



O ESTADO COMO FINANCIADOR DO DESENVOLVIMENTO: O CASO DO BNDES FINAME

THE STATE AS FINANCER OF DEVELOPMENT: THE CASE OF BNDES FINAME

Andreza Caroline Bonkevich Suzim¹

RESUMO

O presente texto tem como objetivo central a análise do Finame como um programa público de financiamento de políticas industriais no país, por meio da temática sobre o desenvolvimento no que concerne ao próprio surgimento das teorias do desenvolvimento iniciadas após a Segunda Guerra Mundial, que tornaram o Estado um agente importante, sendo o principal mecanismo para se buscar e alcançar o desenvolvimento nas economias mais atrasadas. Para isso, a metodologia utilizada foi a de pesquisa bibliográfica acerca do tema sobre o desenvolvimento. Dentro desse contexto, insere-se a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em 1952 no Brasil, para atuar como um agente do Estado financiando o desenvolvimento do país em vários segmentos. Após isso, em 1964 tem-se a criação do Finame, que desde seu início, como um fundo, já tinha o intuito de desenvolver e consolidar o parque industrial do país. Dessa maneira, utilizou-se dados da agência Finame com o objetivo de investigar os desembolsos dos financiamentos entre os anos de 2003 até o primeiro semestre de 2019, recorrendo a metodologia de pesquisa documental e em dados oficiais do próprio banco, a fim de inferir qual seria o tipo de industrialização proporcionada pelo programa. Considerando o BNDES como sendo um agente do Estado financiador do desenvolvimento, tem-se a Finame como sendo a principal expressão do banco para desenvolver a indústria brasileira que, no entanto, constata-se neste trabalho uma queda em seus aportes nos últimos anos. Fato este que traz certa cautela ao se tentar afirmar que este programa é, na contemporaneidade, o mais efetivo nesse objetivo – que é o de desenvolver e consolidar a industrialização no Brasil – e, portanto, acaba por deixar um espaço aberto para estudos futuros verificarem sua efetividade no financiamento da industrialização nacional.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Estado; BNDES; Finame; Industrialização.

ABSTRACT

The main objective of this text is to analyze Finame as a public program for the financing of industrial policies in the country, through the theme of development with regard to the very emergence of development theories started after the Second World War, which made the State as an important agent, being the main means to seek and achieve development in the most backward economies. For this, the methodology used was that of bibliographic research on the topic of development. Within this context, the creation of the National Bank for Economic and Social Development (BNDES) in 1952 in Brazil is inserted, to act as an agent of the State financing the country's development in various segments. After that, in 1964, Finame was created, which since its beginning, as a fund, had the intention of developing and consolidating the country's industrial park. In this way, data from agency Finame was used in order to investigate the disbursements of financing between 2003 and

¹ Bacharel em Ciências Econômicas: Economia, Integração e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana e mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento da mesma instituição. E-mail: andreza_caroline@hotmail.com.



the first half of 2019, using documentary research methodology and official data from the bank itself, in order to infer the type of industrialization provided by the program. Considering the BNDES as an agent of the State that finances development, Finame has been the bank's main expression for developing Brazilian industry, which, however, has seen a drop in its investments in recent years. This fact brings some caution when trying to affirm that this program is, in contemporary times, the most effective in this objective - which is to develop and consolidate industrialization in Brazil - and, therefore, it ends up leaving an open space for future studies to verify its effectiveness in financing national industrialization.

Keywords: Development; State; BNDES; Finame; Industrialization.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho surgiu a partir do interesse em aprofundar e contribuir com conhecimento acerca da temática sobre o desenvolvimento industrial nas políticas públicas no Brasil e, em particular, do seu papel no cenário brasileiro atual com respeito às linhas de crédito para o desenvolvimento industrial do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com especial atenção ao produto BNDES – Finame.

Como se há de verificar, o objetivo principal deste trabalho é compreender e analisar o Finame como um programa público de financiamento de políticas industriais no país, por meio da temática sobre o desenvolvimentismo na América Latina. Dessa maneira, norteia-se essa análise através das linhas de créditos concedidas pelo BNDES, bem como a expansão ou não deste capital ao longo dos últimos 16 anos, desde 2003 até a atualidade, focando no produto Finame – destinado ao “Financiamento da produção e aquisição de máquinas e equipamentos nacionais – previamente – credenciados no BNDES” (BNDES, 2019).

Existem, de fato, determinados ramos na economia em que a iniciativa privada tende a não investir, seja por aversão ao risco ou baixo retorno sobre o investimento, falta de interesse em determinado produto ou fim e etc. Dessa maneira, entende-se que em ramos estratégicos, com o intuito de impulsionar o crescimento e desenvolvimento do país, torna-se importante e até necessário que outro agente financie tais projetos, e neste caso, não restam muitas opções que não o próprio Estado ser este grande financiador do desenvolvimento estratégico brasileiro.

Precisa-se ter em conta que existe uma discussão sobre os termos “crescimento” e “desenvolvimento”, bem como nos indicadores que medem essas variáveis. Enquanto Paulani e Bobik (2010) alegam que “o sistema de contas nacionais e a consequente mensuração dos agregados possibilitam uma avaliação quantitativa (ou seja, em termos de valor) do produto que uma economia foi capaz de gerar num determinado período de tempo”, como sendo um indicador de desempenho econômico importante, pois mostra a capacidade de geração de renda e o nível de utilização da capacidade produtiva em uma economia, em última instância, o crescimento, se mostram inadequados quanto o assunto é qualidade de vida da população, ou seja, temas relacionados ao desenvolvimento. Contudo, a discussão entre ambos os termos extrapola o escopo desta pesquisa.





