

## AS RELAÇÕES DE COMPADRIO ENTRE JBS, ODEBRECHT E BNDES ANALISADAS SOB A ÓTICA DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA E DA ESCOLA AUSTRÍACA DE ECONOMIA NO PERÍODO DE 2008 A 2014.

Leonardo Ramos Casali (IC) e Roberta Muramatsu (Orientadora)

**Apoio: PIVIC Mackenzie**

### RESUMO

Existe uma longa tradição no Brasil de que as instituições políticas moldam as econômicas e que as relações patrimonialistas caracterizam os negócios mais rentáveis do país. Atualmente, a sociedade se encontra no centro de discussões a respeito da participação do Estado na economia, uma vez que inúmeros escândalos de corrupção envolvendo empresas privadas e instituições políticas vieram à tona nos últimos anos. Tendo como foco tais relações político-econômicas, o presente artigo tem como objetivo verificar a aplicabilidade da Teoria da Escolha Pública (TEP) com *insights* da Escola Austríaca de Economia (EA) na investigação dos casos de compadrio envolvendo o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento econômico e Social) e as empresas JBS e Odebrecht. Sendo um tema em efervescência no país e, muitas vezes, discutido de forma puramente partidária, a pesquisa tem o objetivo de se ater aos pensamentos dos autores das escolas selecionadas para a análise e discussão dos casos que serão investigados. Além do estudo de obras dos pensadores principais da Teoria da Escolha Pública e da Escola Austríaca de Economia, o artigo apresenta também uma série de dados disponibilizados pelo judiciário, pelo BNDES e pelas empresas JBS e Odebrecht a fim de constituir um embasamento sólido para a pesquisa.

**Palavras-chave:** Corrupção; Escola Austríaca de Economia; Teoria da Escolha Pública;

### ABSTRACT

There is a long tradition in Brazil that political institutions shape the economic ones and that the patrimonialist relationships characterize the most profitable businesses of the country. Today, the people are at the center of discussions about State participation in the economy, as innumerable scandals of corruption involving private companies and political institutions have emerged in recent years. The target of this project is to verify the applicability of the Public Choice Theory (TEP) with insights from the Austrian School of Economics (EA) in the investigation of rent seeking cases involving BNDES (National Bank for Economic and Social Development) and the companies JBS and Odebrecht. Being a theme in effervescence in the country and often discussed in a purely partisan way, the research aims to stick to the thoughts of the authors from the selected schools for the analysis and discussion of the cases that will be investigated. In addition to the study of the works from the main thinkers from Public Choice Theory and the Austrian School of economics, this article also presents a series of data

provided by the Justice, the BNDES and the companies JBS and Odebrecht in order to develop a solid basis for the research.

**Keywords:** Corruption; Austrian School of Economics; Public Choice Theory

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país que possui uma vasta herança de patrimonialismo econômico. Sergio Buarque de Holanda, em seu livro “Raízes do Brasil”, define o patrimonialista da seguinte forma:

Para o funcionário patrimonial, a própria gestão política apresenta-se como assunto de interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático... (BUARQUE, 1936, pp. 105-106).

O autor também revela como desde o período colonial, as instituições públicas misturam-se com as privadas, gerando dificuldade de reconhecimento do que é de natureza comum e do que é de natureza particular. Em suas palavras:

É possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente propício nos círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal (BUARQUE, 1936, p. 100-101).

Esse traço característico brasileiro pode ser percebido de forma clara atualmente. As discussões a respeito das relações público-privadas aumentam paulatinamente à medida que escândalos de corrupção envolvendo instituições públicas e grandes empresas são divulgados pela mídia. Tal conjuntura revela o caráter corporativista do capitalismo brasileiro, chamado pelo autor Lazzarini de “capitalismo de laços”. Na ótica do autor:

Esse emaranhado de contatos, alianças e estratégias de apoio gravitando em torno de interesses políticos e econômico é o que eu denomino de capitalismo de laços. Trata-se de um modelo assentado no uso de relações para explorar oportunidades de mercado ou para influenciar determinadas decisões de interesse. (LAZZARINI, 2011, p. 3-4).

Randall Holcombe enxerga o capitalismo de laços como um subproduto de um governo grande, pois se trata de “um sistema no qual a lucratividade de um negócio depende das conexões políticas” (HOLLCOMBE, 2013, p. 542). O elevado nível de gastos do Brasil e, conseqüentemente, seu desequilíbrio fiscal, coloca-o nessa condição de “governo grande”.

Para Lazzarini (2012): “Os gastos crescentes originam-se da criação de um ambiente de baixa liberdade econômica, tão característico da nossa versão de capitalismo de laços.”

A política de campeãs nacionais praticada nos governos Lula e Dilma entre 2002 e 2014 evidenciam a evolução dos gastos públicos no Brasil. A narrativa desenvolvimentista vigente no período visava o estabelecimento de empresas que se internacionalizariam a fim de ganhar notoriedade no cenário mundial. Dentre essas empresas, destacam-se a Odebrecht e a JBS, que serão objetos de estudo do presente artigo.

O instrumento utilizado para a concretização da política foi o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). De acordo com o seu estatuto:

“O BNDES é o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País.” (BNDES, 2017, Art. 3º).

Questiona-se, contudo, até que ponto a atuação do BNDES nos últimos anos teve por objetivo o desenvolvimento econômico e social do Brasil. A análise das relações entre as empresas selecionadas pelo Banco Público para receberem aportes e grupos políticos sugerem uma intensificação das relações de compadrio entre Estado e empresas privadas, que serão analisadas com cuidado durante o projeto.

## **2. DESENVOLVIMENTO DO ARGUMENTO**

A fim de melhor compreender o contexto no qual nasce o BNDES, é importante compreender a lógica econômica por trás da existência de bancos públicos.

