainda segundo Meirelles et al (2011).

Gráfico 3 – Reservas internacionais – Variação entre 2000 e 2009



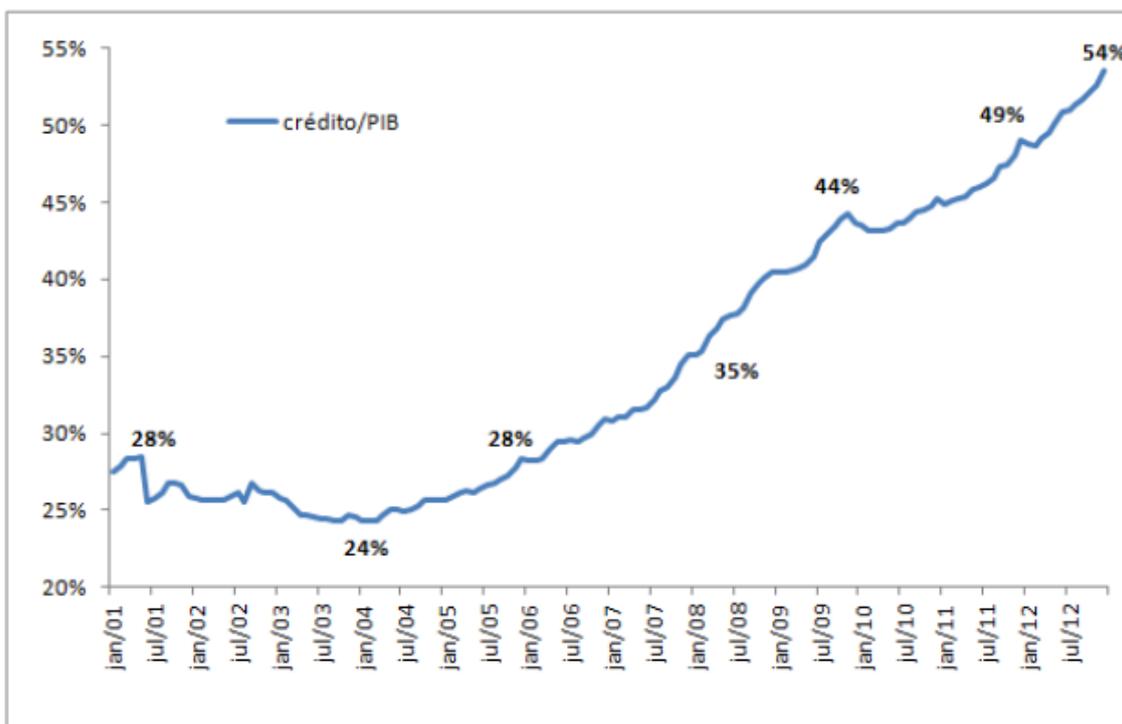
Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: Os autores (2022)

Nas palavras de Puga et al (2011, p. 20):

Essa mudança de status do país rompeu com o perverso canal de transmissão de choques cambiais sobre as contas fiscais. Diferentemente do passado, a desvalorização da moeda nacional agora reduz a dívida pública, abrindo espaço para políticas fiscais anticíclicas em momentos de crise.

Cardoso (2014) mostra que houve uma forte expansão do mercado bancário e financeiro, com a proporção crédito/PIB indo de 30,38% em 2000 para 68,37% em 2012 (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Relação crédito total/PIB (%) de 2000 a 2012.



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: Cardoso (2014).

Cardoso (2014) destaca que houve a retomada do papel do estado como principal indutor e regulador do crescimento econômico nesse período, com o BNDES tendo um papel de destaque com a ampliação de sua oferta de crédito,

especialmente na modalidade voltada ao longo prazo, onde esse continuou sendo cedido quase exclusivamente pelo BNDES (Cardoso, 2014)

3.2) AS CONSEQUÊNCIAS DA CRISE GERADAS NO BRASIL DE 2008 A 2010

No Brasil, a crise foi anunciada ao público no começo de 2008, com efeito imediato a redução da liquidez internacional e a escassez de linhas de crédito (Freitas, 2009).

As exportações brasileiras foram muito afetadas, bem como os setores de construção civil, automóveis, agricultura, queda da produção de móveis e eletrodomésticos. Esses setores foram os que sofreram mais consequências por serem os maiores dependentes de crédito internacional do país; e, uma vez que os EUA, maior credor internacional, entra em uma crise, os primeiros setores a serem afetados são os mais dependentes (Lima e Deus, 2013).

