

**XIII Congresso Brasileiro de História Econômica e
14ª Conferência Internacional de História de Empresas**

Criciúma, 24, 25 e 26 de setembro de 2019



INDUSTRIALIZAÇÃO ATRASADA: A IMPORTÂNCIA DO BNDES NO CASO BRASILEIRO

Gabriel de Castro Kato

INDUSTRIALIZAÇÃO ATRASADA: A IMPORTÂNCIA DO BNDES NO CASO BRASILEIRO

LATE INDUSTRIALIZATION: THE IMPORTANCE OF THE BNDES IN THE BRAZILIAN CASE

Gabriel de Castro Kato¹

RESUMO

A compreensão do processo da industrialização brasileira é fundamental para apreensão de alguns dos fatores determinantes da atual crise brasileira. Tal industrialização ocorreu de forma tardia ou atrasada, tendo sido de suma importância a atuação do Estado em sua condução. A agenda da industrialização por substituição de importações compôs a estratégia de tentativa ruptura do subdesenvolvimento em muitos países da América Latina, inclusive no Brasil. O atual trabalho se propõe a analisar o papel desempenhado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento do processo de industrialização brasileiro. Criado em 1952, em vias da implementação do Programa de Modernização Econômica no segundo governo de Getúlio Vargas, desde sua fundação o Banco esteve sujeito aos condicionamentos externos. O BNDES foi a primeira entidade destinada ao financiamento a longo prazo no Brasil, posteriormente se tornando promotor do Desenvolvimento Social. As atividades desenvolvidas pela entidade foram largamente influenciadas pelas diretrizes dos planejamentos econômicos dos sucessivos governos. A análise da atuação do BNDES deixa evidente a importância deste na superação de gargalos encontrados na condução dessa industrialização atrasada, ao mesmo tempo que ressalta a relevância dos fatores externos nas determinações deste processo. A atual crise brasileira propícia a retomada das discussões sobre a relação do desenvolvimento nacional com as determinações econômicas externas. Enquanto a experiência dos países do leste asiático é apresentada como alternativa, defendemos que o processo de industrialização empregado obteve relativo êxito, porém foi limitado por imposições exógenas. A atual crise parece uma evidência da limitação da resposta adotada como alternativa, a saber o alinhamento aos requisitos dos mercados internacionais, simbolizado pela adoção e manutenção do tripé macroeconômico neoclássico na década de 1990. Defende-se que o aprofundamento de tal alinhamento, evidenciado pela Emenda Constitucional nº 95 de 15/12/2016, atrasa a retomada do desenvolvimento econômico em vez de promovê-lo.

Palavras-chave: Industrialização atrasada, industrialização brasileira, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

ABSTRACT

The understanding of the process of Brazilian industrialization is fundamental for the apprehension of some of the determining factors of the current Brazilian crisis. Such industrialization occurred late or delayed, and the state's function in its conduct was of the utmost importance. The industrialization agenda for import substitution was the strategy of attempting to break underdevelopment in many

¹ Mestrando do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do ABC.

Latin American countries, including Brazil. The current paper proposes to analyze the role played by the *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) in financing the process of Brazilian industrialization. Created in 1952, in the process of implementing the government modernization program in the second Getúlio Vargas government, since its foundation the Bank has been subject to external constraints. The BNDES was the first entity destined to supply long-term financing in Brazil, later becoming a promoter of Social Development.

The activities developed by the entity were largely influenced by the economic planning guidelines of successive governments. The analysis of the BNDES performance makes evident the importance of it in the overcoming of the bottlenecks found in the employment of this delayed industrialization, while at the same time highlighting the relevance of external factors in the determinations of this process. The current Brazilian crisis led to the resumption of discussions on the relationship between national development and external economic determinations. While the experience of East Asian countries is presented as an alternative, we argue that the industrialization process employed was relatively successful, but heavily constrained by exogenous impositions. The current crisis seems to be evidence of the limitation of the response adopted as an alternative, namely the alignment with the requirements of international markets, symbolized by the adoption and maintenance of the neoclassical macroeconomic triptych in the 1990s. It is argued that the deepening of such alignment, evidenced by Brazilian Constitutional Amendment No. 95 of 12/15/2016, delays the resumption of economic development instead of promoting it.

Keywords: Delayed industrialization, Brazilian industrialization, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Introdução

Convencionou-se na literatura econômica a associação do processo de industrialização brasileiro à década de 1930. Tal fato decorre da importância adquirida por este setor uma vez comprometidas as rendas do setor exportador pela Grande Depressão (FURTADO, 1977). Neste trabalho tentaremos analisar o surgimento do processo de industrialização por substituição de importações no Brasil, bem como analisar a importância do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) neste processo. Para análise da importância do Banco revisaremos sua trajetória da atuação neste processo de industrialização via substituição de importações. A participação do Estado, em consonância com as proposições da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), no aprofundamento da Industrialização Substitutiva de Importações também será abordada marginalmente em nossa análise.

Ao longo de nosso estudo tentaremos elucidar alguns dilemas ainda existentes em relação ao tema da industrialização brasileira substitutiva de importações. Abordaremos a discussão sobre os “choques externos”, o financiamento do processo de industrialização, o papel cumprido pelo Estado e a questão das influências externas ao processo. Consideramos a industrialização brasileira como historicamente atrasada, nos termos de Gerschenkron (1962), sendo importante para compreensão deste processo a análise das diferentes variáveis atuantes no processo de industrialização tardia.

