

35º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS

GT13 – Financiamento político no Brasil: o impacto do dinheiro sobre partidos, eleições, candidatos e representantes

Relações entre dispêndios do BNDES e financiamento eleitoral no governo Lula: uma análise empírica

Danylo Rocha (IRI - USP)

20/08/2011

Relações entre dispêndios do BNDES e financiamento eleitoral no governo Lula: uma análise empírica

RESUMO

Este trabalho compara dispêndios do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em empresas privadas durante o segundo mandato de Lula com doações eleitorais à campanha eleitoral nacional do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2010. O objetivo é verificar se existe algum indício de influência política na atuação do banco. Pelos resultados obtidos, não se encontrou evidência de causalidade entre as duas variáveis, embora o coeficiente de correlação seja alto. A maioria das empresas beneficiadas pelos aportes mais vultosos do banco também são grandes financiadoras eleitorais do PT, mas os dados apontam que cada caso deve ser analisado de modo específico, e não a partir de uma proposição geral.

1. Introdução

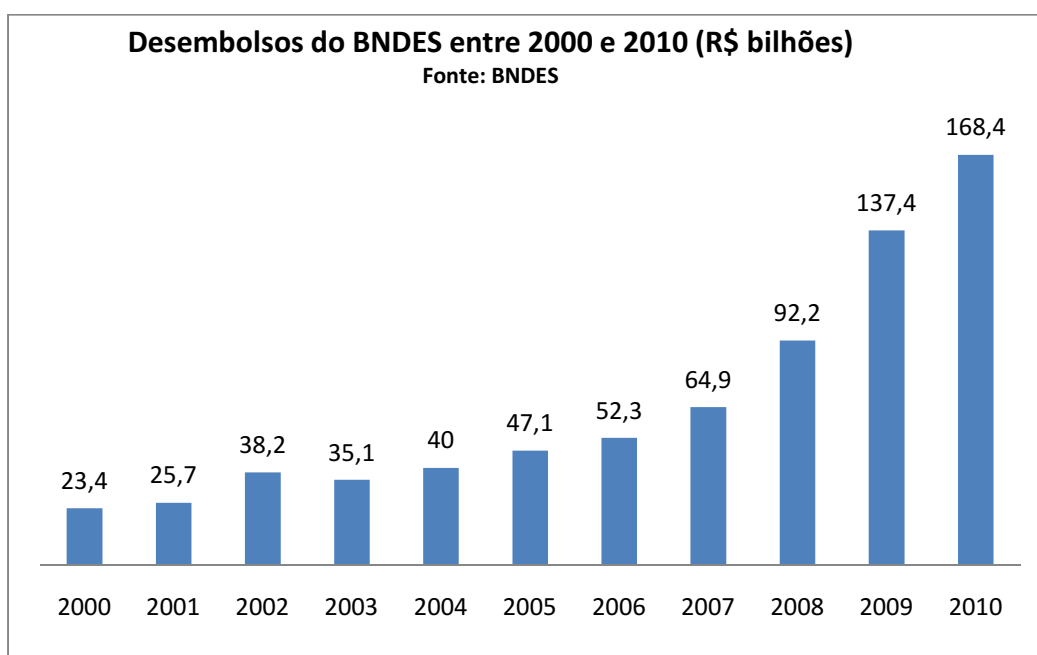
Uma das principais características da política econômica do governo Lula foi o aumento da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Entre 2002 e 2010, os dispêndios da instituição cresceram mais de 330%¹, indicando forte acréscimo da participação do banco na economia brasileira. Essa ampliação ocorreu principalmente no segundo mandato, e se intensificou a partir da crise internacional de 2008, quando o banco, além de seu papel usual de apoiar a política industrial e financiar a expansão da infra-estrutura do país, passou a ser utilizado como instrumento da política fiscal anticíclica do governo federal. Embora parte dos recursos tenha-se dirigido a outros entes estatais, como Petrobras e governos estaduais, a maior fatia dos dispêndios beneficiou empresas privadas, seja em forma de apoio a projetos de investimento ou a operações de fusões e aquisições. O objeto de análise deste trabalho são os empréstimos a atores privados, e se existe algum indício de que estes moldam politicamente a atuação do banco.