Utilizar-se-á a definição de crescimento econômico encontrada em Paulani e Braga (2007), onde “o crescimento econômico diz respeito à elevação do produto agregado do país e pode ser avaliado a partir das contas nacionais. Desenvolvimento é um conceito bem mais amplo, que leva em conta a elevação da qualidade de vida da sociedade e a redução das diferenças econômicas e sociais entre seus membros” (2007, p. 255). Portanto, “ainda que o crescimento econômico seja fundamental para o processo de desenvolvimento, o último não se reduz ao primeiro” (PAULANI; BRAGA, 2007, p. 255).

Tendo em vista que o Brasil é um país, essencialmente, exportador de commodities agrícolas, de acordo também com uma publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)², onde mostra que “sete commodities responderam por metade do valor das exportações brasileiras em 2018, o percentual mais alto desde os 51,4% registrado em 2011” (2019), torna-se necessário determinado investimento na produção de maquinário, equipamentos e tecnologias, a fim de alcançar um novo patamar de desenvolvimento industrial (com o objetivo de ir além de apenas desenvolver o setor agrícola primário-exportador brasileiro).

Portanto, este trabalho busca entender a dinâmica de como essa agenda de política pública inseriu o fomento ao desenvolvimento industrial no país, com maior atenção a concessão de crédito via BNDES Finame. Além disso, torna-se importante investigar a evolução desses desembolsos ao longo do tempo, verificando os montantes de financiamentos, com vistas a entender sua importância e seu papel no desenvolvimento industrial brasileiro.

Para que isso seja possível, a elaboração deste trabalho partiu de uma pesquisa bibliográfica desenvolvida em materiais constituídos, principalmente, de dados diretos obtidos no BNDES, estudos próprios do banco, livros, artigos científicos e jornais acerca da temática proposta. Buscar-se-á também, efetuar uma pesquisa documental, tendo como ponto de partida documentos e dados oficiais, dados censitários e/ou registros de arquivos e estatísticas do banco de desenvolvimento. Ademais de realizar uma revisão de literatura em autores como Peter Evans, Fernando Carvalho e Michael Howlett, revisando a temática do desenvolvimento histórico e a ação estatal.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A forma de como a história é organizada e contada, certamente, envolve consigo toda uma ideologia, uma visão de mundo e um conjunto de ideais por trás. Por isso uma análise das distintas formas de como a história do pensamento e, nesta sessão especificamente, ao que respeita ao pensamento econômico no que tange à discussão do desenvolvimento, é imprescindível para perceber as diferentes ideologias por trás das teorias e, que

² Para ler a publicação completa sobre o assunto, pode ser acessado ao seguinte link: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34576&catid=131.



posteriormente se desdobram em propostas, projetos políticos e até no estabelecimento de um horizonte utópico, pois é no desenvolvimento recente das ideias que está a chave para entender como chegamos à contemporaneidade (MARINI, 1992).

As teorias sobre o desenvolvimento iniciaram após o final da Segunda Guerra Mundial (1945), mais especificamente, entre os anos de 1950 e 1960, sobre as quais tem o Estado como ator principal para promover as mudanças necessárias ao desenvolvimento dos países (EVANS, 1993). Para que se entenda o início do pensamento econômico voltado ao desenvolvimento, deve-se ter em mente que a reprodução da vida material em cada período histórico específico está, estreitamente, ligada ao pensamento e a criação de ideais, sobre os quais se determinam as próprias possibilidades desse desenvolvimento (de ideais, nesse caso – que seria o de alcançar o desenvolvimento).

Anteriormente a esse período, o Estado tinha um papel mínimo nas economias, como ocorria, por exemplo, na Inglaterra, que de acordo com Carvalho³:

A participação direta do Estado nas economias que serviam de paradigma para que se conceituasse a economia capitalista, especialmente a Inglaterra, era efetivamente muito pequena [...]. Que tanto a economia política clássica quanto a neoclássica fossem incapazes de identificar qualquer papel ativo para o Estado exercer na economia, de certa forma refletia o fato de que, na Inglaterra, não havia mesmo papel a cumprir. Isto não significa que o Estado fosse inerte. O apoio a iniciativas coloniais, a imposição de leis protecionistas, mesmo a distribuição de crédito subsidiado, eram medidas comuns em vários países capitalistas. (CARVALHO, 1999, p. 13)

A mudança sobre a visão de como o Estado deveria agir perante a economia teve como um dos pontos de partida a teoria Keynesiana, trazendo uma ruptura do até então pensamento econômico padrão da época, pois

[...] não apenas são identificadas insuficiências de natureza estrutural na forma de operação de economias capitalistas, mas também porque a forma específica pela qual estas insuficiências se manifestavam pediam não apenas a criação de regras compensatórias (como no caso das falhas de mercado), mas o acompanhamento e intervenção constante. Em outras palavras, a teoria keynesiana apontava para a necessidade de política econômica. (CARVALHO, 1999, p. 13)

Faz-se importante notar que em Keynes (1936), existe a possibilidade conflitante entre as racionalidades, tanto a social quanto a individual, o que se entende, em última instância, que o indivíduo pode se limitar no alcance de objetivos sociais que deseja alcançar e que, portanto, seria este um dos motivos em que uma ação coletiva seria necessária e mitigaria esse problema. Daí também decorre a necessidade da ação estatal, para atuar junto a essa ação coletiva – tornando-a mais fácil e possível de ser realizada. Sendo assim, nas palavras de

³ A mudança no papel do Estado nas economias tende a confirmar que o desenvolvimento do pensamento e teoria econômica vai de encontro a sua realidade histórica – factual.



Carvalho, “a interação entre indivíduos privados não é mais capaz de alcançar os melhores resultados possíveis. Não cabe ao Estado impor aos indivíduos metas diferentes daquelas que desejem, mas, sim, permitir-lhes alcançar patamares mais elevados de bem-estar” (1999, p. 14).

No entanto, Keynes trata o Estado como sendo exógeno à dinâmica capitalista⁴ – isto é, o vê como a solução dos problemas criados pelos atores privados – mas fazendo isso, se está deixando de lado uma parte essencial para a solução do problema, que é a de que o Estado deve fazer parte também do jogo dos agentes privados para poder concorrer, subsidiar e promover a mudança estrutural necessária ao desenvolvimento – como na criação e destinação de recursos do BNDES que será discutido mais tarde.