Para compreensão da influência de tais variáveis no desenvolvimento nacional, realiza-se na primeira seção um resgate do nascimento da indústria brasileira substitutiva de importações. Na segunda seção procura-se analisar a importância do BNDES no financiamento e execução do processo de industrialização por substituição de importações. A última seção é responsável pelas considerações finais que consistem numa avaliação dos resultados do processo empregado. Para realização de tal avaliação tal traça-se um paralelo com a experiência de industrialização tardia dos países do leste asiático.

O desenvolvimento industrial no Brasil

Assim como em outros países da América Latina que se empenhavam nas exportações de matérias primas, no Brasil a indústria surgiu como complemento a este setor responsável pela geração da riqueza nacional. Implementaram-se primeiramente indústrias de bens de consumo não duráveis e que visavam atender às necessidades das importações. Foram estas, segundo Haber (2008), as cervejarias, indústrias têxteis e de couro, chapelarias, fábricas de celulose, vidrarias.

Os investimentos industriais foram proibidos no Brasil de 1795 a 1808, só voltando a serem permitidos com a vinda da corte para a colônia. Mesmo após a liberação, as condições ainda eram desfavoráveis dados os acordos de comércio firmados com a Grã-Bretanha. Tais acordos desfavoreceram os investimentos industriais ao longo de sua existência, até 1844. Foi somente a partir da década 1860 que se consolidou o desenvolvimento industrial no Brasil. A expansão monetária resultante das despesas com guerra do Paraguai, além de incentivar o investimento industrial, acabou por exigir do governo a adoção de medidas anti-inflacionárias que resultaram na criação de barreiras aduaneiras (SUZIGAN, 2000).

Estas indústrias se desenvolveram lentamente e em função do setor exportador, só atingindo maior autonomia nas últimas duas décadas do século XIX, após a consolidação da malha ferroviária que escoaria a produção do café nacional, evidenciando sua dependência do setor exportador. Apesar deste desenvolvimento, Haber (2008) ressalta o relativo atraso no desenvolvimento de bases industriais importantes como a produção de aço e de cimento, que só viriam a se desenvolver a partir de finais da década de 1910. Em compensação, já se desenvolviam indústrias de bens intermediários (como a juta nacionalmente produzida que embalava as exportações de café), além da produção de bens de capital como navios e maquinarias destinadas a produção agrícola, ainda em pequena escala.

Essa indústria local que se instalava provou ser dependente do setor exportador e foi favorecida pelo bom desempenho deste no período, resultando em sua rápida expansão. O México tinha, em 1890, uma indústria têxtil pequena se comparada à da Argentina, ainda assim ela representava duas vezes a indústria têxtil brasileira. Em 1905 a indústria têxtil brasileira já era a maior da América Latina. Já em 1914 produtos têxteis estrangeiros tinham sido varridos do mercado pelos produtores nacionais de tecidos, só restando importações de tecidos finos (HABER, 2008).

Para Suzigan (2000), o período de 1880 a 1895 foi importante no que se refere à expansão dos investimentos na indústria de transformação. As rendas geradas no setor exportador, a expansão da malha ferroviária nacional e o aumento da imigração impulsionaram o desenvolvimento industrial. Em 1912/13 o investimento industrial atingia seu mais elevado nível em todo o período anterior a 1939. A combinação entre proteção aduaneira e valorização da taxa real de câmbio, dado o contexto de crescimento econômico, resultou na expansão dos investimentos industriais.

A I Guerra Mundial impactou de maneira ambígua o processo de industrialização brasileira. Suzigan (2000) calcula que o nível de importações de maquinarias e equipamentos durante os anos de 1915 e 1916 foi reduzido a apenas 12% do nível de 1913. Representando em 1918, ainda, apenas 18% do nível de 1913. Essa queda no investimento é apresentada como resultado da economia de

guerra instaurada nos países centrais, principais exportadores de bens de capital para o atendimento da demanda nacional, e das conseqüentes quedas nas rendas do setor exportador e aumentos dos preços dos bens de capital importados.

Apesar de todos esses problemas, a Guerra representava também um incentivo à industrialização. Em sua análise, Suzigan (2000) destaca novos investimentos para produção de matérias primas anteriormente importada (Carbonato de cálcio, anilinas, e produtos de metais). Ocorreram, também, investimentos em setores que visavam atender as demandas geradas pela guerra, seja no atendimento dos países que estavam em guerra ou nas demandas insatisfeitas devido a este direcionamento das economias para a guerra. Contudo, o desempenho da indústria no período não foi satisfatório se comparado aos anos anteriores ou ao “auge da economia exportadora”, que viria nos anos seguintes.

Após a recuperação da estabilidade internacional, uma vez terminada a Guerra em 1919, a economia brasileira voltou a crescer. Em termos de Produto Interno Bruto (PIB), na década que se inicia em 1919, o crescimento atingiu uma média de 7,3% ao ano. A condição favorável provinha ainda, principalmente, do setor exportador e as flutuações na taxa de câmbio. A crise da economia cafeeira do final da década e as conseqüentes políticas de valorização do café acabavam por depreciar a taxa de câmbio nacional, tornando os bens importados mais caros e os bens nacionais mais competitivos. Apesar da redução da atividade econômica nacional nos finais da década, a economia industrial continuou a ampliar seus investimentos até 1929 (SUZIGAN, 2000).