Fundado em 1952, o então chamado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) nasceu com o objetivo de fornecer crédito de longo prazo para os setores de energia e transportes a fim de contribuir para o desenvolvimento da infraestrutura nacional. Existem duas explicações básicas para a criação do banco. A primeira aborda a necessidade que havia na época de se eliminar os gargalos de infraestrutura no país. Dessa forma:

O BNDES assumiu um papel estruturante e de agente direto nos setores que exigiam investimentos de longo prazo. Assim, coube ao Estado não apenas garantir e promover a industrialização, mas também ser o responsável pela modernização do país. (BNDES: um banco de história e do futuro, p.21, 2012)

Um primeiro argumento para a atuação de bancos públicos (como é o caso do BNDES) está baseado justamente nas lacunas (falhas de mercado) deixadas pelo setor privado na promoção do desenvolvimento nacional. Falhas de mercado são situações onde as alocações de recurso não atendem ao critério de Pareto-Eficiência. Nesses casos, o Estado assumiria investimentos em segmentos importantes do ponto de vista social, que não são de interesse da iniciativa privada. Em seu livro verde, o BNDES destaca que:

“esses segmentos correspondem àqueles que geram externalidades positivas não capturadas ou percebidas pelo mercado e, por essa razão, caracterizam-se, muitas vezes, por apresentar retornos sociais adicionais aos retornos privados.” (BNDES: Livro Verde, 2017, p.27)

Um exemplo de segmento com essa característica é o de infraestrutura, que possui um elevado retorno social, mas corresponde a um baixo retorno financeiro para as empresas. Nessa situação, sem incentivo estatal, a iniciativa privada não se dispõe a financiar o empreendimento, ainda que seja “socialmente lucrativo”. A visão social (social view) enfatiza que o papel do setor público, mais especificamente dos bancos públicos, é compensar as imperfeições de mercado, que deixam investimentos “socialmente lucrativos” sem financiamento (YEYATI, MICCO e PANIZZA, 2007).

A segunda razão apontada para a criação do BNDE está relacionada com o baixo nível de empréstimos de longo prazo no período posterior à Grande Depressão. Sem aportes internacionais, o país viu-se responsável por garantir meios de desenvolvimento, sendo um deles o banco público.

Tal explicação está baseada em um segundo argumento que aponta para a necessidade de existência de uma instituição que garanta a segurança no sistema financeiro. Essa visão ganhou força após a crise de 2008 nos EUA, em que diversos bancos privados declararam falência e houve uma necessidade de intervenção governamental a fim de garantir a reestabilização da economia do país. Para Maria Cristina Penido:

“Essa é uma função crucial, cuja relevância só é percebida em momentos de crise financeira, quando a preferência pela liquidez e aversão ao risco dos bancos privados se traduzem em brutal contração do crédito, ameaçando a continuidade dos planos de produção e investimento das empresas, com consequências deletérias sobre o nível de emprego.” (IPEA: Bancos Públicos e Desenvolvimento, 2010, p.349)

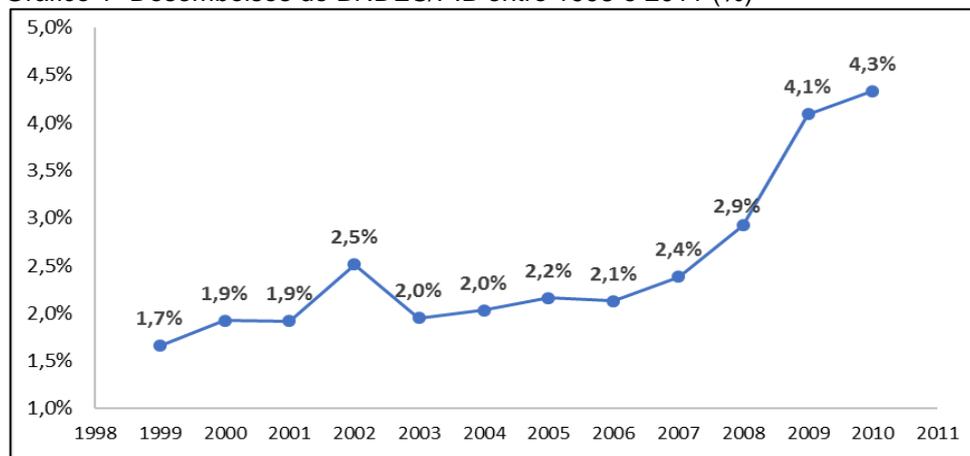
Há ainda uma terceira linha de argumento para a necessidade de existência de Bancos públicos de desenvolvimento. Tal visão está relacionada ao desenvolvimento de projetos arriscados. A justificativa baseia-se na ideia de que sem o Estado, alguns setores como o de pesquisa e desenvolvimento, crucial para o incremento na produtividade, não receberiam investimentos privados, uma vez que não possuem uma garantia de retorno financeiro. De acordo com Simone Deos e Ana Rosa de Mendonça:

Tal situação poderia ser amenizada pela atuação das instituições financeiras públicas, que seriam capazes de direcionar crédito para segmentos que proporcionem ganhos de produtividade, uma vez que essas instituições: i) estariam mais dispostas a promover a internalização de efeitos positivos e externalidades; ii) não estariam sujeitas aos mesmos riscos, já que a propriedade e, desta forma, a garantia do Estado significaria a impossibilidade de insolvência; e iii) destacariam mais o valor social do crédito para setores essenciais do que os riscos das operações, como ocorreria com as instituições privadas. (IPEA: Bancos Públicos e Desenvolvimento, 2010, p.60).

## 2.1 BNDES e a estratégia de financiamento do desenvolvimento nas gestões Lula e Dilma

A década de 2000 iniciou-se com boas perspectivas. O boom de commodities (marcado pela elevação de preços de produtos exportados, como petróleo e metal) aliado a um forte crescimento global gerou impactos positivos para o Brasil. O crescimento anual médio do PIB brasileiro na primeira década do século foi de 3,6%, acima da década anterior, quando o país registrou crescimento médio de 2,6% ao ano. A expansão da economia brasileira nessa década permitiu ao BNDES elevar seus investimentos