Para as teorias do desenvolvimento no pós-guerra, o Estado era primordial para alcançar esse objetivo – o desenvolvimento –, sobre o qual “o principal encargo do Estado era acelerar a industrialização, mas também se esperava que desempenhasse um papel na modernização da agricultura e no fornecimento da infraestrutura necessária à urbanização” (EVANS, 1993, p. 02).

De acordo com Evans em seu trabalho “O Estado como problema e solução”, traz luz ao Estado como sendo a raiz do problema (dadas suas próprias deficiências institucionais), mas também como sendo sua própria solução (corrigindo tais deficiências no longo prazo), pois somente ele poderia ser o agente capaz de implementar os programas de ajustes necessários para se alcançar o desenvolvimento – portanto, para ele “a resposta não estaria no desmantelamento do Estado, mas sim na sua reconstrução” (EVANS, 1993, p. 02).

Algumas perspectivas sobre o Estado em teorias do desenvolvimento discorrem que, até mesmo determinadas teorias que privilegiam o mercado (isto é, o livre mercado), entendem que o Estado é peça fundamental na economia – mesmo este tendo seu papel conhecido como Estado mínimo⁵ (EVANS, 1993).

Na economia como um todo, ao se alcançar determinado grau de desenvolvimento produtivo e mais tarde financeiro, tem-se uma maior expansão do capital em atividades “improdutivas”, como as operações existentes no mercado financeiro, que originam grandes retornos, mas que, no entanto, acabam por desestimular as atividades produtivas, dado que esse tipo de operação não produz nenhum bem físico – que não apenas mais retorno financeiro.

Dessa maneira, deve-se não perder a atenção sobre as atividades produtivas da economia, mesmo nos países de pouca industrialização, como os latino-americanos. Por isso,

⁴ Segundo Carvalho, “Kalecki já observava que identificar um papel economicamente ‘construtivo’ para o Estado não era suficiente para determinar seu comportamento, porque a lógica da dominação política lhe é intrínseca e deve subordinar quaisquer outros objetivos. O que Kalecki apontava era a necessidade de se avançar na direção do estudo da decisão estatal e da superação da barreira que separou a economia das outras ciências sociais desde seu aparecimento” (1999, p. 15). Por fim, Kalecki argumenta que o Estado não deveria ser tratado como exógeno, pois seria este um dos problemas das economias – tratá-lo dessa maneira, pois o Estado é um agente endógeno ao sistema.

⁵ Protegendo direitos individuais e de propriedades, mas não se limitando a isso.



é também devido a este desdobramento, que o Estado se faz necessário, pois, muitas vezes, pode ser mais vantajoso aplicar dinheiro no mercado financeiro do que em atividades produtivas, dependendo das taxas de retornos e juros. Em outras palavras, também ocorre que em “países de industrialização tardia, que se depararam com tecnologias de produção exigindo mais capital do que os mercados privados eram capazes de acumular, foram obrigados a se valer do poder do Estado para mobilizar os recursos necessários” (EVANS, 1993, p. 06). Em outras palavras,

Em vez de simplesmente propiciar um ambiente adequado, como ocorria no modelo de Weber, o Estado agora organizava ativamente um aspecto crucial do mercado. O argumento de Gerschenkron levanta também uma nova questão — o problema de assumir riscos. O xis da questão enfrentada por países de industrialização tardia é que não existem instituições que permitam a distribuição de riscos grandes por uma ampla rede de acionistas, e os capitalistas individuais não são capazes, nem se interessam em assumi-los. Em tais circunstâncias, o Estado precisa funcionar como um empresário substituto. (EVANS, 1993, p. 06)

Autores como, por exemplo, Hirschman (1965) também argumentam que o que falta para os países se desenvolverem é uma maior capacidade empresarial, pois não seria a falta de “capital excedente” na sociedade – aquele que estaria disponível para investimentos – o causador principal do não desenvolvimento, mas sim a falta de determinadas iniciativas do empresariado no que diz respeito a aversão ao risco que possuem. Dessa maneira, o papel do Estado seria o de induzir determinadas decisões com vistas à maximização dos investimentos privados, isto é, envolvendo “um grau elevado de ‘responsividade’ ao capital privado. O Estado deve propiciar incentivos desequilibradores para induzir os capitalistas privados a investir e ao mesmo tempo estar pronto a aliviar gargalos que estejam criando desincentivos ao investimento” (EVANS, 1993, p. 06). Consoante com Evans, Gerschenkron (1968) também concorda que a ação do Estado é necessária para que se alcance o desenvolvimento industrial nos países atrasados, em suas palavras,

[...] en un país relativamente atrasado, el capital es escaso y está desparramado, hay una considerable desconfianza hacia las actividades industriales y, por último, existe una mayor presión en pro del gran tamaño en los procesos industriales que se explica por el alcance del movimiento de industrialización, la mayor magnitud media de la fábrica, y la concentración de los procesos de industrialización en ramas donde la relación capital-producto sea relativamente alta. A todo esto habría que añadir la escasez de talento empresarial en el país atrasado (1968, p. 150).

Em última instância, de acordo com Evans, os Estados desenvolvimentistas seriam aqueles que

Extraem excedente, mas também fornecem bens coletivos. Fomentam perspectivas empresariais de longo prazo entre elites privadas mediante o aumento de incentivos ao engajamento em investimentos transformadores e a redução dos riscos envolvidos





em tais investimentos. Podem não estar imunes à "orientação para a renda" ou à utilização de parte do excedente social para os fins dos ocupantes de cargos e seus amigos, e não para os da cidadania como um todo. No entanto, no fim das contas, as consequências de suas ações antes promovem que impedem o ajuste econômico e a transformação estrutural. (EVANS, 1993, p. 07)

A partir dessa visão, a ação do Estado se torna necessária então para moldar a dinâmica capitalista do desenvolvimentismo, fomentando financiamentos e mitigando riscos. Contudo, na medida em que o Estado vai se fortalecendo como o agente financiador do desenvolvimento, faz com que o capital privado também se fortaleça, o que dá, ao segundo maior liberdade e autonomia em suas decisões e investimentos também, diminuindo assim o controle geral do Estado sobre os investimentos na economia em um segundo momento.

