



VIII ENEI
Encontro Nacional de
Economia Industrial e
Inovação

POLÍTICA INDUSTRIAL E
ECONOMIA DO CONHECIMENTO:

NOVAS ESTRATÉGIAS DE
DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL

20 a 23 de Maio de 2024



O PAPEL DO BNDES PARA A INDÚSTRIA BRASILEIRA: ANÁLISE DA DINÂMICA DOS DESEMBOLSOS EFETUADOS PELA INSTITUIÇÃO ENTRE 2000 E 2022

Italo do Nascimento Mendonça¹
italo.mendonca@ufu.br

Resumo: Este estudo buscou apresentar a dinâmica de desembolsos do BNDES no período entre 2000 e 2022, desagregando os recursos por setores de aplicação, por região e por tipo de produto fornecido pelo BNDES. Para atingir tal propósito, utilizou-se a análise de dados fornecidos pelo próprio BNDES e pelo Banco Central do Brasil. Os resultados demonstraram que no período em questão houve elevação dos desembolsos voltados para o setor de comércio e serviços e para a agropecuária, em detrimento dos desembolsos para a atividade industrial. Outro resultado encontrado foi que a partir da década de 2010, o BNDES começa a integralizar maior número de concessão de crédito para firmas de micro, pequeno e médio porte (MPME), em detrimento do crédito voltado para empresas e indústrias de grande porte. Conclui-se a pesquisa mencionando-se que a atuação deste banco público como fornecedor de crédito de longo prazo é crucial, dados os problemas estruturais da oferta de crédito de longo prazo no Brasil.

Palavras-chave: BNDES; desembolsos; indústria de transformação; política industrial.

Código JEL: G24, L52.

Área Temática: 6.7 Indústria e políticas macroeconômicas

THE ROLE OF BNDES IN THE BRAZILIAN INDUSTRY: AN ANALYSIS OF THE DYNAMICS OF DISBURSEMENTS MADE BY THE INSTITUTION BETWEEN 2000 AND 2022

Abstract: This study sought to present the disbursement dynamics of the Brazilian Development Bank (BNDES) between 2000 and 2022, disaggregating by sectors of resource allocation, region, and type of product provided by BNDES. To achieve this purpose, an analysis of data provided by BNDES and the Central Bank of Brazil was conducted. The results proved that between 2000 and 2022, there was an increase in disbursements for the national trade and services sector and agriculture, at the expense of disbursements for industrial activity. Another finding was that, starting in the 2010s, BNDES began to distribute a greater number of loans to micro, small, and medium-sized enterprises, at the expense of credit for large companies and industries. The research concludes by emphasizing that BNDES's role as a provider of long-term credit is crucial, given the structural problems in the supply of long-term credit in Brazil.

Keywords: BNDES; disbursements; manufacturing industry; industrial policy.

¹ Doutorando em Economia no Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

1 INTRODUÇÃO

A busca pelo desenvolvimento econômico equilibrado no longo prazo perpassa a discussão sobre política orientadas pelo Estado e sobre o acesso ao financiamento de longo prazo na civilização industrial. Diversos estudos contemporâneos apresentam a política industrial planejada como uma forma do alcance de maiores patamares de desenvolvimento econômico, contrapondo a visão mainstream neoliberal (Chang; Andreoni, 2016; Gadelha, 2001; Mazzucato; Penna, 2015).

Nesse cenário, o financiamento de longo prazo possibilitado por bancos públicos de investimento é uma alternativa interessante e desejável para países que ainda buscam a maturação de seu processo industrial, como o Brasil. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é um dos maiores bancos de investimentos estatais em atuação no mundo globalizado (Silva; Marques, 2021) e sua atuação em território brasileiro perpassa 70 anos de existência. O BNDES é ainda um ator importante no fornecimento de crédito de longo prazo para firmas de todos os portes, setores e regiões do Brasil, dado o caráter histórico de financiamento de longo prazo escasso nos séculos de economia brasileira (Hanley, 2014).

O objetivo deste artigo é apresentar a dinâmica de desembolsos do BNDES no período entre 2000 e 2022, desagregando os recursos por setores de aplicação, por região e por tipo de produto fornecido pelo BNDES. Para atingir tal propósito, buscou-se a análise de dados fornecidos pelo próprio BNDES e pelo Banco Central do Brasil. Como problema de pesquisa elenca-se a notável diminuição das atividades do BNDES na segunda metade da década de 2010. Apresentam-se como hipóteses que o banco cada vez mais direciona seus investimentos para setores não industriais e que o volume de recursos desembolsados se diminui, no período em questão.

O trabalho se justifica na medida em que o BNDES historicamente foi importante para diversos projetos industriais brasileiros, como o Plano de Metas implementado no governo de Juscelino Kubitschek, além do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) – colocado em prática nos governos militares. Aliado à falta de crédito de longo prazo no sistema financeiro nacional – composto por bancos comerciais públicos e privados e outras instituições financeiras – ressalta-se o BNDES como um agente importante na promoção do desenvolvimento econômico brasileiro contemporâneo.

Além desta introdução, o trabalho conta com um referencial teórico que abrange a problemática do financiamento de longo prazo no Brasil e atuação histórica do BNDES como fornecedor de financiamento de longo prazo. Em seguida, apresentam-se os arcabouços metodológicos do trabalho. Na sequência, analisam-se os resultados encontrados após consolidação dos dados sobre os desembolsos do BNDES e, na última seção, apresentam-se as considerações finais do estudo.

2 COMENTÁRIOS ACERCA DA PROBLEMÁTICA DO FINANCIAMENTO NO BRASIL E POLÍTICA INDUSTRIAL RECENTE

Coloca-se como relevante a questão do financiamento para as economias industriais, seja para países de industrialização avançada ou para nações que ainda buscam consolidar seus processos industriais. Dado que o processo de maturação industrial não acontece no curto prazo, salienta-se a relevância dos sistemas financeiros nacionais para possibilitar o desenvolvimento econômico sustentável e equilibrado.

Gerschenkron (1962) argumentou que cada economia, em determinado momento histórico, buscou superar seu atraso relativo na questão industrial, considerando-se os sistemas de financiamento à disposição. Essa hipótese é contrária à visão que defende um determinismo histórico no processo de industrialização das economias capitalistas, conforme apresentado a seguir.

Rostow (1964) discute que o desenvolvimento industrial testemunhado durante o século

XVIII é resultado de diversas etapas que se sucederam até culminar na separação de classes e de trabalho. Essas fases deveriam, inevitavelmente, ser atravessadas por todos os países que se aventurassem no modo de produção capitalista. As etapas do desenvolvimento econômico propostas pelo autor denotam homogeneidade para o processo de maturação industrial e social entre as nações. Essa idealização de um desenvolvimento feito em etapas ou fases assume que a acumulação de capital, de capacidades técnicas e gerenciais e de um espírito nacionalista levaria a uma ruptura com a sociedade tradicional, o que seria necessário para um crescimento autônomo e sustentado. Isso aconteceria de forma regular e generalizada entre os países que buscavam se desenvolver (Alves, 2016).

