

O papel dos bancos públicos e de desenvolvimento no Brasil

A última década foi marcada pelo redimensionamento dos bancos públicos em geral e de desenvolvimento em específico no Brasil. O saldo de operações de crédito das instituições financeiras sob controle público caiu de 30,2% do PIB em 2015 para 22,9% em 2022. Os desembolsos do BNDES caíram de 2,3% do PIB em 2015 para 1,0% do PIB em 2022. Houve uma opção política pelo encolhimento dessas instituições. Isso colocou em xeque o papel histórico dessas instituições no financiamento dos investimentos e na ampliação da funcionalidade do sistema financeiro brasileiro ao desenvolvimento do país.

O governo Lula assumiu em 2023 tendo como mote uma agenda de reconstrução do Brasil. No programa eleitoral, havia se comprometido a fortalecer os bancos públicos em sua missão de fomento ao desenvolvimento econômico. Propunha também retomar a oferta de empréstimos de longo prazo e de garantias a projetos considerados estruturantes. A nova administração do BNDES declarou, em diversas ocasiões, que pretende dobrar o volume de desembolsos do banco, atingindo 2,0% do PIB anualmente.

Esse conjunto de intenções encontra, porém, um novo panorama em termos do sistema financeiro brasileiro, que passou por mudanças relevantes nos últimos anos. Os mercados de capitais registraram recordes. As emissões de papéis cresceram bastante, a despeito do marasmo econômico, impulsionadas conjuntamente por baixas taxas de juros para os padrões

históricos da nossa economia. Novas tecnologias e novas instituições passaram a compor esse sistema, com um avanço significativo na digitalização, no uso de serviços de pagamento pela população e na entrada de participantes de peso com origens distintas dos bancos tradicionais.

Esse contexto coloca novos desafios à compreensão de questões que vão desde as formas de organização e operação dos bancos públicos a seu papel no desenvolvimento do sistema financeiro brasileiro e no desenvolvimento econômico do país. O presente dossiê tem como objetivo geral debater o futuro dos bancos públicos e de desenvolvimento no Brasil. Se a política aponta, atualmente, para uma nova direção, no sentido do fortalecimento e da expansão do peso dessas instituições, é fundamental entender onde se quer chegar e quais caminhos percorrer.

O primeiro conjunto de artigos discute o papel dos bancos de desenvolvimento brasileiros em uma agenda de desenvolvimento sustentável e inclusivo. O mote comum das contribuições é estabelecer essas instituições como protagonistas na originação e mobilização de recursos para que investimentos na transição verde, de elevada monta e longos prazos, se materializem. O financiamento de inovações para lidar com os desafios climáticos, o que, por natureza, está associado a incertezas relevantes, também demanda maior participação estatal por meio de seus braços financeiros.

O artigo **Papel dos bancos de desenvolvimento no financiamento do desenvolvimento sustentável e da mudança climática no Brasil**, assinado por Luiz Fernando de Paula, Andrea Raccichini e Marina das Neves Bastos, parte de um arcabouço teórico de inspiração pós-keynesiana, neoshumpeteriana e hirschmaniana e analisa a experiência do BNDES, BDMG e BNB no financiamento de projetos sustentáveis. O trabalho seguinte, **Bancos de Desenvolvimento e financiamento do desenvolvimento sustentável: o caso do BNDES no período 2015-2021**, de Henrique Fagioli, Anderson Cavalcante e Marco Crocco, aprofunda a análise do caso do BNDES. Já o caso do financiamento à infraestrutura necessária à transição climática é desenvolvido na contribuição de Fernando Teixeira, Carmem Feijó

e Fernanda Feil, **Financiamento à infraestrutura no contexto da transição climática no Brasil e o potencial papel do BNDES.**

Tendo o primeiro conjunto de artigos estabelecido a necessidade de fortalecimento e ampliação dos bancos públicos para viabilizar o financiamento da transição climática, o segundo conjunto de artigos avança sobre a discussão das fontes de recursos que irão viabilizar que os bancos de desenvolvimento cumpram esse papel. No passado recente, o encolhimento das instituições públicas encontrou no estrangulamento das fontes de financiamento um potente fator explicativo – em especial, a inviabilização formal do uso de empréstimos do Tesouro para alavancar esses bancos.