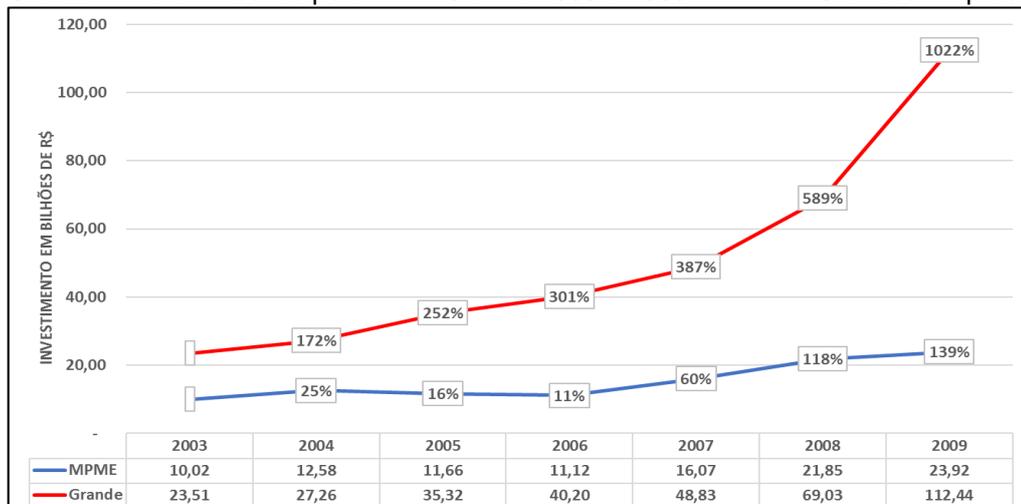
Gráfico 1- Desembolsos do BNDES/PIB entre 1998 e 2011 (%)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES (2019)

A evolução dos gastos do BNDES nessa época ocorreu de forma conjunta com a transformação do foco de investimento do banco. A partir do Sec. XXI, o BNDES teve sua atuação voltada para “a internacionalização e o fortalecimento de empresas brasileiras” (BNDES: Livro Verde, 2017, p. 207). A fim de garantir o espaço das empresas brasileiras no cenário internacional, o banco concentrou seus investimentos em empresas de grande porte. O gráfico abaixo ilustra na prática a política adotada pelo banco, ao comparar a evolução do valor investido em Micro, Pequenas e Médias empresas (MPME) com o investimento em Grandes Empresas.

Gráfico 2- Total investido pelo BNDES entre 2003 e 2009: MPME X Grandes Empresas



Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES (2019)

A política adotada ficou conhecida como “a formação de empresas campeãs nacionais”. Tais empresas seriam líderes setoriais escolhidas pelo governo que se internacionalizariam a fim de ganhar notoriedade no cenário mundial. Segundo Dunning (1988): “a internacionalização objetiva a busca de recursos, facilitação do comércio, acesso a novos mercados ou ganhos de escala e eficiência, entre outros.” (BNDES: Livro Verde, 2017, p. 208). Em seu livro, o BNDES justifica a internacionalização ao expor que a partir da década de 1990, o processo de abertura econômica impôs às empresas brasileiras a necessidade de uma maior competitividade a nível internacional e a busca pelo fortalecimento no mercado nacional. (BNDES: Livro Verde, 2017, p.208).

Esse fortalecimento de determinadas empresas se deu não apenas pela concessão de crédito, mas também pela participação acionária do BNDES nas companhias através de seu braço de investimentos em renda variável, o BNDESPar. Dessa forma, presente no mercado de renda variável, o Estado passou a atuar também como Acionista minoritário de determinadas empresas. Nesse modelo, o Estado não assume o controle das empresas, mas

participa acionariamente por meio de investimentos e empréstimos através de bancos de desenvolvimento.

Dentre as empresas escolhidas para receber aportes do BNDES, destacam-se a JBS e a Odebrecht que, durante esse período, receberam investimentos governamentais e serão os casos a serem estudados.

## 2.2 A Teoria da Escolha Pública

Uma das teorias que podem ser usadas para analisar e questionar a atuação de bancos de desenvolvimento é a Teoria da Escolha Pública, baseada na aplicação dos conceitos de economia de mercado à política e aos serviços públicos. O objetivo da TEP é iluminar como a atuação do governo na correção das falhas de mercado termina por gerar outros tipos de falhas: as falhas de governo.

A TEP busca fazer uma análise do equilíbrio econômico presente na sociedade ao interpretar os fenômenos econômico-sociais sob o princípio da maximização do bem-estar individual. A explicação para a existência de falhas de governo na intervenção estatal está no fato de que a TEP enxerga o agente econômico atuante na vida pública na mesma condição do agente atuante no meio privado, como *Homo Economicus*.

A ideia de *Homo Economicus* foi consolidada pelo filósofo e economista utilitarista John Stuart Mill. Para o autor: “[...] os seres humanos são governados, em todas as suas ações, por seus interesses materiais” (Mill, 1999, p. 88).

Entretanto, séculos antes da interpretação de John Stuart Mill, diversos autores abordaram a questão do auto-interesse como guia das escolhas individuais. Adam Smith, em seu livro “A riqueza das nações” (1776), já apresentava o egoísmo como guia para as decisões econômicas dos indivíduos.

“Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelo seu próprio interesse. Dirigimo-nos não à sua humanidade, mas à sua autoestima, e nunca lhes falamos das nossas próprias necessidades, mas das vantagens que advirão para eles” (Smith, 1996, p. 74).

No cenário público, portanto, de acordo com a TEP, o auto-interesse guia não só políticos, que buscam tomar decisões visando seu próprio benefício, mas também grupos

empresariais, que, se aproximando dos agentes políticos, buscam meios para conquista-los e, assim, garantir benefícios privados do Estado.

Smith alertou também, em seu livro, para o poder de agentes do governo que era utilizado para conceder privilégios, concessões e monopólios para produtores e membros da Corte com quem mantinham relações de amizade (EAMON; PACINI 2016). Tal situação representa um exemplo claro de como uma decisão de caráter público pode ser moldada pela proximidade existente entre empresários (produtores) e burocratas (agentes políticos), e não pela maximização do bem estar social.

Uma vez que o agente público (político, burocrata) e o empresário são enxergados como perseguidor de seu próprio interesse, é razoável pensar que suas decisões sejam tomadas visando à maximização dos benefícios privados, ao invés de se dedicarem a promover o desenvolvimento de um bem-estar geral. Essa teoria ganhou força com as publicações de Gordon Tullock, que a definiu da seguinte forma:

Eleitores e consumidores são essencialmente as mesmas pessoas. O Sr. Silva compra e vota; ele é o mesmo homem no supermercado e na cabine eleitoral. Não há nenhuma boa razão para acreditar que seu comportamento seja radicalmente diferente nos dois ambientes. Presumimos que em ambos ele vai escolher o produto ou o candidato que acredita que seja a melhor barganha para ele. Embora pareça bastante modesta, essa presunção na verdade é muito radical — mesmo que óbvia. Por décadas, a maior parte da ciência política se baseou na premissa de que o governo tem objetivos mais altos do que os objetivos dos indivíduos no mercado. Supõe-se muitas vezes que o eleitor quer atingir o "interesse público", e o homem na loja, seu "interesse privado". Será isso verdade? Ele é Jekyll e Hyde? (...) não há muita diferença entre políticos e funcionários públicos de um lado e o resto de nós. Um empresário que teve muito sucesso como chefe de uma grande empresa pode trocar de emprego para chefiar um departamento do governo, mas não há motivo para crer que seu caráter básico mudou. As condições nas quais ele opera mudam, e isso deve levar a alguma mudança em seu comportamento, mas ele é essencialmente a mesma pessoa" (TULLOCK, 2010)

Para a TEP, eleitores, assim como agentes políticos e empresários são, de igual forma, indivíduos que, racionalmente buscam a maximização do seu benefício próprio, inclusive na escolha de seus representantes políticos por meio do voto.