Ao término da guerra, a readoção do padrão-ouro em 1925, sistema que regulava o comércio internacional antes da guerra e operava na redução dos desequilíbrios das reservas no sistema de comércio internacional liberal inglês, acabou por se fortalecer os desequilíbrios que viriam a resultar na Grande Depressão, uma vez que tal sistema não se adaptava adequadamente às medidas protecionistas adotadas pelos países no período Entre Guerras. Tais desequilíbrios já podiam ser percebidos nos países latino-americanos antes da Crise de 1929, na forma de instabilidades nos mercados internacionais. Com a quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 24 de outubro de 1929, comprometia-se, no curto prazo ao menos, grande parte da renda brasileira que dependia da estabilidade dos mercados de *commodities*, sendo que a indústria instalada ainda não se mostrava capaz de sustentar o crescimento da renda (BULMER-THOMAS, 2009).

Segundo Bulmer-Thomas (2009), na década de 1930, o Brasil não teve o melhor nem o pior desempenho da América Latina. As reduções nos volumes das exportações brasileiras ficaram em torno de 25%, porém esta queda no volume foi acompanhada da redução nos preços, acarretando

numa intensa redução do nível de renda nacional. Neste contexto, o pior era a manutenção das taxas de juros fixas sobre as dívidas externas do país. Num cenário de redução da renda nacional, tais encargos sobre as dívidas exigiam uma parcela cada vez mais significativa do valor total das exportações, já em declínio, para sua satisfação. A capacidade de atuação do governo foi reduzida pela queda nas suas arrecadações, até então provenientes em grande parte dos impostos sobre as importações e exportações, e pela escassez de empréstimos estrangeiros, dificultando a atuação governamental frente ao cenário de crise.

Apesar das dificuldades enfrentadas e da queda nos índices econômicos, o Brasil ao longo da Grande Depressão recuperou-se consideravelmente mais rápido que o restante dos países afetados pela crise. As políticas de valorização do café e o aumento favorável nos preços do açúcar nacional foram decisivos na retomada do ritmo de crescimento brasileiro, que já em 1933 apresentava níveis semelhantes ao de 1929. Neste processo de recuperação foi crucial o abandono do padrão-ouro por parte dos países centrais. Apesar de implicar na necessidade dos países de lidarem com suas taxas de câmbio, o abandono do padrão-ouro possibilitou a atuação dos governos por meio de políticas econômicas e cambiais (BULMER-THOMAS, 2009).

Suzigan (2000) calcula que, no período, a renda real nacional cresceu apenas 1,3% em 1930 e declinou em 6,7% e 4,3% nos anos posteriores, 1931 e 1932 respectivamente, só vindo a crescer novamente após 1933. Com a depreciação da taxa real de câmbio aliada à elevação dos tributos aduaneiros, o Brasil estabeleceu um cenário favorável a expansão da atividade industrial interna, com a elevação do custo dos bens importados à níveis vigentes durante a Primeira Guerra. Foi nesse período que Celso Furtado identificou o deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira. O autor, partindo de sua análise keynesiana do nível de renda nacional, identifica em 1930 o ano de inflexão da economia brasileira. Foi a partir da crise e do comprometimento das divisas externas que o setor industrial passou a ser o mais importante na produção nacional (FURTADO, 1977).

A indústria nacional, que até então para Furtado (1977), concentrava-se essencialmente na produção de bens não duráveis passou a expandir suas ramificações. O comprometimento das rendas do setor exportador aliado à crescente demanda por bens de produção para o atendimento da demanda interna anteriormente atendida pelas importações pressionava a estrutura industrial. O autor relata o bom desempenho do setor de produção de bens de capital e intermediário no período da crise, citando os exemplos das indústrias de ferro, aço e cimento que pouco sofreram com a crise, já retomando o crescimento em 1931. Em 1932, a produção dessas indústrias havia aumentado em 60% com relação à de 1929 (FURTADO, 1977).

Os dados apresentados por Haber (2008) para a indústria brasileira no período confirmam essa tendência. Utilizando-se de dados sobre a indústria têxtil algodoeira, o autor afirma que houve queda na lucratividade da indústria nos primeiros anos, mas já em 1931 a taxa de lucro desta indústria voltou a crescer. Para Haber (2008), a depreciação das taxas reais de câmbio foi fundamental para o crescimento econômico desempenhado pelos países da América Latina no período. Tal depreciação era responsável tanto pela recuperação dos índices da economia exportadora, devido ao aumento da competitividade das exportações no mercado internacional, quanto pela proteção à indústria nacional, via elevação dos preços dos produtos industriais importados.

Passados os efeitos imediatos da crise, a indústria retomou seu crescimento. As políticas adotadas na tentativa de manter o nível de renda nacional geravam um forte estímulo a produção nacional, uma vez que os produtos importados estavam encarecidos. Durante a década de 1930, a taxa de câmbio brasileira permaneceu em níveis desvalorizados, no geral, e continuou a ser o principal determinante dos altos custos dos produtos importados. Porém, a imposição de restrições não tarifárias às importações, como resultado dos deficit no Balanço de Pagamentos brasileiro, foi provavelmente mais importante para a proteção da produção interna do que a elevação dos preços dos bens importados (SUZIGAN, 2000).