¹ BNDES – relatórios gerenciais

Desde a década de 1950, o BNDES é o principal banco de estatal de fomento ao setor privado no Brasil, estabelecendo-se como um ator importante da economia brasileira em seus vários ciclos de expansão e crise. Após participar ativamente do processo de privatizações ocorrido no governo FHC, o banco emergiu como um dos principais propulsores do investimento privado e estatal durante o governo Lula. O atual escopo de ação do BNDES é amplo e heterogêneo. Trata-se de um órgão que atua em quase todos os setores da economia – com exceção do financeiro e o de armamentos – e se relaciona com entidades de distintas naturezas, sejam privadas ou estatais, lucrativas ou não-lucrativas. Uma de suas principais atribuições é executar a política industrial do governo federal. Durante a gestão Lula, lançaram-se dois programas de estímulo à indústria, ambos focados no incentivo à inovação e ao comércio exterior. O primeiro foi a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), levada a cabo entre 2004 e 2008. Outro foi a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que norteia a política industrial desde 2008.

Porém, a ação do banco não se restringe às diretrizes desses programas, e se dissemina para quase todas as atividades econômicas, incluindo serviços, agronegócios e infra-estrutura. Na crise de 2008, criou-se o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), cujo objetivo era fomentar a demanda agregada da economia durante a forte retração internacional que se seguiu. Isso aumentou ainda mais a importância do órgão para a economia do país e para as políticas do governo federal. Pode-se afirmar que o BNDES tornou-se um ator central na economia brasileira, canalizando grande montante de recursos financeiros e sendo responsável pelo financiamento dos principais investimentos que ocorrem no país, entre os quais as grandes operações de fusões, aquisições e internacionalização de empresas verificadas nos últimos anos. Em 2010, os investimentos fomentados pelos aportes do banco corresponderam a 21,8% da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) do Brasil². O gráfico a seguir mostra o crescimento dos dispêndios do BNDES na última década, evidenciando a necessidade de se analisar seus desdobramentos econômicos e políticos.

