

**EL BANCO NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL –
BNDES– Y LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LA ECONOMÍA
BRASILEIRA¹.**

Javier Walter Ghibaudi (javierghibaudi@id.uff.br)

Profesor Adjunto del Departamento de Economía de la Universidad Federal Fluminense
(SEN/UFF) e Investigador del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
(IPPUR/UFRJ)

¹ Este trabajo se ubica en un eje de investigación de un Grupo de Investigación multidisciplinar en el ETTERN/IPPUR/UFRJ, en un proyecto que contó con el apoyo de la Fundación Ford, coordinado por el Prof. Carlos Vainer e integrado también por profesores e investigadores asociados (Flavia Braga, Luis Novoa, Carla Hirt y Deborah Werner) y estudiantes becarios (Igor Laltuf, Felipe Velloso y Juliana Melo). A ellos agradezco toda la colaboración.

1. Introdução

La historia del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social² se entrelaza y permite observar elementos clave y directrices de la relación entre Estado, Elites y acumulación capitalista en el Brasil. Desde su fundación en 1952 como órgano de planificación y financiamiento de la industrialización liderada por el Estado, hasta principal fuente de recursos del proceso de privatizaciones en la década de 1990, el BNDES ha sido siempre una institución fundamental en los diferentes proyectos de desarrollo económico y de inserción internacional del país. En la década de 2000, el Banco se consolida como instrumento de política económica, intensificando su función de financista de la inversión de largo plazo del país, tanto pública como privada. Su volumen de préstamos anuales, en 2010, superaba en más de tres veces el de otras instituciones de peso en América Latina, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo³. Constituía, incluso, casi un tercio del financiamiento para la inversión de las grandes corporaciones con actividades en el Brasil (CARNEIRO, CARVALHO, 2010) y llegaba a financiar cerca del 20% del total de inversiones realizadas en el país⁴. En el debate político y académico, el Banco ganó también notoriedad, siendo protagonista de la estrategia de “internacionalización” de corporaciones brasileras y de la retomada de la inversión pública en infraestructura –incluyendo casos polémicos como la construcción de grandes hidroeléctricas y las operaciones urbanas para grandes eventos deportivos. De esta forma, no es extraño que el BNDES sea objeto y expresión de alianzas y conflictos entre sujetos políticos y fracciones de clases, desde su histórica articulación con grandes grupos económicos hasta su relación más reciente con movimientos sociales que se presentan como directamente afectados por los financiamientos de la institución.

El objetivo de este artículo es analizar la estrategia y acción del BNDES en el período 2003-2012, observando los cambios y continuidades en el padrón de acumulación y grupos económicos favorecidos en general y las particularidades en el área internacional del Banco. La metodología de investigación consistió en un análisis de la bibliografía más general sobre esa cuestión en el Brasil y sobre el papel histórico del BNDES en particular. Fue realizado un

² El Banco tuvo como primera denominación Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE – siendo adicionado el término Social solamente en el año 1982. Para facilitar a lectura y enfatizar que se trata de la misma institución, utilizaremos indistintamente su nombre y sigla actual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social – BNDES.

³ En 2010 el BNDES realizó préstamos por US\$ 96,32 billones mientras que el Banco Mundial lo hizo en US\$ 28,85 billones y el BID por US\$ 11,4 billones (GARCÍA, 2011).

⁴ Según cifras del *Centro de Estudos do Ibmecc* (CEMEC) publicados en el informe SOARES, L. “Enxugamento do BNDES pode afetar investimento” en *Jornal Valor*, 09/12/2013.

análisis de datos estadísticos e informes institucionales del propio banco y se llevaron a cabo entrevistas a sus dirigentes.

El trabajo presenta primero la estrategia y acción más reciente del Banco, distinguiendo su papel más general en la configuración de directrices del desarrollo. Luego, se observa su lugar más específico en la inserción internacional del país. Finalmente, se destacan los cambios y continuidades en la acción del BNDES y su relación con diferentes estrategias de desarrollo en disputa.

2. El BNDES a partir de 2003: social-desarrollismo y conglomeración

2.1 La narrativa social-desarrollista y el BNDES.

Cuando Inácio Lula da Silva asumió la presidencia, el comando de la política fiscal y monetaria continuó bajo influencia de vertientes ortodoxas y mantuvo presupuestos considerados básicos del período anterior: la búsqueda de un superávit fiscal primario significativo (superior a 4% del PBI) y una política de altas tasas básicas de interés como forma de controlar la inflación dentro de un sistema de metas – *inflation targeting*. Por otro lado, sin embargo, dirigentes y defensores de la escuela “desarrollista” –que apoyan un papel más activo del Estado en la planificación e inversión– pasaron a ocupar puestos clave en los órganos de gobierno encargados de políticas sectoriales, en la banca pública comercial (Banco do Brasil) y de financiamiento inmobiliario (Caixa Econômica) y, principalmente, en el BNDES.

Creció en el gobierno, sobretodo entre esos dirigentes, una narrativa oficial sobre la puesta en marcha de nuevas directrices para el desarrollo, proponiendo una mayor influencia estatal en la gestión de los grandes grupos económicos surgidos luego de las privatizaciones y en la recuperación de la infraestructura económica del país. En el ámbito externo, y también cuestionando una anterior aproximación a los EUA, se anunció la búsqueda de una mayor independencia de los centros tradicionales y el objetivo de colocar al Brasil como potencia regional y referencia en un diálogo Sur-Sur. Son estas directrices que permiten a diferentes analistas y dirigentes afirmar que desde 2003 comenzaría a configurarse una nueva propuesta de proyecto nacional de desarrollo. Éste, entienden, podría denominarse Proyecto Neocorporativista –en sentido positivo (COSTA, 2012)– o Social-Desarrollista (BASTOS, 2012) (BOITO, 2012) y tendría como base de apoyo a los sectores populares y las fracciones de la burguesía interna beneficiadas por los cambios de política.

Podemos, en este sentido, concordar con que existe una narrativa que denominaremos “social-desarrollista” y un campo de agentes que la sustenta. Dentro de este campo, y específicamente entre los dirigentes del BNDES y una parte de los economistas del gobierno Lula, existió desde el comienzo de la gestión el objetivo explícito de fomentar conglomerados industriales-financieros de origen nacional. Independiente de su pertinencia teórica, esa interpretación entiende que una especificidad negativa del Brasil en comparación con otras experiencias de “capitalismo tardío” –como el caso alemán o incluso el más reciente de Corea del Sur– sería el carácter “incompleto” de su desarrollo capitalista, que no llegaría a una etapa de mayor centralización y desarrollo por la ausencia de un capital financiero que articule y lidere la acumulación industrial (MIRANDA; TAVARES, 1999). Según sus defensores, en la industrialización tardía brasileña ni el capital extranjero ni el privado nacional intentaron papel semejante, siendo el Estado el principal financista del desarrollo pero nunca en condiciones o con voluntad política para liderar y comandar en términos reales el proceso de acumulación. (LESSA, DAIN, 1982) (MIRANDA; TAVARES, 1999) (TAVARES, 2000).