O desempenho da indústria no período, conforme evidencia Suzigan (2000), se deve em grande parte a utilização de capacidade instalada anteriormente. Destacam-se, porém, os novos investimentos feitos no período que destinavam-se às indústrias de substituição de importações como de cimento, metalomecânica, ferro e aço, papel e celulose, produtos de borracha, óleos de caroço de algodão e têxteis. Tal tendência confirma o crescimento da participação da indústria nacional no atendimento das demandas nacionais já em setores estratégicos, não mais se restringindo à produção de bens de consumo não duráveis.

A produção industrial líquida brasileira cresceu a uma taxa anual de 7,6% no período de 1932 a 1939. Sendo que em 1939 a indústria brasileira era responsável pela contribuição com uma parcela de 14,5% do PIB nacional. Apesar dos progressos obtidos em setores como a produção de bens de capital (cujas participação no valor agregado atingiu 4,9%), em 1939 a indústria nacional sofria com limitada capacidade produtiva que estrangulava diversos setores. Em resposta a tais limitações, as indústrias passavam a empregar uma proporção maior de trabalhadores/capital. “Na verdade, os insumos do trabalho ‘explicam’ a maior parte do crescimento da indústria brasileira nos anos de 1930, pois os aumentos de produtividade foram reduzidos” (BULMER-THOMAS, 2009, p. 66). Os investimentos industriais ainda mantinham vínculos com a economia exportadora e seu desempenho,

especificamente com relação a geração de divisas que possibilitassem a criação de capacidade de importação dos bens de capital e de expansão da produtividade da indústria nacional.

Celso Furtado obtém resultados semelhantes para o período de 1929 a 1937, o crescimento da produção industrial teria ficado em torno de 50%, sendo que a produção para o mercado interno teria crescido mais de 40%. Mesmo no cenário da depressão, a renda nacional teria crescido 20% ao longo dos três anos, representando um incremento per capita anual de 7% (FURTADO, 1997). Já em 1939 a indústria começava a sofrer os efeitos da II Guerra Mundial, com dificuldade de acesso à importações de bens de capital e intermediários, e, mais uma vez, os investimentos industriais se viam comprometidos pela dependência do setor externo. Porém, agora com uma estrutura consideravelmente consolidada a indústria nacional pôde responder rápida e satisfatoriamente aos desequilíbrios gerados pela guerra, diferentemente do ocorrido ao longo das anteriores crises externas (SUZIGAN, 2000).

O Brasil foi o primeiro país latino-americano a declarar formalmente sua participação no período da segunda guerra mundial. Segundo Bulmer-Thomas (2009) os resultados vieram logo, aumentam-se no período as exportações de minérios e matérias primas, resultando num aumento expressivo das reservas externas nacionais, um aumento de 635% no período de 1940 à 1945. A situação econômica nacional melhorava, principalmente apoiada na recuperação da capacidade do setor exportador durante o período do conflito. Na indústria, porém:

Operaram forças contraditórias. Decerto a escassez de produtos importados estimulava novos esforços para sua substituição, mas esses mesmos esforços eram limitados, por sua vez, pela diminuição das importações fundamentais de bens de capital. O resultado líquido foi a continuação do crescimento industrial já registrado na década de 30, mas com uma nova propensão para os bens de capital e os insumos básicos. (BULMER-THOMAS, 2009, p. 88)

Haber (2008) ressalta o processo de consolidação dos interesses da classe trabalhadora no período. Com a ascensão dos governos populistas na América Latina, as coalizões que sustentavam tais governos cobravam medidas voltada à manutenção de uma elevada taxa de ocupação. Considerando tais demandas, as autoridades locais implementavam políticas protecionistas aos produtos nacionais. Tais medidas estavam plenamente em linha com os delineamentos da política econômica do período, que desde o pós-guerra vinha sendo direcionada para o suprimento dos problemas crônicos com o Balanço de Pagamentos nacional.

Aliado à queda na participação das exportações na geração da renda nacional após o término do conflito, somava-se agora a escassez de fluxos estrangeiros de capital, destinados prioritariamente à reconstrução dos países afetados pela guerra. Neste contexto, a indústria brasileira se desenvolveu

principalmente voltada para o mercado interno, num processo de desenvolvimento definido por Maria da Conceição Tavares (1972) como “fechado e parcial”. Ou seja, um processo de industrialização necessariamente voltado ao atendimento da demanda interna e visando a solução dos gargalos estruturais identificados.

O governo Dutra foi marcado pela sua acessão ao poder com ideais liberais, porém uma vez confirmada a inexistência dos fluxos externos esperados de capital tais ideais foram rapidamente abandonados. Apesar do cenário externo favorável no período da guerra, uma vez cessados os fluxos de capital estrangeiros, começaram a pesar sobre o balanço as importações necessárias ao progresso da industrialização substitutiva de importações. A breve experiência liberal terminou em 1947, com a suspensão das reduções tarifárias. Neste mesmo ano foram retomados os controles sobre importações, tamanho o déficit no Balanço de Pagamentos. O controle das exportações evoluiu posteriormente para um sistema de taxas múltiplas de câmbio, visando a viabilização das importações essenciais ao desenvolvimento industrial. Tais mecanismos de proteção a atividade nacional só seriam suplantados ao final da década de 1950 (BULMER-THOMAS, 2009).