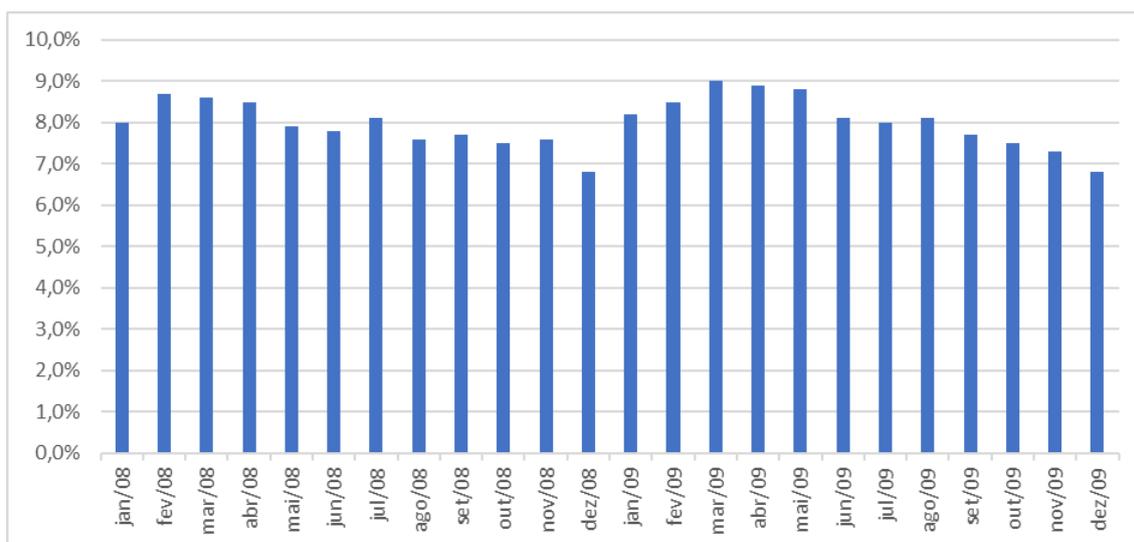
No Caso do Brasil, segundo Carreras e Meirelles (2008), apesar de se ter mostrado resistente a crise no momento inicial, o país não ficou totalmente imune, pois houve uma forte retração da produção industrial no último trimestre de 2008 para os setores exportadores e houve queda na arrecadação fiscal, atingindo a União, Estados e Municípios

Segundo Fonseca Neto e Silva (2014), o Brasil em 2008, estava passando por um período de estabilidade econômica, com níveis baixos de desemprego e alto investimento. Palavras de Fonseca Neto e Silva (2014, p.2):

No Brasil, o mercado de trabalho passava por um momento favorável quando foi atingido pela crise, como se verifica pela taxa de desemprego, que se encontrava em 7,8% na média do terceiro trimestre de 2008 – naquele período, o nível mais baixo desde o início da série calculada com a metodologia atual, iniciada em março de 2002, de acordo com a Pesquisa Mensal do Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PME/IBGE).

Conforme o gráfico 5, é possível verificar a taxa de desemprego entre 2008 e 2009, que em 2009 é onde se inicia um período de aumento do desemprego, mas sendo controlado nos próximos meses.

Gráfico 5 – Evolução do desemprego entre 2008 e 2009 (% Total)

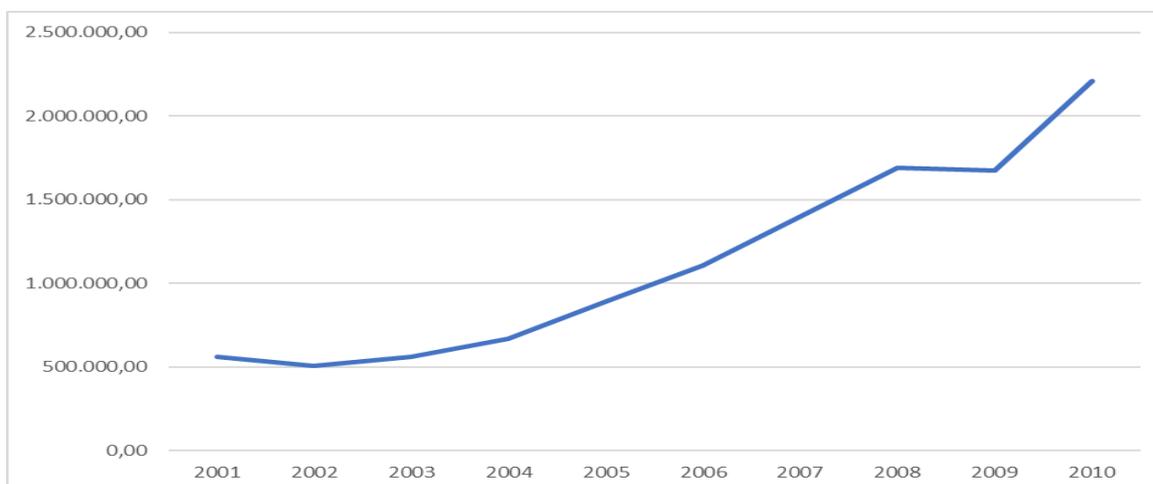


Fonte: PME/IBGE. Elaboração: Os autores. (2022)

Segundo Nakano (2012), quando a crise financeira atingiu o Brasil, foi por conta do contágio existente no canal financeiro, gerando grandes incertezas aos bancos. Com isso, as instituições financeiras do país travaram as operações de crédito, transferindo as incertezas para as empresas, que seguindo um efeito cascata, paralisaram os investimentos produtivos, impactando no PIB.

No gráfico 6, é possível verificar que o comportamento do PIB brasileiro em dólares, ocorreu um bom crescimento até 2008. Em 2009, o PIB caiu cerca de 21 bilhões de dólares (1,21%) em relação ao ano anterior. Em 2010, com recuperação da economia, tivemos um crescimento de 538 bilhões de dólares (32,11%) em comparação com o ano anterior.

Gráfico 6 – PIB Brasileiro entre 2001 e 2010 (US\$)



Fonte: BCB. Elaboração: Os Autores. (2022)

De acordo com Lima e Deus (2013), o governo brasileiro adotou políticas macroeconômicas expansionistas para aumento da liquidez e controle do câmbio. Algumas operações feitas foram as de aumento de recursos de empréstimos para os agentes financeiros, exportadores e construtoras, flexibilizou redescontos e reduziu os depósitos compulsórios e expandiu o nível de crédito para o ramo do agronegócio, sendo o BNDES um dos principais responsáveis por essas operações.