Dentro del proyecto social-desarrollista, la función del BNDES sería liderar y completar esa *conglomeración*. Ésta es, como intentaremos demostrar, la principal directriz de la acción del Banco en la última década. A este objetivo central se suma, por un lado, la búsqueda de una nueva inserción internacional de la economía brasilera a partir de la internacionalización de los conglomerados considerados nacionales. Se agrega, por otro lado, el esfuerzo público para fortalecer la infraestructura del país y su integración física con América del Sur, siendo sus ejecutores y principales beneficiados esos mismos conglomerados.

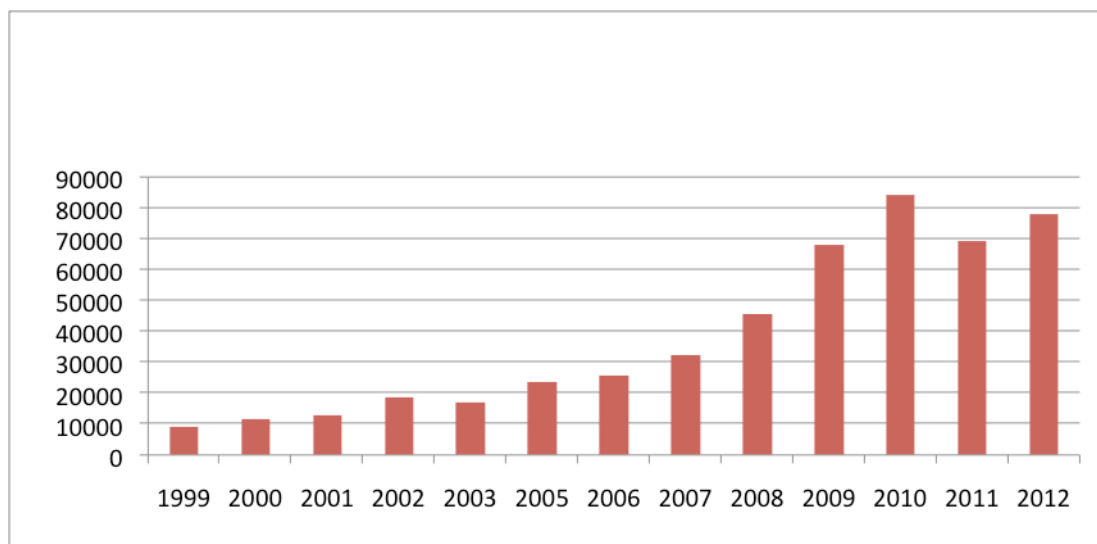
2.2 El origen y escala de los recursos del BNDES: un protagonismo en aumento.

El BNDES contaba en 2003 con algunas herramientas de financiamiento ya consolidadas y que pueden clasificarse en dos grupos: a) las operaciones de préstamos de largo plazo, con tasa de intereses subsidiada, mediante operaciones *directas* del Banco e *indirectas*, cuando sus recursos son intermediados por la banca comercial b) la compra de acciones de grupos empresariales, mediante el fondo BNDESPAR, consolidado en 1982 y con antecedentes en la década de 1970. A este conjunto de acciones se sumaron dos medidas clave. Por una parte, la autorización en 2002 para el financiamiento del BNDES a inversiones brasileras fuera del país –antes prohibidas por su estatuto– y que se concretiza a partir de 2005. Por otra parte, el refuerzo de recursos financieros y técnicos para proyectos de infraestructura, especialmente

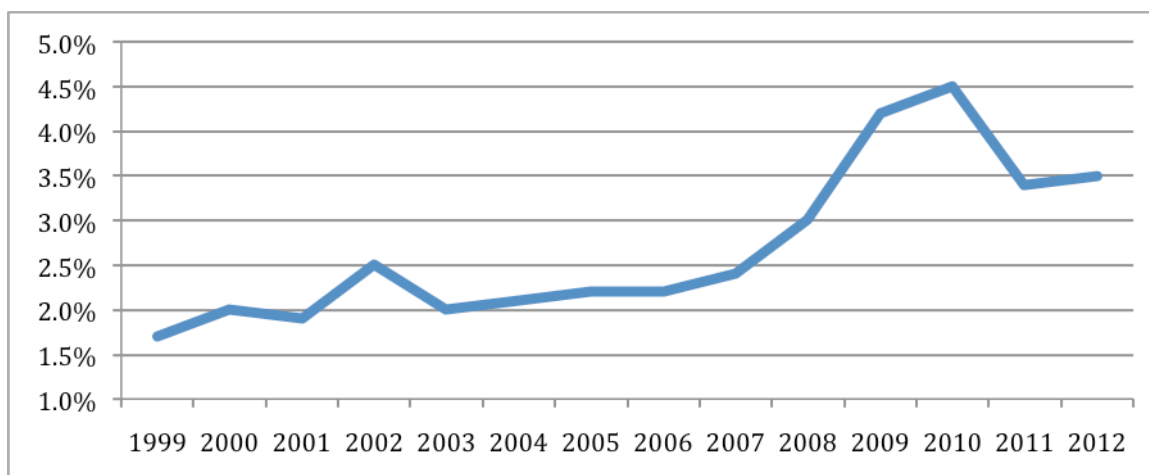
cuando el Banco pasó a ser el gestor del Programa de Aceleración del Crecimiento –PAC– creado en 2007 por el gobierno nacional.

En un primer análisis, no quedan dudas del mayor poder financiero otorgado al BNDES. Su volumen de préstamos se multiplicó por cuatro entre 2007 y 2011, llegando a 140 billones de reales ese año (aproximadamente 70 billones de dólares estadounidenses) y 160 billones de reales en 2012. Del mismo modo, el valor de mercado de las acciones empresariales en poder del BNDES pasó de 25 billones de reales en 2007 a más de 100 billones de reales (US\$ 50 billones) en 2012. La política de expansión fue intensificada, y defendida explícitamente, a partir del año 2008 durante la eclosión de la crisis financiera internacional. En ese momento, entre otras herramientas, el BNDES crea el Programa de Sostenibilidad de la Inversión –PSI, vigente hasta hoy–, con el objetivo de inyectar recursos con un nivel de subsidio mayor para mantener los niveles de formación de capital de la economía y su crecimiento. Ese momento fue de hecho, para muchos autores, la oportunidad para que los grupos con ideas desarrollistas dentro del gobierno ganaran mayor influencia, no sólo en la banca pública sino incluso revirtiendo algunos principios de la política macroeconómica y monetaria (SERRANO; SUMMA, 2012).