O segundo governo Vargas representou a intensificação da atuação estatal na economia nacional. Além dos mecanismos de proteção implementados, o governo atuava diretamente no provimento da estrutura produtiva nacional. Houve um aumento expressivo do número de firmas estatais e financiamentos a projetos de infraestrutura na primeira década de 1950. Os investimentos eram realizados principalmente mediante expansão do nível liquidez nacional. Com a crise internacional decorrente da recuperação dos países afetados pela guerra e a conseqüente inundação dos mercados internacionais, as divisas geradas pelas exportações brasileiras estavam em queda e tais investimentos se mostraram insustentáveis. Haber (2008), com base nos dados de A. Taylor (1998) afirma que, no Brasil ao final da década de 1950, a taxa nominal proteção à indústria alcançava 328% para produção de bens de consumos duráveis, 260% para bens não duráveis, e taxas acima de 80% para as outras ramas industriais.

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a industrialização brasileira

Em 1952 foi criado o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE). O segundo governo Vargas implementou o Programa de Modernização Econômica, onde previam-se aportes de capitais a serem realizados por entidades financeiras internacionais como o Eximbank e o Banco Mundial, visando a modernização da infraestrutura nacional. Foi visando a consolidação de tal plano e a viabilização dos aportes estrangeiros que se criou o BNDE (ARAÚJO *et al*, 2011).

Até a criação do banco, um dos maiores gargalos ao desenvolvimento industrial brasileiro era a carência de uma entidade destinada ao financiamento a longo prazo. Apesar da existência de diversas entidades destinadas ao financiamento da atividade econômica, como a Sumoc ou o Banco do Brasil, o BNDE foi a primeira entidade destinada ao financiamento a longo prazo no Brasil. Contudo, a previsão de generosos aportes externos não se verificou, tendo o banco constituído-se principalmente sobre o adicional instituído de 15% sobre o imposto de renda. Devido a sua pequena dimensão inicial, o banco atuou principalmente na formulação de projetos econômicos, tendo tido participação ativa na formulação do Plano de Metas e no Plano Trienal, nos governos Kubitschek e Goulart (ARAÚJO *et al*, 2011).

Nos primeiros anos do BNDE, durante os governos Vargas e Kubitschek, pode-se identificar uma atuação no sentido da promoção prioritária do setor industrial nacional. Até a execução do plano de metas sua atuação foi voltada principalmente à viabilização dos planos elaborados pela CMBEU, com importantes atuações, também, na reconstrução de vias férreas e investimentos em empresas de eletricidade, setores que estrangulavam o desenvolvimento industrial nacional. Mesmo assim, a maioria dos planos elaborados tiveram de ser adaptados à escassez inicial de recursos do banco. Além da inexistência do volume esperado de fluxos externos, apenas 38,9% dos recursos gerados pelo adicional sobre o imposto de renda foram destinados ao banco.

Com o objetivo de elevar a efetividade da atuação do Banco provendo-o de fundos foram criados, em 1955, instrumentos tributários destinados a obtenção de fundos (denominados “Recursos Vinculados”). Tais fundos eram providos pela taxa sobre consumo de determinados bens e destinavam-se a promoção de investimentos em projetos determinados pela legislação. Existiam fundos para eletrificação, renovação e melhoramento das ferrovias, pavimentação, etc. (ARAÚJO *et al*, 2011). Uma expressão da baixa efetividade do banco em seus primeiros anos são os dados apresentados nos estudos de Araujo *et al* (2011) sobre as inversões realizadas pelo banco no período de 1953 e 1954 que representaram apenas 5,7% dos investimentos totais realizados no período de 1952 a 1965. Além disso, nestes primeiros anos identificou-se uma elevada concentração dos investimentos nos setores de energia elétrica e ferrovias, somando a monta de 91% do total da atuação do banco.

Entre 1954 e 1955 evidenciou-se uma tendência à diversificação da atividade do banco, sendo que o setor industrial atingiu neste ano 20% de participação nos projetos financiados. No período se destacam os investimentos nos setores automobilísticos e químico realizados pelo banco,

respectivamente direcionados a Fábrica Nacional de Motores (FNM) e a Companhia Nacional de Álcalis (ARAÚJO *et al*, 2011).

No período posterior, com a ascensão do presidente Kubitschek o projeto desenvolvimentista nacional continuou a progredir, ainda que com outros protagonistas. O período foi marcado pelo alto nível de desenvolvimento e pela elevação da participação da indústria na geração da renda nacional. O PIB brasileiro cresceu a taxas médias de 8% ao ano, sendo que a participação da indústria cresceu de 26,6% em 1955 para 33,2% em 1960. Neste período, o banco que até então tinha tido dificuldades na mobilização de recursos passa a ser a principal entidade responsável pela consolidação das ações desenvolvimentistas (DIAS, 1996).

O BNDE foi uma ferramenta amplamente utilizada para consolidação do Plano de Metas, uma vez que este previa largos investimentos em diversos setores sem utilização da expansão da oferta monetária. Tal objetivo foi alcançado em parte pela larga utilização da Instrução 113 da Sumoc para realização de investimentos diretos estrangeiros, e em parte pela atuação do banco. Na realidade, segundo dados da presidência da república, apresentados por Araujo *et al*. (2011), “O BNDE dispunha de 44.200 milhões de cruzeiros, dos quais 80% seriam destinados a execução do Plano de Metas e o restante a outros projetos” (ARAÚJO *et al*, 2011, p. 126).

Dentre outras fontes de recursos canalizadas pelo governo no banco para viabilização do Plano de Metas, ressalta-se a importância dos recursos provenientes do adicional criado sobre o imposto de renda, que chegou a ser plenamente repassado para o banco nos anos de 1959 e 1960. Foram criados também diversos novos fundos vinculados, visando a elevação da atuação setorial do banco. Ao final da década o banco tinha firmado 133 projetos de financiamento, chegando alguns deles a se destinarem a implementação da indústria nacional de bens e equipamentos e de papel e celulose.