As medidas expansionistas no período da crise foram de fato importantes, já que o país não sofreu severamente as consequências da mesma. Um dos pilares que sustenta grande parte do comércio internacional na época, foi a China, que beneficiou os países exportadores de commodities agrícolas e minerais, sendo o Brasil um forte parceiro comercial (Gontijo, 2008).

Silva (2015) ressalta que a reação da equipe econômica brasileira foi reduzir a taxa Selic para 11,25% ao ano, renunciar quase 188 bilhões de reais em tributos ao longo de 2008 e 2013 e utilizar os bancos públicos para garantir a oferta de crédito. Também houve a estratégia do BACEN de liberar parte do recolhimento compulsório sobre os depósitos.

3.3) ATUAÇÃO DO BNDES DE 2001 A 2010

Segundo Silva (2015), “Na literatura de banking predominava até a ocorrência da crise de 2008 a ideia de que o Estado deveria regular menos incisivamente, intervir pouco e atuar em políticas mais específicas às características das empresas e setor, objetivando a concorrência e estabilidade”. Dessa forma, conforme Silva (2015), a crise financeira alterou essa perspectiva, indicando que a participação mais incisiva do governo no mercado com o propósito de contornar as perturbações seria uma alternativa plausível.

Em um ambiente de crise, os bancos públicos, por possuírem apoio e solvência garantidas pelo governo, acabam funcionando como as instituições com capacidade institucional de assumir os riscos de empréstimos (Cardoso, 2014). Na mesma linha, Cardoso (2014) aponta que em momentos de depressão da atividade econômica ocorreria uma expansão das concessões de crédito por parte das instituições públicas.

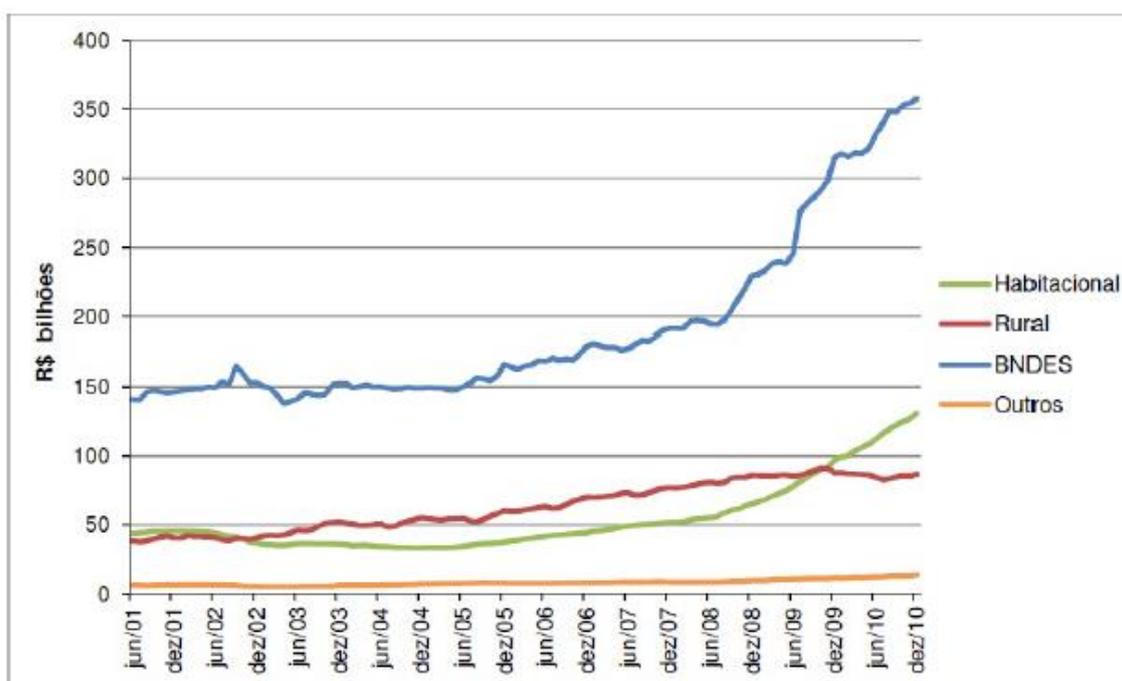
Conforme Prates (2000), o financiamento do desenvolvimento econômico brasileiro possui um histórico que depende das instituições financeiras públicas, sendo elas: Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (FGTS) e principalmente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ajudando a mostrar a importância que essas instituições tiveram ao longo do tempo.

Cardoso (2014) aponta que no começo de 2009, o Tesouro concedeu crédito no valor de 3,3% do PIB para o BNDES, que por sua vez concedeu linhas de crédito na circulação de capital para pequenas e médias empresas promover suas exportações. Com isso, o BNDES aumentou seus desembolsos de recursos em 50% entre 2008 e 2009 – aumento de R\$ 90,8 bilhões para R\$ 136,4 bilhões, respectivamente. O autor mostra que considerando o período entre setembro de 2009, as ações combinadas do governo brasileiro provocaram uma expansão do crédito público de 33% contra expansão de apenas 9,1% dos bancos privados.