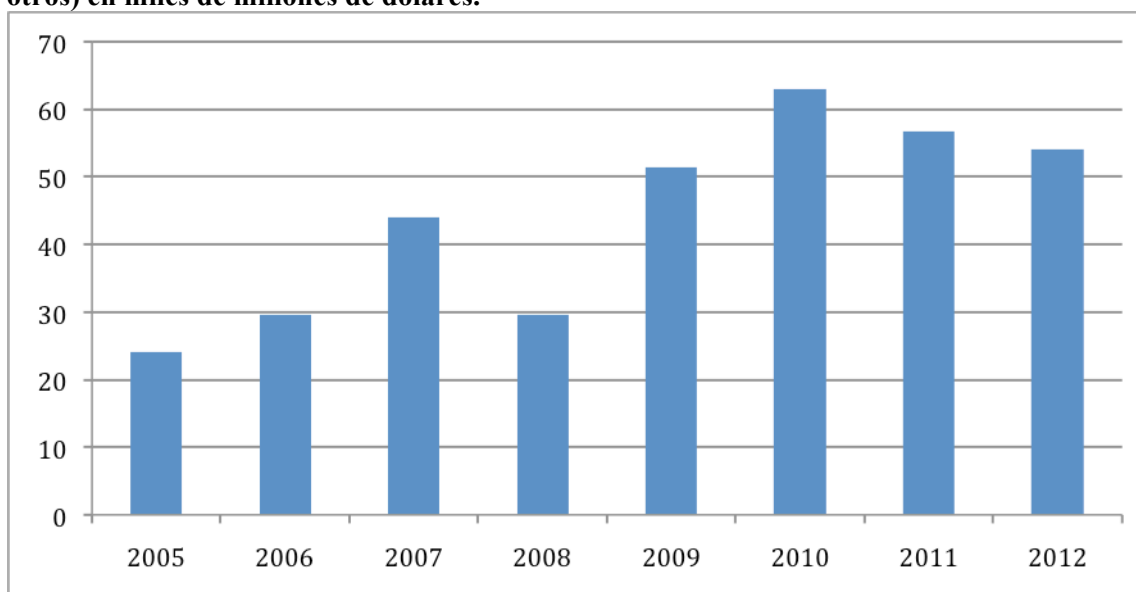
Gráfico 1: Préstamos Anuales (realizados) en Millones de Dólares



Fuente: elaboración propia con base en informes anuales del BNDES. (1 US\$ = 2 R\$)

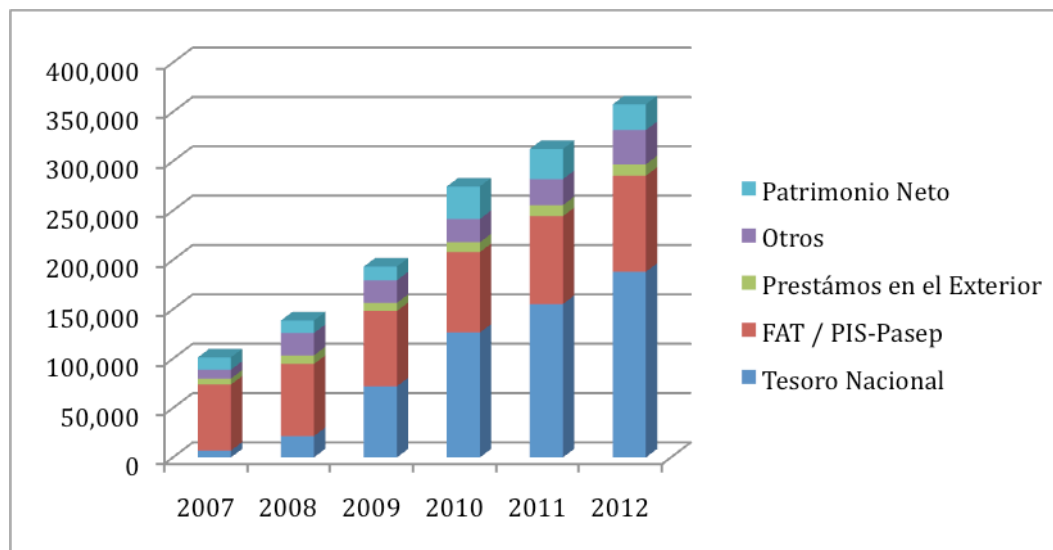
Gráfico 2: Préstamos Anuais (realizados) en % del PBI (precios corrientes)

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas del IBGE y estadísticas operacionales del BNDES.

Gráfico 3: Valor de Mercado de la Cartera de Inversiones del Sistema BNDES (BNDESPAR y otros) en miles de millones de dólares.

Fuente: elaboración propia con base en informes anuales del BNDES. (1 US\$ = 2 R\$).

Además del volumen y peso relativo creciente en el PBI, los recursos colocados por el BNDES presentaron otra modificación: su origen. A los ya importantes fondos ligados a los impuestos a las relaciones de trabajo (FAT, PIS-PASEP), el BNDES pasó a sumar transferencias específicas y directas del Tesoro Nacional para expandir su poder de crédito y de compra de acciones, con un aumento expresivo también en el período posterior a 2008: el Tesoro Nacional representaba menos de 8% de los activos del Banco en 2007, con 13 billones de reales, y llega a 2012 representando un 53% de sus activos con más de 376 billones de reales.

Gráfico 4: Ativos del BNDES por Fuente de Recursos en millones de US\$

Fuente: elaboración propia con base en informes anuales del BNDES (1 US\$ = 2 R\$).

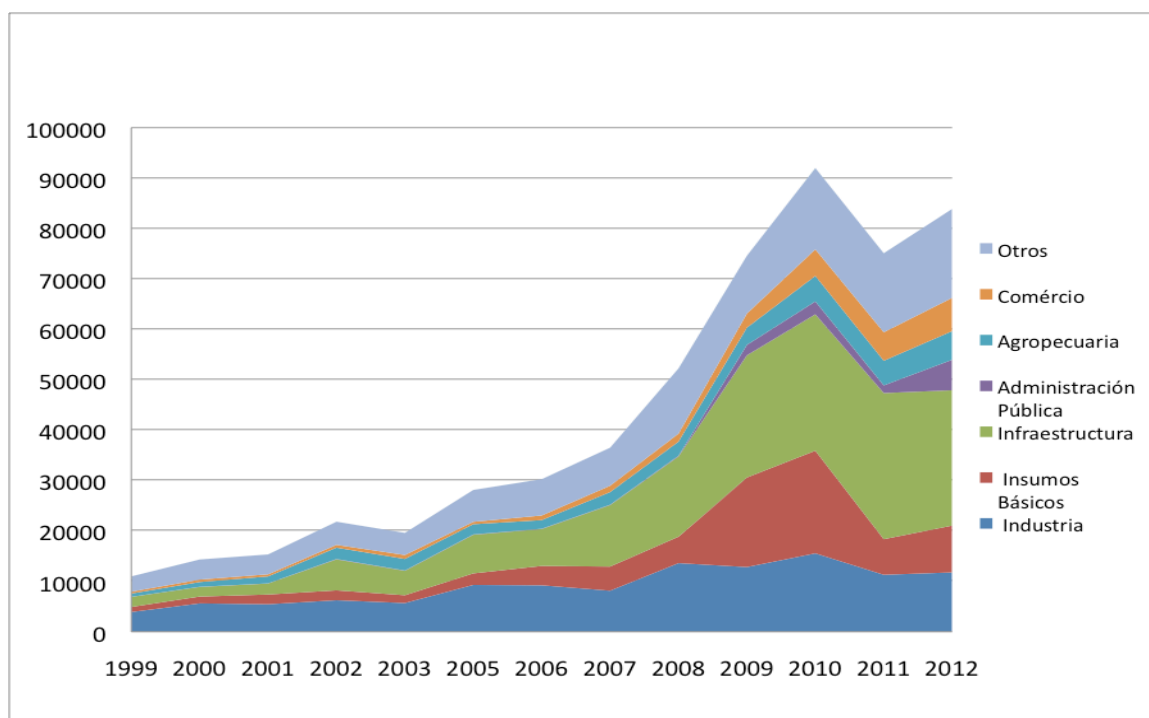
2.3 Las actividades y grupos económicos beneficiados: un padrón de financiamiento que permanece y se profundiza bajo la directriz de conglomeración.