Dessa maneira, enquanto o capital privado ganha mais força, isto é, consegue por meio de isenções do Estado, financiamentos e demais indústrias de base e infraestrutura, tornar-se mais forte na economia, é um fator que acaba por pressionar uma menor ação estatal para fomentar suas demandas – que antes eram maiores, para que chegassem a um determinado patamar de desenvolvimento.

Portanto, é nesse momento em que um projeto nacional de desenvolvimento tende a entrar em contradição com as aspirações do capital privado, pois criam-se demandas distributivas para com a população, que vão contra as vontades das elites e das estruturas criadas para que o desenvolvimento chegasse ao patamar que está, isto é, com o crescimento e desenvolvimento da economia de um país torna-se mais complicado legitimar um projeto, estritamente, nacionalista como o foi no início, em outras palavras, “que se concentre estritamente na acumulação de capital. O renascimento de demandas distributivistas, tanto em termos políticos como econômicos, não se adapta de modo harmonioso com as redes da elite e as estruturas burocráticas que fomentaram o projeto original de acumulação industrial” (EVANS, 1993, p. 18-19).

De acordo com Evans (1993), o Brasil durante a Segunda Guerra Mundial obteve taxas altas de crescimento, e ainda obteve o chamado “milagre econômico” da industrialização durante os anos de 1970⁶, crescimento do PIB⁷, estabilização da inflação, melhorias em emprego e no mercado interno, que não durou quanto esperado, na próxima década, “o milagre” acabou se deteriorando, o que minou a pretensão do país em ser um Estado desenvolvimentista.

⁶ Em 21 de junho de 1971, é sancionada a Lei nº 5.662, que transforma o BNDES em empresa pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento. Até então, o banco era uma autarquia. Assim, o Banco passou a ser uma entidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, com controle total da União, ganhando maior flexibilidade operacional (BNDES), voltado ao desenvolvimento do país.

⁷ Produto interno bruto.



A participação do BNDES no milagre econômico deveu-se pela provisão de recursos ao Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que consistia em metas e diretrizes de crescimento e desenvolvimento econômico para os anos de 1972-1974⁸.

Deve-se ter em conta de que o desenvolvimento industrial encontrado nos países latino-americanos é fruto do desenvolvimento histórico mesmo da região, ou seja, são decorrentes de condições pré-existentes, portanto,

Si el carácter arrebatao de la industrialización realizada el siglo pasado en el continente europeo se concibe como consecuencia de las específicas situaciones preindustriales de los países atrasados, y si se entiende que las presiones para proceder a una industrialización a toda velocidad son inherentes a dichas situaciones, será más fácil apreciar los deseos en esta dirección a menudo expresados por los gobiernos de esos países. (GERSCHENKRON, 1968, p. 161)

Dessa forma, existem algumas divergências entre o que se entende ser um Estado desenvolvimentista e o Brasil, uma delas indicada por Evans é a burocracia ineficiente, sobre a qual tentou-se criar os “bolsões de eficiência” – a fim de modernizar o aparelho do Estado –, sendo o BNDES um exemplo desse movimento, com plano de carreira e concursos públicos para seleção dos colaboradores, bem como encargos desenvolvimentistas, desenvolvendo um espírito mais corporativo ao Banco.

Uma das evidências de que essa burocracia mais moderna para a época trouxe maior eficácia ao desenvolvimentismo, tanto do Banco quanto de seus clientes, é que de acordo com Goddes (1986) e Tendler (1968),

Os projetos do Plano de Metas de Kubitschek que estiveram sob a jurisdição, seja de grupos executivos ou de grupos de trabalho e sob o abrigo financeiro do BNDE cumpriram 102% de suas metas, ao passo que os projetos que eram de responsabilidade da burocracia tradicional atingiram apenas 32%. Devido ao fato de o BNDE ter sido uma importante fonte de financiamentos de longo prazo, seu profissionalismo era um estímulo à melhoria de desempenho de outros setores. (apud EVANS, 1993, p. 20)

Ainda que o BNDES estivesse bem estruturado já naquela época, existe relativa dependência do banco com relação aos presidentes do país, até mesmo ao definir sua missão, bem como garantir sua própria integridade institucional, pois há normas clientelistas tradicionais que são difíceis de serem extinguidas (EVANS, 1993). Vale lembrar que o Brasil viveu a “República do Café com Leite”, que consistiu em uma sucessão de presidentes entre os estados de São Paulo (classe cafeicultura) e Minas Gerais (produtores de leite)⁹, fato este

⁸ Programa lançado pelo ministro do planejamento João Paulo dos Reis Velloso em 1971, prevendo um crescimento do PIB entre 8 e 9% ao ano, com inflação abaixo dos 20% para a época e aumento das reservas cambiais em, no mínimo, 100 milhões de dólares (BNDES).

⁹ Os presidentes desse período foram: “Prudente de Moraes (1894-1898), paulista; Campos Sales (1898-1902), paulista; Rodrigues Alves (1902-1916), paulista; Afonso Pena (1906-1909), mineiro; Nilo Peçanha



que pode ser associado a que a eficiência do Estado trabalhasse de acordo com a cooperação existente entre as duas oligarquias¹⁰.

Essa dependência sobre a ação do governo frente às elites continua também na atualidade, e este tende a unir forças a fim de abarcar grande parte das necessidades destas, pois as elites rurais estão sempre tentando utilizar o Estado em prol de reafirmar seus próprios benefícios, dessa maneira, “em lugar de ser capaz de se concentrar em seu relacionamento com o capital industrial, o Estado teve sempre de se confrontar simultaneamente com as elites tradicionais ameaçadas pela transformação conflitiva das relações de classe rurais” (EVANS, 1993, p. 21).