Delegando-se ao financiamento industrial um papel relevante para a construção de uma trajetória única rumo ao desenvolvimento econômico, destaca-se que em nações atrasadas as chamadas instituições financeiras de desenvolvimento (IFD's), tal como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), assumem papel central. Greenwald e Stiglitz (1986) dialogam que tais instituições permitem a elevação da eficiência alocativa, principalmente em momentos em que o livre mercado e sua mão invisível não culminam em uma alocação de equilíbrio.

Logo, em certo grau, o sucesso de políticas industriais está condicionado à capacidade financeira que as sustenta no longo prazo. Contudo, há uma discussão teórica que busca limitar a existência de políticas industriais.

Para economistas ortodoxos, justifica-se a necessidade de políticas industriais exclusivamente em situações de falha de mercado ou mesmo na correção de imperfeições que criem obstáculos a tendência de equilíbrios nos mercados. Nesse arcabouço, as políticas industriais são direcionadas para resolução de problemas oriundos de externalidades negativas, problemas de risco moral e informações assimétricas.

Nesse mesmo contexto, tais teóricos defendem a necessidade de políticas industriais horizontais, que são aquelas que abarcam diferentes setores produtivos em busca de melhorar a competitividade e o ambiente concorrencial, em detrimento das políticas industriais verticais, conceituadas como aquelas que visam setores industriais selecionados ou tecnologias e produtos específicos (Chang; Andreoni, 2020). Ou seja, as políticas industriais não deveriam ser planejadas para setores específicos da capacidade produtiva nacional, mas sim, direcionadas ao sistema como um todo, sem que o Estado crie distorções no mercado que levem à ineficiência.

Conforme Dosi (1988), as políticas industriais permitem alterar os padrões de vantagens comparativas (como definidos por David Ricardo), visto que estes são estruturados de forma endógena com o avanço e evolução dos mercados internacionais fortemente conectados e integrados.

No Brasil, há um longo debate sobre em qual momento ocorre a industrialização. Há trabalhos que consideram que ainda no século XIX já se iniciava de forma planejada a construção de manufaturas no território brasileiro. Outros estudos, por sua vez, demonstram que a industrialização brasileira ocorre após o esgotamento da política voltada para o setor primário exportador, já na primeira metade da década de 1930. Por fim, outra corrente dialoga que as políticas industriais surgem de fato após a década de 1950, no cenário do pós-guerra e dos anos dourados do capitalismo moderno (Suzigan, 2000).

Este trabalho assume que entre a década que se inicia em 1930 até a década de 1970, as políticas industriais brasileiras se pautaram em um caráter desenvolvimentista e nacionalista, regido pela lógica da intervenção estatal. Nesse período, conforme Pedroso (2023, p.135), “houve uma orientação da política industrial especificamente em construir setores que permitissem convergir a estrutura industrial existente para o padrão estrutural das economias industrializadas – baseado nos setores de metal, mecânica e química”.

Suzigan (1996), destaca dois momentos em que a política industrial foi implementada

em sentido amplo no Brasil: na execução do Plano de Metas, no governo de Juscelino Kubitschek; e no II PND (Programa Nacional de Desenvolvimento), já nos governos militares. Para o autor, “em ambos os casos havia um plano indicativo e mecanismos formais de coordenação dos instrumentos e políticas auxiliares entre si e com a política macroeconômica” (Suzigan, 1996, p.9).

Nesse cerne, este trabalho assume que nas duas últimas décadas do século XX houve um processo de esgotamento das políticas industriais brasileiras, que seriam substituídas pela lógica mainstream difundida por nações avançadas aos países com economias em desenvolvimento, pautada na liberalização das forças de mercado, com diminuição da atuação do Estado na economia (e, conseqüentemente, dos governos como promotores de políticas industriais planejadas), da abertura do mercado nacional às economias estrangeiras, privatização de empresas estatais e outros mecanismos ortodoxos de ajuste fiscal e econômico.

De acordo com Palma (2005, p.22), “a mudança do regime de um modelo intervencionista para um modelo de caráter neoliberal decretou o fim da política industrial e comercial que, em conjunto com mudanças nos preços relativos, taxas de câmbio, estrutura institucional, levou países como o Brasil para uma condição de vantagem comparativa estática especializada em recursos naturais e trabalho. Havendo impactos limitados sobre o emprego e a renda, a produtividade não aumentou significativamente rápida e a maioria dos países sofre uma reprimarização de sua pauta exportadora – refletindo um dos aspectos da desindustrialização precoce”.

Portanto, o ponto de virada na política industrial brasileira ocorre entre a década de 1980 e o final da década de 1990, influenciado pela abordagem econômica neoliberal, restringindo a política industrial em seu sentido horizontal, com menos intervenção do estado em setores, produtos ou tecnologias específicas. Nesse contexto de processo inflacionário – e posterior estabilização (em 1994, com o Plano Real) – crise macroeconômica e introdução de um pacote de medidas liberais, a política industrial brasileira assumiu nova roupagem – com menos intervenção do Estado e planejamento institucional, primordialmente.

A partir da década de 2000, algumas tentativas de políticas industriais foram implementadas pelo governo central. A primeira delas, criada no primeiro governo Lula, em 2004, foi a ‘Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior’ (PITCE).

Em resumo, conforme apresentado por Toni (2004), as características gerais da PITCE foram:

a orientação para aumentar a capacidade de inovação das empresas, particularmente naquelas cadeias produtivas e setores voltados para exportação. Seus quesitos principais são: 1) estímulo à competitividade voltada para o mercado externo e geração de saldos superavitários na balança comercial; 2) abordagem seletiva de cadeias produtivas e setores específicos com alto conteúdo tecnológico (abordagem vertical); 3) combinação de incentivos fiscais e tributários para setores específicos e medidas regulamentadoras, segurança jurídica dos contratos e melhoria do ambiente de negócios (abordagem horizontal); e 4) contribuição para o desenvolvimento regional (Toni, 2004, p.28).

Cano e Silva (2010) comentam que o maior mérito da PITCE foi a reintrodução da política industrial na agenda política, como parte de um instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico nacional. Por ser uma política de estado, a PITCE foi considerada fundamental para a sustentação do crescimento de longo prazo pelo primeiro governo Lula (Salerno; Daher, 2006).

Suzigan e Furtado (2006, p.174) apresentam alguns pontos fortes da PITCE, como: “as metas, o foco na inovação e, em certa medida, o reconhecimento da necessidade de uma nova organização institucional para executar a coordenação da política”. Contudo, para os autores, a PITCE também possuiu algumas vulnerabilidades: “incompatibilidade entre a PITCE e a política macroeconômica (particularmente juros e estrutura tributária), falta de articulação dos

instrumentos e destes com as demandas das empresas, precariedade da infraestrutura, insuficiências do sistema de C,T&I, e fragilidade de comando e coordenação do processo da PI” (Suzigan; Furtado, 2006, p.174).

Dados os resultados alcançados com a política de 2004, em 2008 foi divulgada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Conforme Pedroso (2023, p.136), “seus objetivos eram fomentar o setor industrial com incentivos creditícios, subsídios, isenção e redução de tributos e marcos regulatórios para algumas atividades setoriais”.