Dentro de este volumen de recursos crecientes, y para decidir cuáles actividades económicas debían ser priorizadas, el BNDES ha siempre afirmado que sigue los principios de Política Industrial elaborados por las instancias ministeriales del gobierno a los que está, formalmente, subordinado. Tres grandes programas de Política Industrial se sucedieron desde 2003⁵. El primero, reconocidamente sin éxito, defendía el apoyo a sectores de innovación y mayor valor agregado. El segundo pasó a priorizar explícitamente el refuerzo a las actividades en los que Brasil ya tendría ventajas comparativas y posibilidades de contribuciones inmediatas en la balanza comercial en el momento de crisis internacional: sectores de extracción o escasa incorporación de valor a los recursos naturales –minería, petróleo y gas, hidroelectricidad– o sectores de valor agregado mayor pero intensivos en esos mismos recursos –agroindustria, siderurgia, papel y celulosa, petroquímica. El tercero y actual, mantiene las directrices del anterior, sumándole una nueva tentativa de apoyo a sectores con mayor innovación tecnológica. El análisis de los préstamos anuales y del portafolio de acciones del BNDESPAR muestran cómo, de forma real e intensa, el BNDES ha venido beneficiando a las actividades defendidas por el segundo plan, fundamentalmente los que el Banco agrupa como Sector de

⁵ Nos referimos a los programas PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior) de 2003 a 2008, PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo) de 2008 a 2011, y el PBM (Plan Brasil Maior) iniciado en 2011 y actualmente vigente. Para un análisis de los programas de Política Industrial y el papel del BNDES, ver GARZON, L. F. N. A esfinge, o BNDES e as “campeãs” que nos devoram. In Correio cidadania. 03 de Mayo de 2013.

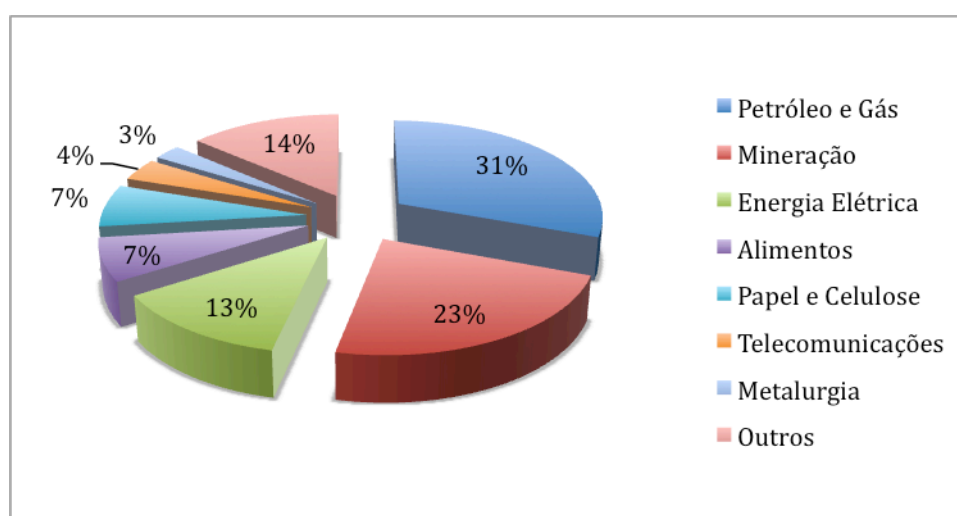
Infraestrutura –de energía y de transporte– y de Insumos Básicos –petróleo, petroquímica, papel y celulosa, cemento y siderurgia. La composición del BNDESPAR en 2012 también es clara, 89% de sus recursos estaban concentrados en cinco rubros: petróleo, minería, energía, frigoríficos y papel y celulosa (GARZON, 2013).

Gráfico 5: Préstamos Realizados por Sector Productivo (en Millones de Dólares). 1999-2012.



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas operacionales del BNDES. (1 US\$ = 2 R\$)

Gráfico 6. Cartera de Inversiones BNDESPAR por Sector. Año 2012.



Fuente: Elaboración propia con base en BNDES PARTICIPAÇÕES S.A. – BNDESPAR. Informe de la Administración. 31/12/2012. Incluye total de instrumentos de participación en empresas (acciones, debentures, fondos y otros instrumentos) en valores contables.

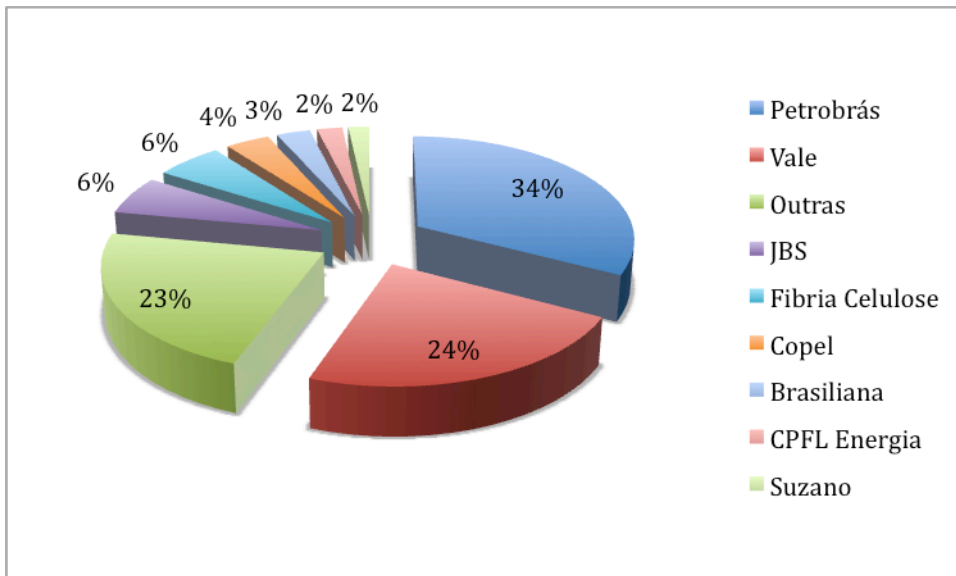
Aparecen solamente después, en términos de recursos totales del BNDES, algunas actividades industriales que no son consideradas Insumos Básicos: i) alimentos y bebidas; ii) material de transporte –automóviles, ómnibus y camiones– y iii) telecomunicaciones. Los dos primeros sectores, además de beneficiarse del mercado interno en expansión, presentan también una gran capacidad de exportación, involucrando capitales extranjeros. El sector de transportes, adicionalmente, está directamente relacionados a las actividades de infraestructura. Ya la importancia del sector de telecomunicaciones se explica por ser considerado estratégico por el BNDES en su política de apoyo a la innovación. Con el mismo objetivo, durante un período relativamente corto -2 años- el BNDES intentó fomentar actividades en el sector farmacéutico, pero sin grandes resultados ni continuidad.