² BNDES – Relatório Gerencial 2010

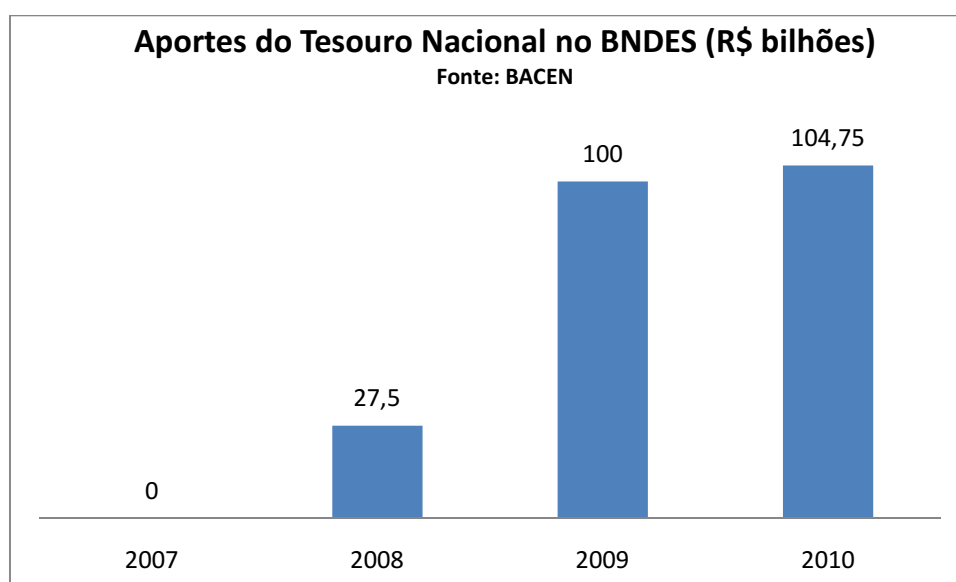


Os recursos do BNDES vêm de três fontes principais: Tesouro Nacional (46,1% em 2010), Fundo de Amparo ao Trabalhador (24,1%) e PIS-Pasep (5,6%)³. O restante vem de captações do próprio banco nos mercados doméstico e internacional. O dinheiro é repassado para as empresas, basicamente, de três maneiras: (i) financiamento direto a projetos, tendo como referência a Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP; (ii) compra de participação acionária via BNDESPAR, subsidiária do banco cujo propósito é adquirir e gerir participações em empresas privadas; e (iii) compra de títulos de dívidas – debêntures – de empresas privadas, também utilizando a BNDESPAR. Em razão dos juros subsidiados e prazos concedidos, o acesso ao financiamento do BNDES é uma importante vantagem competitiva para empresas privadas nacionais. No Brasil, não existe um mercado financeiro privado capaz de suprir as necessidades de financiamento de longo prazo da economia em condições tão favoráveis quanto às proporcionadas pelo banco estatal. Os empréstimos referenciados pela TJLP são vantajosos em relação àqueles praticados pelo mercado, geralmente vinculados à Taxa Selic, que remunera os juros básicos da economia. Da mesma forma, os prazos de carência e pagamentos concedidos permitem financiamentos de longo prazo a um custo relativamente sustentável para as empresas. Além disso, a compra de debêntures e participação acionária

³ BNDES – Relatório Gerencial 2010

pela BNDESPAR também é importante fonte de vigor financeiro para firmas nacionais.

Consideram-se subsidiados os juros praticados pelo BNDES porque são captados no mercado pelo governo e pelo próprio órgão a uma taxa superior à TJLP. A partir de 2008, tornou-se prática comum o Tesouro Nacional emitir títulos de dívida remunerados pela Taxa Selic e repassar os recursos arrecadados ao BNDES, que os empresta a empresas cobrando TJLP. O gráfico seguinte mostra os empréstimos extras do Tesouro ao BNDES no segundo mandato de Lula, indicando não apenas a importância conferida pelo governo à instituição, mas também a magnitude dos subsídios públicos federais concedidos a atores privados por intermédio do banco.



Nesse contexto, o empresariado brasileiro encontra no BNDES uma fonte de recursos capaz de lhe fornecer financiamento necessário à sua competitividade interna e externa. O acesso ao crédito subsidiado do banco estatal é uma forma de agentes empresariais privados melhorarem sua posição relativa no sistema econômico, expandindo seus negócios com novos investimentos ou compra de capacidade produtiva já existente. Tendo como pressuposto essas vantagens, este trabalho busca trazer elementos para a análise das relações políticas entre governo e empresariado ocorridas no âmbito do BNDES. Para tanto, faz-se um cotejo empírico entre os recursos liberados

pelo banco a empresas privadas no segundo mandato de Lula e as contribuições à campanha eleitoral nacional do partido situacionista – Partido dos Trabalhadores – em 2010, o que abrange doações ao diretório nacional do partido e à candidatura de Dilma Rousseff à presidência da república. A questão subjacente é se há algum indício de influência política na atuação do BNDES, ainda que não se estabeleça, necessariamente, uma relação causal entre financiamento eleitoral e dispêndios do banco. Para embasar a discussão, traz-se à luz uma série de dados empíricos primários, coletados em fontes disponibilizadas pelo BNDES e outros órgãos públicos. O objetivo é mostrar o que os dados dizem, fornecendo subsídios para pesquisas posteriores mais aprofundadas.

A indagação quanto ao caráter político da atuação do BNDES deriva de dois fatores: em primeiro lugar, a grandeza dos recursos canalizados e repassados pelo órgão a agentes privados, cujos efeitos distributivos podem ser consideráveis. Outro fato diz respeito às características institucionais do banco. Os fundos do BNDES não fazem parte do Orçamento Federal, e são objetos de gasto discricionário do Poder Executivo. Em razão de ser uma empresa, e não um órgão da administração direta, o banco possui maior autonomia decisória em relação ao Poder Legislativo e a órgãos de controle do setor público, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União. O argumento do governo é que a atuação do banco é pautada por critérios eminentemente técnicos. Mas, embora se reconheça a capacidade técnica da burocracia da instituição, é relevante estudar a economia política de suas decisões. O propósito do presente trabalho é contribuir para essa linha de análise.