O artigo **O sistema de financiamento público brasileiro: alterações institucionais nos fundos e bancos públicos**, de Brunno Sibin e Ana Rosa Mendonça, discute mudanças institucionais relevantes para o sistema de financiamento público no Brasil, divididas em três frentes: o uso de fundos parafiscais, a estrutura de financiamento do crédito habitacional e a utilização de fundos garantidores. Já no artigo **Revisitando as fontes de recursos do BNDES: de volta ao FAT**, de autoria de Carlos Renato Guerra e Victor Leonardo de Araujo, a discussão enfoca a evolução dos passivos do BNDES e problematiza o uso do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) como principal fonte de recursos do banco, tendo em vista as mudanças pelas quais o fundo parafiscal passou na década de 2010. O último trabalho deste bloco discute uma ideia que se difundiu no debate público, qual seja a do uso das reservas internacionais do país como uma das potenciais fontes de recursos para equipar os bancos de desenvolvimento. Este artigo, intitulado **Brasil: bancos públicos e de desenvolvimento e a mobilização financeira das reservas internacionais**, é assinado por Carlos Augusto Vidotto e Osvaldo Preiss.

O terceiro conjunto de artigos congrega temas diversos como a interação dos bancos de desenvolvimento com *fintechs*, a mensuração do impacto da atuação das instituições e a questão da regulação financeira. O artigo **Public Development Banks and fintech in a business environment that advances digital financial inclusion for micro and small businesses: a**

conceptual framework based on Brazilian context, de autoria de Rogerio de Castro Melo, Elaine Tavares e Eduardo Henrique Diniz, discute como os bancos públicos de desenvolvimento podem atuar para alavancar a inclusão financeira digital de micro, pequenas e médias empresas. Já o texto **Como medir impacto? A ferramenta de *scoring* de impacto (SIM) do BNDES e o futuro dos bancos de desenvolvimento**, de Ricardo Barboza, Fabio Roitman, Sandro Peixoto e Antônio Marcos Ambrózio, apresenta uma ferramenta de mensuração dos impactos econômicos, sociais e ambientais de projetos de investimento desenvolvida pelo BNDES, argumentando que a aferição dos impactos das atividades dos bancos de desenvolvimento é central para a validação dessas instituições junto à sociedade. Por fim, o artigo de Helena Lastres, José Eduardo Cassiolato, Walsey Magalhães, Dulce Monteiro Filha, Cristiane Garcez e Marcus Santiago, **Convenções neoliberais, Basileia e o futuro dos bancos de desenvolvimento: o caso do BNDES**, não só debate o papel dos bancos de desenvolvimento, dialogando com o primeiro conjunto de artigos do dossiê, mas também discute como a regulação financeira introduziu amarras à atuação dos bancos de desenvolvimento. Notadamente, destaca-se que as regras de Basileia limitaram e prejudicaram o cumprimento do papel que se espera dos bancos de desenvolvimento.

O artigo **Uma proposta de reativação do BNDES frente aos desafios do século XXI**, de André Nassif, fecha o dossiê. O autor sugere eixos prioritários de atuação para o BNDES, propõe formas diversificadas de captação de recursos e discute uma reconfiguração das taxas de juros das linhas de financiamento. Embora pudesse ter sido encaixado no início do dossiê, optamos por incluir esta contribuição ao final para que os leitores saiam da leitura deste número especial da revista com um cardápio de questões para reflexão.

Norberto Martins*
Fernanda Feil**
Editores convidados

* Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia. Doutor e Mestre em Economia da Indústria e da Tecnologia e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Bolsista de Produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Brasil. Atualmente Assessor Especial do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, Brasil.

 <http://lattes.cnpq.br/2089597137079340>  <https://orcid.org/0000-0002-9101-3135>

** Professora Colaboradora do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense. Doutora em Economia pela Universidade Federal Fluminense; Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; graduado em Economia pela Universidade de São Paulo e em Business and Commerce pela Monash University, Austrália. Atua como Especialista Sênior na Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Alemanha.

 <http://lattes.cnpq.br/5050881107178836>  <https://orcid.org/0000-0001-8678-7905>