De esta forma, más allá del discurso y la publicidad oficial del Banco –con palabras de orden como sustentabilidad e innovación– no hubo mayores cambios en el perfil de las actividades productivas apoyadas por el BNDES. Se trata de las mismas que salieron fortalecidas de las décadas desarrollistas, se mantuvieron estables en la década de 1980 y que en la década de 1990 ganaron activos y recursos financieros del Estado –infraestructura, insumos básicos y telecomunicaciones– o de capitales extranjeros –alimentos y bebidas, bienes de capital de transporte.

Si el perfil de actividades económicas muestran algunas tendencias, es el estudio de los grupos económicos concretamente privilegiados que permite ver la economía política del BNDES y sus efectos en el régimen de acumulación vigente. Gracias a la reciente legislación federal, y a diferentes demandas de organizaciones sociales, el BNDES ha comenzado a publicar informaciones desagregadas sobre sus operaciones –aunque de forma parcial bajo el argumento del “secreto bancario” y del “interés comercial de sus clientes”. El análisis de las listas de operaciones, publicadas solamente a partir de 2008, muestra un padrón para los principales préstamos directos del banco. Los destinos de los préstamos son liderados fundamentalmente por los grandes conglomerados formalizados en la década de 1990 y cuyos empresas núcleo, privadas, se originaron en la construcción civil, los insumos básicos –petroquímica, papel y celulosa, siderurgia y metalúrgica– y el sector agroindustrial. Cada uno de esos grupos diversificó su núcleo original de negocios, pero siempre dentro de las actividades privilegiadas por el BNDES. En estos grupos, además, la presencia del Estado originada en las privatizaciones se amplió, no solamente porque el Banco haya ganado un

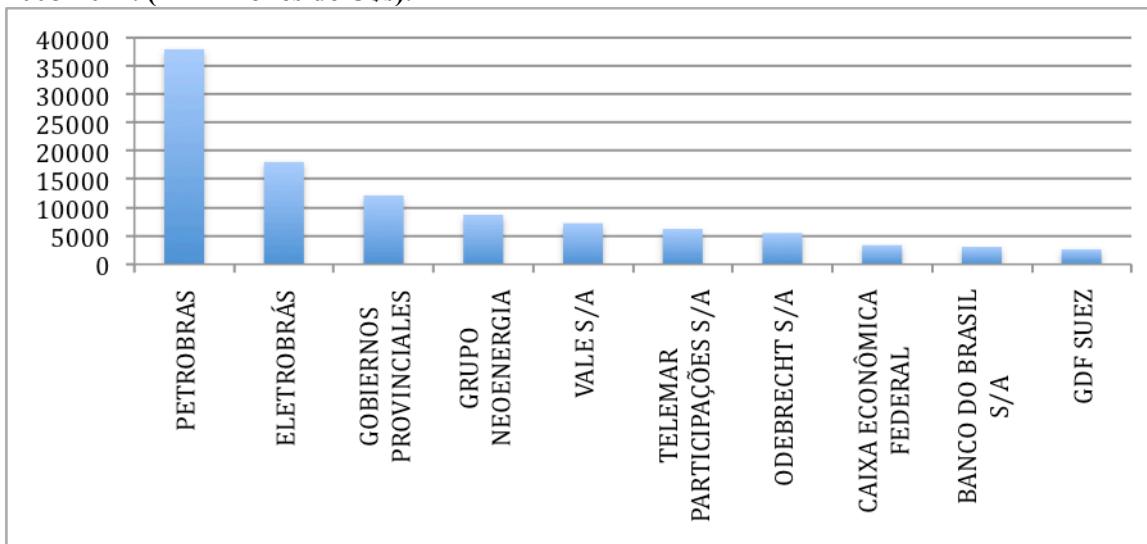
gran poder de influencia a través del aumento del aumento de sus préstamos, sino también porque patrimonialmente el peso del BNDESPAR es mucho mayor en la actualidad.

Gráfico 7. Cartera de Acciones BNDESPAR. Principales Empresas



Fuente: Elaboración propia con base en BNDES PARTICIPAÇÕES S.A. – BNDESPAR. Informe de la Administración. 31/12/2012. Considerando el total de Acciones en Valor Contable.

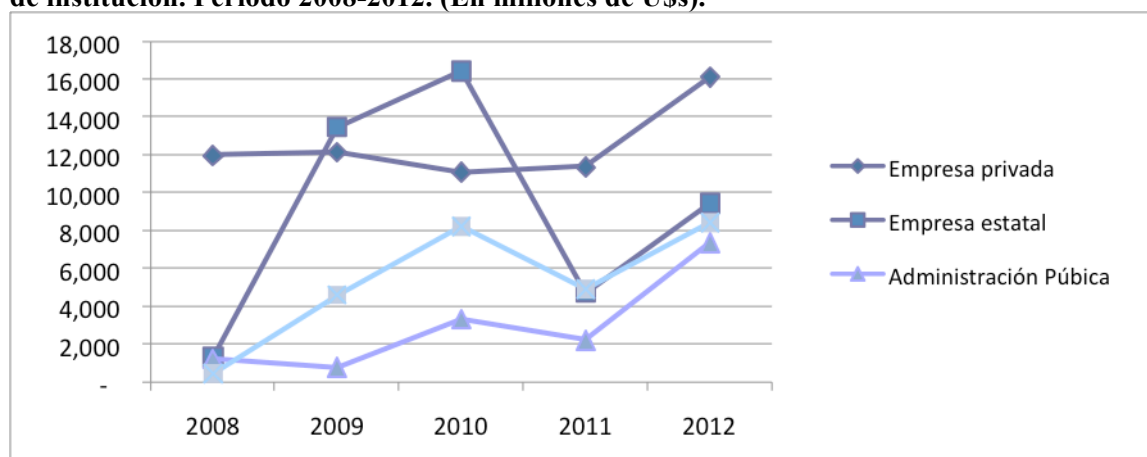
Gráfico 8. Total contratado en Operaciones Directas. Principales Grupos empresariales, período 2008-2012. (En millones de U\$s).



Fuente: elaboración propia con Felipe Velloso a partir de estadísticas operacionales del BNDES. (1 U\$S = 2 R\$)

Finalmente, y no menos importante, estos conglomerados pasaron a asociarse frecuentemente entre sí y con empresas públicas –Petrobrás, Eletrobrás– y extranjeras con sede en el país – Alstom, Siemens, entre otras– en articulaciones que también reciben financiamiento del Banco y sobretodo en los proyectos de Infraestructura.