Em 2010, os desembolsos totais do BNDES para os setores produtivos se expandiram significativamente, indo de uma média de R\$ 36,5 bilhões entre 2001-2005 para R\$ 168,4 bilhões em 2010, o que representou participação de cerca de 20% na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) total do Brasil (Cardoso, 2014).

A decomposição do crédito direcionado do Sistema Financeiro Nacional no período de junho de 2001 até dezembro de 2010 mostra como houve tendência de elevação a partir de 2005, tendência essa que se intensificou a partir de 2008 (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Créditos concedidos no Brasil (R\$ Bilhões)



Fonte: Banco Central, apud Menegrario (2012). Elaboração: Cardoso (2014)

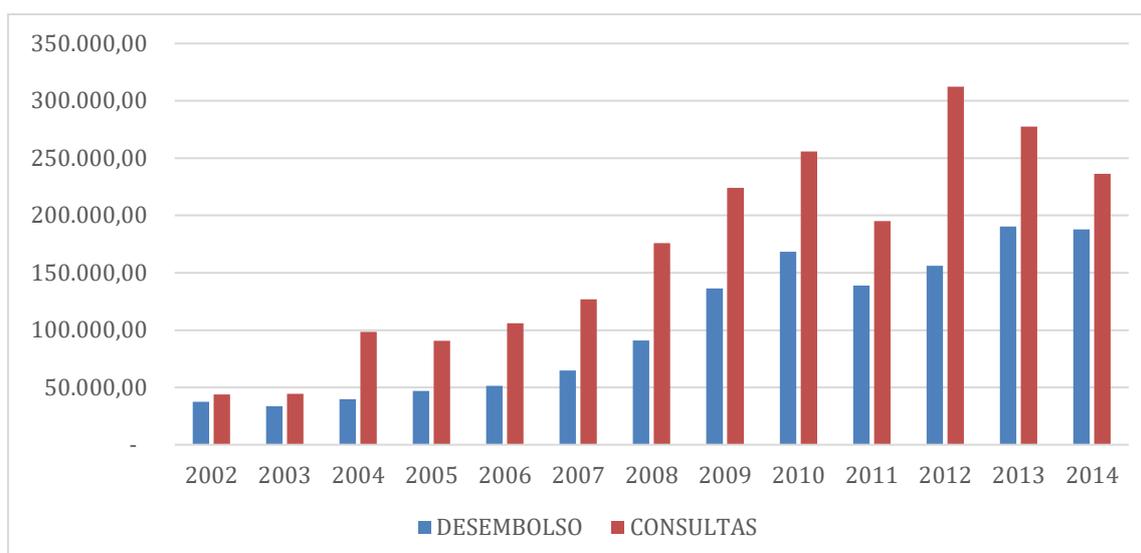
Cardoso (2014) afirma que a preservação do sistema de crédito direcionado e dos seus principais agentes, as instituições públicas, ampliou o raio de manobra do governo brasileiro na gestão do efeito-contágio da crise internacional sobre a evolução do crédito no país.

3.4) EMPRÉSTIMOS DO SISTEMA BNDES DE 2002 A 2014

O BNDES oferece linhas de empréstimos na forma de produtos financeiros, sendo que cada um, possui uma determinada especificidade. De acordo com Ottaviano e Souza (2011), entre os principais, estão o FINEM e o BNDES automático sendo voltado para as áreas de projetos de inovação, o FINAME e o FINAME Leasing voltados para a compra de máquinas e equipamentos e o BNDES-Exim que é voltado para financiar as exportações.

Durante o processo dos empréstimos, se passa por cada uma das seguintes fases: Consulta, Enquadramento, Aprovação e Desembolso. O gráfico 8 mostra a evolução nas séries de consulta e desembolso. Nesse gráfico, é possível observar uma expansão nas duas fases a partir de 2004.

Gráfico 8 – Evolução de consultas e desembolsos do BNDES 2002-2014 (Milhões R\$)

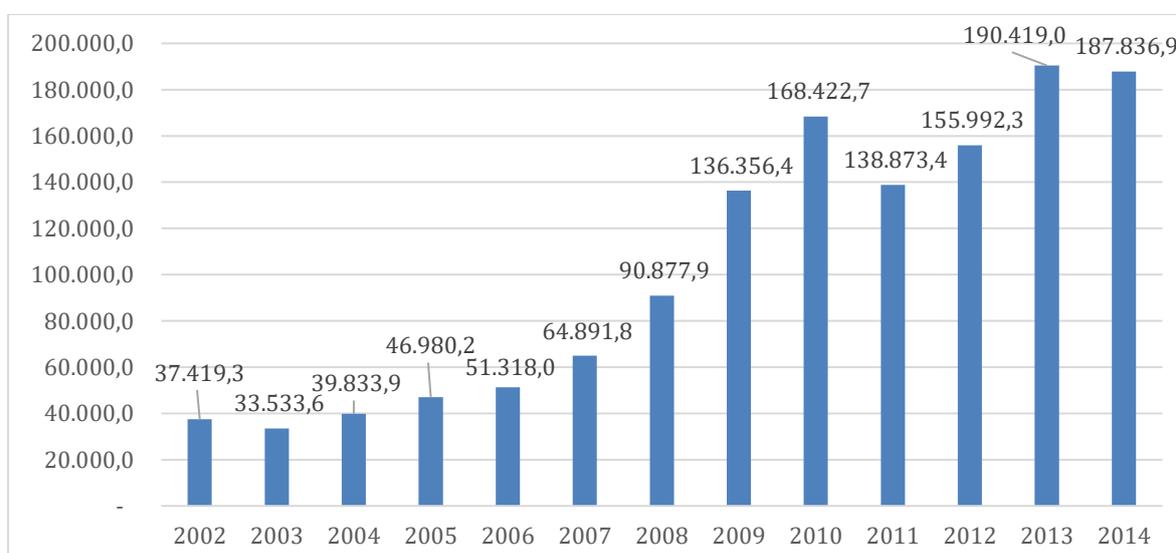


Fonte: BNDES. Elaboração: Os Autores. (2022)