Os pontos principais da PDP consistiam em aumentar a capacidade de oferta, ampliar as atividades inovativas, fortalecer micro e pequenas empresa. Contudo, eram dependentes da elevação dos investimentos, do aumento da participação das exportações brasileiras nas exportações do resto do mundo e do aumento do número de micro e pequenas firmas exportadoras (Coronel; Azevedo; Campos, 2014).

Houve uma preocupação quanto à questão do financiamento na PDP. Segundo Almeida (2008, p.2) “um mecanismo novo de financiamento introduzido pela PDP foi o fundo soberano para o Brasil, que, segundo o governo era formado com recursos do superávit primário”. Desta forma, no que tange a este de exemplo de política industrial mais contemporânea, ainda assim a forma como esta política seria financiada era um ponto relevante.

A última década do século XX e a primeira década do século XXI foram marcadas por tentativas de implementação de políticas industriais, científicas, tecnológicas e de inovação coordenadas pelo Estado, com expansão do diálogo entre o sector privado e o público. Entretanto, promover a política industrial não é uma tarefa fácil, especialmente porque se visualizam diferenças regionais significativas em todo o Brasil. Desta forma, a coordenação de políticas industriais setoriais deve levar em consideração questões regionais e sociais. Nesse contexto, é importante o papel do BNDES ao longo do tempo e a sua cobertura em todo o território tem implicações importantes para a execução de diversas políticas públicas e da questão do desenvolvimento regional.

3 A ATUAÇÃO DO BNDES EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

O BNDES é hoje considerado um dos maiores bancos de investimento do mundo (Silva; Marques, 2021). A instituição é controlada de forma integral pelo Estado e é considerada, em perspectiva histórica, o principal instrumento à disposição do governo central brasileiro usado para realizar investimentos de longo prazo.

É no contexto da ideologia nacional-desenvolvimentista-industrializante que o BNDES foi criado, em 1952, através da Lei 1.628. Seu surgimento está conectado dentre outros motivos, a uma necessidade de uma instituição capaz de financiar investimentos de longo prazo infraestrutura e indústria de base (BNDES, 2002; Tavares et al., 2010).

Conforme Ferreira (2023, p.8), o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) “faz parte do grupo dos bancos públicos de desenvolvimento criados no século XX com a finalidade de fomentar o crescimento econômico em um período marcado pela forte instabilidade econômica e social no contexto pós Segunda Guerra Mundial”. Nesse panorama, havia forte discussão teórica acerca da necessidade da atuação estatal na condução de uma política econômica em prol do desenvolvimento nacional, induzindo o impulso industrial.

É possível pensar a atuação do BNDES para o contexto industrial conforme uma abordagem neoschumpeteriana (Cimoli et al., 2007; Nelson, 2008) na qual instituições tem o potencial de afetar significativamente os processos de aprendizagem e mudança tecnológica e de coordenação. Conforme Pedroso (2003), entre 1952 e 1960 os financiamentos do BNDES eram concentrados no setor de infraestrutura nacional, representado 70% dos seus desembolsos. De 1961 até o ano de 2010, o banco apoiou, em maior soma, o setor industrial brasileiro, ficando a infraestrutura em segundo lugar. A partir da década de 1980, esse cenário se altera: na década de 1980 o setor de Comércio e Serviços ganha representatividade para o banco; entre 1991 e

2000, é o setor agropecuário que se destaca como detentor de empréstimos do BNDES. Por fim, já na década de 2010, observa-se redução significativa de desembolsos para a indústria e maior apoio financeiro para atividades relacionadas à Comércio e Serviços (Barboza; Furtado; Gabrielli, 2019).

Especificamente em meados da década de 1990, de modo a descentralizar os investimentos, o BNDES conseguiu aproveitar um cenário financeiro mais estabilizado, com menor custo, prazos de pagamento mais favorecidos e elevação da participação do financiamento no volume de investimentos para a criação de programas regionais, tais como o Programa Centro-Oeste, o Programa Amazônia Integrada, o Programa de Apoio à Metade Sul do Rio Grande do Sul e Programa Nordeste Competitivo (Lastres et al., 2014).

Na primeira década do século XX, destaca-se que a amplitude de desembolsos do BNDES aumentou consideravelmente, dadas as mudanças feitas em suas fontes de financiamento. O Fundo Social do banco, que apoiava majoritariamente projetos relacionados à assistência social passou a voltar sua atenção para questões de desigualdade econômica e social, com vistas a geração de trabalho e renda em locais de vulnerabilidade constatada. Isso foi feito com apoio concentrado à investimentos produtivos pautados no cooperativismo e associativismo (Silva; Marques, 2021).

O caráter de longo prazo é importante, diante desta perspectiva histórica, dado que desde que o Brasil se tornou um país independente, houve dificuldade de fornecimento de crédito de longo prazo, seja para atividades agrícolas, industriais ou comerciais (Hanley, 2014). O desenvolvimento industrial requer a maturação do capital de longo prazo, com risco inato. O foco no longo prazo, portanto, faz dos bancos nacionais de desenvolvimento importantes atores de transformações estruturais econômicas e sociais (Castro, 2014).

Em um estudo sobre a relação dos créditos do BNDES e intensidade de P&D na indústria brasileira no período entre 1998 e 2014, Souza et al. (2021) comentam que o crédito disponibilizado pelo BNDES está positivamente correlacionado com a intensidade de P&D em setores da indústria, conseguindo capturar ainda que essa relação é ainda mais significativa em momentos em houve restrição ao financiamento via capital financeiro externo.

Com esse outro ponto de vista, a atuação do BNDES amplia as possibilidades de financiamento via capital nacional, reduzindo a dependência de empresas brasileiras em relação ao fluxo de investimentos estrangeiros. Dessa forma, ressalta-se ainda o caráter anticíclico do BNDES. Ademais, o BNDES é um importante ator anticíclico na economia, atuando de forma compensatória com o restante do sistema financeiro. Em todo o mundo, os mercados de crédito são voláteis e tendem a acompanhar o ciclo econômico. Assim, os empréstimos tendem a crescer mais que a renda, nos períodos de aceleração, mas também se desaceleram mais rapidamente que o nível de atividade nos momentos de crise. “Isto decorre da natureza dos riscos que as instituições financeiras são obrigadas a gerenciar, entre os quais: o creditício – não pagamento pelo credor; o de liquidez – descasamento de prazos entre ativos e passivos; o de taxas de juros; e o de taxa de câmbio” (Torres Filho, 2006, p.31).

Com a taxa básica de juros da economia brasileira em patamares acima de 10% ao mês a partir de fevereiro de 2022, busca-se evidenciar o impacto do BNDES como fonte de financiamento de longo prazo, nesse momento de fragilidade do sistema financeiro nacional. O encarecimento do crédito bancário de longo prazo nos balcões nacionais, aliado a uma política fiscal restritiva no governo brasileiro no período 2017-2022 e fatores internacionais como pandemia e conflitos geopolíticos só reforçam este caráter anticíclico do BNDES não somente para o setor industrial, mas também para o agronegócio e o setor de comércio e serviços no território brasileiro.

4 METODOLOGIA

O presente trabalho busca apresentar a dinâmica de desembolsos do BNDES no período entre 2000 e 2022, desagregando os recursos por setores de aplicação, por região e por tipo de produto fornecido pelo BNDES. Nesse sentido, algumas justificativas são necessárias.