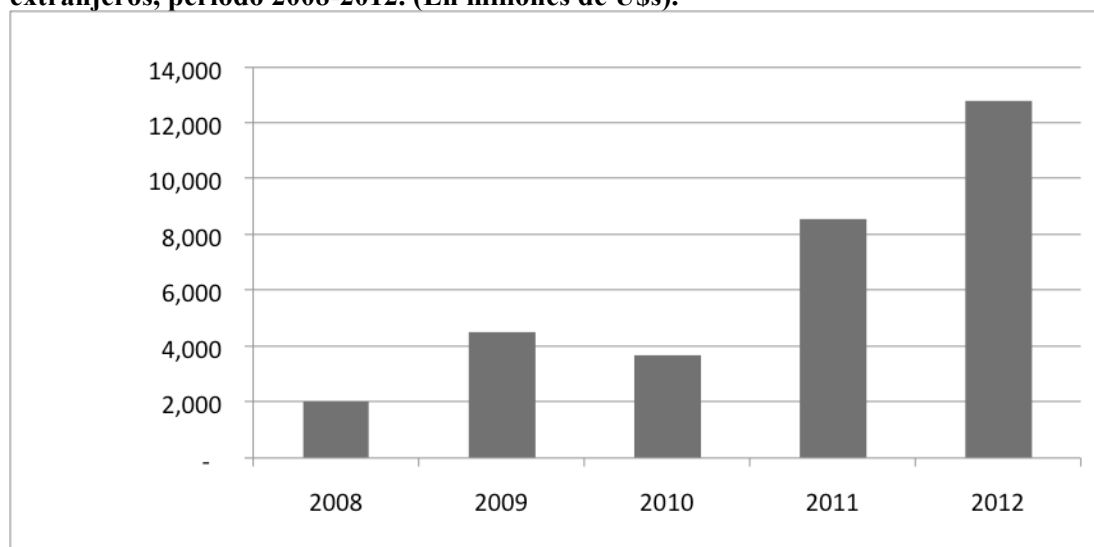
Gráfico 9. Total contratado en Operaciones Directas. Principales Grupos beneficiados, por tipo de institución. Período 2008-2012. (En millones de US\$).



Fuente: elaboración propia con Felipe Velloso a partir de estadísticas operacionales del BNDES. (1 US\$ = 2 R\$).

Debe destacarse, entonces, que a los grupos del capital “nacional” se sumaron como beneficiarios directos los de capital extranjero con las sedes de multinacionales dedicadas fundamentalmente a bienes de capital (transporte y máquinas agrícolas, equipamiento de energía y telecomunicaciones), con un crecimiento en su financiamiento mayor a la media del banco.

Gráfico 10. Contratado en Operaciones Directas. Principales filiales de grupos empresariales extranjeros, período 2008-2012. (En millones de US\$).

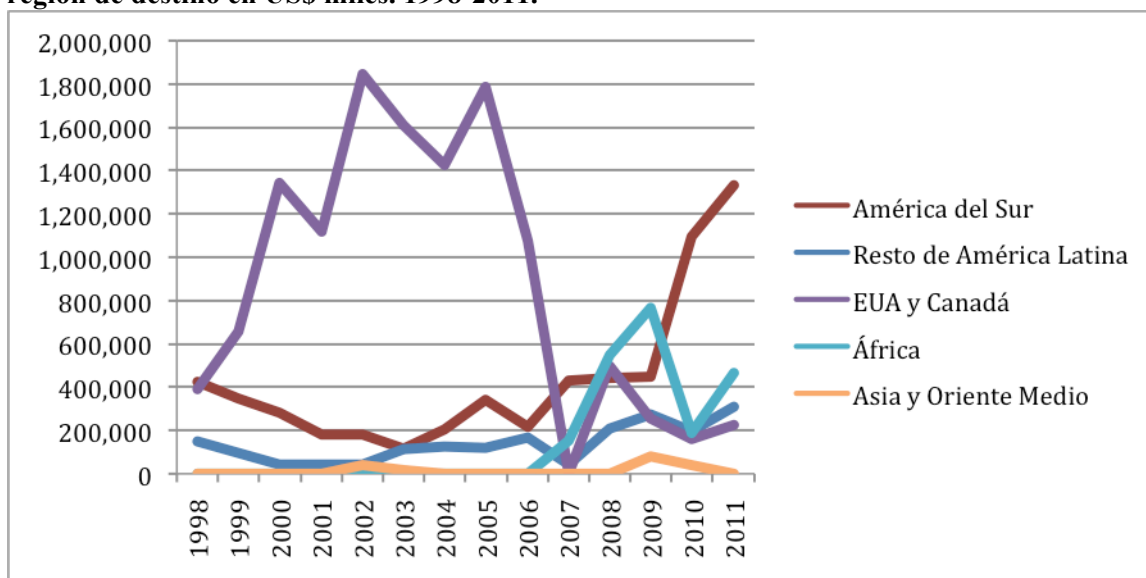


Fuente: elaboración propia con Felipe Velloso a partir de estadísticas operacionales del BNDES. (1 US\$ = 2 R\$).

3. La política de Internacionalización de Empresas del BNDES: refuerzos a la conglomeración y el intento de nuevas formas de inserción del Brasil.

La política de conglomeración, denominada en el debate público como de fortalecimiento de las “campeonas nacionales”, se apoya también en acciones específicas del BNDES para que los grupos financiados internamente ganen presencia internacional. Se trata de fomentar sus exportaciones —estrategia ya existente en la década de 1990— y de financiar inversiones para nuevos proyectos o adquisiciones en el exterior, gracias a la nueva normativa del Banco de 2002. En consistencia con la política diplomática brasileña de desarrollar los lazos Sur-Sur y el objetivo de convertir al país en una potencia regional, los países priorizados por el BNDES a partir de 2003 son de América del Sur y los del África de colonización portuguesa, como muestran los gráficos 11 a 13.

Gráfico 11. Préstamos (realizados) a la exportación del BNDES (modalidad pos-embarque)⁶ por región de destino en US\$ miles. 1998-2011.



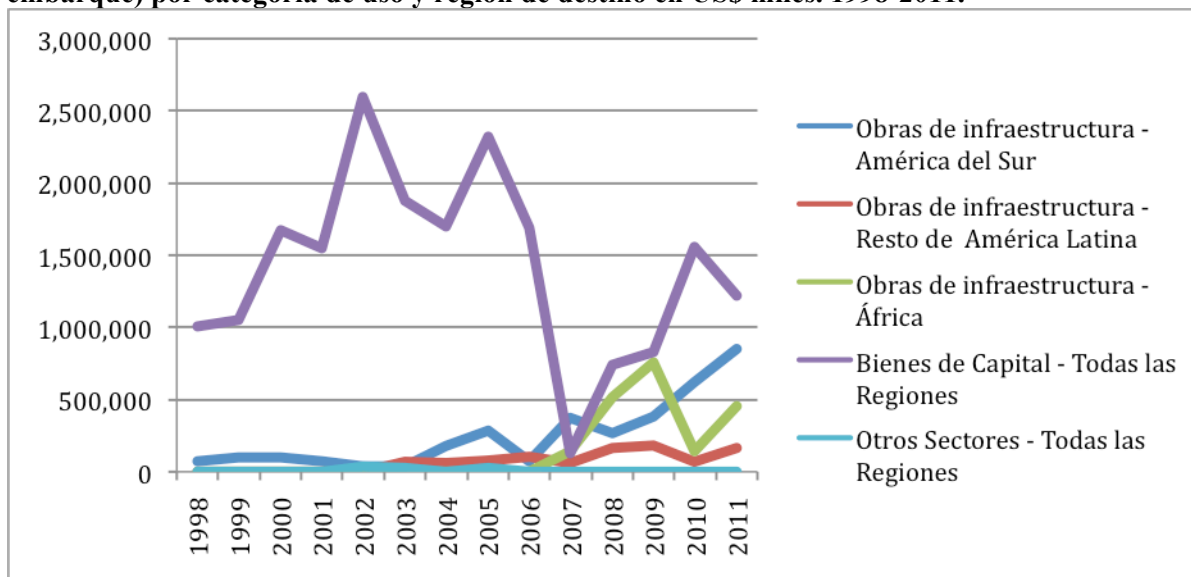
Fuente: elaboración propia con base en Estadísticas Operacionales del BNDES.