Conforme Cardoso (2014), a explosão de consultas que começou em 2004 em proporção bem maior que os números de desembolso, mostra que é possível concluir que esse crescimento foi provocado por uma maior demanda ao sistema de crédito e não a partir de uma maior oferta de concessões do sistema BNDES. Nos próximos resultados será mais claro que o BNDES apenas acompanhou, em um rito menor, a forte expansão de crédito.

O Gráfico 9, focando mais nos desembolsos, é possível verificar que a partir de 2008, no começo da crise internacional, o BNDES fez um papel fundamental para evitar as possíveis contrações no PIB.

Gráfico 9 – Evolução dos desembolsos do BNDES 2002-2014 (R\$ Milhões)



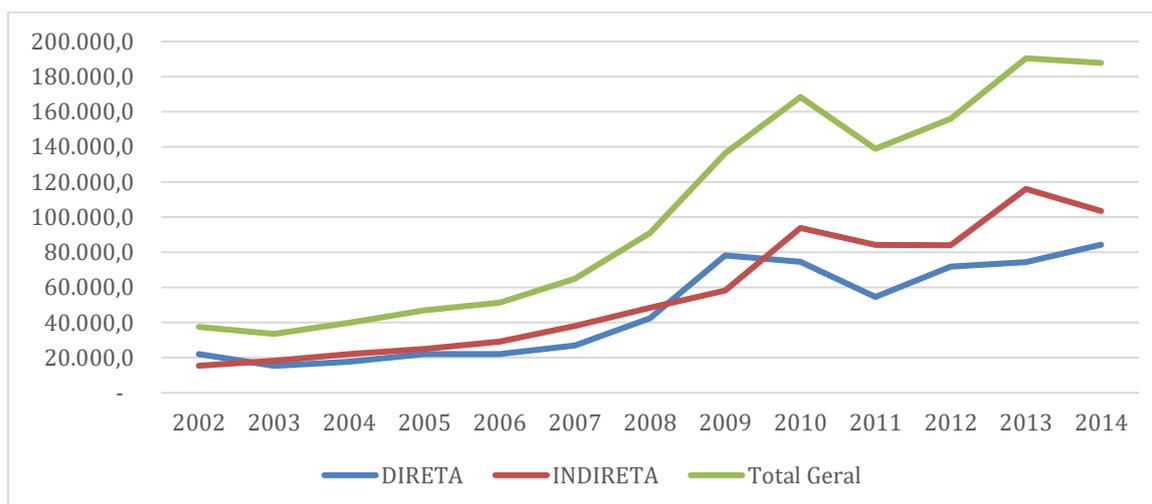
Fonte: BNDES. Elaboração: Os Autores. (2022)

Os desembolsos cresceram 25 bilhões de reais (40%) de 2007 para 2008 e 45 bilhões de reais (50%) de 2008 para 2009. Entre 2007 e 2010, os desembolsos mais que dobraram, a fim de contornar a crise.

Os desembolsos do BNDES são concedidos de forma direta ou indireta. A diferença entre elas é que uma é a contratação de recursos diretamente pelo BNDES e a outra envolve uma terceira parte como mediadora do processo, uma instituição credenciada pelo BNDES, sendo que essa terceira parte, cobra uma taxa de spread adicional no processo. Nesse caso, inclui Bancos de Varejo, voltados geralmente para pessoas físicas e Bancos de Investimento, que possui em sua base de clientes, empresas de grande porte (Cardoso, 2014).

Como é possível analisar no Gráfico 10, os empréstimos cedidos pelo BNDES aumentaram na mesma proporção dos empréstimos cedidos indiretamente.

Gráfico 10 - Forma de apoio do BNDES 2002-2014 (R\$ Milhões)