O período escolhido se deve a possibilidade de identificar alterações significativas na dinâmica de desembolsos do banco, em momentos de restrição, tais como a crise de 2008, a recessão econômica do biênio 2015-2016 e, mais recentemente, a pandemia do coronavírus.

O estudo utiliza dados desagregados por setor CNAE (classificação nacional de atividade econômica). A principal base de dados é disponibilizada pelo próprio BNDES². Também são extraídos dados do Banco Central do Brasil (BACEN)³. Os números disponibilizados possuem periodicidade mensal e são desagregados por CNAE e por tipo de crédito.

Os créditos concedidos pelo BNDES em valores nominais foram corrigidos a preços de setembro de 2023 utilizando o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Essa escolha se deve pois este é um índice de preços que abarca todo o processo produtivo, desde preços de insumos/matérias-primas até preços de bens industriais finalizados.

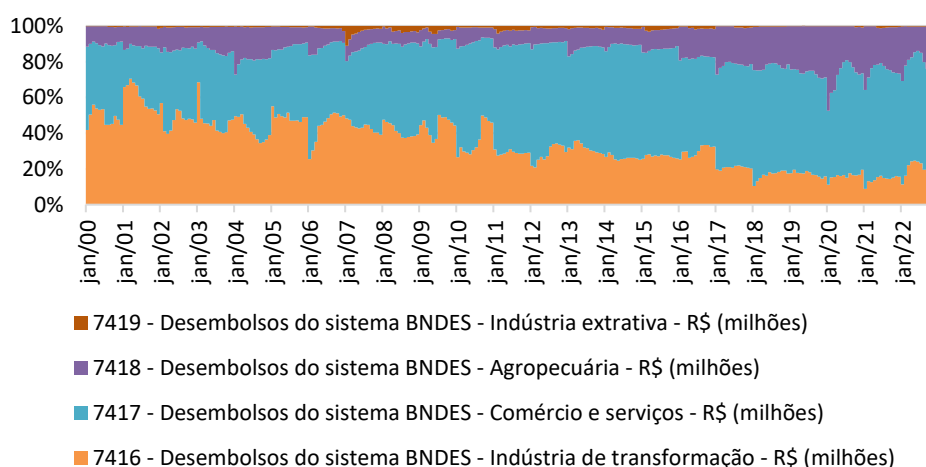
Os dados puderam ser desagregados para as regiões Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul do Brasil. A análise regional tem como objetivo identificar mudanças na dispersão dos desembolsos de uma região para outra, ou ainda, inalteração na forma como os recursos do banco são distribuídos.

Este estudo se caracteriza como descritivo-exploratório. Segundo Gil (1999), a pesquisa descritiva tem como propósito descrever características de determinado fenômeno, na tentativa de estabelecer relação entre as variáveis que se apresentam. Já o caráter exploratório surge na medida em que se busca analisar e aprender, com vasta profundidade, o assunto estudado, tornando-o mais claro para o campo social e da ciência.

5 RESULTADOS

Os desembolsos do BNDES consistem nos recursos que o banco efetivamente empresta para as empresas nacionais (físicas ou jurídicas), após consulta e aprovação de seu corpo técnico. Entender a dinâmica e evolução dos desembolsos permite compreender a própria trajetória do banco enquanto instituição de fomento ao desenvolvimento econômico nacional.

Gráfico 1 – Desembolsos do sistema BNDES por CNAE (em %). Brasil: 2000-2022.



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

² Fonte: <https://dadosabertos.bndes.gov.br/>. Acesso em: 25 nov. 2023.

³ Fonte: <https://dadosabertos.bcb.gov.br/>. Acesso em: 25 nov. 2023.

O gráfico 1 apresenta os desembolsos do sistema BNDES a partir da divisão do CNAE. São desagregados dados da indústria de transformação, indústria extrativa, setor de comércio e serviços e agropecuária. A partir do exposto, identifica-se que, no início da trajetória, a indústria de transformação concentra a maior parcela dos recursos efetivamente emprestados pelo banco. O pico acontece entre o ano de 2001 e 2002, em que somente a indústria de transformação abocanhava um pouco mais de 70% dos créditos efetivados pelo BNDES. Porém, com o passar dos anos, o que se observa é a tendência a diminuição da oferta de crédito do BNDES para a indústria de transformação – que atinge o final da série com menos de 20% do total de recursos distribuídos no ano de 2022.

Outro resultado que pode ser deduzido do gráfico 1 é que o setor de comércio e serviços, ao longo do tempo, ganha prioridade na dinâmica de desembolsos do BNDES. Esse movimento se torna nítido com maior intensidade nos primeiros anos da década de 2010. Do mesmo modo, o setor agropecuário também ganha maior parcela de recursos nesse período.

Tabela 1 – Desembolsos do BNDES por setor de atividades (em % - total acumulado). Brasil: 2000-2022.

Setor de Atividade BNDES	Ramo de Atividade BNDES	% do acumulado no período 2000-2022
Agropecuária	Agropecuária	21,09%
Comércio e serviços	Comércio e serviços	20,79%
Transporte rodoviário	Infraestrutura	19,77%
Alimento e bebida	Indústria	6,10%
Material de transporte	Indústria	5,62%
Indústria - Outras	Indústria	4,81%
Mecânica	Indústria	4,48%
Energia elétrica	Infraestrutura	4,43%
Química e petroquímica	Indústria	2,92%
Metalurgia e produtos	Indústria	2,44%
Atv. aux. transportes	Infraestrutura	1,90%
Têxtil e vestuário	Indústria	1,49%
Telecomunicações	Infraestrutura	0,97%
Extrativa	Indústria	0,74%
Transporte ferroviário	Infraestrutura	0,63%
Celulose e papel	Indústria	0,61%
Serv. utilidade pública	Infraestrutura	0,56%
Construção	Infraestrutura	0,32%
Transportes - Outros	Infraestrutura	0,31%
Infraestrutura - Outras	Infraestrutura	0,02%