Esta estrategia se explica también, y como confiesan algunos empresarios⁷, por la facilidad en hacer negocios en regiones más próximas en términos físicos y culturales. En el caso de América del Sur, además, muchos de los proyectos financiados contribuyen con la integración física y económica de la región bajo el liderazgo del Brasil. Se trata no solamente de ampliar los mercados de las empresas brasileras sino también de facilitar la provisión de insumos estratégicos a partir de países limítrofes —especialmente hidroelectricidad y gas.

⁶ El BNDES distingue entre los financiamientos a la exportación para la fase de producción (pre-embarque) y una vez ya producidos (pos-embarque), publicando estadísticas solamente para esta última modalidad.

⁷ Ver, entre otros, los debates públicos realizados durante el 1er Congreso Internacional del Centro Celso Furtado: *A crise e os desafios para um novo ciclo de desenvolvimento*, Rio de Janeiro, BNDES, agosto de 2012.

Gráfico 12 : Financiamentos (realizados) a la exportación del BNDES (modalidad pos-embarque) por categoría de uso y región de destino en US\$ miles. 1998-2011.



Fuente: elaboración propia con base en Estadísticas Operacionales del BNDES.

Gráfico 13. Ubicación de los principales proyectos financiados por el BNDES (2003-2010) en América del Sur.



Fuente : MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES (BRASIL). Balanço de Política Externa 2003-2010. Secretaria de Planejamento Diplomático.

En términos de actividades financiadas, y en comparación con la acción del BNDES dentro del Brasil, el sector de insumos básicos obtiene un peso relativo menor, ganando más

importancia las actividades de infraestructura. Del mismo modo, entre las actividades que el banco clasifica como industriales son relativamente más significativas en el área internacional la provisión de bienes de capital –sobre todo equipamiento de transporte– y de alimentos y bebidas –especialmente en productos agroindustriales como los frigoríficos. Infraestructura y Bienes de Capital (sobre todo en equipos de transporte) tienen además aumento significativo a partir de 2007 (gráfico 11), beneficiándose también del programa PSI y el impulso todavía mayor al BNDES en esa época, como mencionado en la sección anterior.

Más allá de estas diferencias relativas en las actividades beneficiadas, en términos de grupos económicos se reproduce el padrón privilegiado fronteras adentro: conglomerados con actividad núcleo en la construcción civil, grandes grupos de alimentación y filiales brasileñas de multinacionales para los bienes de capital.

Es común también la fuerte presencia estatal: se trata de obras apoyadas casi por completo por los respectivos Estados nacionales y por el BNDES. El Banco, cuestión no trivial, solamente financia la parte de los proyectos que involucra a las empresas brasileñas, otorgando los recursos directamente a éstas o a los respectivos gobiernos nacionales para que las contraten. Los proyectos apoyados que no dependen de inversiones públicas en los países de destino tienden a reducirse a pocos sectores: los financiamientos para adquisiciones de nuevas unidades por empresas brasileñas de alimentos y bebidas, y de equipamientos de transporte eventualmente adquiridos por empresas privadas, siendo el caso de exportación de los aviones de EMBRAER –empresa brasileña actualmente privada surgida en el Estado– uno de los pocos que no se restringe al padrón de países financiados, sumando destinos en Estados Unidos, Europa y Medio Oriente.

Finalmente, la importancia del área internacional para el BNDES puede observarse también por la creación de sucursales en el exterior para facilitar el financiamiento de proyectos, como las ya inauguradas sedes en Montevideo, Uruguay, en 2009, y en Johannesburgo, Sudáfrica, en 2014. El Banco también creó una empresa subsidiaria en Londres en 2009, pero limitada especialmente al objetivo de captar recursos de inversión para el Brasil.

5. Consideraciones Finales

El análisis las directrices y acciones más recientes permitieron observar elementos de continuidades y cambios del BNDES como sujeto, pero también como objeto de disputa, en la acumulación capitalista brasileña. Aspectos más superficiales —volumen de recursos y actividades beneficiadas— y también substanciales —padrón de grupos económicos favorecidos— mostraron claramente una permanencia, intensificada, del BNDES como fuente de recursos para la acumulación del capital de grupos concentrados. En esta continuidad y ampliación de su función de financista de la acumulación privada con recursos públicos, la directriz del BNDES en los últimos 10 años ha sido el estímulo al desarrollo de conglomerados considerados de origen nacional —en su propiedad y núcleo de negocios— y a su expansión internacional. Con ese objetivo, y más allá de la narrativa gubernamental que cuestiona al período neoliberal, se ha reforzado con créditos y compras accionarias a los grupos económicos que salieron fortalecidos del proceso de privatizaciones y apertura externa de Brasil en la década de 1990.

Puede observarse también que los grupos que estructuran esos conglomerados habían surgido con fuerte apoyo estatal ya en la época desarrollista, sobretudo en su etapa conservadora durante la dictadura. Independientemente del discurso oficial del Banco y las políticas industriales del gobierno que enfatizan la innovación tecnológica y la mejora de indicadores sociales, los conglomerados se concentran en actividades de Infraestructura —grandes proyectos de energía y transporte—, Insumos Básicos —petroquímica, papel y celulosa, siderurgia— y Agro-industria, todas ligadas a la explotación intensiva de recursos naturales.

La conglomeración es, por lo tanto, una directriz concreta del Banco que marca sobretudo una continuidad de su acción. Existe sí un cambio en la intensidad, en la medida en que son mayores los financiamientos y compras accionarias del BNDES. Este cambio cuantitativo es remarcado por aquellos que entienden que más recursos han significado mayor control real estatal, como se defiende en la narrativa “social-desarrollista” y se critica en el campo liberal-conservador. En otras palabras, a nuestro entender predominan las permanencias en los agentes y actividades de la acumulación beneficiados por el Banco, pero el cambio en la intensidad genera apoyos —social-desarrollistas— y críticas —liberales y conservadoras— pues

implican un mayor grado de poder e intervención del Estado, aunque este sea utilizado para intensificar el padrón de acumulación vigente⁸.

Existen, de todos modos, algunos cambios cualitativos dentro de esta directriz mayor que merecen atención, sobre todo por sus posibles derivaciones.