2. Coleta dos dados

São duas as variáveis levadas em consideração: dispêndios do BNDES em empresas privadas no segundo mandato de Lula e doações à campanha eleitoral nacional do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições de 2010. Os dados estão disponibilizados, respectivamente, nos *sítes* do próprio BNDES⁴ e

⁴ www.bndes.gov.br

do Tribunal Superior Eleitoral⁵. No entanto, as informações liberadas pelo banco vêm com uma limitação: não exibem os dados referentes a 2007. Isso reflete a antiga política do órgão de não divulgar os projetos financiados, sob a alegação de sigilo bancário. Porém, pressões de setores da política e da sociedade levaram à revisão dessa prática e, a partir de 2008, os dados começaram a ser divulgados no *site* do banco, com três meses de defasagem. Existem levantamentos informais com dados de anos anteriores, mas, para asseverar a precisão da análise, utilizaremos apenas informações oficiais⁶. Desse modo, a pesquisa diz respeito aos dispêndios do BNDES ocorridos entre 2008 e 2010.

Como já ficou claro, o BNDES apóia projetos em todos os setores da economia, sejam estatais ou privados. No *site* do banco, o item “consulta às operações diretas com empresas”⁷ subdivide-se em quatro áreas: *infra-estrutura, insumos básicos, indústria e comércio exterior*. Para o propósito deste trabalho, serão levados em consideração apenas dispêndios direcionados a empresas privadas, em razão de serem as únicas habilitadas a contribuir financeiramente para campanhas eleitorais. Desse modo, projetos estatais com grande peso no orçamento do banco, como aqueles vinculados à Petrobras, não serão considerados. Da mesma forma, não serão computados dispêndios em empresas privadas concessionárias de serviço público, como é o caso de empresas de telefonia, já que a legislação brasileira não lhes permite financiar campanhas eleitorais. Além disso, também não se incluirão na análise empréstimos a construtoras, cuja principal atividade é executar grandes projetos de infra-estrutura licitados pelo Estado, em diferentes níveis de governo. Compreende-se que esse ramo econômico mantém uma relação especial com o setor público, o que poderia enviesar a análise da economia política da atuação do BNDES. Ou seja, pressupõe-se que o fato de construtoras contribuírem maciçamente para campanhas eleitorais no Brasil tem pouca relação com empréstimos do BNDES.

⁵ www.tse.gov.br

⁶ Um trabalho notável de busca de transparência nas atividades do BNDES vem sendo feito pela ONG SOBEET (Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica), por meio do *site* ‘Plataforma BNDES’.

⁷ No *site* do BNDES, item está dentro do menu ‘BNDES Transparente’

Descartada a área *infra-estrutura*, a amostra utilizada origina-se das áreas *indústria e insumos básicos*, já que a seção *comércio exterior* não se refere a apoio de projetos, mas a financiamento de exportações pós-embarque. Porém, as duas áreas levadas em consideração não se restringem a empresas do setor industrial, incluindo também firmas do setor de serviços (com exceção dos bancos, para os quais o BNDES não pode emprestar) e de agronegócios, o que significa dizer que cobrem tanto bens comercializáveis quanto não-comercializáveis. No total, a amostra contém 321 empresas, totalizando dispêndios de R\$ 70.249.396.062,00. A maior parte corresponde a financiamentos diretos a projetos, mas aportes da BNDESPAR também estão incluídos.

Pelo lado das doações eleitorais, a fonte dos dados foram os relatórios sobre as eleições de 2010 disponibilizados no *site* do TSE⁸. Na seção sobre contas eleitorais, obtiveram-se todas as doações de empresas privadas à campanha nacional do Partido dos Trabalhadores, divididas em três grupos: *i)* doações diretamente à candidatura presidencial de Dilma Rousseff, *ii)* doações ao comitê financeiro da campanha presidencial e *(iii)* doações ao diretório nacional do PT. As duas primeiras formas de contribuição beneficiaram a candidatura à presidência da república. Já as doações ao diretório nacional do PT beneficiaram também candidatos a outros cargos, além de serem utilizadas para despesas gerais do partido relacionadas às eleições de 2010. No total, chegou-se a uma lista de 405 empresas privadas doadoras, totalizando R\$ 139.748.678,61. Essa base de dados será relacionada aos dispêndios do BNDES nas próximas seções.

3. Descrição dos dados

Uma das dificuldades encontradas no processo de consolidação tanto dos dados de dispêndios do BNDES quanto de doações eleitorais são as participações acionárias cruzadas em empresas brasileiras. É comum um grupo econômico ter ramificações em diversos setores da economia, sendo em alguns casos em associação com outros grupos. As muitas operações de fusões e

⁸ Ver item 'Contas Eleitorais', no menu Eleições.