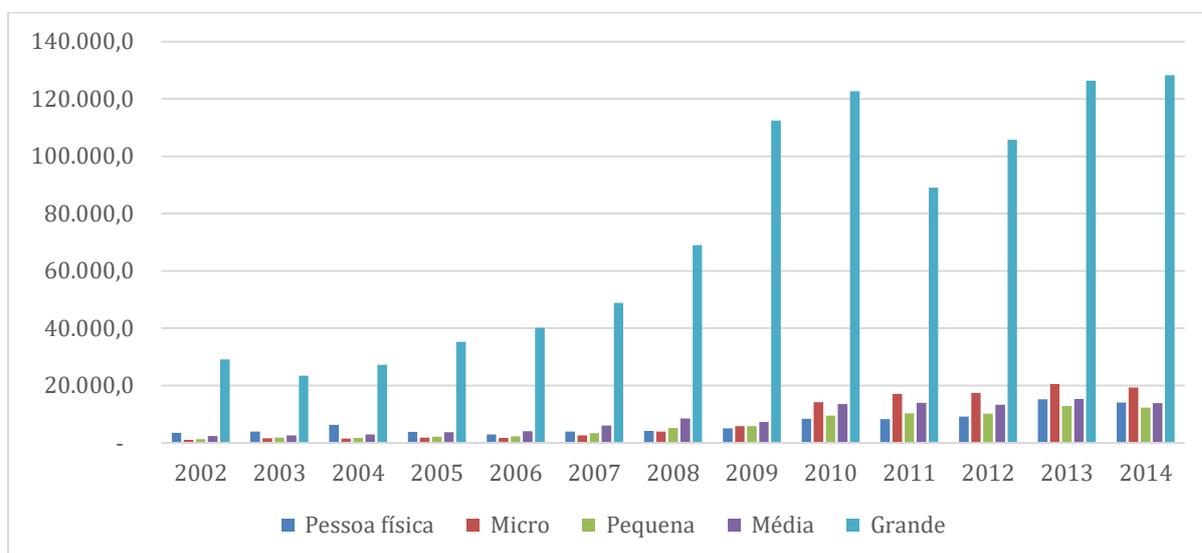


Fonte: BNDES. Elaboração: Os Autores. (2022)

O Único ano em que a forma de apoio direta do BNDES efetivou mais empréstimos, foi no ano de 2009, possivelmente o ano que mais trouxe incerteza no mercado de crédito. O Gráfico 11, mostra os empréstimos por porte de

empresa, independente da forma de apoio ser direta ou indireta, sendo possível verificar que o nível de empréstimos de todo porte de empresa teve aumento.

Gráfico 11 – Empréstimos por porte de empresa 2002-2014 (R\$ Milhões)



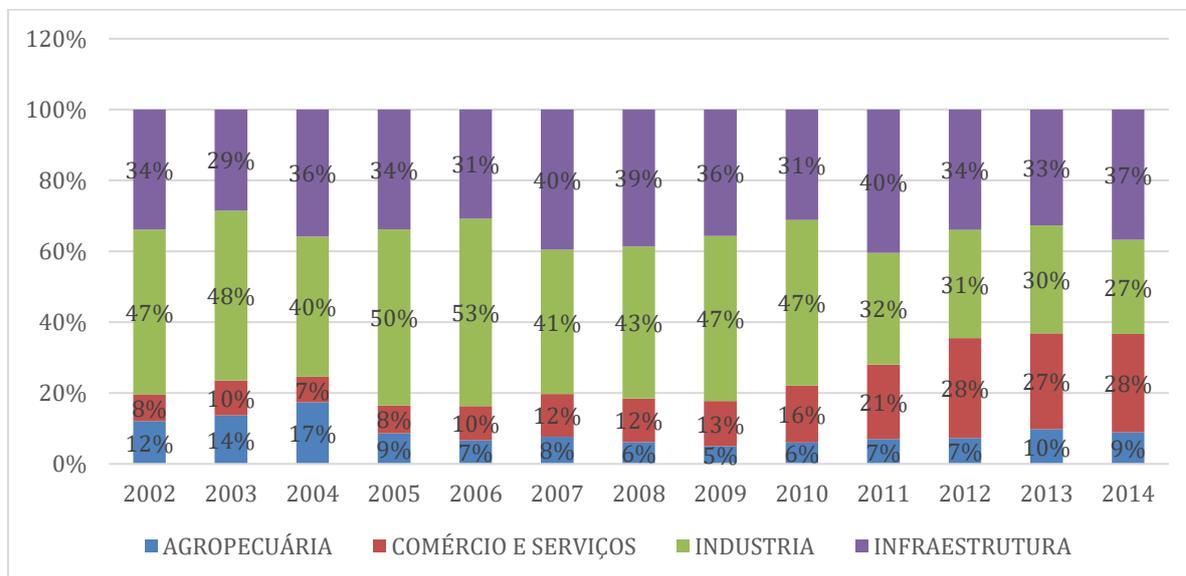
Fonte: BNDES. Elaboração: Os Autores. (2022)

Os portes de empresas Micro, Pessoa física, micro e pequena empresas foram os que mostraram maior aumento (%) entre 2008 e 2010, sendo as micro empresas em 261%, pessoa física em 100% e as pequenas empresas em 83%. As empresas médias e as grandes tiveram um grande aumento também, 59% e 78% respectivamente. Esse aumento de investimentos nas micro e pequenas empresas tiveram uma grande importância para a recuperação do país, por conta que no ano de 2001, essa classe representava 23,2% do PIB e no ano de 2011, o mesmo índice cresceu e atingiu 27%, mostrando que foi fundamental para o desenvolvimento econômico de país (Farias, S.W.F.; LIMA, A.R.S 2020)

Segundo Cardoso (2014), durante o período de 1999 a 2012, o Brasil teve a implantação de quatro políticas principais relacionadas ao desenvolvimento industrial e a inovação. São elas, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) em 2004, o Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI) em 2007, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em 2008 e a Política de sustentação de investimentos (PSI) em 2009. Com essas políticas, o BNDES exerceu a função de estratégica para a realização e direcionamentos dos investimentos.

O Gráfico 12, descreve os desembolsos efetuados pelo BNDES por ramo de atividade como percentual total, sendo a infraestrutura e indústria os que mais receberam do BNDES.