Nos primeiros anos da década de 1960 o Brasil sofreu com o agravamento de sua situação econômica. Elevaram-se as taxas de inflação acompanhadas da queda no crescimento do PIB, além do agravamento dos deficit do Balanço de Pagamentos. Os deficit nacional elevou-se de uma média de Cr\$ 25 bilhões ao ano no período de 1956 a 1960 para Cr\$ 102 bilhões de em 1961 chegando a atingir Cr\$ 214 bilhões em 1962 (DIAS, 1996). Tal situação se agravou com a crise política ocorrida no período. Com a renúncia de Jânio Quadros e a adoção do regime parlamentarista foram reduzidas as possibilidades de atuação frente ao cenário de crise. Somente em 1963, com a recuperação do projeto presidencialistas por meio de plebiscito, e o anúncio do Plano Trienal que este cenário deprecatório começa a se reverter. O Plano Trienal não logrou o sucesso almejado principalmente

devido à dificuldade de renegociação das dívidas externas e a alta propensão para a importação da economia nacional.

Com o Golpe Militar em 1964 e a ascensão ao poder de Castelo Branco, num período onde a taxa de inflação atingia o nível de 82% ao ano com um crescimento do PIB de apenas 0,6%, tinha como desafio a retomada do desenvolvimento econômico. O Plano de Ação Econômica do Governo foi elaborado para dar resposta a tal demanda. Levou-se a cabo um ajuste macroeconômico de curto prazo, apoiado pelo arrocho salarial imposto pela política de reajustes implementada. Realizaram-se, também, importantes reestruturações no sistema financeiro nacional, com a criação do Banco Central, do Conselho Monetário Nacional, do Sistema Financeiro Nacional (SFN), Banco Nacional de Habitação (BNH) e com a criação de diversos bancos voltados à realização de investimentos a longo prazo.

O papel cumprido pelo BNDE neste período foi secundário, sem grande crescimento de sua atuação. Considerando que o período foi marcado pela realização de ajustes macroeconômicos de curto prazo, implicando no abandono do apoio as políticas econômicas voltadas ao desenvolvimento. De qualquer maneira, ambos os governos Goulart e Castelo Branco tentaram fortalecer a entidade estatal. Foram realizadas importantes ações no sentido de provimento de fundos para atuação do banco, tal como a criação do Fundo Nacional de Investimentos (FUNAI). Instrumento que rapidamente se tornou responsável por aproximadamente 30% dos recursos do Banco em 1964.

Os esforços para o provimento de novas fontes de recursos para a atuação do BNDE resultaram na criação do Imposto sobre Operações Financeiras, em 1966. Tais recursos constituíam reserva monetário do Banco Central, podendo ser destinada ao BNDE, caso determinado pelo Conselho Monetário Nacional. Além disso, no período do governo Castelo Branco houve uma melhoria nas relações com os países centrais, numa política considerada amigável ao capital estrangeiro. O BNDE passou a ser responsável pela intermediação dos fundos obtidos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e outros acordos internacionais.

Neste período, Araujo *et al.* (2011) evidenciam a predominância das operações vinculadas à indústria, que atingiram um total de 92% em 1963, relegando aos serviços de utilidade pública como transportes e geração de energia um papel secundário no período. Entre 1952 e 1967 houve uma mudança perceptível nos direcionamentos das operações do banco. Enquanto em sua atuação inicial o banco se mostrou um importante instrumento para o financiamento dos investimentos em serviços de utilidade pública, representando 69,8% do total de suas operações entre 1952 e 1960, nos períodos

posteriores as operações destinadas a indústria cresceram de maneira notória, atingindo um total de 82,6% das operações financiadas pelo banco entre 1964 e 1967.

Nos anos posteriores ao término do mandato de Castelo Branco, foi inaugurado o período que seria consagrado na literatura econômica brasileira como o “Milagre Econômico”. Sob o comando de Delfin Neto no ministério da fazenda, foram adotadas medidas heterodoxas para o combate da inflação. A atuação governamental de combate à inflação passou a combater a inflação pela redução dos custos produtivos, não mais por medidas restritivas. Foi criada a Comissão Nacional de Estabilização de Preços (posteriormente substituída pela Comissão Interministerial de Preços – CIP) e implementado um sistema de controle de preços.

O período apresentou taxas de crescimento médias de 10% ao ano, principalmente apoiadas na utilização da capacidade ociosa do parque industrial, promovida pelo sistema de controle de preços. Além de diversos programas de incentivos e subsídios, um sistema tributário regressivo. Durante a implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) e do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) a atuação do BNDE foi destacada como veículo para realização dos investimentos em capital fixo propostos pela segunda etapa do PED. Já no período do PAEG a função principal do banco seria auxiliar o empresariado nacional na construção da “Grande Empresa Nacional”, protegendo os setores prioritários, promovendo a concentração, inovação e economias de escala. Tal papel foi viabilizado principalmente pela atuação dos fundos vinculados, sendo o principal expoente o FINAME (ARAÚJO *et al*, 2011).