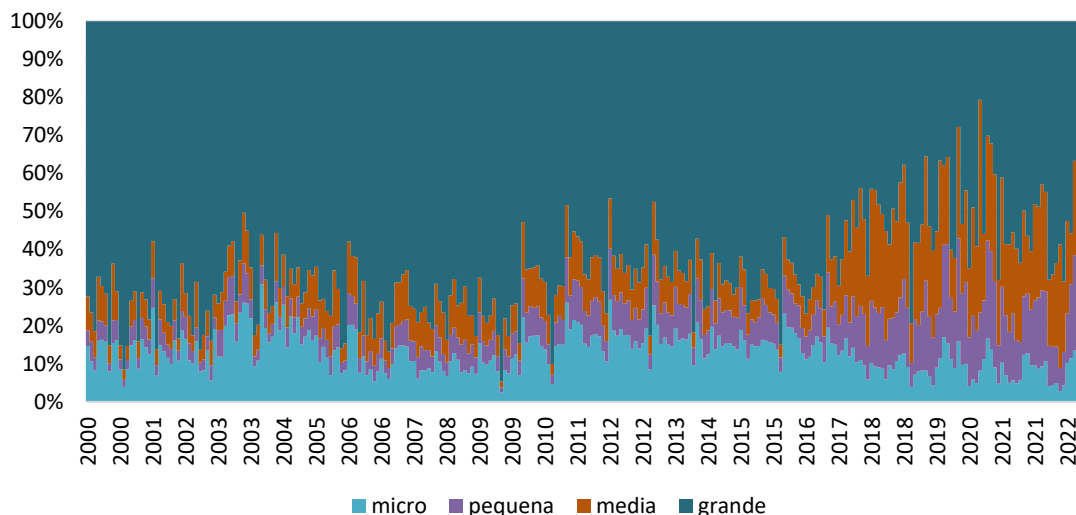
Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Fazendo uma análise por setor, ao se visualizar os desembolsos acumulados no período 2000-2022, verifica-se o setor de atividade que recebeu mais recursos do BNDES foi a agropecuária, com 21,09%. De imediato, isso reflete a tendência de que o banco redireciona seus recursos para outros setores que não o industrial. Para reforçar este argumento, nota-se que em segundo lugar está o setor de comércio e serviços, com 20,79%. Somente na terceira e quarta posição aparecem setores de atividades relacionados à indústria: em terceiro lugar, a indústria de transportes rodoviários, com 19,77% e, em quarto lugar, a indústria de alimentos e bebidas, com 6,10%. Juntos, estes dois últimos abocanharam um quarto dos recursos do BNDES ao longo de todo o período.

Dividindo-se por grande área, observa-se que a indústria de transformação e

infraestrutura receberam um total de 58,12% - ou seja, ainda assim a indústria no geral recebe maior parcela dos créditos concedidos pelo banco. Contudo, comércio e serviço, por sua vez, estão cada vez mais se tornando a principal fonte de direcionamentos dos créditos do BNDES (ver gráfico 1).

Gráfico 2 – Desembolsos do sistema BNDES por porte de empresa (em %). Brasil: 2000-2022.

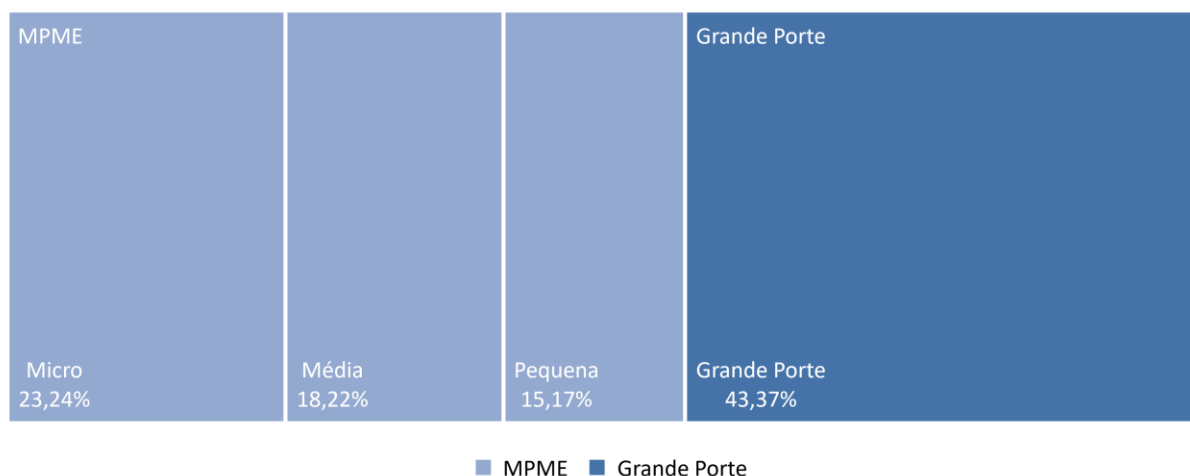


Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Realizando-se uma síntese dos desembolsos por porte de empresa, através do gráfico 2 nota-se que a tendência de longo prazo dos desembolsos do BNDES fora destinar recursos para empresas de grande porte. Ao parar-se para relembrar que o propósito inicial do banco foi o financiamento de projetos de infraestrutura e indústrias pesadas, que requerem capital do longo prazo, isso reforça a manutenção dessa tendência ainda no início do século XXI. É somente após a crise de 2008 (mais especificamente no ano de 2010, que se inicia uma mudança na forma de integralização dos desembolsos por esta ótica do porte das empresas.

A partir de 2010, portanto, é que as micro, pequenas e médias empresas ganham espaço perante as grandes empresas na disputa pelos desembolsos. Isso, por sua vez, reflete uma mudança na política de orientação de capital do BNDES nesse momento em que o banco atuou como agente anticíclico. De 2010 até 2015, observa-se, no gráfico 2, que o total acumulado para as micro, pequenas e médias empresas pulam para um patamar superior. Em 2015 e 2016 a economia brasileira sofre uma nova recessão macroeconômica. Mais uma vez, ganha espaço a parcela de desembolsos destinados para estas empresas – em detrimento das grandes firmas. Destaca-se a ascensão da curva que representa as empresas de médio porte (em cinza) e as empresas de pequeno porte (em amarelo). De outro modo, ao fim da série, identifica-se uma redução do capital destinado às microempresas (curva na cor verde).

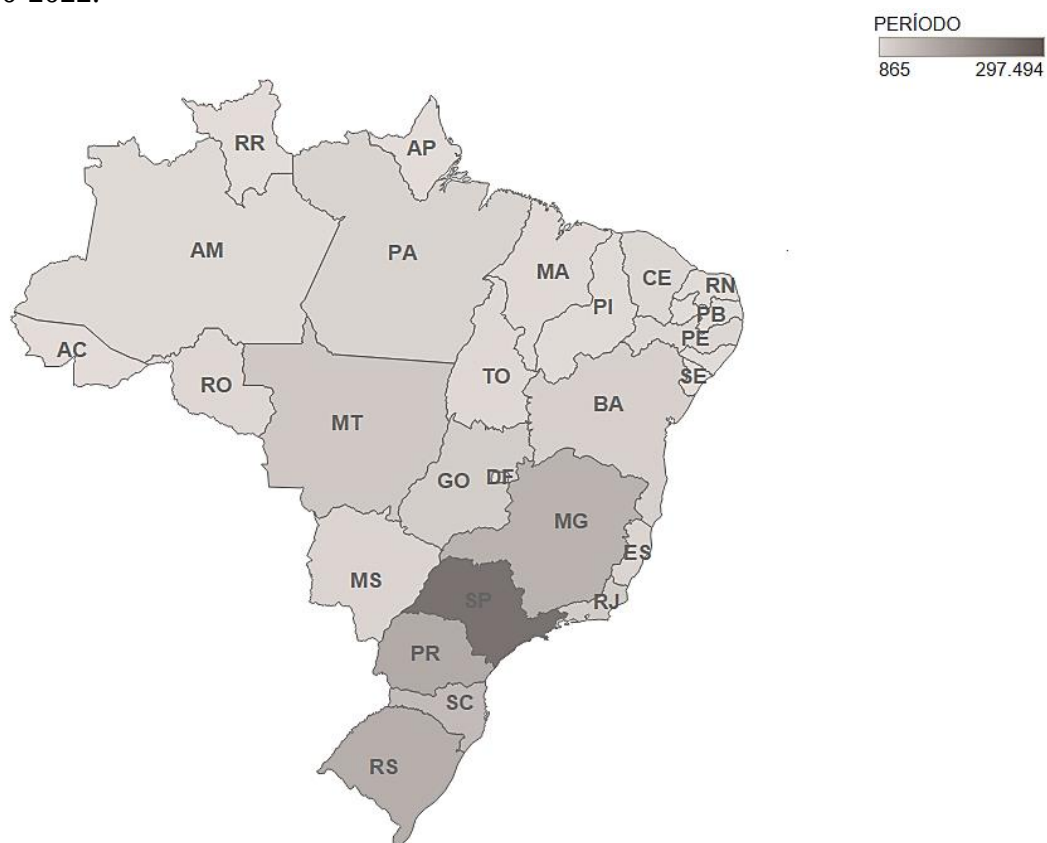
Gráfico 3 – Desembolsos do BNDES – separação por porte de empresa (em % - acumulado total). Brasil: 2000-2022.