Por terem consciência de que o voto individual dificilmente fará alguma diferença na escolha coletiva, eleitores não enxergam vantagem em dedicar seu tempo para buscar informação a respeito de seus representantes. Assim, muitos eleitores comportam-se como ignorantes, por serem racionais na hora de analisar a relação custo benefício de se informar a respeito de seus representantes.

Por serem ignorantes a respeito de seus representantes políticos e estarem em um contexto de informação assimétrica, tais indivíduos podem ser facilmente levados a votar em um representante que realize promessas pouco críveis para seus eleitores, permitindo assim que políticos se aproveitem da ignorância de seus eleitores para também maximizarem seu benefício privado de se manter no poder. Além disso, tais eleitores podem, por meio do voto, perpetuar a permanência de políticos envolvidos em corrupção em seus cargos, reduzindo, assim, a qualidade da democracia na sociedade.

Nesse contexto, a TEP chama atenção para a presença de grupos de interesse (empresários, por exemplo), que, diferentemente dos eleitores “medianos”, buscam se integrar ao debate político, pois enxergam nos agentes públicos oportunidades para adquirir uma renda extra (rent-seeking). Os políticos, por sua vez, encontram nos empresários uma oportunidade de favorecimento (financiamento de campanha, caixa 2, propina) em troca de concessões públicas. Assim, nesse cenário, as políticas públicas dos políticos geram benefícios concentrados (para os próprios políticos e empresários) e custos dispersos (para o resto da sociedade, que encontra-se em sua ignorância racional). Nas palavras de Butler: “os custos são dispersos e ofuscados, enquanto os benefícios são concentrados em determinados grupos de interesse com intenções muito bem definidas.” (BUTLER, 2016, P.53)

### **2.3 A Escola Austríaca de Economia**

A interpretação austríaca a respeito da formação do conhecimento presente na sociedade é fundamental para a compreensão do mercado. A EA, dedica-se a analisar um conhecimento subjetivo prático. Nas palavras de Hayek, tal conhecimento:

“Trata-se, do conhecimento relevante relativo a todo o tipo de circunstâncias particulares quanto às suas coordenadas subjetivas no tempo e no espaço (Hayek, 1972, p. 51 e p. 91).”

A EA aborda, portanto, um conhecimento utilizado pelos agentes para que eles possam atingir seus fins. Para os austríacos, esse conhecimento subjetivo é de tipo “exclusivo e disperso” (DE SOTO, 2010). Isso significa que, cada indivíduo possui apenas uma parte de toda a informação que é gerada na sociedade (conhecimento disperso) e,

concomitantemente, essa parte da informação é detida apenas por esse indivíduo (exclusividade do conhecimento). Dessa forma, a EA aponta para o fato de que o conhecimento disponível na sociedade não pode ser adquirido, mas é singularmente criado na mente de cada indivíduo que exerce a função empresarial e disseminado nas atitudes individuais.

Por esse motivo, ainda que os políticos buscassem o interesse público, as tentativas de promoção de políticas desenvolvimentistas estariam comprometidas, uma vez que o agente político não tem como saber a respeito de todos os conhecimentos difundidos na sociedade. A ausência do conhecimento perfeito, portanto, é uma diferença proposta pela EA na análise da ineficácia das intervenções governamentais. Para Hayek:

“Se o que os homens pretendem é causar menos danos que benefícios por meio de seus esforços no sentido de aperfeiçoar a ordem social, eles terão de aprender que neste campo — assim como em outros em que predomina a complexidade essencial do tipo organizado — não é possível chegar ao conhecimento pleno que viabilizaria o domínio dos acontecimentos. Terão, portanto, de usar o conhecimento que puderem conseguir, não para moldar resultados, como um artesão em seu trabalho manual, mas para cultivar o crescimento por meio da preparação de um ambiente apropriado, tal como faz o jardineiro com as suas plantas.” (1974).

Os economistas austríacos chamam atenção para o caráter empreendedor dos agentes. Mises, por exemplo, considera que toda ação individual tem um caráter empreendedor e criativo, pois envolve a criação de oportunidades subjetivas de lucro. Para o autor: “Apenas a mente humana, que dirige a ação e a produção, é criativa” (Mises, 1995: 169)

A partir da perspectiva empreendedora dos agentes, a EA dedicou-se a estudar tal comportamento no mercado político. Assim:

“a Escola Austríaca de Economia explica que os políticos são empreendedores que exploram oportunidades de criação de demanda pelos seus serviços de concessão de transferências de renda” (DILorenzo, 1988).

Na prática, a EA alerta para o fato de que quanto maior for um governo, maiores vão ser as oportunidades de empreendimentos políticos. O problema está no fato de que tais práticas, benéficas aos políticos, geram custos que são dispersos em outros setores da

sociedade. A burocratização, por exemplo, pode servir de fonte criada pelos políticos para a obtenção de lucros. Isso porque, para burlar a burocracia, empresas ou pessoas veem-se incentivadas a subornar o agente público afim de ter o acesso ao serviço procurado de forma facilitada.

O rent-seeking, tanto para a TEP como para a EA, resultam de um governo que possui grande poder de interferência no mercado. Sob a ótica da TEP, políticos e empresários maximizam seus lucros estabelecendo conexões e dispersando os custos na sociedade. Para a EA, políticos e empresários atuam como criadores de oportunidades de rent-seeking, afim de também maximizarem seus benefícios privados. A partir de agora, é pretendida a exposição dos casos estudados a fim de verificar a plausibilidade da integração entre as duas teorias expostas.