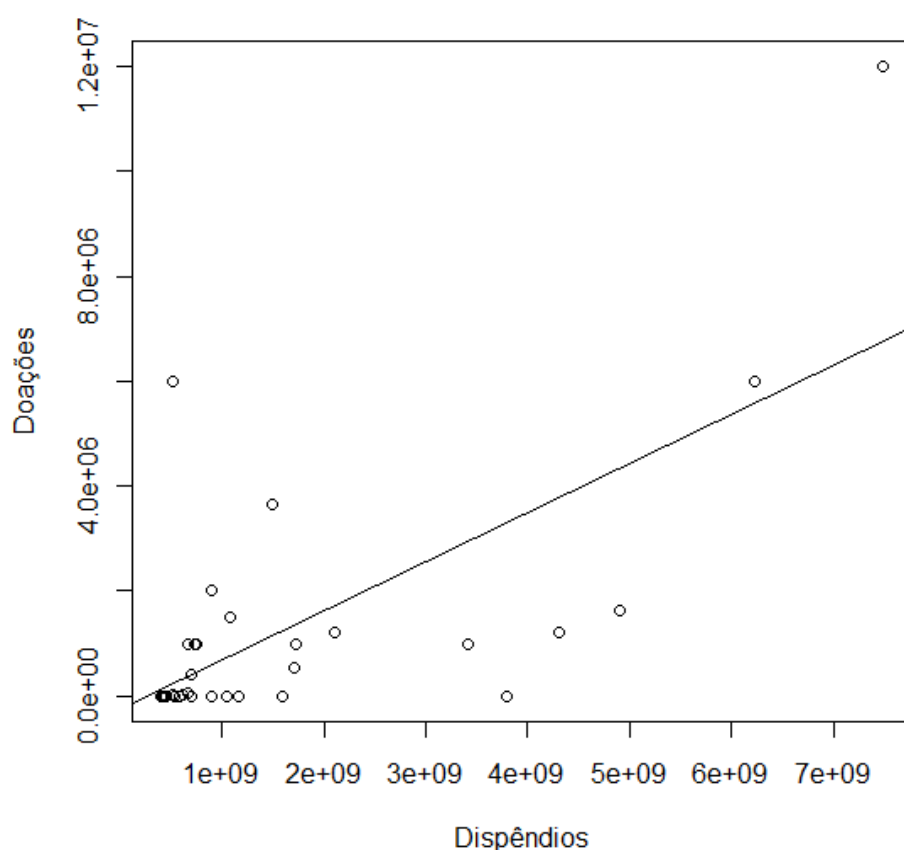
aquisições ocorridas na economia brasileira nos últimos anos contribuíram para essa característica. Isso dificulta o cruzamento de informações, demandando uma pesquisa mais detalhada sobre o controle acionário das companhias. No presente trabalho, optou-se por agregar os dados de cada grupo econômico e suas subsidiárias, de modo que cada um apareça em apenas uma linha. Por exemplo, o grupo Votorantim recebeu financiamentos do BNDES por meio de diversas empresas, mas todos os valores foram somados e reunidos sob o nome do grupo. O mesmo ocorreu com as doações eleitorais.

Partindo-se de um ponto de vista descritivo, o coeficiente de correlação da amostra toda ficou em 0,68, aproximando-se de um grau de correlação positiva forte. Das 321 empresas analisadas, 43 fizeram doações à campanha nacional do PT em 2010, correspondendo a apenas 13,4% das firmas que receberam aportes do BNDES no período entre 2008 e 2010. Essas doações totalizaram R\$ 57.375.023,71, chegando a 41% da arrecadação nacional do partido. Embora o número de empresas contribuintes tenha sido baixo, a soma dos empréstimos do banco às empresas doadoras correspondeu a 60,5% do total dos dispêndios em análise. Isso indica uma tendência nos dados de os maiores beneficiados pelos aportes do banco serem também grandes doadores à campanha eleitoral do Partido dos Trabalhadores. Dos 32 maiores financiados pelo BNDES (último decil), 19 contribuíram para o partido. Em contrapartida, das 64 empresas que tomaram empréstimos de menor valor (primeiro e segundo decis), apenas duas fizeram doações à campanha situacionista. No entanto, trata-se apenas de tendências decorrentes de uma análise superficial das informações, não se podendo inferir daí uma relação de causalidade. A tabela seguinte mostra os 50 maiores tomadores de recursos do BNDES e suas respectivas contribuições de campanha, dando ideia dos principais grupos econômicos apoiado pelo banco estatal. Chama-se a atenção para a concentração dos dispêndios em poucas empresas, já que a soma das 50 maiores contempladas correspondem a 82,95% dos recursos relacionados na amostra.