A modo de conclusão em seu texto, Evans concorda que, apesar dos problemas estruturais do Estado brasileiro, conseguiu-se alcançar certo patamar na industrialização, isto é, “[...] é importante sublinhar que apesar de seus problemas o Estado brasileiro foi eficaz em termos de empreendimento em uma diversidade de áreas industriais e que estas sem dúvida contribuíram para o crescimento e industrialização de longo prazo” (EVANS, 1993, p. 21). Contudo, esse grau de desenvolvimento industrial só foi possível em áreas e organizações que tinham coerência e capacidade para fazê-lo, mas também naquelas que houve uma cooperação com o setor privado – como apontado anteriormente. Em suas próprias palavras, Evans argumenta que

Em grande parte da literatura sobre estabilização, apenas se reconhece o sentido negativo do papel do Estado na formação do caráter do capital. Supõe-se que ele possa corromper o capital ao criar oportunidades para nichos rentáveis, mas, na ausência de "distorções" induzidas pelo Estado, espera-se que o capital local reaja na forma de empreendedores schumpeterianos, assumindo riscos, fazendo investimentos de longo prazo em atividades produtivas e aproveitando as oportunidades inerentes aos mercados internacionais. Se fosse este o caso, um aparelho de Estado insulado poderia ser suficiente, mas, como sugerem as queixas do Banco Mundial em relação à "lenta resposta de oferta", em geral é um retrato irreal. A maioria das classes industriais emergentes exige mais apoio ativo e envolvimento do Estado, o que quer dizer alguma forma de autonomia inserida e não simplesmente insulação. (EVANS, 1993, p. 28)

3. O BNDES NO DESENVOLVIMENTISMO – A FINAME

Neste contexto, cria-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)¹¹, pela Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952¹², para ser um agente do governo, com

(1909-1910), carioca; Hermes da Fonseca (1910-1914), gaúcho; Venceslau Brás (1914-1918), mineiro; Delfim Moreira (1919), mineiro; Epitácio Pessoa (1919-1922), paraibano; Arthur Bernardes (1922-1926), mineiro; Washington Luís (1926-1930), carioca radicado em São Paulo; e Júlio Prestes (1930), paulista, que não chegou a assumir por causa da revolução de 1930” (COSTA, 2019, p. 103).

¹⁰ “Apesar do aumento do peso do capital industrial na economia, a herança persistente do poder rural continua a moldar o caráter do Estado” (EVANS, 1993, p. 21).





o intuito de formular e executar as políticas nacionais de desenvolvimento e crescimento econômico, fomentando a economia nacional¹³. Cabe ressaltar que o banco foi criado dentro do Plano de Reaparelhamento Econômico, durante o governo Vargas e neste primeiro momento, a principal fonte de recursos adveio do Fundo de Reaparelhamento Econômico¹⁴.

Nesse período (1945-1960), o governo incentivou a criação de indústrias de base (de matérias-primas para fomentar pequenas indústrias), em 1946 criou a Companhia Siderúrgica Nacional, algumas usinas hidrelétricas e em 1953 a criação da Petrobrás, sendo que todo esse desenvolvimento foi, em grande medida, financiado e beneficiado pelo Estado por meio do BNDES (COSTA, 2019, p. 119).

Este foi um “problema” que surgiu na agenda governamental, o de alcançar o desenvolvimento industrial, a montagem da agenda¹⁵ – que é o primeiro estágio do ciclo de uma política pública – “se refere à maneira como os problemas surgem ou não enquanto alvo de atenção por parte do governo. O que acontece nesse estágio inicial tem um impacto decisivo em todo o processo político” (HOWLETT. et al., 2013, p. 103), e isso somente se torna possível devido ao problema ter sido considerado como problema realmente, ou seja, “[...] elevado de seu status como objeto de preocupação para o status de um problema privado ou social e, finalmente, ao status de uma questão pública potencialmente sujeita à ação governamental” (HOWLETT. et al., 2013, p. 104).

De acordo com o próprio contexto histórico do banco, em seu início o foco principal de investimento era em infraestrutura – auxiliando na criação de várias estatais –; e logo nos anos 1960 vieram as indústrias de base (bens de consumo), desenvolvimento tecnológico e a substituição de importações, isto é, “a partir de 1962 a indústria passa a receber a maior parte dos recursos do BNDE: 72,5% da dotação do Banco ficam com ela (principalmente com o setor de siderurgia), enquanto 23,3% são destinados à infraestrutura (BNDES)”. Já em 1964

¹¹ O BNDES possui, na atualidade, duas subsidiárias das quais é o proprietário integral, que são o BNDES Participações S.A (BNDESPAR) e a Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame), dessa maneira, as três empresas formam o Sistema BNDES. O primeiro volta-se ao fortalecimento do mercado de capitais e o segundo financia equipamentos e máquinas nacionais.

¹² Para saber mais, acesse: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1628.htm.

¹³ O BNDES era chamado de Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), foi somente com a Lei nº 1.940 de 25 de maio de 1982 que o banco passou a ter o “Social” em seu nome. Para maiores informações, acesse: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1980-1987/decreto-lei-1940-25-maio-1982-365639-publicacaooriginal-1-pe.html>.

¹⁴ Acesse ao site e entenda melhor as origens do banco: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/infraestrutura>.