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Do gráfico 3, comenta-se que no acumulado de recursos desembolsados pelo BNDES ao longo do período entre 2000 e 2022, 56,63% foram para empresas de micro, pequeno ou médio porte. As indústrias de grande porte concentraram somente 43,37% do montante. Mais uma vez, destaca-se que a reorientação na política de distribuição de recursos do banco, principalmente após a década de 2010 foi crucial para esse resultado.

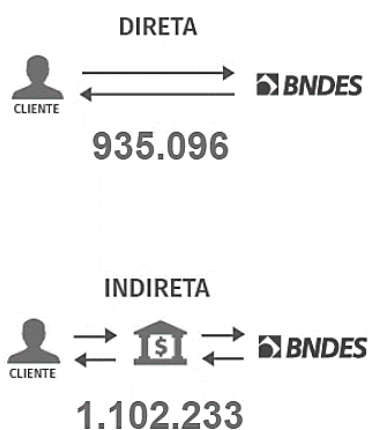
Gráfico 4 – Desembolsos do BNDES por Unidade Federativa (acumulado em milhões de R\$). Brasil: 2000-2022.



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Pela ótica regional (Gráfico 4), visualizando-se o acumulado dos recursos desembolsados pelo BNDES no período em questão, fica evidente que as regiões Sudeste e Sul do Brasil receberam a maior parcela dos desembolsos. Quanto mais escura a cor do gráfico, maior o volume de recursos recebidos. Nesse sentido, outros estados que se destoam na parcela de recursos oriundos do BNDES são Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Da região Centro-Oeste, destaca-se o estado de Mato Grosso com o maior receptor de créditos do banco. Na região Nordeste, o estado da Bahia foi o mais significativo na detenção dos recursos acumulados ao longo dos anos; na região Norte, por sua vez, elenca-se o estado do Pará.

Figura 1 – Volume de desembolsos do BNDES integralizados de forma direta ou indireta (acumulado em milhões de reais). Brasil: 2000-2022.

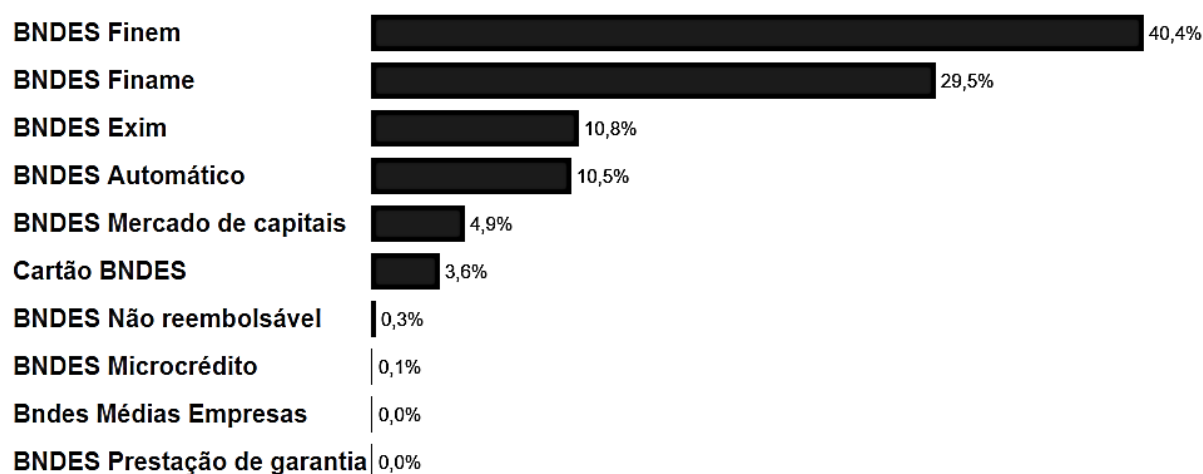


Fonte: elaborado pelo autor (2023).

O BNDES pode fornecer apoio aos diversos setores e empresas por apoio direto ou indireto. Na forma direta, o BNDES fornece crédito por sua conta e risco, e geralmente os mantém em carteira até o vencimento. Já na segunda forma, a indireta, as operações são intermediadas por um banco comercial que realiza uma operação de empréstimo com um cliente final (firmas de micro, pequeno, médio ou grande porte). Nesta modalidade, portanto, são essas instituições financeiras credenciadas assumem o risco de não pagamento da operação e, posteriormente, se refinanciam para com o BNDES (Ferreira, 2023).

Pela Figura 1, identifica-se que, no acumulado do período, os desembolsos concedidos por operação indireta superaram os integralizados de forma direta. Ou seja, pode-se deduzir a importância das instituições criadas pelo BNDES como um canal de escoamento dos recursos. Assim, deduz-se também que a maior parcela dos recursos não fica centralizada somente nas mãos do BNDES (ainda que ele possa interferir no processo de consulta e aprovação dos desembolsos indiretos).

Gráfico 5 – Desembolsos do BNDES por tipo de produto (em % - acumulado total). Brasil: 2000-2022.



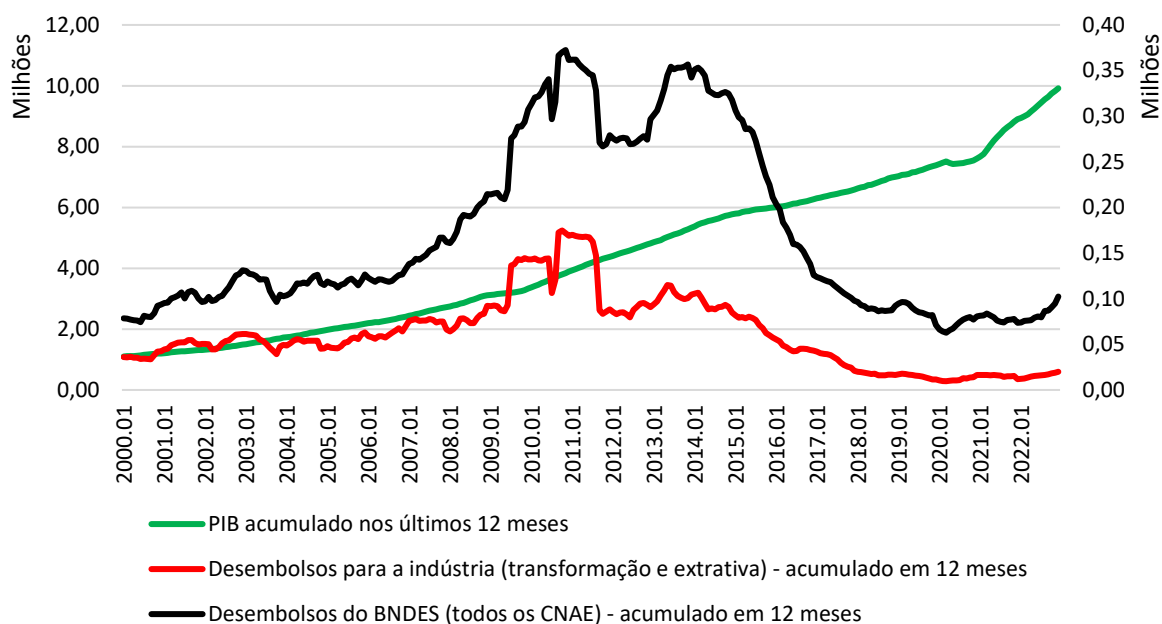
Fonte: elaborado pelo autor (2023).

