

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**FINANCIAMENTO DO BNDES À INDÚSTRIA ENTRE
1964 - 1980**

DIOGO DA SILVA MARQUES
matrícula nº: 110122350

ORIENTADOR(A): Prof. Ricardo Bielschowsky

NOVEMBRO 2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**FINANCIAMENTO DO BNDES À INDÚSTRIA ENTRE
1964 - 1980**

DIOGO DA SILVA MARQUES
matrícula nº: 110122350

NOVEMBRO 2016

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do(a) autor(a)

AGRADECIMENTOS

Para realização desta monografia recebi muita ajuda, por isso devo agradecimentos sinceros. Agradeço à minha família por todo apoio que recebi para que pudesse realizar este trabalho com tranquilidade e segurança. Aos amigos que me ajudaram a refletir em momentos de sobrecarga emocional. À Dulce Monteiro Filha que no início da composição deste trabalho me forneceu a base de leitura com a sua tese de doutorado dentre outros textos. Ao meu orientador, Ricardo Bielschowsky que sempre acreditou no meu potencial e a todo momento esteve disponível para discussão sobre a monografia, sempre fornecendo informações e leitura adicional. Também agradeço a todos professores e funcionários do Instituto de Economia da UFRJ que de alguma forma contribuíram para a minha formação como Bacharel em Ciências Econômicas.

RESUMO

Este trabalho descreve e analisa o desempenho do BNDES no período 1964-1980, mostrando sua importância para a industrialização acelerada que ocorreu no período e para a formação da infraestrutura correspondente. Narra brevemente o contexto histórico em que o Banco foi intensificando sua atuação em prol da industrialização, bem como as mudanças estruturais ocorridas no período. Em seguida oferece uma visão de conjunto dessa atuação. São descritas e avaliadas as características institucionais e os instrumentos de financiamento, a evolução de suas fontes e aplicações, e sua composição em termos setoriais, regionais, e se sua clientela (público X privada). Ao final agregam-se alguns comentários conclusivos.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO I - CONTEXTO HISTÓRICO E MUDANÇAS NA ESTRUTURA PRODUTIVA: 1964 - 1980.....	8
I.1 - BREVE RESUMO DA EVOLUÇÃO DA ECONOMIA	8
I.2 - MUDANÇA ESTRUTURAL NO PERÍODO 1964 - 1980: INDUSTRIALIZAÇÃO.....	17
CAPÍTULO II - O FINANCIAMENTO DO BNDES À INDUSTRIALIZAÇÃO.....	28
II.1 - O BNDES COMO INSTITUIÇÃO E OS INSTRUMENTOS DE APLICAÇÃO DE RECURSOS	28
II.2 - FONTES E APLICAÇÕES: UMA VISÃO AGREGADA DA EXPANSÃO DOS RECURSOS.....	33
II.3 - COMPOSIÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS	38
<i>II.3.1 - COMPOSIÇÃO SETORIAL.....</i>	<i>38</i>
<i>II.3.2 - COMPOSIÇÃO REGIONAL</i>	<i>43</i>
<i>II.3.3 - COMPOSIÇÃO PÚBLICO X PRIVADO.....</i>	<i>45</i>
SÍNTESE E CONCLUSÕES.....	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	50

INTRODUÇÃO

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES é, como se sabe, a principal agência de financiamento de formação de capital no Brasil. Tal como as demais instituições que dão suporte ao longo prazo, como a Caixa Econômica Federal, no caso da habitação, a FINEP, em ciência e tecnologia, e os bancos de desenvolvimento regionais (Banco do Nordeste, BRDS, etc.), o BNDES é uma agência estatal, e ocupa um espaço até o presente não desejado pelo setor financeiro privado, especializado em operações de curto e médio prazos.