## **2.4 JBS E BNDES**

Embora os desembolsos realizados pelo BNDES na JBS e Odebrecht estivessem alinhados com a política vigente de campeãs nacionais, as investigações realizadas nos últimos anos aliadas às delações de empresários e agentes públicos sugerem a existência de uma complexa rede de interesses privados como determinantes dos investimentos do banco público.

As delações dos executivos da Odebrecht apontam para a existência de rent-seeking, uma vez que, para que seja garantido o apoio na seleção da empresa, houve uma contrapartida financeira para os agentes políticos, muitas vezes em forma de doações eleitorais. Tal fato fica claro ao se analisar as declarações de Marcelo Odebrecht à justiça brasileira:

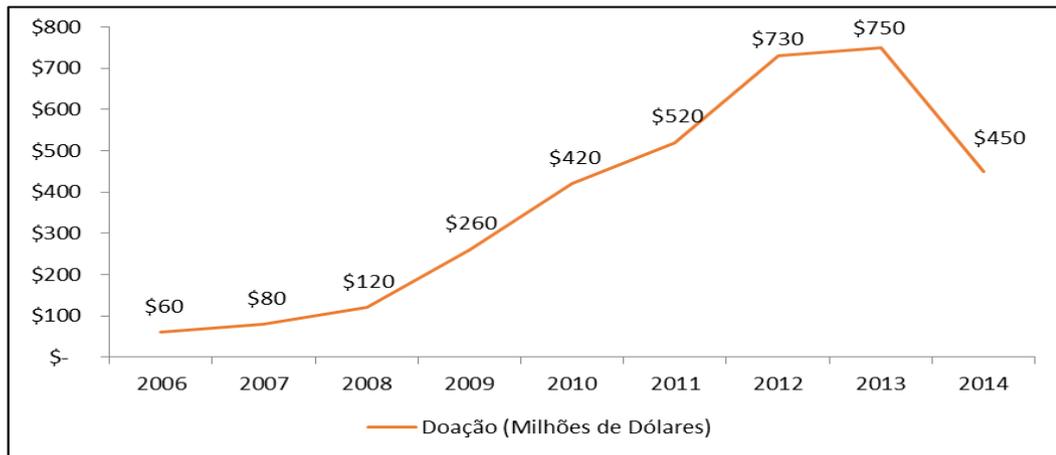
“Essa questão de eu ser um grande doador, de eu ter esse valor, no fundo, é o quê? É também abrir portas. Apesar de não vir um pedido específico, é o que eu digo: toda relação empresarial com um político infelizmente era assim, especialmente quando se podia financiar, os empresários iam pedir. Por mais que eles pedissem pleitos legítimos, investimentos, obras, geração de empregos, no fundo, tudo que você pedia, sendo legítimo ou não, gerava uma expectativa de retorno. Então, quanto maior a agenda que eu levava, mais criava expectativa de que eu iria doar tanto”. (Termo de colaboração nº 02, MPF, 2017)

A defesa dos políticos citados nas investigações da justiça brasileira alega que as doações realizadas pelas empresas citadas se deram de forma legal. Contudo, para o

Ministério Público, em denúncia oferecida pelo MPF nos autos do processo 5073475-13.2014.404.700019:

"Parte dessas doações pode representar pagamento de propina para agentes públicos para a obtenção de vantagem indevida, sendo as doações formais de campanha mera estratégia de lavagem de capitais". (MPF, 2014)

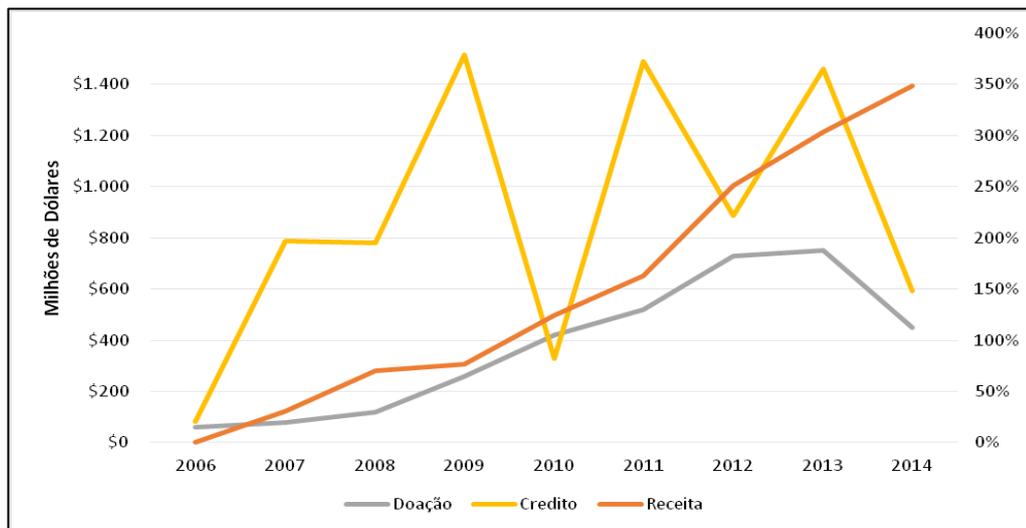
Gráfico 3- Evolução do pagamento de caixa 2 pela Odebrecht entre 2006 e 2014 (USD Milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do depoimento de Hilberto Mascarenhas ao TSE.

Assim, percebe-se uma clara evolução no valor doado ao longo do período em que vigorou a política de campeãs nacionais. O gráfico abaixo apresenta a relação entre a evolução dos pagamentos feitos pela empreiteira e a contrapartida recebida em forma de crédito vindo do BNDES, bem como a evolução financeira da empreiteira.