Neste período, com a atuação do banco voltada ao cumprimento das proposições do PED e do PAEG, houve elevação da predominância de operações vinculadas ao setor industrial, relegando aos serviços de utilidade pública a parca participação de 9,22% no total das operações aprovadas pelo banco no ano de 1973. Os autores defendem que tais características determinam a atuação do banco neste período, voltado principalmente ao desenvolvimento do setor industrial, com sua atuação centrada no apoio financeiro, não mais na parte técnica como no período anterior.

Visando o cumprimento do estipulado pelo II PND do governo Geisel, foi realizado um novo ciclo de investimentos em infraestrutura na economia brasileira, principalmente financiado pelo endividamento externo. Tal plano buscava de forma concomitante a consolidação da instalação da indústria pesada, a internalização da produção de bens de capital e o complemento da capacidade produtiva de insumos básicos e bens intermediários.

Mais uma vez o BNDE teve de se adaptar as condições impostas pelas disputas no âmbito político. Sua atuação ao longo do final da década de 1970 teve de se alinhar: i) com a expansão de

suas fontes de recursos, uma vez que a viabilização do projeto da Grande Empresa Nacional se daria pela atuação dos fundos geridos pela entidade, ii) a delimitação de sua atuação junto ao setor privado, uma vez que o setor público financiava-se com subsídios via empréstimos estrangeiros e iii) o processo de reorganização do banco, com a criação de diversas subsidiárias como a EMBRAMEC, FIBASE S.A., IBRASA, empresas criadas visando o fortalecimento da atividade do setor privado.

No quinquênio 1974 – 1979 o BNDE registrou um crescimento médio de seus recursos de aproximadamente 21% por ano, índice bastante elevado quando comparado ao crescimento econômico de 3,6% ao ano no governo Médici. No período foi retomada a tradição do banco na elaboração do planejamento setorial, sendo que a entidade foi responsável pela elaboração do Primeiro Plano Quinquenal de Ação, que visava delimitar a atuação do banco para viabilização da execução do II PND.

Confirmando a tendência dos anos anteriores, a atuação do BNDE continuou a se concentrar no financiamento à atividade privada nacional, sendo que no ano de 1977 o total de recursos destinados às obras de Serviços Públicos representava apenas 3,33% do total aportado pelo banco, enquanto os financiamentos à indústria nacional perdiam peso, devido a criação de novos fundos vinculados e das empresas subsidiárias, porém continuavam a representar a maioria das operações aprovadas no ano, com um total de 29,85% (ARAÚJO *et al*, 2011).

O cenário econômico latino-americano foi marcado pela crise da dívida externa nos anos posteriores ao Segundo Choque do Petróleo e a elevação da taxa de juros norte-americana. Com a máquina pública tendo sua atuação limitada pela expansão da dívida, o BNDE voltou-se ao apoio das empresas privadas gravemente afetadas pela crise. No período de 1980 o banco viu suas fontes de recursos reduzirem-se em 18%, sendo que no ano posterior a contração continuaria com redução de mais 12%, dado a estratégia tipicamente ortodoxa adotada para o combate da crise da dívida externa.

O BNDE voltou a desempenhar um papel secundário na execução da política econômica neste período. Num cenário onde as prioridades eram os ajustes macroeconômicos, controle da inflação e a geração de superavit comerciais, a atividade do banco tomou novos direcionamentos estratégicos. Diminuiu-se substancialmente a parcela de recursos destinada às indústrias de bens de capital, que de 1976 a 1978 tinham recebido 59,9% do total dos recursos, tendo no triênio subsequente recebido apenas 3,1%. Os recursos agora escassos eram destinados principalmente aos setores de Insumo Básicos e Infraestrutura, recebendo 40,3% e 38% das operações aprovadas entre 1979 a 1982, sendo que suas participações no período anterior eram apenas 5,1% e 2,9% do total das operações aprovadas (ARAÚJO *et al*, 2011).

A crise da dívida externa na de 1980 forçou o banco a reestruturar suas operações. Além da mudança na tendência geral de atuação, o BNDE passou a financiar um número crescente de projetos nas áreas de produção agrícola, educação, saúde e habitação. A partir do decreto de lei número 1940 de 25 de maio de 1982, foi criado o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) com o objetivo de captar recursos para o empreendimento das atividades do BNDE nas áreas de desenvolvimento social. Foi a partir da criação do FINSOCIAL que se adicionou a letra S ao acrônimo BNDE, tornando-se BNDES. No primeiro ano o FINSOCIAL era responsável por mais de 13% dos recursos do banco, sendo que os fundos se constituía sobre a contribuição imposta pela lei de 0,5% da renda bruta das empresas. Uma vez imposta a impossibilidade de se prosseguir no apoio a um projeto desenvolvimentista nacional, devido à crise da dívida externa, o banco se voltou para financiar da forma mais eficiente possível o desenvolvimento com seus escassos recursos. O banco reduz sua atuação enquanto promotor do desenvolvimento via fortalecimento do processo de industrialização e passa a exercer atividades em setores como a educação, saúde e habitação.

Considerações Finais

O processo de industrialização empregado pelos países da América Latina, dos quais abordamos o caso brasileiro mas que estende-se as experiências mexicana e argentina, é apontado como tendo sido mal sucedido. As críticas usualmente abordam a intervenção estatal, na forma do protecionismo e das empresas públicas, que resultariam em distorções nos incentivos e ineficiência da estrutura produtiva (HABER, 2008). Considerando a análise comparativa de outros casos de industrialização atrasada, tais críticas não se justificam. A análise de Amsden (1989) da industrialização tardia da Coreia do Sul destaca justamente a importância da atuação governamental na determinação destes incentivos “errados” utilizados para superar as penalidades do atraso.