Isso evidencia a notável importância do Banco na economia do país. Desde a sua criação, o Banco sempre esteve presente em investimentos com longo tempo de maturação e foi um dos responsáveis por permitir o desenvolvimento econômico e industrial do país. Através de estudos para aplicação dos recursos em setores estratégicos e visão nacionalista, o BNDES ajudou tanto empresas públicas quanto privadas.

Uma das missões do BNDES no período estudado foi o fortalecimento do capital privado nacional para que este participasse do processo de industrialização do país. Muitas das grandes empresas privadas nacionais existentes hoje receberam aportes financeiros relevantes do Banco, seja através de financiamento direto, seja através de participação acionária, dando-lhe condições, também, para competir no cenário internacional, inclusive disponibilizando apoio financeiro para esse objetivo. Ao mesmo tempo, e igualmente importante, o Banco teve grande importância nos investimentos em infraestrutura, destacadamente na superação dos gargalos de transporte e energia, existentes na economia brasileira.

A bibliografia sobre a história do BNDES, embora talvez menos extensa do que o desejável, contém obras que permitem uma boa visão de conjunto sobre a evolução da agência e de sua contribuição à economia brasileira. Devido à sua importância, o BNDES já foi objeto de todo um conjunto de estudos, gerais e setoriais.

É curioso observar que a maioria dos trabalhos foram realizados por funcionários do próprio banco. Por exemplo, podemos citar Besserman Viana (1987), Monteiro Filha (1994),

Sheila Najberg (1981 e 1989) e Marco Antonio Araújo Lima (2005), todos com passagem pelo Banco.

Seus textos e teses foram de suma importância para a elaboração desta monografia, devido à riqueza da análise e, em particular, da disponibilização de dados e números específicos do BNDES que o próprio Banco não tem facilidade de fornecer para o presente estudo. Destaco a tese de doutorado de Monteiro Filha, pois este trabalho funcionou como base para a elaboração desta monografia. Os relatórios anuais do BNDES para os anos 1961 a 1980 também devem ser citados, por conter informações do mesmo, ainda que algumas vezes as métricas utilizadas de um relatório para outro tenham mudado (dificultando a análise da evolução dos números).

Outros autores também devem ser citados por contribuir para a elaboração deste trabalho. Na parte de entendimento histórico do período estudado citamos Fábio Sá Earp e Luiz C. Prado (2003), José Serra (1982), Maria da Conceição Tavares (2000) e Antônio Barros de Castro (1985). Os mesmos foram importantes na compreensão das mudanças estruturais que ocorreram no período. Damos destaque especial ao artigo de José Serra intitulado Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise (1982). Esse texto apresenta diversas tabelas que facilitam a visualização das mudanças estruturais e entender qual sentido elas tomaram, além de avaliar quais foram seus impactos na economia do país.

Esta monografia dedica-se ao financiamento da indústria de transformação pelo BNDES no período 1964-1980, fase final do ciclo de industrialização que se inicia na década de 1930. O trabalho contém duas partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira, é feita uma contextualização histórica com um resumo da evolução da economia no período e com dados sobre as mudanças estruturais, destacando-se a participação da indústria na economia e sua composição. A segunda parte versa sobre o BNDES e sua atuação nas mudanças do país, com ênfase no papel do Banco no financiamento do setor industrial.

Ressaltamos que ao longo desta monografia, nos referimos ao Banco utilizando a sigla BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social). Inicialmente criado sob a sigla BNDE (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico), ao longo do período estudado o Banco teve seu nome oficial alterado para outras denominações. Mas, em 25/02/1982/, através do DL 1940/82, o Banco passou a ser chamado BNDES, denominação que é usada até hoje.