Gráfico 4- Odebrecht: Doação eleitoral, crédito recebido pelo BNDES e evolução da receita entre 2006 e 2014 (USD Milhões)

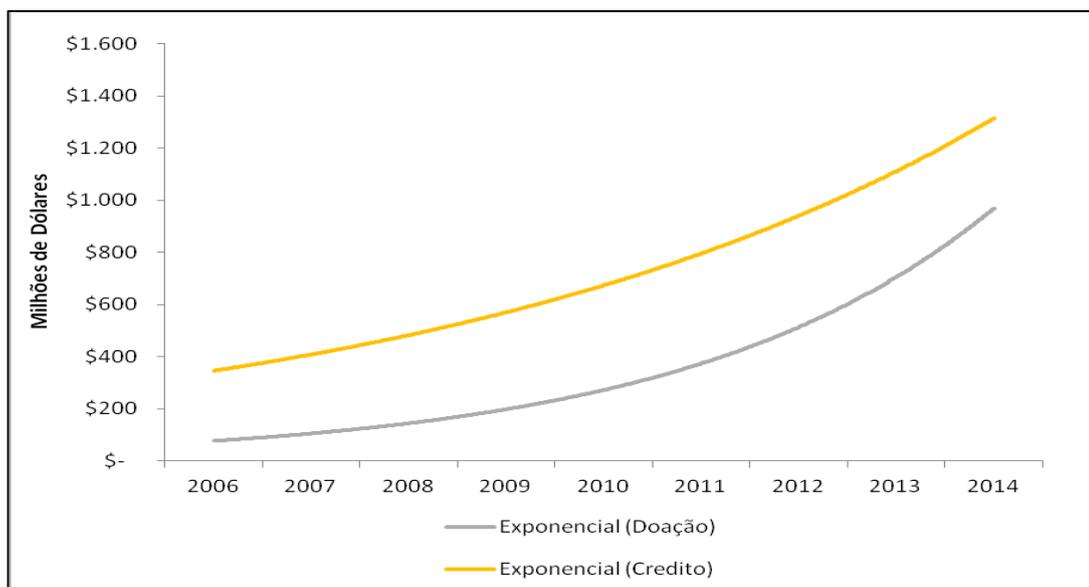


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do depoimento de Hilberto Mascarenhas ao TSE, BNDES e Odebrecht.

A análise do gráfico oferece, primeiramente, uma demonstração da volumosa expansão financeira da empreiteira durante o período em que recebeu aportes do BNDES. Outro dado interessante de se observar é o que indica a queda significativa do volume aportado pelo Banco Público na empreiteira durante os anos eleitorais. No ano seguinte ao período eleitoral brasileiro, contudo, percebem-se os maiores saltos no crédito concedido pelo BNDES. Em 2006, o BNDES aportou U\$ 81 Milhões, enquanto em 2007, o Banco aportou U\$ 787 Milhões (867% a mais que em 2006). Da mesma forma, em 2010, o BNDES aportou U\$ 329 Milhões, enquanto em 2011, o Banco aportou U\$ 1,489 Bilhões (353% a mais se comparado a 2010).

A fim de apresentar de maneira mais nítida a correlação existente entre o montante doado e o crédito concedido pelo BNDES, foi gerada, a partir dos dados observados entre 2006 e 2014, uma linha de tendência para as doações da Odebrecht aos partidos e para a concessão do crédito do BNDES.

Gráfico 5- Tendência estimada para as doações eleitorais realizadas pela Odebrecht e para o crédito à empreiteira concedido pelo BNDES entre 2006 e 2014 (R\$ Milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do depoimento de Hilberto Mascarenhas ao TSE e do BNDES.

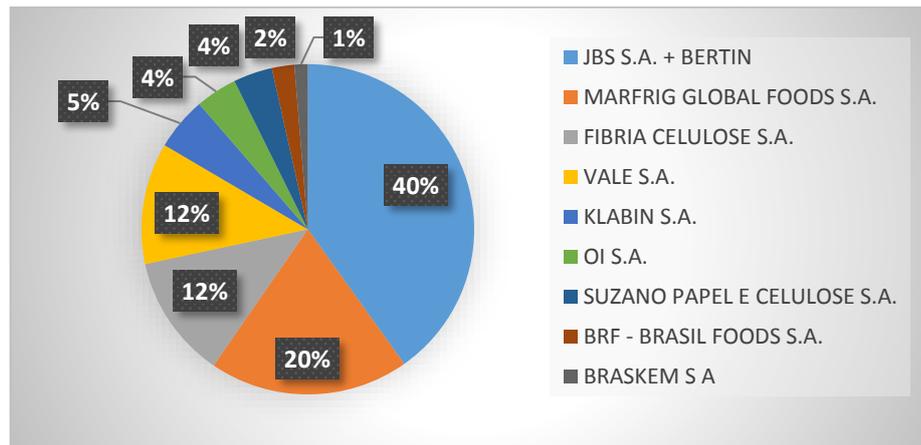
A análise do gráfico gerado sugere uma correlação positiva entre o montante doado pela empreiteira e o montante recebido pelo Banco, uma vez que, quanto maior o volume da doação realizada pela Odebrecht, maior é a tendência de receber aportes de valores mais altos por parte do BNDES.

Assim como observado para a Odebrecht, a análise da evolução dos gastos da JBS com partidos políticos aliada às observações dos desembolsos efetuados pelo BNDES na

empresa sugerem a existência de rent-seeking, ou seja, ganhos econômicos através de conexões políticas.

Entre 2004 e 2018, o BNDESPar desembolsou um montante de 18,54 bilhões de reais em investimentos por meio de renda variável. Tais aportes distribuíram-se da seguinte maneira:

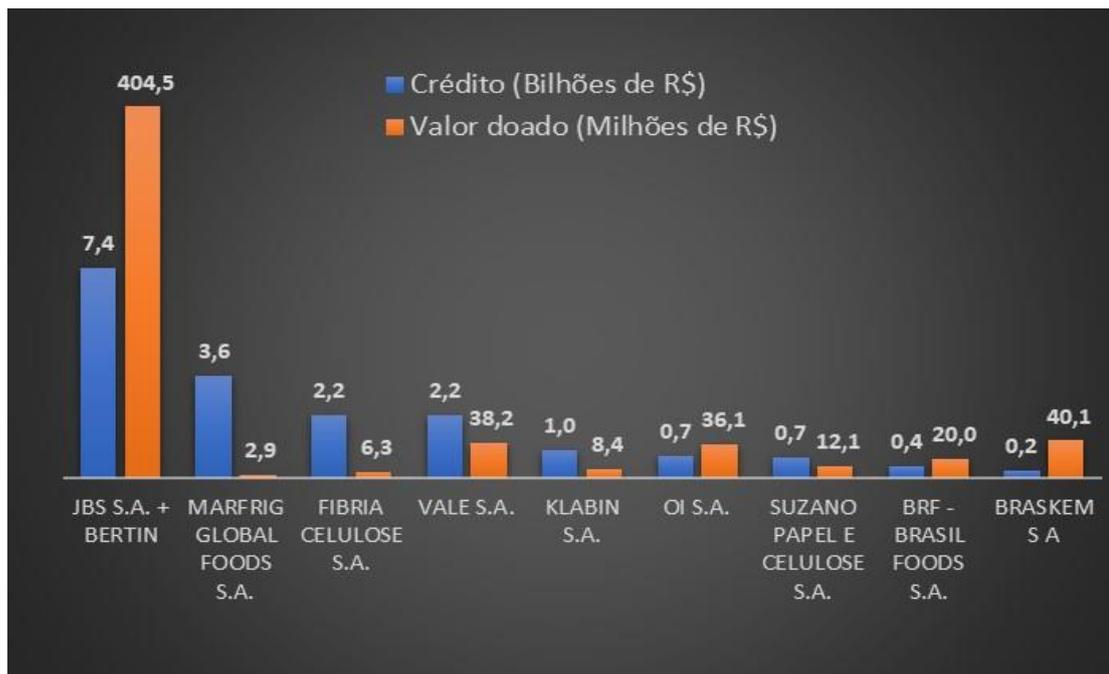
Gráfico 6- Desembolsos do BNDESPAR entre 2004 e 2018



Fonte: BNDES, 2019

O gráfico acima expõe a concentração dos investimentos do Banco Público, uma vez que aproximadamente 40% das operações do BNDESPar entre 2004 e 2018 se deram na JBS. A análise das doações de campanha das respectivas empresas beneficiadas pelo BNDESPar, como é o caso da JBS, sugerem a existência de ligação entre os aportes do BNDES e as doações de campanha efetuadas pelas empresas. De acordo com dados disponibilizados pelo TSE, todas as empresas que receberam algum tipo de operação via BNDESPar efetuaram doações a agentes políticos nas campanhas de 2006, 2010 e 2014. O gráfico a seguir apresenta o valor doado para candidatos e partidos entre 2006 e 2014 e, em contrapartida, o valor aportado pelo BNDESPar nessas empresas entre 2004 e 2018.

Gráfico 7- Desembolsos do BNDESPAR por empresa em contraste com sua respectiva doação eleitoral entre 2004 e 2018



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE e do BNDES

O gráfico elaborado apresenta uma sólida liderança da JBS tanto no que diz respeito ao montante doado (R\$ 404 Milhões) quanto no valor total aportado pelo BNDESPar (R\$ 7,4 Bilhões), o que corrobora a tese de que o crédito concedido pelo Banco Público às empresas decorrem de contrapartidas oferecidas a políticos.

De acordo com Joesley Batista, as propinas pagas à JBS para garantir os negócios com o BNDES se davam, muitas vezes, por doações de campanha eleitoral a políticos e a partidos. Segundo o empresário, o saldo das contas de propinas pagas pela empresa era usado a fim de abastecer o caixa dos agentes políticos da seguinte forma:

A partir de julho de 2014, Guido Mantega passou a chamar JB quase semanalmente ao Ministério da Fazenda, em Brasília, ou na sede do Banco do Brasil em São Paulo, para reuniões a que só estavam presentes os dois, nas quais lhe apresentou múltiplas listas de políticos e partidos políticos que deveriam receber doações de campanha a partir dos saldos das contas (TERMO DE PRÉ-ACORDO DE COLABORAÇÃO PREMIADA, 2017, P.67)

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados aqui apresentados a respeito da atuação do BNDES durante o período em que vigorou a política de Campeãs Nacionais revelam falhas de governo que são iluminadas pela TEP e pela EA.

A premissa do *Homo Economicus* adotada pela TEP é útil para a interpretação dos casos aqui estudados envolvendo empresas e o Banco Público. Isso, porque a análise das

operações do BNDES nos últimos anos sugerem que as decisões de investimento não ocorreram em função do bem social, mas sim, em razão da busca por benefícios privados tanto de agentes políticos, como de empresários. Tais ganhos foram obtidos através do *rent-seeking*, uma vez que empresas se beneficiam ao obterem uma renda extra com os aportes do Banco e, paralelamente, políticos também garantem seus benefícios ao condicionar a concessão do crédito do BNDES aos privilégios concedidos pelos empresários (pagamentos ilícitos, doações de campanha e etc.).

Adicionalmente, a falta de transparência nos critérios adotados pelo Banco para a escolha de empresas “campeãs” contribuem para a formação de um cenário onde as decisões de caráter público sejam tomadas de forma pouco republicanas, moldadas pelas relações patrimonialistas entre políticos e empresários. Por meio de tais relações, desenvolve-se no Brasil o Capitalismo de laços, exposto pela TEP como um sistema onde a lucratividade de um negócio depende do grau de conexões políticas obtidas pelo empresário. Assim, os benefícios concentrados presentes nesse formato de capitalismo geram distorções que desestimulam a livre concorrência entre as empresas e, ao mesmo tempo, enfraquecem a democracia em dois sentidos, tornando os cidadãos politicamente desiguais e permitindo que políticos se elejam às custas dos cofres públicos.

Dessa forma, é importante notar que o aparelhamento político de um Banco Público como o BNDES amplia as possibilidades de *rent-seeking* de políticos e empresários, ao mesmo tempo que pode criar um ambiente de corrupção sistêmica, como o caso brasileiro. Nas palavras de Butler:

Quanto maior for o poder do Estado, mais vastas serão as oportunidades de rentismo e maior será o poder dos políticos, conforme grupos de interesse os pressionem por benefícios. Os políticos ganham, não apenas pelo status de poder estabelecer favorecimentos, mas também pela sua habilidade de ameaçar outros grupos com a possibilidade de criação de regras desfavoráveis. Ocasionalmente, este poder pode gerar um estado de corrupção absoluta, com políticos e oficiais concedendo benefícios especiais a grupos específicos em troca de dinheiro ou favores pessoais, e também colocando barreiras legais no caminho daqueles que não os apoiam. O enorme ganho em potencial do comportamento de rentismo, para os beneficiados (caçadores de renda) e para os políticos, o desequilíbrio entre o interesse concentrado de uma minoria favorecida e a impotência da maioria da população, podem fazer alguém questionar se o comportamento de rentismo não se tornou algo endêmico nos sistemas democráticos. Infelizmente, as evidências mostram que provavelmente ele já se tornou. (BUTLER, P. 54-55, 2012)

O caráter empreendedor dos indivíduos apontado pela EA também pode ser usado para interpretar os casos aqui apresentados, uma vez que políticos e empresários se relacionaram a fim de criar oportunidades de rent-seeking. A análise das interações entre Odebrecht e BNDES e JBS e BNDES oferece indícios de que políticos utilizaram indevidamente seus cargos para obter ganhos privados sob a prerrogativa de estarem ampliando o bem-estar social, ao defender a internacionalização de algumas empresas brasileiras.