O BNDES possui diversos tipos de produtos passíveis de serem ofertados ao seu público-alvo. Ressalta-se a importância de elencá-las de modo a entender a dinâmica de atuação do BNDES: Financiamento a empreendimentos (Finem); BNDES automático; financiamento de máquinas e equipamentos (Finame); apoio a exportação (BNDES-Exim); BNDES Mercado de Capitais, Cartão BNDES; BNDES não reembolsável; BNDES microcrédito; BNDES médias empresas; BNDES prestação de garantias. Tanto o Finem como o BNDES automático fornecem possibilidades de investimento para empreendimentos das firmas, sejam estes para ampliação da capacidade produtiva, para modernização das operações das empresas ou ainda em P&D (pesquisa e desenvolvimento), a diferença principal entre as duas linhas é que o Finem fornece crédito para propostas com valuation maior de 10 milhões de reais e o BNDES automático para projetos com montante menor do que isso. Outro produto importante do banco é o Finame, que se refere ao crédito fornecido para aquisição de máquinas e equipamentos voltados para a indústria.

Do gráfico 5, destaca-se que somente os produtos Finem e Finame representam quase 70% do total de desembolsos feitos no período. Pode sugerir, portanto, a partir desta constatação, que o BNDES de fato busca fornecimento de crédito de longo prazo, característica historicamente marcante na dinâmica de concessão de recursos do banco. Ressalta-se ainda a expressividade do cartão BNDES, voltado para micro, pequenas e médias empresas (MPME). Ele foi criado em 2002, já baseado na política de ampliação do microcrédito⁴.

⁴ Fonte: <https://ri.bndes.gov.br/sobre-o-bndes/nossa-historia/#:~:text=Em%20continuidade%20%C3%A0%20pol%C3%ADtica%20de,o%20Cart%C3%A3o%20BNDES%2C%20em%202002>. Acesso em: 28 nov. 2023.

Gráfico 6 – Desembolsos do BNDES acumulados em 12 meses para a indústria (extrativa e de transformação) e desembolsos totais do BNDES acumulados em 12 meses x PIB acumulado últimos 12 meses (R\$ milhões constantes).



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Em um último esforço de análise, dialoga-se sobre a evolução dos desembolsos do BNDES ao longo do tempo abarcado neste estudo. No gráfico 6, ao comparar-se a evolução dos desembolsos do BNDES com os desembolsos para todos os setores (inclusive os não industriais) e traçando um paralelo com a evolução do PIB acumulado no período, evidencia-se uma tendência de que, até 2014, a evolução dos desembolsos do BNDES acompanha a dinâmica do PIB brasileiro – exceto em 2010 e 2012. Contudo, de 2014 em diante, apesar do PIB continuar em evolução, observa-se uma severa contração das atividades do banco, o que pode ser explicado pelo direcionamento político pautado em um arcabouço de redução das atividades estatais, que perdurou até o final da década de 2010. Somente em 2022 observa-se uma leve tendência de recuperação dos investimentos do BNDES (linhas preta e vermelha). Essa constatação vai ao encontro do achado por Pedroso (2023), que demonstra uma redução das atividades do BNDES ao longo da década de 2010.

Em momentos de recessão, esperava-se que a resposta do BNDES como agente anticíclico entrasse em vigor. Consegue-se observar esse movimento na crise de 2008 e na recessão no período 2013-2015. Os desembolsos do BNDES se elevam significativamente nesses dois períodos – vide linhas verticais pontilhadas do Gráfico 6. Contudo, de 2015 em diante é nítida a redução dos desembolsos do banco. Na pandemia do coronavírus (aqui datada entre março de 2020 e dezembro de 2022), não se identifica uma evolução significativa dos desembolsos do banco, de forma a mostrar sua atividade anticíclica. Sugere-se que, fortemente, o governo vigente pautado por questões ortodoxas e neoliberais, com redução da atividade estatal, teve influência nessa diminuição. Assim, no período da pandemia, não se observa de forma significativa a utilização do BNDES como um agente anticíclico por parte do governo central.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou apresentar a dinâmica de desembolsos do BNDES no período entre 2000 e 2022, desagregando os desembolsos por setores de aplicação de recursos, por região e por tipo

de produto fornecido pelo BNDES. Para atingir tal propósito, buscou-se a análise de dados fornecidos pelo próprio BNDES e pelo Banco Central do Brasil.

Considerando-se o BNDES como uma instituição potencializadora do desenvolvimento, o banco possui funções secundárias como fonte de liquidez em tempos de crise (dado seu caráter anticíclico) e pelo fato de ser o principal fornecedor de crédito de longuíssimo prazo para os agentes produtivos (físicos e jurídicos) em território nacional.

Os resultados demonstraram que entre 2000 e 2022 houve elevação dos desembolsos voltados para o setor de comércios e serviços nacional e para a agropecuária, em detrimento dos desembolsos para a atividade industrial. Portanto, argumenta-se que, apesar da indústria ainda receber a maior parcela dos recursos do BNDES no último ano disponível da série histórica, a tendência é que cada vez mais ela perca esse redirecionamento de recursos.

No que tange à destinação dos desembolsos em relação ao porte das firmas, outra mudança fica evidenciada a partir da década de 2010. O BNDES começa a integralizar maior número concessão de crédito para firmas de micro, pequeno e médio porte (MPME), em detrimento do crédito voltado para empresas e indústrias de grande porte. Essa descentralização de recursos – que, no tempo histórico pode ter ficado concentrado na mão de poucas grandes empresas – é mais uma mudança de direção na dinâmica de atuação do BNDES.

Na questão regional, evidenciou-se que os estados que mais se beneficiaram dos desembolsos do BNDES foram: Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Isso reflete os argumentos de Marques e Silva (2021), que dialogam que o polígono do desenvolvimento industrial brasileiro ‘captura’ a maior parcela de recursos do BNDES durante o período de análise.