CAPÍTULO I – CONTEXTO HISTÓRICO E MUDANÇAS NA ESTRUTURA PRODUTIVA: 1964 - 1980

1.1 – Breve resumo da evolução da economia

A partir de 1962, em forma concomitante com sérios problema de balanço de pagamentos e inflação, ocorre uma desaceleração na economia brasileira. De acordo com M. C. Tavares e J. Serra (1978) “é indiscutível que a crise econômica pela qual a econômica brasileira passou em meados da década dos sessenta esteve estreitamente relacionada, a nível estrutural, com o esgotamento do dinamismo da industrialização baseada na substituição de importações”. Os autores assinalam também que a redução de investimentos não se relacionava estritamente com as limitações da capacidade produtiva, que já era suficiente em alguns ramos, mas sim com problemas vinculados à estrutura de demanda e com o financiamento. A distribuição de renda era extremamente concentrada, o que limitava a diversificação e a expansão do consumo dos grupos médios, essenciais para o melhor aproveitamento da capacidade instalada. Mais tarde Tavares (1974 e 1978) completaria a interpretação com a ideia de que o período 1962-1967 foi tipicamente um momento de descenso cíclico, causado por excesso de capacidade montada durante o ciclo de investimentos do Plano de Metas, ciclo este que teria se exaurido no início da década de sessenta.

A Tabela 1 mostra quatro fases da evolução econômica brasileira previa a 1980. Observa-se que, depois de desaceleração entre 1962 e 1967 (relativamente ao período 1956-61), ocorre um período de acelerado crescimento. O movimento expansivo foi caracterizado na época, por defensores do governo, como “Milagre” e, por opositores, “Milagre perverso”. E, a partir de 1973, a economia seguiria se expandindo fortemente, ainda que em forma menos acelerada do que no sexênio prévio.

Tabela 1
Brasil : Taxas médias de crescimento do PIB, períodos selecionados

Período	Taxa de crescimento do PIB
1956-61	9,3%
1962-67	4,0%
1968-73	13,4%
1974-80	8,2%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -(IBGE) - Evolução histórica do PIB Brasileiro, 1948-2009

A partir de 1964, e entre os elementos importantes de origem doméstica que contribuíram para o posterior crescimento acelerado da economia, houve todo um conjunto de reformas, implementadas pelos ministros Campos e Bulhões. Eles formaram a equipe econômica do primeiro presidente do regime militar instaurado nesse ano, que priorizou o combate da elevação contínua da inflação, mas se guiou também pela orientação presidencial de que deveria ocorrer uma retomada do crescimento econômico. Essas diretrizes formaram o principal documento de estratégia econômica desse governo: o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) que atuou no biênio 1965-66. A equipe entendia que a causa da estagnação do período era provocada pela inflação contínua e crescente, que poderia chegar a um estágio de descontrole, sendo o déficit público um dos componentes mais importantes como causa desse problema.

Entre as questões por serem resolvidas, figurava o problema do financiamento. Este não se limitava ao volume de recursos a serem mobilizados, mas dependia, também, da forma como fazê-lo. Foram realizadas reformas no mercado financeiro em meados dos anos 60, precedidas pela introdução da correção monetária de títulos públicos e privados, em 1964. As reformas foram funcionais para a retomada posterior do crescimento, mas não tiveram êxito no que se refere ao financiamento do longo prazo, transmitindo a responsabilidade do mesmo às instituições públicas, notadamente o BNDES e o recém-criado Banco Nacional da Habitação.

As reformas foram avaliadas em forma esclarecedora por Monteiro Filha (1994). A autora descreve e analisa as ações e resultados das Reformas Financeiras no período 1964/66. Elas tiveram como objetivo a criação de instituições especializadas por segmentos do mercado de crédito e capitais, com instrumentos diferenciados de captação e aplicação de recursos. Essa segmentação tinha o objetivo de ampliar a concorrência dentro do sistema financeiro, uma vez que se tinha a convicção que os bancos comerciais tinham resistência em ampliar o leque de

suas operações. Com isso, a abertura a outros empresários que quisessem atuar no mercado financeiro iria permitir a ampliação das operações com a expansão do número de empréstimos.