¹⁵ Existe também a tese da convergência, sobre a qual os países tendem a convergir para as mesmas políticas na proporção em que se industrializam, ou seja [...] “o surgimento de estados de bem-estar semelhantes em países industrializados é resultado direto de seus níveis similares de riqueza econômica e desenvolvimento tecnológico. [...] Os níveis elevados de desenvolvimento econômico e riqueza criaram problemas e oportunidades semelhantes, que foram tratados em geral da mesma maneira nos diferentes países, independentemente das diferenças em suas estruturas sociais ou políticas. Nessa visão, a montagem da agenda é um processo virtualmente automático que ocorre como resultado das pressões e tensões que os governos sofrem em função da industrialização e da modernização econômica” (HOWLETT. et al., 2013, p. 105).



são criados os Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (Finame) ¹⁶e o Fundo de Desenvolvimento Tecnológico e Científico (Funtec). Neste período, o Finame é considerado o fundo mais estratégico do banco, pois tem o fim de apoiar a venda e compra de equipamentos e máquinas nacionais e até a criação de pequenas indústrias. Logo após, em 1966 criou-se a autarquia Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame) para desenvolver e consolidar as indústrias do país.

Na década seguinte, deu-se início aos aportes do banco com maiores investimentos em energia e no agronegócio; e nos anos de 1980 e 1990 com maior apoio às exportações brasileiras (com um programa específico em 1983), ao desenvolvimento social e urbano, e também ao programa de privatizações, e ainda, o banco de desenvolvimento “adotou a prática do planejamento estratégico, com elaboração de cenários prospectivos. Tratava-se de uma consolidação da vocação do Banco para o estudo, análise e formulação de políticas, presente desde o Plano de Metas de JK e desde a proposição das diretrizes com foco social” (BNDES, 2019). A partir dos anos 2000, iniciaram os investimentos relacionados a inovação, sustentabilidade e as micro, pequenas e médias empresas (MPMEs)¹⁷. Sendo assim,

Todos os segmentos econômicos são contemplados pelo Banco: agropecuária, indústria, comércio e serviços, infraestrutura [...]. O incentivo às exportações e o fortalecimento do mercado de capitais permanecem como ações estratégicas. Presente em todos os setores, o BNDES promove o aumento da competitividade e o fortalecimento da economia nacional [...]. (BNDES, 2019).

Dessa maneira, o BNDES Finame insere-se como uma das expressões máximas de política de Estado para financiar o parque industrial do país. O objetivo desse programa é a de “financiamento da produção e aquisição de máquinas e equipamentos nacionais [pelo menos 60%] credenciados no BNDES” (BNDES, 2019), isto é, financia a aquisição desses produtos pelo comprador, bem como a produção e a comercialização pelo fabricante dos mesmos.

No quadro abaixo, pode-se perceber como é realizado o desembolso da Finame, desde sua solicitação até o repasse do valor.

¹⁶ A Finame foi criada pelo Decreto nº 55.275, de 22 de dezembro de 1964.

¹⁷ De modo informativo, “em 1995, o Banco começou o apoio ao setor cultural, com o investimento na produção de filmes e na preservação do patrimônio histórico e artístico nacional. A partir de 2006, o BNDES passou a investir na economia da cultura, com financiamentos para todas as etapas de sua cadeia produtiva” (BNDES, 2019).



Figura 1: Fluxo simplificado de financiamento



Fonte: BNDES (2019).

O primeiro passo é verificar se o equipamento ou máquina a ser financiada é passível de financiamento por esse programa¹⁸, devendo atender a um número mínimo de componentes nacionais, dessa maneira, a solicitação de financiamento deve ser realizada a um agente financeiro credenciado¹⁹, em caso de aprovação (análise de crédito e risco) o pedido é encaminhado ao BNDES²⁰, este último também analisa e pode autorizar ou não o financiamento – logo, o agente autoriza o fabricante a entregar o produto ao comprador, o BNDES repassa o valor financiado ao agente (com nota fiscal para fins comprobatórios), e este repassa ao fabricante.

Contendo três linhas de financiamentos, o BNDES Finame conta com o BK Aquisição e Comercialização – aquisição e comercialização de máquinas, equipamentos, sistemas industriais, bens de informática e automação, ônibus, caminhões e aeronaves executivas –; o

¹⁸ Para saber quais são os produtos e fornecedores, deve ser acessado ao site: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Credenciamento_de_Equipamento/conteudo.html.

¹⁹ Todos os agentes financeiros credenciados podem ser pesquisados diretamente no site a seguir: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/instituicoes-financeiras-credenciadas/rede-credenciada-brasil>.

²⁰ No BNDES existem três formas de apoio a financiamentos, a direta, a indireta e mista – o banco compartilha o risco com a instituição financeira. A forma indireta é realizada por instituição financeira credenciada, podendo ser de forma automática, isto é, sem necessidade avaliativa por parte do BNDES – até R\$ 20 milhões. Não automáticas (com consulta prévia), com mínimo para financiamento de R\$ 20 milhões. Na forma direta, a operação é feita somente com o BNDES por meio de consulta prévia, também acima de R\$ 20 milhões. Já as taxas de juros variam: para operações diretas tem-se o custo financeiro e a taxa do BNDES, já nas indiretas, acrescenta-se o custo do agente.



BK Produção – capital de giro para produzir máquinas, equipamentos e bens de informática e automação – e por último o Moderniza BK – modernização de máquinas e equipamentos instalados no país – (BNDES, 2019).

Na tabela abaixo, tem-se as taxas de juros cobradas nessas operações, que variam entre si. O prazo de pagamento varia também, de 30 meses chegando até 10 anos para o pagamento do financiamento. Não se pode esquecer que as taxas e prazos são passíveis de mudanças ao longo do tempo, considerando a política econômica do país no período, como uma mudança na taxa Selic²¹, por exemplo.

Tabela 1: BNDES Finame – Taxas de Juros

| BNDES FINAME - Taxas de Juros | | |
|-------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|
| Linhas | BK Aquis. e Comerc. - Até 10 anos | Morderniza BK - Até 5 anos |
| Custo Financeiro | TFB*, TLP ou Selic** | TLP ou Selic |
| Taxa do BNDES | 1,42% a.a*** | 1,42% ao ano |
| Taxa do Agente | Negociada cliente e agente | Negociada cliente e agente |

Elaboração própria com base nos dados do BNDES Finame. 2019.