Outro ponto comumente apontado como equívoco neste processo é a opção pelo aprofundamento da estratégia de substituição de importações empregada frente a primeira crise do petróleo e em resposta à crise do nacional desenvolvimentismo. A marcha forçada adotada pelo governo Geisel, via implementação do II PND, foi responsável pela implementação dos últimos elos de uma cadeia produtiva completa e possibilitaram o alívio das tensões no balanço de pagamentos no período posterior. Estratégia semelhante foi adotada pela Coreia do Sul no período conhecido como “*The Big Push*” no período de 1973 a 1979 (AMSDEN, 1989). Apesar de também financiada por empréstimos estrangeiros, a proporção do débito externo sul-coreano na produção nacional

permaneceu inalterada no período, muito diferente do ocorrido nos países da América Latina onde o período foi marcado pela crescente pressão causada pelo endividamento externo.

A atual crise parece uma evidência da limitação da resposta adotada como alternativa, a saber o alinhamento aos requisitos dos mercados internacionais, simbolizado pela adoção e manutenção do tripé macroeconômico neoclássico na década de 1990, pós consenso de Washington. O aprofundamento de tal alinhamento, evidenciado pela Emenda Constitucional nº 95 de 15/12/2016, atrasa a retomada do desenvolvimento econômico em vez de promovê-lo. Amsden (1989) ressalta a importância de fatores como a diversificação dos grandes grupos de negócios, os “*chaebols*”, a oferta abundante de gerentes competentes e de força de trabalho educada a baixos custos. Haber (2008) ressalta o abismo produzido pela condução do processo de industrialização tardia em países com histórico de baixos incentivos no processo educacional.

Sendo assim, não compreende-se a alternativa de limitação dos gastos públicos e consequente restrição dos investimentos em setores como a educação como uma política que possa promover o desenvolvimento a longo prazo. Aparentemente tais medidas atendem a interesses estrangeiros e de parcelas minoritárias da sociedade brasileira. A integração nacional aos mercados internacionais não tem produzido o desenvolvimento proposto por seus defensores. A comparação com o caso de industrialização atrasada da Coreia do Sul permite inferir sobre a importância de fatores como a distribuição de renda, a exigência de contrapartidas aos incentivos oferecidos (como as exigências de exportações empregadas pelo governo sul-coreano) e a importância da educação no êxito da condução dos processos de industrialização tardia.

O financiamento aos investimentos de caráter “social” realizados pelo BNDES podem se constituir em uma importante ferramenta na superação das limitações impostas pelos baixos incentivos históricos aos setores sociais resultantes do processo de colonização brasileiro. A manutenção de políticas de microcrédito pelo banco auxiliam o processo de distribuição de renda. Contudo tais políticas ainda representam uma parcela bastante restrita dos recursos empregados pelo banco. No site do BNDES é possível averiguar as estatísticas operacionais de 1995 em diante, fica evidente a permanência da predominância de investimentos em infraestrutura (43,9% no ano de 2018) e voltado ao financiamento das empresas de grande porte. (68,4% do total em 2014, ano de maior atuação e 55,3% no ano de 2018) (BNDES, 2019).

Referências Bibliográficas

AMSDEN, Alice Hoffenberg. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press, 1989.

ARAUJO, Victor Leonardo de et al. *La experiencia brasilenã con bancos de desarrollo: El caso del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil*. In: ROUGIER, Marcelo (org.). *La Banca de Desarrollo en América Latina: Luces y sombras en la industrialización de la región*. Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires, p. 111-183, 2011.

BENNATTI, Adriana Souza. *Processo de Substituição de Importações: Uma estratégia de desenvolvimento para América Latina. Experiências comparadas – Brasil e México*. São Paulo: USP, 2010 (Dissertação de Mestrado em Integração da América Latina).

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Estatísticas Operacionais do Sistema BNDES*. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/estatisticas-operacionais-sistema-bndes>. Acesso em 10 de mai. 2019.

BULMER-THOMAS, Victor. *As economias latino-americanas, 1929-1939*. In: BETHELL, Leslie (org.) *História da América Latina: a América Latina após 1930*. São Paulo: Edusp, p. 19-77, 2009.

CÁRDENAS, Enrique. El mito del gasto público deficitário en México: 1934-1956. *El Trimestre Económico*, Ciudad de México, nº 300, pp 809-840, Outubro-Dezembro 2008.

DIAS, José Luciano de Mattos. *O BNDE e o Plano de Metas – 1956/61*. BNDES: Biblioteca Digital, 1996. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2381/3/O%20BNDES%20e%20o%20Plano%20de%20Metas-final_P.pdf. Acesso em 12 de mai. 2019.

FERRER, Aldo. *A Economia Argentina: De suas origens ao início do século XXI*. Buenos Aires: Elsevier, 2004.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 15ª ed. São Paulo: Editora Nacional, 1977.

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

HABER, Stephen. *The political economy of industrialization*. In: BULMER-THOMAS, Victor et al. (orgs.). *The cambridge economic history of latin america: Volume II – The long twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

PREBISCH, Raul. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Boletín Económico de la América Latina*, Cepal, 1949.

SUZIGAN, Wilson. *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo: Hucitec, 2000.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, 3ª Ed., Zahar, Rio de Janeiro, 1974.