Os instrumentos legais da Reforma Financeira foram as Leis de Reforma Bancária (Lei 4595/64) e do Mercado de Capitais (Lei 4728/65). Esse primeiro instrumento criou o Banco Central do Brasil e reformularam totalmente o Sistema Financeiro Nacional.

O Banco Central representou a unificação das políticas monetárias e creditícias em uma única autoridade monetária que regulava as relações entre o Tesouro Nacional, o Banco do Brasil e a SUMOC (autoridade formal existente até a época). O segundo instrumento tentou criar uma oferta de recursos de longo prazo no Sistema Financeiro.

Essas reformas criaram novas instituições financeiras que, junto com as já existentes, segmentaram o sistema financeiro em tipos de investimentos: os bancos comerciais tinham a especialidade de fornecimento de crédito de curto prazo através da captação de depósitos à vista; para o fornecimento de crédito de curto e médio prazos para consumidores foram criadas as financeiras, que iriam obter recursos através das letras de câmbio; para o crédito rural, o Banco do Brasil se tornou especialista; para o crédito imobiliário, foi criado o BNH (Banco Nacional de Habitação) e as Associações de Poupança e Empréstimos com recursos do FGTS e cadernetas de poupança. Os bancos de investimentos foram criados para fornecer os recursos a médio e longo prazos por meio de depósitos a prazo, repasses de recursos do exterior, e da intermediação de emissões primárias de ações de empresas, bem como de debêntures.

Como conclusão dessas reformas, houve um aumento da capacidade de geração de crédito pelo sistema financeiro, mas não houve o desenvolvimento da linha interna de crédito de longo prazo e de capitalização de empresas industriais. Ou seja, o sistema financeiro privado não foi capaz de mobilizar recursos com uma perspectiva de longo prazo, em boa medida porque as operações de curto e médio prazo apresentavam alta rentabilidade e porque as condições inflacionárias representavam incertezas em operações de longo prazo. A exceção parcial foi a geração de crédito hipotecário, ainda assim em um mercado no qual o Banco Nacional da Habitação e a Caixa Econômica Federal, entidades estatais, atuaram como líderes.

A diversificação dos ativos financeiros ficou restrita aos ativos de curto e médio prazos como o financiamento ao consumo. A diversificação dos ativos de longo prazo foi bem reduzida e a Bolsa de Valores movimentou um volume pequeno de emissões primárias. Ou seja, as reformas não produziram expansão do crédito industrial privado de longo prazo, restando o BNDES como alternativa única de empréstimos com esse fim, no âmbito doméstico.

No âmbito do combate à inflação, a equipe econômica não quis realizar um tratamento de choque para a inflação. Conforme análise de André Rezende (1989), um instrumento de grande importância empregado para esse fim foi a fórmula de reajuste de salários, introduzida em 1965, com um cálculo baseado na média salarial real dos 24 meses prévios ao momento do reajuste e adição de aumento de produtividade, mas com subestimativa do resíduo inflacionário. Isto provocou queda salarial e, como ficaria comprovado com o Censo de 1970, concentração de renda ao longo da década dos anos 1960. Ou seja, a fórmula empregada foi de contenção de inflação de “custos”, e não a contração violenta da oferta monetária e ou o corte drástico de gastos do governo, evitando-se, dessa forma, a redução da demanda agregada com variáveis outras que não os resultantes de corte de salários. Com a concentração de renda daí resultante, o “Milagre” foi, acertadamente, caracterizado como “perverso”.

Por outro lado, em meados da década de 60, ocorreu uma reforma tributária. Houve racionalização do sistema tributário e forte aumento da arrecadação do governo. Essa reforma foi entendida como adequada, uma vez que se acreditava ser muito difícil reduzir os gastos públicos, seja em despesas correntes ou em investimentos em áreas essenciais. A reforma, nos moldes em que foi realizada, foi considerada a melhor forma de atenuar a redução dos déficits governamentais, de acordo com a visão do Ministro Roberto Campos, premido pela necessidade de evitar um choque anti-inflacionário por redução da demanda agregada. Foi, além do mais, funcional aos objetivos de liderança do setor público no financiamento dos investimentos de infraestrutura e na indústria, diretamente ou por meio dos bancos públicos e, destacadamente, do BNDES.