*De acordo com o BNDES (2019): a TFB não é aplicável para a aquisição de equipamentos eficientes e bens de informática e automação com tecnologia nacional. **Para grandes empresas e unidades federativas e municípios o custo financeiro é TLP ou Selic, apenas. ***No apoio à aquisição de ônibus e caminhões para grandes empresas e municípios a Taxa do BNDES será de 2,25% ao ano. E para máquinas e equipamentos da indústria 4.0 e energias renováveis a taxa é de 1,05% a.a.

3.1 A Finame e Seus Aportes

Cabe neste momento, analisar os dados disponíveis no site do BNDES sobre o total dos desembolsos da Finame ao longo do período de 2003 até o primeiro semestre de 2019. A linha histórica dos desembolsos pode ser analisada no gráfico 1 abaixo em R\$ milhões:

²¹ A taxa Selic se refere ao Sistema Especial de Liquidação e de Custódia. A taxa TFB é a Taxa Fixa do BNDES, que é variável e corresponde à parcela do custo financeiro na taxa de juros e é fixa para o cliente até a quitação do financiamento. A taxa TLP é a taxa de Longo Prazo, é o principal custo financeiro dos financiamentos do BNDES (BNDES, 2019).



Gráfico 1. Desembolsos de 2003 a 2019 do BNDES Finame. Fonte: Elaboração própria com base nos dados do BNDES.

Observação: Valores referentes somente ao desembolso para equipamentos, não contemplando outros itens como giro associado.

Pode-se perceber que para os três ramos financiados pela Finame²², os movimentos de crescimento e queda nos montantes desembolsados seguiram as mesmas tendências. Além disso, fica claro que a área de transporte foi a que mais recebeu aportes do programa, totalizando nos anos de estudo R\$ 255.479 milhões (51%); os demais bens de capital somaram R\$ 141.019 milhões (28%); e o ramo agrícola ficou com R\$ 99.698 milhões (20%).

O ano de 2003 iniciou com apenas 8.206 milhões voltados a Finame, e cresceu gradativamente, tendo um salto entre 2003 e 2004, com 39% a mais de desembolsos. Mantendo-se quase estável por dois anos (2005 cresceu com 5%, depois 7%), em 2007 cresceu 59% e 2008 acompanhou a tendência de alta, porém em 29% - vale lembrar que esse ano foi de crise no Estados Unidos, tendo impactos em outras regiões do globo também. No ano seguinte, o programa teve queda de 9% em seus aportes, contudo, se recuperou e teve uma alta de 118% em 2010 - com incentivo maior, tendência a sair da crise iniciada em 2008. Em 2011 quase se manteve o mesmo status do ano anterior, apenas com 1% a menos, seguindo 2012 com 17% menos desembolsos também. Já o ano de 2013 foi o ano de maior alta da Finame nos anos analisados, chegando a 70.263 milhões de reais em aportes financeiros, 62% a mais que o ano anterior. Porém, a partir desse patamar, os montantes apresentam uma queda consistente, de 8, 49 e 46% entre os anos de 2014, 2015 e 2016, respectivamente. Em 2017, pode-se perceber no gráfico que houve um leve crescimento, chegando a 11% perante o ano anterior, contudo entre 2018²³ até agora (julho de 2019), os desembolsos da Finame seguem caindo 3% e fecha o primeiro semestre de 2019 com diferença de menos 54% nos aportes financeiros do programa com relação ao ano anterior.

Apenas com esses dados, consegue-se visualizar e entender que desde 2003 os aportes da Finame vinham crescendo até o ano de 2013, onde teve seu ápice. Se fosse comparado apenas o ano de 2003 (8.206) e 2013 (70.263), entre esses dois anos, obteve-se um crescimento de 756% nos desembolsos da Finame, um valor percentual significativo. Contudo, comparando o mesmo ano de início com 2018 (19.001), tem-se apenas uma alta de 132%, tornando-se pouco significativa – se comparada com o ano de 2013.

Contudo, não foram encontrados informações e dados a respeito dos produtos específicos que foram contemplados por esses desembolsos em cada uma das linhas até a

²² Estes dados podem ser encontrados no link a seguir: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>.

²³ De acordo com o BNDES, um dos motivos para esse resultado deveu-se ao “declínio da carteira de repasses em função da manutenção do cenário de retração na demanda de crédito e da liquidação de operações contratadas em montante superior aos desembolsos, atenuado pela apropriação de encargos e variação cambial” (BNDES, 2018). Pode ser encontrado no seguinte link: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/2176e25e-3e8a-41a4-a516-089e51e26f8b/FINAME_31.12.18.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mC.F4yY.



data deste trabalho, nem dados sobre quais foram as empresas que conseguiram esses financiamentos, bem como a destinação final desses recursos. A visibilidade desses dados possibilitaria a realização de uma análise mais aprofundada no que tange ao entendimento sobre os fins da Finame, isto é, entender de que maneira esses valores foram inseridos na economia brasileira, em que produtos – máquinas e equipamentos – foram dispendidos tais valores, em quais empresas, ou se a maior parte foi para a comercialização ou para a produção desses itens. Dessa maneira, poderíamos ter conclusões mais precisas sobre que tipo de desenvolvimento industrial está sendo financiado estrategicamente no Brasil, focando no tipo de produto que está sendo custeado, verificando o papel e efetividade da Finame no seu propósito de financiar a indústria brasileira, para também inferir o quão importante estes seriam para alcançar o desenvolvimento industrial efetivo no país.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou contribuir com conhecimento acerca de como o desenvolvimento histórico do próprio desenvolvimentismo, com especial atenção ao Brasil, se inseriu em uma política pública do país, que foi a criação do BNDES, e assim, também da Finame, vislumbrando chegar-se ao entendimento sobre os desembolsos desse programa para verificar sua importância no desenvolvimento industrial brasileiro.