50 maiores dispêndios dos BNDES entre 2008 e 2010 e respectivas doações das empresas apoiadas para a campanha eleitoral nacional do PT em 2010			
	Empresa	Dispêndios (R\$)	Doações (R\$)
1	JBS S/A	7.488.797.545	12.000.000
2	VALE	6.232.996.046	6.010.000
3	VOTORANTIM S/A	4.900.918.708	1.640.000
4	MARFRIG FRIGORIFICOS	3.800.000.000	0
5	SUZANO PAPEL E CELULOSE S/A	3.413.911.050	1.000.000
6	ETH BIOENERGIA S/A (Grupo Odebrecht)	4.304.193.169	1.200.000
7	BRASKEM S A (Grupo Odebrecht)	2.099.599.113	1.200.000
8	ARCELORMITTAL	1.728.441.515	1.000.000
9	BRF - BRASIL FOODS S/A	1.705.709.028	550.000
10	ALCOA ALUMINIO S/A	1.594.131.388	0
11	MERCEDES-BENZ DO BRASIL LTDA.	1.157.085.798	0
12	HYPERMARCAS	1.072.281.506	1.500.000
13	ULTRA S/A	1.037.442.007	0
14	THYSSENKRUPP CSA SIDERURGICA	900.209.802	0
15	AMBEV	900.084.331	2.000.000
16	KLABIN S/A	697.722.612	400.000
17	VOLKSWAGEN DO BRASIL LTDA	690.225.006	0
18	FIBRIA CELULOSE S/A	745.385.900	1.000.000
19	EBX	660.726.000	1.000.000
20	WEG INDUSTRIAS S/A	660.579.289	50.000
21	COSAN	1.496.118.906	3.650.000
22	STX BRAZIL OFFSHORE S.A.	607.175.570	35.000
23	COSIPA	733.252.693	1.000.000
24	AGRO ENERGIA SANTA LUZIA LTDA	579.406.867	0
25	ALUMINA LIMITED DO BRASIL S/A	531.046.320	0
26	COMPANHIA BRASILEIRA DE DISTRIBUIÇÃO	513.656.000	20.000
27	GERDAU S/A	507.818.416	6.000.000
28	INDEPENDENCIA PARTICIPACOES S/A	449.999.979	0
29	ABENGOA BIOENERGIA AGROINDÚSTRIA	440.025.501	0
30	LUPATECH - EQUIP.E SERV. PARA PETROLEO	427.298.930	0
31	FIAT AUTOMOVEIS SA	410.884.744	0
32	TOTVS S/A	404.500.000	0
33	LOJAS RIACHUELO S/A	393.416.000	0
34	VULCABRAS DO NORDESTE S/A	391.639.000	1.000.000
35	RENAULT DO BRASIL S/A	389.089.050	0
36	RIOMAR SHOPPING S/A	388.317.000	0
37	POSITIVO INFORMÁTICA S/A	347.003.000	0
38	SAO FERNANDO ACUCAR E ALCOOL LTDA	402.743.767	0
39	CONTAX S/A	323.552.000	5.200.000
40	CARGILL	306.438.353	0

41	B2W COMPANHIA GLOBAL DO VAREJO	304.000.000	0
42	CIA BRASILEIRA DE OFFSHORE	302.737.200	0
43	USINA BOA VISTA S/A	287.212.040	0
44	MAGNESITA REFRATARIOS S/A	245.000.000	0
45	IACO AGRICOLA S/A	244.900.664	0
46	LATICINIOS BOM GOSTO SA	227.146.816	0
47	BIOPAV S.A ACUCAR E ALCOOL	215.870.577	0
48	G BARBOSA COMERCIAL LTDA	212.999.224	0
49	COMPANHIA INDUSTRIAL DE GRANDES HOTÉIS	200.000.000	0
50	SEARA ALIMENTOS S/A	200.000.000	0
Total		58.273.688.430,00	47.455.000,00