Diga-se de passagem, tratou-se de reforma fiscal regressiva, uma vez que incidiu mais sobre as camadas mais pobres da sociedade. Teve, ademais, caráter centralizador, já que favorecia a destinação de recursos fiscais ao governo central em detrimento de estados e municípios.

Em resumo, a prioridade do primeiro governo militar com essas diversas criações e reestruturações institucionais foi controlar a inflação e retomar gradativamente o crescimento econômico. Apesar de não atingirem de forma eficiente esses objetivos, uma vez que a inflação iria se estabilizar no elevado patamar de cerca de 20% ao ano a partir de 1968 e o crescimento tardou alguns anos a ser restabelecido, a expansão posterior mostrou que as reformas foram funcionais ao modelo de expansão com concentração de renda que caracterizaria o modelo de desenvolvimento brasileiro até o final da década dos anos 1970.

Como observado anteriormente, para estabilizar a economia e reestabelecer o crescimento, foram feitas as reformas tributárias e de mercado de capitais. Junto com elas, foi feita uma reforma trabalhista caracterizada, principalmente pela citada fórmula de correção salarial, e pela criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que substituiu as indenizações pagas pelo empregador. O FGTS, além de reduzir os custos de empregar tornou-se fonte de poupança compulsória, e foi utilizado para financiar o Banco Nacional da Habitação. Esses são considerados condicionantes internos para crescimento acelerado do período posterior.

Ocorreram, também, condicionantes externos que favoreceram a ocorrência do período de alto crescimento. O principal deles foi o surgimento do mercado de Eurodólar durante a década de 1960. Esse mercado era formado pelo depósito em moedas estrangeiras realizados nos grandes centros financeiros europeus. A grande vantagem desse mercado é que ele não era controlado por nenhuma autoridade, nem as dos países que estava localizado, e ficou fora de controle durante toda a década. Entre 1963 e 1973 esse mercado cresceu a uma taxa média anual de 36%, indo de 12 bilhões de dólares em 1964 para 191 bilhões em 1973 conforme explicitado por Sá Earp e Prado (2003).

Isso provocou a formação de uma elevada “poupança” de capital no mercado internacional que facilitou a captação de empréstimos em dólar para países em desenvolvimento utilizarem no financiamento do crescimento econômico e déficits na balança de pagamentos.

As condições internas e o aumento do financiamento externo formaram condicionantes extremamente favoráveis para a volta do crescimento econômico brasileiro e para possibilitar que o PIB nacional apresentasse crescimento na faixa de dois dígitos, acompanhado pelos menores índices de inflação registrados entre 1959 e 1994. O desempenho foi obtido graças ao êxito em desafogar a demanda agregada nos curto e médio prazos e, no longo prazo,

aumentar os investimentos públicos e privados para aumentar consideravelmente a formação bruta de capital fixo.

Nesse novo período que se inicia em 1967, uma das prioridades foi o combate à inflação sem prejuízo da elevação da demanda, uma vez que a nova equipe econômica considerou que a inflação já tinha caído até o seu limite com a política de retração da demanda. Entendia-se que a elevação dos preços estava sendo provocado por componentes dos custos. O combate à inflação deixou de ser feito através do controle de crédito, conforme citam Sá Earp e Prado (2003). A política deslocou-se para o controle de preços dos produtos de setores não-competitivos da economia, visando leva-los a reduzir progressivamente à sua margem de lucro, ao mesmo tempo em que aumentava as vendas.