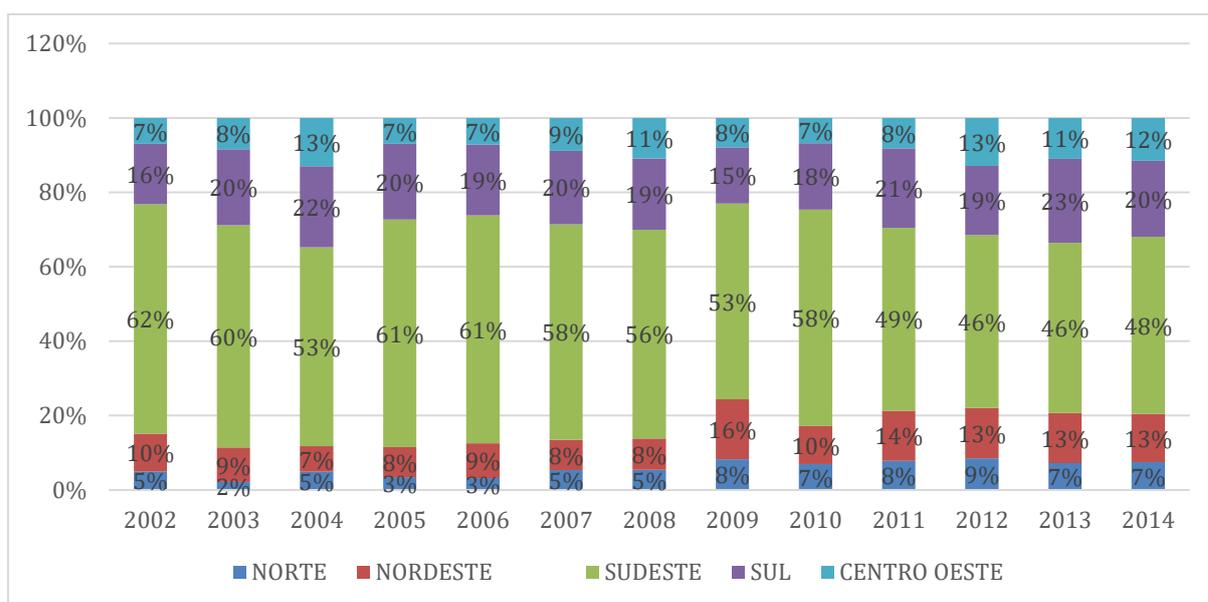
Gráfico 12 – Empréstimos do BNDES por setor 2002-2014 (% Total)



Fonte: BNDES. Elaboração: Os Autores. (2022)

O Gráfico 13, mostra os desembolsos do BNDES separados por região, neste gráfico, é possível verificar que o Sudeste em todo o período analisado foi a região que mais recebeu empréstimo, sendo o seu pico de investimentos entre 2009 e 2010 e uma queda em 2011. Após 2008, as regiões do Nordeste e do Sul, tiveram um aumento considerável.

Gráfico 13 – Desembolsos separados por Região 2002-2014 (% Total)



Fonte: BNDES. Elaboração: Os Autores. (2022)

De acordo com (Torres Filho; Costa, 2013), esse aumento grande de empréstimos oferecidos pelo BNDES teve uma contra partida, uma necessidade ainda maior de recursos, já que não possuíam o suficiente para suprir a demanda. Com isso, os recursos captados do BNDES junto ao Tesouro Nacional, passou de 6% para 50% do total captado.

De acordo com Torres Filho e Macahyba (2012, p.32):

A ponte entre os dois subsistemas – o mercado e o BNDES – foi então realizada por meio da emissão de dívida pública, apoiada na profundidade que esse segmento adquiriu nos últimos anos, e, no momento seguinte, do repasse desses recursos ao banco de desenvolvimento por meio de empréstimos de longa duração. A compatibilização entre os prazos e as taxas praticados pelo mercado e os do BNDES foi realizada no interior do balanço da União. Desse ponto de vista, a solução adotada se aproxima mais dos mecanismos voluntários de direcionamento de crédito adotados em todo o mundo, baseados em recursos captados junto ao mercado a partir de incentivos dos Tesouros Nacionais do que dos mecanismos fiscais e para fiscais adotados no passado.

4.0) CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o trabalho, foi abordado a atuação do BNDES durante os anos que antecederam a crise financeira de 2008, além da sua atuação durante e no pós-crise. Ficou evidente o aumento da participação do banco no mercado de crédito no decorrer dos anos, com destaque para o período 2007-2010, onde o crédito desembolsado pela instituição mais que dobrou. Para Pereira e Miterhof (2018), o BNDES foi um relevante instrumento do esforço contracíclico empreendido pelo governo federal no segundo mandato do presidente Lula para enfrentar os efeitos deletérios da crise financeira internacional de 2007/2008.

Percebe-se então que tal estratégia não foi por acaso: o BNDES participou de forma ativa e crescente na economia brasileira como uma ferramenta anticíclica durante a crise financeira. De acordo com Cardoso (2014), a natureza anticíclica apresentada pelo BNDES e outras instituições públicas ocorreria porque os bancos públicos não contraem seus empréstimos tão fortemente quanto os bancos privados na presença de choques adversos.

Entretanto, conforme Villar et al (2021), apesar do crescimento de 2.273% na concessão de crédito entre os anos 1995 e 2010, houve reversão desse movimento a partir de 2014, onde a queda acumulada até o ano de 2019 foi de 71%. Com a retomada da atividade econômica, uma redução da oferta de crédito pelo BNDES pode ser considerada normal, mas sua atuação certamente voltará a ser relevante em momentos de recessão econômica, conforme demonstrado no trabalho.