Dessa maneira, foi realizada uma revisão bibliográfica em alguns autores sobre o que diz respeito à chegada do desenvolvimentismo nos países latino-americanos, bem como no Brasil. Esse processo ocorreu com o final da Segunda Guerra Mundial, onde deu-se início às teorias do desenvolvimento, e por assim dizer, começou-se também a dar maior visibilidade e importância à ação estatal para o alcance do desenvolvimento nas economias mais atrasadas.

A existência das teorias econômicas, no que se referem, especialmente, às teorias de desenvolvimento, pode-se perceber que elas são fruto do desenvolvimento histórico da economia e do sistema capitalista, pois será somente após a percepção de que determinados países estão muito mais desenvolvidos que outros – seja em infraestrutura, indústria, educação e etc. –, torna-se quase que natural surgirem questionamentos sobre o como e o porquê eles chegaram a este patamar.

Nesse sentido, a revisão de literatura baseada, especialmente, em Evans (1993), contribuiu para o entendimento desse processo histórico, que torna o estudo desse tipo de questionamento necessário. Uma de suas conclusões em seu texto, é a de que o Estado não deve ser tratado como um empecilho ao desenvolvimento, mas sim, deve-se tê-lo como uma solução realista dentro da agenda política, especialmente, para os países atrasados.

Constatou-se também que, dentro do apoio concedido pela Finame, os montantes vinham crescendo desde 2003, contudo, ao chegarem em seu nível máximo (no ano de 2013, R\$ 70.263), os montantes de desembolsos foram diminuindo, na realidade, caíram 73% sobre o total de aportes se comparado 2013 com o ano de 2018 (R\$ 19.001 milhões). Essa queda no total de aportes da Finame nos ramos analisados, tende a abrir espaço para a concorrência, isto





é, para que empresas estrangeiras se insiram no mercado interno e ganhem cada vez mais espaço no cenário nacional, seja por meio de importações ou pela implantação de multinacionais no país, fato este que propicia um desenvolvimento maior para essas indústrias não nacionais - na medida em que as indústrias brasileiras começam a buscar no exterior a demanda que possuem de máquinas e equipamentos para suas próprias produções mas que não encontram oferta nacional que possa concorrer com o que está sendo ofertado pelo exterior –, dificultando ainda mais o desenvolvimento das indústrias nacionais.

Cabe assinalar que para trabalhos futuros, torna-se importante verificar as razões da queda nos desembolsos da Finame, se ela provém da iniciativa privada que não está tão disposta a correr riscos nesses investimentos, se o programa mudou suas taxas de juros e estas não continuaram tão atrativas quanto saídas ao exterior – ou se o cenário externo mudou e se tornou mais atrativo, se está mais barato importar do que produzir internamente, mesmo com incentivos –, ou se a agenda do Estado não está mais tão focada nesse programa e diminuiu os aportes disponíveis, e etc. Enfim, vale ressaltar a importância de analisar esses motivos para que se possa vislumbrar opções de tornar a Finame mais efetiva dada a razão de sua existência, que é a de promover o desenvolvimento industrial nacional.

Contudo, a percepção de que o Brasil alcançou certo patamar de desenvolvimento industrial não é difícil de ser vista, pois pode-se notar que os aportes da Finame cresceram muito até 2013, o que leva a constatar que determinado desenvolvimento foi possível. No entanto, ainda há muito caminho a ser percorrido para que esse desenvolvimento não seja apenas para as indústrias de produtos alimentícios, metais e *commodities*, mas também de produtos com maior grau de industrialização, tecnologia e inovação. Além disso, a diminuição dos desembolsos do programa também traz cautela, pois tende a indicar uma queda também na produção industrial brasileira.

Como o BNDES é tido como uma das máximas expressões do desenvolvimento brasileiro, tem-se, em última instância, como sendo o Estado o grande financiador desse desenvolvimento – dado que o banco é de propriedade da união. Neste caso, pode-se perceber que o Estado se faz necessário a fim de criar meios e ações que busquem o desenvolvimento do país, pois somente a ação do capital privado não é suficiente para atender todas essas demandas, dessa maneira, o apoio estatal é de grande importância para alcançar determinados níveis de desenvolvimento para que o país possa ter chances de competir de maneira mais igualitária no cenário internacional.

REFERÊNCIAS

BNDES. **BNDES Finame, 2019**. Disponível em:
<<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/finame>>. Acesso em: 25 jun. 2019.





CARVALHO, F. J. C. Mercado, estado e teoria econômica: uma breve reflexão. **Econômica**, 1999.

COSTA, M. A História do Brasil Para Quem Tem Pressa. **Valentina**; 1. ed., 2016. ISBN-13: 978-8558890144.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**. n. 28-29, p. 107-157, 1993.

GERSCHENKRON, A. El atraso economico en la perspectiva historica. **Investigación Económica**, v. 28, n. 111/112, p. 141-165, jun-dez, 1968. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/42776915?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 15 jul. 2019.

HIRSCHMAN, A. O. (1958). **The strategy of economic development**. Yale University Press, 1965.

HOWLETT, M. *et al.* **Política Pública: seus ciclos e subsistemas, abordagem integral**. Parte II: os cinco estágios do ciclo político-administrativo. Montagem de agenda, cap. 4, p. 103-121. São Paulo, SP: Elsevier, 2013.

IPEA. **Sete commodities concentram 50% das exportações**. Fev. 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34576&catid=131>. Acesso em: 03 ago. 2019.

KEYNES, J. M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Editora Nova Cultural, 1996. ISBN 85-351-0917-X. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/090320170036_Keynes_TeoriaGeraldoempregodojuroedamoeda.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

MARINI, R. **América Latina: dependência e integração**. São Paulo, SP: Página Aberta, 1992.

PAULANI, L. M.; BRAGA, M. B. **A nova contabilidade social: uma introdução à macroeconomia**. 3ª ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2007.

Recebido em 06/07/2020

Aceito em 11/11/2020