Na área de crédito também ocorreram mudanças relevantes. Para o setor agrícola ocorreu ampliação de crédito objetivando aumentar a oferta de alimentos para o mercado interno e incrementar as exportações. Ocorreu, também, a elevação da disponibilidade de crédito direto para os consumidores, principalmente para a aquisição de bens de consumo duráveis de elevado valor unitário como automóveis e eletrodomésticos.

Outro setor que obteve facilidade de crédito foi o da construção civil, que pode ser dividido em dois ramos: construção residencial e construção pesada. O primeiro recebia recursos do BNH e financiou, além do construtor civil, o comprador do imóvel, para o qual direcionaram-se também recursos captados pela Caixa Econômica Federal e bancos privados (principalmente via cadernetas de poupança). O segundo ramo foi beneficiado pelo aumento elevado da demanda estatal por obras de infraestrutura visando produzir aquilo que o setor privado não desejava ou que estava além da sua capacidade financeira. Recebeu recursos principalmente do BNDES.

O crescimento acelerado do “Milagre” reduziu em muito pouco tempo a capacidade ociosa do setor industrial que caiu de 24% em 1967 para 7% em 1971 e praticamente nenhuma em 1972. A partir desse momento era necessária uma ampliação da capacidade produtiva industrial para a manutenção do crescimento.

Em 1973 chegamos ao fim do “Milagre” e inicia se um novo período com números de crescimento menores, mas ainda elevados. Seguiu-se ao primeiro choque de petróleo, que provocou fortes déficits no Balanço de pagamentos em conta corrente, e endividamento.

Iniciava-se a fase de “Desenvolvimento com Marcha Forçada” – segundo denotação dada por Castro e Souza (1985).

Segundo os autores, para solução do problema externo havia dois caminhos a serem seguidos: financiamento ou ajustamento. A opção pelo financiamento sugere que a percepção governamental era de que se tratava de uma crise passageira, não havendo a necessidade de enfrentar os custos árduos de um desaquecimento econômico provocados por uma política de ajustamento. Havia, ademais, para a opção escolhida, ampla disponibilidade de recursos no mercado internacional. Já a opção pelo ajustamento, ao colocar em primeiro plano políticas monetárias e fiscais contracionistas, teriam levado ao desaquecimento da economia e provocado uma reação automática do mercado na direção da contenção dos investimentos. Essa opção envolvia ademais o elevado risco de impactar a inflação por choque cambial reforçando o engajamento em política econômica recessiva, no processo de adaptação da economia ao novo quadro.

Em 1974 e 1975, uma quantidade considerável de países optou pelo reajustamento através de políticas de desaquecimento. Alguns exemplos são os EUA, a Holanda, a Alemanha e o México. O Brasil optou pela manutenção do crescimento com endividamento, uma vez que se viu atraído pelo capital disponível nos bancos privados internacionais que brigavam para emprestar os recursos abundantes, oriundos dos países organizados em torno à OPEP, que com a quadruplicação dos preços do petróleo se tornaram muito superavitários.

A estratégia do governo foi ousada, e assentou-se no II PND, centrado na expansão dos investimentos em infraestrutura e em bens transáveis nos quais o país possuía grande potencial de expansão. De fato, o plano reorientou o processo de crescimento nacional quando mudou o foco da indústria de bens duráveis e de consumo para os setores produtores de insumos básicos e de bens de capital.

Além desses setores estarem atrofiados, suas indústrias são energético-intensivas, principalmente a metalurgia e a petroquímica, o que provocava agravamento dos problemas energéticos nos curto e médio prazos em um momento de crise do petróleo. Por essa mesma razão, o II PND deu ênfase à expansão da produção de petróleo, ao Programa do Alcool e à substituição de diesel por energia elétrica com fonte hídrica, tendo os investimentos em hidrelétricas (inclusive Itaipu) como um de seus componentes centrais.