Observamos cómo el BNDES comienza también a construir otras relaciones dentro de la burocracia estatal, siendo fuente de recursos y legitimidad para actividades de los gobiernos provinciales y municipales, dándoles cierta autonomía respecto a las reglas de austeridad fiscal vigentes desde la década de 1990. Todas estas acciones y articulaciones del Banco, podemos interpretar, indican una ruptura, aunque menor, respecto al período anterior en referencia al grado y también forma de intervención del Estado en la economía. Se trata de un cambio cualitativo que se suma a la mayor presencia del Estado en términos de volúmenes de recursos y que tanto inquieta a los sectores liberal-conservadores.

En el trabajo observamos también la acción del BNDES que intenta cambiar la forma de inserción internacional del país. Aquí, podemos interpretar, el BNDES propone un cambio respecto a décadas pasadas, coherente con la directriz más general de intensificación de la conglomeración pero también con las transformaciones de la diplomacia brasileña. En los últimos diez años el Banco priorizó inversiones brasileñas en América del Sur y África de colonización portuguesa, que fortalecen los conglomerados privilegiados fronteras adentro y la posición de Brasil como centro de poder regional. Existe, de todos modos, una permanencia de la acción del Banco en relación a la inserción internacional del país y que no ha sido aún destacada ni por la crítica académica ni, mucho menos, por el discurso oficial. Se trata de la continuidad de la dependencia del país del capital extranjero en los sectores de mayor contenido tecnológico, en los que continúan dominando las sedes de las transnacionales de Europa, Estados Unidos y, más recientemente, de Asia. Son estas empresas las que lideran las rúbricas de financiamiento para bienes de capital del Banco –dentro y fuera del país–, donde se destacan los equipamientos de transportes y en las que deben ser incluidas las maquinarias de las grandes obras de infraestructura. Los conglomerados de origen nacional que se expanden internacionalmente, como observamos, lo hacen con base actividades intensivas en recursos naturales –agroindustria– o en infraestructura, en sociedad con las empresas

⁸ Como bien analizara Kalecki en su clásico “Aspectos políticos del pleno empleo”, la clase capitalista tiende a oponerse a una mayor intervención del Estado, aunque ésta le permita una obtención mayor de lucros (KALECKI, 1943).

extranjerias cuando se trata de productos con mayor tecnología. Esta continuidad substancial presenta, de todos modos, algunas nuevas modalidades como las recientes exigencias de contenido nacional y de transferencia de tecnología destacadas en el discurso oficial del BNDES. Aparece también como un dato nuevo una disputa con las cada vez más actuantes instituciones de financiamiento de China y su influencia en inversiones en América del Sur y África.

En este trabajo intentamos mostrar las continuidades y posibles cambios en las directrices y acciones concretas del BNDES en los últimos 10 años. Se trata de tendencias abiertas a la acción de los sujetos políticos en un campo de fuerzas en disputa. Como tales, merecen la continuación de un esfuerzo de investigación y comprensión analítica. Buscamos aquí haber realizado una contribución para ese trabajo colectivo.

Bibliografia:

BASTOS, P. P. Z. **A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo**. In Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

BNDES. **Consultas à Operações 2008-2012**. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Consulta_as_operacoes_do_BNDES/

BNDES. **Estatísticas Operacionais 1999-2012**. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/

BNDES. **Relatório Anual 2009**. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anuar/RelAnual2009.html

BNDES. **Relatório Anual 2010**. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anuar/RelAnual2010.html

BNDES. **Relatório Anual 2011**. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anuar/RelAnual2011.html

BNDES. **Relatório Anual 2012**. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anuar/RelAnual2012.html.

BNDES PARTICIPAÇÕES S.A. – BNDESPAR. Informe de la Administración 2012.

31/12/2012. Disponível em:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/RelatAdmBpar1212.pdf

BOITO, A. “Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder”. In BOITO, A.; GALVÃO, A. (orgs.) **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda, 2012.

CARNEIRO, R. M.; CARVALHO, F. C. **Perspectivas da Indústria Financeira Brasileira e o Papel dos Bancos Públicos**. Informe Síntesis de Proyecto de Investigación Bndes-Fecamp 2008/09. Campinas: IE/Unicamp-IE/Ufrj, 2010.

COSTA, F. N. **Capitalismo de Estado Neocorporativista**. Texto para Discussão nro. 207. Instituto de Economia (IE) da Unicamp. Campinas, Julho de 2012.

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

DRAIBE, S. **Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930-1960)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FAUSTO, B. **A revolução de 1930: história e historiografia**. São Paulo: Brasiliense, 1976.

FIORI, J. L. Para um diagnóstico da modernização brasileira. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. (org.) **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 269-289.

GARCIA, A. E. S. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo**. (Tese de Doutorado PUC-Rio). Ana E. Saggiore Garcia ; orientador: José Maria Gómez. Rio de Janeiro, 2012.

_____. **BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil**. Plataforma BNDES. Outubro de 2011. Disponível em: <http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/biblioteca/category/11-analises-do-desenvolvimento?download=45:bndes-e-a-expansao-internacional-de-empresas-com-sede-no-brasil>

GARZON, L. F. N. A esfinge, o BNDES e as “campeãs” que nos devoram. In *Correio cidadania*. 03 de Maio de 2013. Disponível em: http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8329%3Amanchete030513&catid=34%3Amanchete

HARVEY, D.; MARICATO, E.; ZIZEK, S. et al. **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil**. Rio de Janeiro-São Paulo: Boitempo-Carta Maior, 2013.

- KALECKI, M. **Political aspects of full employment**. In Political Quarterly, vol. 14, 1943, p. 322-331.
- LAZZARINI, S. G. **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões**. SP: Campus, 2011.
- LESSA, C; DAIN, S. Capitalismo associado: algumas referências para o tema de Estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, L. G.; COUTINHO, R. (orgs.) **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: "Brasiliense, 1982.
- MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES (BRASIL). **Balanco de Política Externa 2003-2010**. Secretaria de Planejamento Diplomático. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>
- MIRANDA, J. C. & TAVARES, M. C. **Brasil: estratégias da conglomeração**. In: FIORI, J.L. (Org.) - Estado e Moeda no Desenvolvimento das Nações. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista. O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003
- SALAMA, P. **Les économies émergentes latino-américaines: entre cigales et fourmis**. Paris: Armand Colin, 2012.
- SERRANO, F.; SUMMA, R. **A desaceleração rudimentar da Economia Brasileira**. IE/UFRJ, 2012.
- SINGER, A. **Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2012.
- SOARES, L. "Enxugamento do BNDES pode afetar investimento" em Jornal Valor, 09/12/2013.
- TAVARES, M. C. (org.) Memórias do Desenvolvimento nº 4: **O papel do BNDE na industrialização do Brasil – Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980**. Rio de Janeiro, setembro de 2010, ano 4, nº 4.
- _____. Império, Território e Dinheiro. In: FIORI, J. L. (org.) **Estados e Moedas: no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 449-489.
- TAVARES, M. C.; ASSIS, J. C. **O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1985.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, J. (Ed.). Latin American Adjustment: How much has happened? Washington: Institute for International Economics, 1990.