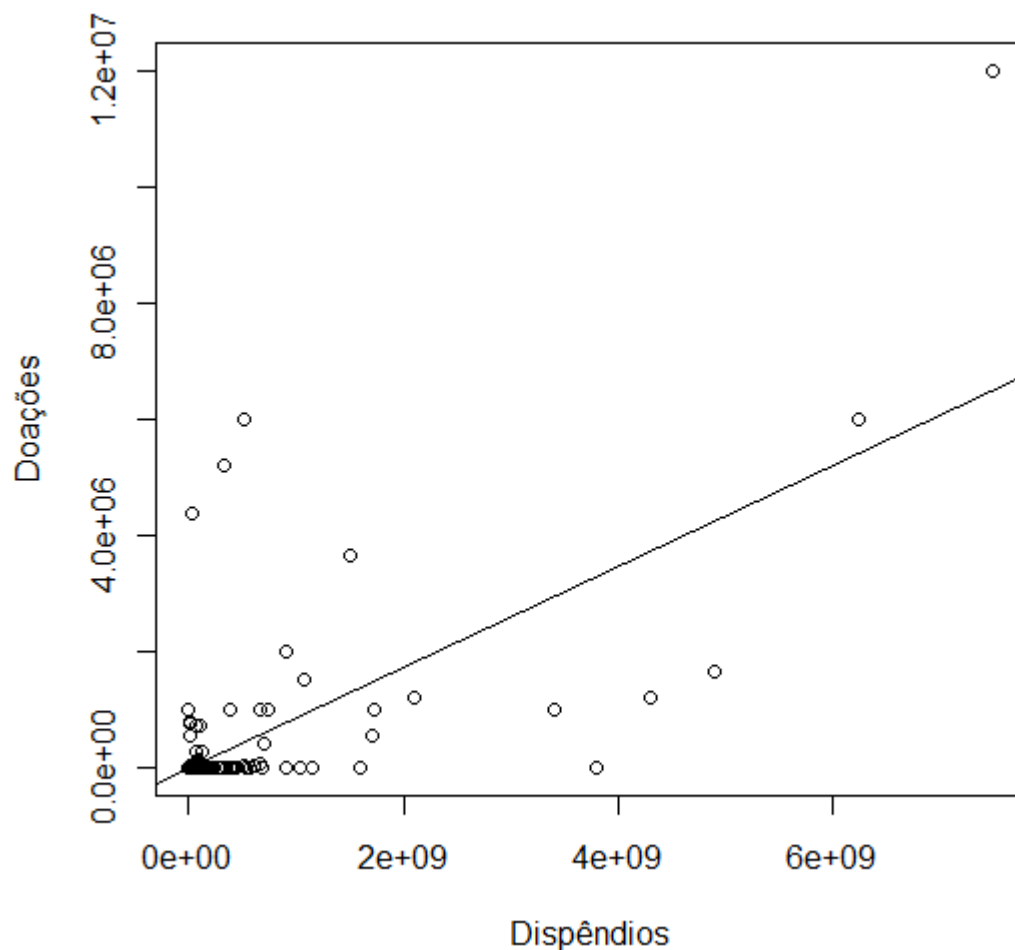
Pela tabela, fica evidente o peso das doações eleitorais das empresas mais beneficiadas pelos aportes do BNDES. As contribuições ao PT diminuem à medida que os valores dos dispêndios também ficam menores. O coeficiente de correlação do último decil (32 maiores aportes) é de 0,679, indicando um grau de correlação positiva próxima de forte. Porém, o coeficiente de determinação (R^2) dessa amostra é de 0,46, mostrando que apenas 46% dos maiores dispêndios do BNDES podem ser explicados pelas doações eleitorais ao PT. Ou seja, não se pode inferir causalidade entre as duas variáveis, mesmo entre as empresas mais beneficiadas pelos empréstimos do banco. Desse modo, cada caso específico deve ser analisado de maneira independente, não se podendo deduzir de uma proposição mais geral o que ocorre nas relações entre Estado e grande empresariado no âmbito do BNDES. No próximo gráfico, mostra-se que os dados do último decil não se ajustam à reta de regressão, o que denota a necessidade de outras variáveis explicativas para os dispêndios do banco.