A sentença condenatória de Antonio Palocci (Ex-ministro do governo Lula) reflete de forma clara o desenvolvimento do empreendedorismo no meio político. O documento revela, de acordo com o ex-senador Delcídio do Amaral, que:

Na verdade, campanha de 2010 ele (Palocci) assumiu um papel muito importante de articulação do partido e da base, que foi construída para eleição da Presidente Dilma com os empresários e tinha um papel de coordenação no processo. E evidentemente dentro dessas discussões surgiram as doações, surgiram os debates sobre projetos de interesse de empresários e ele desempenhava esse papel e tinha muita, muito trânsito, tinha muito relacionamento com todos esses setores. (SENTENÇA REFERENTE A AÇÃO PENAL Nº 5054932-88.2016.4.04.7000/PR, 2017, P.79)

Atualmente, JBS e Odebrecht são exemplos do insucesso da política de campeãs nacionais adotada pelo BNDES. A empreiteira, após a evolução das investigações da operação Lava-Jato (2014), encontra-se em uma delicada situação financeira. Desde 2015, seu quadro de funcionários reduziu-se em 80% e sua receita bruta teve uma queda de 20%. No dia 17/06/2019, a Odebrecht formalizou seu pedido de recuperação judicial com um total declarado de R\$ 65,5 bilhões em dívidas.

A JBS, por sua vez, viu-se em uma situação cada vez mais difícil a partir de 2017. Nesse ano, primeiramente, a polícia federal deflagrou a operação Bullish, que evidenciou as relações de compadrio existentes entre diretores da empresa e políticos. A divulgação da delação premiada dos executivos da empresa, no dia 17/05/2017, envolvendo o então presidente Michel Temer e outros importantes atores políticos intensificou a instabilidade política do país nesse ano, o que atrapalhou o desenvolvimento de projetos para o Brasil. A deflagração pela PF da operação “Carne Fraca”, também em 2017, acusou a JBS de adulterar a carne que vendia no mercado interno e externo. Dessa forma, o mercado de carne brasileiro perdeu espaço no cenário internacional. Assim, a JBS anunciou a venda de ativos e pôs empresas, como a Five Rivers (cuja compra foi financiada pelo BNDES), à venda.

#### 4. REFERÊNCIAS

BNDES. Evolução dos desembolsos do BNDES. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/desembolsos>. Acesso em: 12 mar. 2019.

BNDES. Perguntas e respostas sobre nosso apoio à exportação. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/perguntas-respostas/perguntas-respostas-sobre-apoio-a-exportacao>. Acesso em: 4 fev. 2019.

BOETTKE, P.; LOPEZ, E. “Austrian Economics and Public Economics”. *The Review of Austrian Economics*

CONJUR. TERMO DE PRÉ-ACORDO DE COLABORAÇÃO PREMIADA. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/acordo-delacao-documentos-joesley.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

DILORENZO, T, J. “Competition and Political Entrepreneurship: Austrian Insights into Public-Choice Theory, *Review of Austrian Economics*, pp.59-71, 1988

EAMON, B.; PACINI, M. *Escolha Pública: um guia*. Editora LVM, 2016

ESTADÃO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL N. 1943-58.2014.6.00.0000/DF . Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2017/04/Hilberto-Mascarenhas-Alves-da-Silva-Filho-depoimento-TSE.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2019.

ESTADÃO. Denúncia do MPF (Guido Mantega). Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2019/03/DEN%C3%A7ANCIA.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2019.

HAYEK F.A. *O Caminho da servidão*. Tradução de Ana Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. Campinas-SP : Vide Editorial, 2013.

HOLANDA, S. *Raízes do Brasil*, São Paulo: Companhia das Letras, 1997, originalmente publicado em 1937).

HOLCOMBE, R. “Crony Capitalism By-Product of Big Government”, *The Independent Review*, v. 17, n. 4, Spring 2013, pp. 541–559, 2013

JAYME, F.; CROCCO, M. BANCOS PÚBLICOS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA introdução. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6439](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6439) < > Acesso em 01 Out. 2018.

LAZZARINI, S. *Capitalismo de Laços*. Elsevier, 2012

MILL, J. S. *A lógica das ciências morais*. São Paulo: Iluminuras, 1999.

MPF. Denúncias e sentenças da lava jato. Disponível em: <http://www.lavajato.mpf.mp.br/denuncias-e-sentencas.html>. Acesso em: 14 abr. 2019.

MISES, L. La acción humana: Tratado de economia. Madrid: Unión Editorial, 1995.

MUSACCHIO, A.;LAZZARINI,S. Reinventando o Capitalismo de Estado. Portfolio Penquin, 2014

SMITH, A. A Riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultural, 1996. v. 1

SOTO, J. A Escola Austríaca. Instituto Ludwig von Mises Brasil. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://rothbardbrasil.com/wp-content/uploads/arquivos/Escola%20Austríaca%20-%20Mercado%20e%20criatividade%20empresarial%20-%20WEB.pdf>> Acesso em 12 fev. 2018.

TSE. Repositório de dados eleitorais. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 3 jun. 2019.

TULLOCK, G. “Economia e Política”, 2010 (tradução do capítulo 1 do livro The Vote Motive), Disponível em:< <http://ordemlivre.org/posts/economia-e-politica--3>>. Acesso em 15 ago. 2017; internet

YEYATI, E. L.; MICCO, A.; PANIZZA, U. Should the government be in the banking business? The role of state-owned and development banks. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Nov. 2004 (Research Department Working Papers, n. 517). Disponível em: <<http://www.iadb.org/>>

**Contatos: Aluno-** [leocasali1998@gmail.com](mailto:leocasali1998@gmail.com)

**Professora-** [robertamuramatsu@gmail.com](mailto:robertamuramatsu@gmail.com)