5.0) REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERINI, Daniel Vinícius; BOGUSZEWSKI, Leonardo Deeke. Por Dentro do Subprime: a crise imobiliária americana e seus impactos na economia brasileira. Curitiba, v. 2, n. 1, p.1-10, abr. 2008.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. Revista Análise Econômica, Porto Alegre, v. 50, n. 26, p.7-25, set. 2008. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/10906/6484>>. Acesso em: 28/09/2022 .

WACKER, Thomas. Entenda o subprime. São Paulo: UBS Wealth Management Research, 2008

NAKANO, Yoshiaki. A grande recessão: oportunidade para o Brasil alcançar os países desenvolvidos. Revista Administração de Empresas, São Paulo, v. 52, n. 2, p.2-30, abr. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/X5yJcT3RBfhjttGJ4WvzJg/?lang=pt>. Acesso em: 30/09/2022.

PRATES, Daniela Magalhães; CUNHA, André Moreira. Estratégias macroeconômicas depois da crise financeira global: o Brasil e os emergentes. Indic. Econ. Fee, Porto Alegre, v. 39, n. 1, p.67-82, nov. 2011. Disponível em:<<https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2582/2956>>. Acesso em: 21 set. 2017.

LIMA, Thaís Damasceno; DEUS, Larissa Naves. A crise de 2008 e seus efeitos na economia brasileira. Revista Cadernos de Economia, Chapecó, v. 32, n. 17, p.52-65, jul. 2013

PEREIRA, Thiago Rabelo; MITERHOF Marcelo Trindade. O papel do BNDES e o financiamento do desenvolvimento: considerações sobre a antecipação dos empréstimos do Tesouro Nacional e a criação da TLP. Campinas, 2018.

AGHION, Beatriz Armendariz de. Development Banking. Journal of Development Economics, volume 58, 1999.

FISCHER, Juliana Maria. O BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES) E O FINANCIAMENTO PARA INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS BRASILEIRAS (2005-2010). Florianópolis. 2016.

FERRAZ, João Carlos L; ÁLEM, Ana Cláudia; MADEIRA, Rodrigo Ferreira. A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo. Revista do BNDES, Volume 40, 2013.

CARRERAS, Luana Maria Lyra; MEIRELES, Elisângela Cabral de. A Dinâmica do Sistema Financeiro Global e suas Repercussões na Economia Real: Uma Análise das Consequências para o Brasil da Crise Norte-Americana Pronunciada em 2008, v. 1, n. 2, jan. 2009.

CAPRIO, JR, Gerard; DEMIGURC-KUNT, Asli. The role of long term finance: theory and evidence. Policy Research Working Paper Serier, The World Bank, volume 146, 1998.

CARDOSO, Wilson. O BNDES é contracíclico? Uma análise da instituição no período de 1999 a 2012. Ribeirão Preto, 2014. <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde-18082014-105523/publico/WilsonLCardoso_Corrigida.pdf> Acesso em 13.10.2022.

BORÇA FILHO e TORRES FILHO, Gilberto e Hernani. Analisando a Crise do Subprime. Rio de Janeiro, 2008. Revista do BNES. <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/8344/1/RB%2030%20Analisando%20a%20Crise%20do%20Subprime_P_BD.pdf> Acesso em 13.10.2022.

LA PORTA, Rafael; LOPEZ-DEL SILANES, Florencio; SHLEFIER, and Andrei. Government Ownership pf Banks. The Journal of Finance, volume 57, 2002.

UN-DESA – United Nations – Department of Economic and Social Affairs. Rethinking the role of national development Banks. Revised background document. New York, 10, 2005.) - https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2006/11/20061122_NDBs-MSA-SA-Report-DRAFT-1206.pdf

1* Lei nº 1.628: “3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, e fixa a respectiva bonificação; autoriza a emissão de obrigações da Dívida Pública Federal; cria o Banco

Nacional do Desenvolvimento Econômico; abre crédito especial e dá outras providências.”

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos#:~:text=Somos%20o%20Banco%20Nacional%20de,investimento%20nos%20diversos%20segmentos%20da> acesso em 19 de outubro de 2022.

GONTIJO, Cláudio. Raízes da crise financeira dos derivativos subprime. Belo Horizonte: UFGV/Ceteplar, 2008.

GALHARDO, Ricardo. Lula: crise é tsunami nos EUA e, se chegar ao Brasil, será 'marolinha'. Disponível em <
<https://oglobo.globo.com/economia/lula-crise-tsunami-nos-eua-se-chegar-ao-brasil-sera-marolinha-3827410>. Acesso em 19 de outubro de 2022.

SILVA, C. O papel dos bancos públicos e dos créditos direcionados na crise financeira de 2008. Tese (Mestrado em Ciências) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo, p 46. 2015.
<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-22032016-112103/publico/CorrigidoCatarina.pdf>

FREITAS, M. Cristina Penido de. Os efeitos da crise global no Brasil: aversão ao risco e preferência pela liquidez no mercado de crédito, Estudos Avançados, n.23 (66), São Paulo, IEA/USP, p.125-145, 2009.

FONSECA NETO, Fernando de Aquino; SILVA, Fábio José Ferreira da. Efeitos da crise financeira de 2008 sobre o desemprego nas regiões metropolitanas brasileiras. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 24, n. 2, ago. 2014

TORRES FILHO, E. T.; MACAHYBA, L. O elo perdido: o mercado de títulos de dívida corporativa no Brasil – avaliação e propostas. São Paulo: IEDI; Instituto Talento Brasil, jun. 2012