4. Modelo de regressão linear simples

Fazendo-se uma análise de regressão linear simples para todos os valores da amostra ($n = 321$), também não se encontrou evidência de causalidade entre dispêndios do BNDES e doações eleitorais ao PT. A dispersão dos dados não se ajusta à reta, sendo possível rejeitar a hipótese de que doações (variável independente) determinam os dispêndios (variável dependente). Os resultados obtidos mostram um coeficiente de determinação (R^2) de apenas 0,464, evidenciando o ajuste fraco do modelo. Uma possível inversão das variáveis – dispêndio como variável independente e doação como dependente – também não aumentaria o coeficiente de determinação. Assim, é possível afirmar que existe pouca evidência de que os aportes do BNDES tenham relação com o financiamento eleitoral do partido governista. Se existe alguma influência política na atuação do banco, ela deve ser buscada em outras variáveis e em casos específicos, pois os dados apresentados neste trabalho não trazem evidência para se estabelecer uma proposição geral sobre a relação entre Estado e empresariado no âmbito do BNDES. O próximo diagrama de dispersão mostra

como os dados não se ajustam à reta de regressão, e a seguir delineiam-se os resultados do teste.



Coefficients:

(Intercept)	Doações
1.234e+08	5.342e+02

Residuals:

Min	1Q	Median	3Q	Max
-2.821e+09	-1.135e+08	-9.250e+07	-1.992e+07	3.901e+09

Coefficients:

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	1.234e+08	3.094e+07	3.986	8.32e-05 ***
Doações	5.342e+02	3.214e+01	16.621	< 2e-16 ***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 544800000 on 319 degrees of freedom

Multiple R-squared: 0.4641, Adjusted R-squared: 0.4624

F-statistic: 276.3 on 1 and 319 DF, p-value: < 2.2e-16

5. Conclusão

Este trabalho analisou empiricamente as relações entre dispêndios do BNDES no segundo mandato de Lula e financiamento da campanha eleitoral nacional do Partido dos Trabalhadores (PT), ocorrida no segundo semestre de 2010. O objetivo foi investigar se existe algum indício de influência política na atuação do banco, cujos aportes aumentaram consideravelmente nos últimos anos. Os resultados obtidos mostram uma correlação próxima de forte entre as duas variáveis, mas não se encontrou evidência de causalidade. Os dados indicam que as empresas mais beneficiadas pelos aportes do BNDES são também grandes doadoras eleitorais do partido situacionista, mas a ausência de nexos causal entre dispêndios e doações demanda que cada caso seja analisado de modo específico. Pretendeu-se, com esta pesquisa, fornecer subsídios para a análise das relações entre Estado e empresariado no Brasil, as quais, nos últimos anos, ocorreram em grande parte no âmbito do BNDES.

BIBLIOGRAFIA

- ALEM, A; CAVALCANTI, C (2005). "O BNDES e o apoio à internacionalização de empresas brasileiras: algumas reflexões". *Revista do BNDES*, vol.12, nº 24, Rio de Janeiro.
- ALMEIDA, Mansueto (2009). "Desafios da política industrial brasileira no século XXI". IPEA, texto para discussão nº 1452, Brasília.
- CARVALHO JR, Armando (2005). "A política industrial e o BNDES". *Revista do BNDES*, vol. 12, nº 23, Rio de Janeiro.
- DINIZ, Eli (2010a). "Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações". *Política & Sociedade*, vol. 9, nº17, pp. 101-139.
- GIAMBIAGI, F; RIECHE, F; AMORIM, M (2009). "As Finanças do BNDES: evolução recente e tendências". *Revista do BNDES*, vol. 16, nº 31, pp. 3-40.
- LAZZARINI, Sérgio (2011). "Capitalismo de Laços: os donos do Brasil e suas conexões". Editora Campus, Rio de Janeiro.

MANCUSO, Wagner (2007). "O empresariado como ator político no Brasil - balanço da literatura e agenda de pesquisa". *Revista de Sociologia e Política*, nº 28, pp. 131-262.

ROBINSON, James (2009). "Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective". World Bank ABCDE conference in Seoul June 22-24.

SOUZA, Angelita (2010). "O expansionismo no governo Lula e o BNDES". *Meridiano 47*, vol. 11, nº 120, UnB, Brasília.