Outros pontos que chamam a atenção nesta análise são que os desembolsos indiretos (ou seja, aqueles que são feitos dado um banco intermediário credenciado) foram a maior parcela dos recursos do BNDES. Do mesmo modo, dois produtos do BNDES se destacaram como sendo os mais utilizados pelos clientes que procuram o banco: o Finem e o Finame. Como último resultado, dialoga-se que 2015 em diante há uma severa redução nos desembolsos do BNDES – parte de um processo planejado e político de diminuição do banco e da máquina estatal perante a sociedade. Isso é preocupante, pois verificou-se que na pandemia não houve nenhum movimento aparente de elevação dos desembolsos do BNDES para fomentar as atividades empresariais (sejam na indústria, na agropecuária ou no setor de comércios e serviços), o que compromete até mesmo a própria existência do banco como um banco público de investimento.

Conclui-se este trabalho reforçando que a atuação do BNDES como fornecedor de crédito de longo prazo é crucial, dados os problemas estruturais da oferta de crédito de longo prazo no Brasil. Em cenários de taxas de juros elevados, que surgem como consequência de imperfeições da organização econômica mundial capitalista; que surgem de conflitos geopolíticos ou mesmo da ascensão de medidas econômicas neoliberais, o BNDES deveria elevar suas atividades – e não o contrário – fornecendo apoio para empresas de todos os portes, setores e regiões do Brasil.

Estudos futuros podem buscar identificar, ainda, se há correlação desta diminuição das atividades do BNDES com outras variáveis macro e microeconômicas, como a taxa de juros, a disponibilidade de crédito no sistema financeiro nacional como um todo, com o índice geral de preços, com restrições no fluxo de capital estrangeiro, dentre outros fatores relevantes. Outra questão que surge como importante é a crise climática e ambiental que pode requerer novas linhas exclusivas de atuação do BNDES, perante uma necessidade social e ambiental iminente para os próximos anos e décadas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Julio Sérgio Gomes de. **A política de desenvolvimento produtivo**. [São Paulo]: IEDI, 33 p, 2008.

ALVES, Eliete Gonçalves Rodrigues. Uma leitura crítica sobre o desenvolvimento econômico: abordagens conceituais de Alexander Gerschenkron e a concepção de centro e periferia. **Revista Eixo**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 38-45, 2016.

BARBOZA, R. DE M.; FURTADO, M.; GABRIELLI, H. A atuação histórica do BNDES: o que os dados têm a nos dizer? **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 39, n. 3, p. 544–560, set. 2019.

BNDES. **BNDES 50 anos de desenvolvimento**. 2002. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_bndes50anos.html. Acesso em: 20 nov. 2023.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia G. Política industrial do governo Lula. **Texto para discussão**, v. 181, p. 139-174, 2010.

CARNEIRO, Felipe Restituti. **O BNDES e a produtividade industrial**. Dissertação (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Insper, 2021.

CASTRO, Lavinia Barros de. História do Planejamento do BNDES (1983-2014): lições e questões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 42, p. 225-273, 2014.

CHANG, H.-J.; ANDREONI, A. Industrial Policy in a Changing World: Basic principles, neglected issues and new challenges. **Cambridge Journal of Economics** (40 Years Conference), pp. 1-52. 2016.

CHANG, Ha-Joon; ANDREONI, Antonio. Industrial policy in the 21st century. **Development and Change**, v. 51, n. 2, p. 324-351, 2020.

CIMOLI, M.; DOSI, G.; NELSON, R.; STIGLITZ, J. Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation. Oxford and New York: Oxford University Press (versão em português: Instituições e políticas moldando o desenvolvimento industrial: uma nota introdutória. Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Inovação**, v. 6, n. 1, jan/jun, 2007).

CORONEL, D. A.; AZEVEDO, A. F. Z. de; CAMPOS, A. C. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Revista de Economia Política**, v. 34, n. 1, p. 103–119, mar. 2014.

DOSI, G. Institutions and markets in a dynamic world. **The Manchester School**, v. 56, n. 2, p. 119-146, 1988.

FERREIRA, Jhonatan do Rosario. **Análise da atuação do BNDES no contexto da pandemia de Covid-19**. 2023. 40 f. Dissertação (Programa Stricto Sensu em Economia de Empresas) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2023.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. Política industrial: uma visão neo-schumpeteriana

sistêmica e estrutural. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 21, p. 763-785, 2001.

GERSCHENKRON, Alexander. Economic Backwardness in Historical Perspective: a book of essays. Cambridge: **Belknap Press of Harvard University Press**, 1962.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. 2008.

GREENWALD, B.; STIGLITZ, J. Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets. **The Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 101, n. 2, p. 229-264, 1986.

HANLEY, Anne G. Bancos e o desenvolvimento econômico de São Paulo no século XIX. **Brasileiros e Brazilianistas**, p. 25, 2014.

MARQUES, Mabel Diz; SILVA, Raphael de Oliveira. Análise da atuação do BNDES sobre a indústria de transformação. **IV Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação**. Campinas. 2019.

MAZZUCATO, Mariana; PENNA, Caetano. Estado vs. Mercados: uma falsa dicotomia. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, v. 21, p. 8-15, 2015.

NELSON, R. R. What Enables Rapid Economic Progress? What are the needed institutions?. **Research Policy**, v. 37, n. 1, p.1-11, 2008.

PALMA, José Gabriel. Quatro fontes de desindustrialização e um novo conceito de doença holandesa. In: **Conferência de industrialização, desindustrialização e desenvolvimento. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo**, 2005.

PEDROSO, Ludmila Giuli. Efeito da redução dos desembolsos do BNDES nas regiões brasileiras: análise shift-share entre 2010-2019. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, p. 132-151, 2023.

ROSTOW, Walt Whitman. **Etapas do desenvolvimento econômico**: (um manifesto não-comunista). Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

SALERNO, Mario Sergio; DAHER, Talita. Política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal (PITCE): balanço e perspectivas. Brasília: **Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial**, 2006.

SILVA, Raphael de Oliveira; MARQUES, Mabel Diz. Distribuição territorial dos desembolsos do BNDES para a indústria e a infraestrutura entre 2000 e 2018. **Texto para Discussão - IPEA**, 2021.

SOUZA, Eduardo Correia de; RIBEIRO, Priscila Fernandes; MATTOS, Eduardo Souza. Crédito do BNDES, dependência de finança externa, e intensidade de P&D nos setores da indústria brasileira (1998-2014). **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 50, p. 611-645, 2021.

SUZIGAN, Wilson. Experiência histórica de política industrial no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 16, p. 3-19, 1996.

SUZIGAN, Wilson. Industrialização brasileira em perspectiva histórica. **História Econômica & História de Empresas**, v. 3, n. 2, 2000.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política industrial e desenvolvimento. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 26, p. 163-185, 2006.

TAVARES, M. C. et al. O papel do BNDE na industrialização do Brasil: os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980. **Memórias do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 7-10, 2010.

TONI, Jackson de. A retomada da política industrial na agenda federal: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, a PITCE'. In: **Os desafios da política industrial brasileira: Uma contribuição da Agência de Desenvolvimento Industrial (ABDI)**, v. 2014, p. 21-42, 2004.

TORRES FILHO, E. T. O papel anticíclico do BNDES sobre o crédito. In: **Visão do desenvolvimento**, Rio de Janeiro: BNDES, n. 7, 2006.