Tratou-se de opção polêmica, mas que buscava uma solução duradoura para a crise do petróleo, e não transitória. Dessa forma, era imprescindível a atuação do governo com incentivo fiscal e/ou financeiro para atrair o setor privado para atuar nessas indústrias de rentabilidade direta baixa e de prazo de maturação longo.

Ou seja, a escolha feita pelo governo foi a de continuar o processo de desenvolvimento mesmo com a crise externa. Ela foi tomada levando em conta também o grande volume de investimentos que a economia tinha realizado no período anterior, e considerando que a descontinuação do crescimento seria bem pior que as consequências do choque do petróleo. Além disso, segundo Castro (1985), as medidas necessárias para correção das insuficiências da estrutura produtiva necessitavam da manutenção de uma política expansiva. Outro ponto a favor da continuidade desse processo desenvolvimentista é que a interrupção dos investimentos iria provocar um resfriamento do ânimo dos capitalistas, o que iria tornar muito difícil a cooperação desses ao lançamento de uma nova safra de investimentos no futuro.

De fato, o bloco de investimentos anunciados pelo II PND permitiu sustentar o crescimento, impedindo um processo de descontinuidade, ao mesmo tempo em que iria assegurar mercado necessário para absorção do ciclo anterior de investimentos. E, numa perspectiva de longo prazo, modificou a estrutura produtiva e exportadora, diversificando-a. A importância da opção sobre a continuidade do investimento é evidenciada pela substancial melhoria alcançada na balança comercial em 1983-4, bem como pelos indicadores de mudanças estruturais que são objeto da próxima subseção. Por ora, basta assinalar que, conforme mostram os números da Tabela 2, a partir de 1974, graças à opção do II PND, as taxas de investimento em proporção ao PIB se elevaram.

Tabela 2
Evolução da taxa de investimento e PIB em porcentagem - 1964/78

Anos	Evolução PIB	Tx. De Investimento
1964	3,40	14,99
1965	2,40	14,71
1966	6,70	15,92
1967	4,20	16,20
1968	9,80	18,68
1969	9,50	19,11
1970	10,40	18,83
1971	11,34	19,91
1972	11,94	20,33
1973	13,97	20,37
1974	8,15	21,85
1975	5,17	23,33
1976	10,26	22,42
1977	4,93	21,35
1978	4,97	22,27
1979	6,76	23,36
1980	9,23	23,56

Fonte: Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (banco de dados eletrônico) como base no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema de Contas Nacionais Referência 2000 (IBGE/SCN 2000 Anual)

A opção mostrou-se um tanto otimista em relação aos resultados em termos de prazos, ignorando problemas de maturação dos investimentos, e sua natureza, ou seja, de que se tratava de um programa de médio/longo prazos. De acordo com o programa, alguns resultados eram esperados para os próximos 2, 3 anos, mas a grande maioria daria retorno de 5 a 10 anos. Muitos projetos do II PND sofreram atrasos que adiaram o alcance de várias metas. Dessa forma, em 1978, alguns objetivos já estavam sendo alcançados (como na siderurgia e celulose), mas os projetos de insumos básicos só foram completados em 1981/82, assim como os de infraestrutura energética.

Em 1979, o país foi atingido pela segunda crise do petróleo, que fez o valor das importações de combustíveis mais do que dobrasse. Como resposta à política adotada em forma unilateral pelos Estados Unidos, os juros internacionais sofreram forte aumento, ocorrendo o mesmo efeito com dívida externa brasileira, o que ocorreu em paralelo a uma queda brusca dos preços de importantes produtos primários exportados pelo Brasil. Com a crise veio a recessão nos países industrializados e um colapso do sistema internacional de crédito privado a países endividados, como o Brasil, o que provocou o fim do período de “Marcha Forçada”.

Nesse ano, o Brasil iniciou um momento que Monteiro Filha (1994) chama de pré- crise, uma vez que a década de 80, no geral, foi uma década perdida economicamente. Em 1979 Delfim Neto assumiu o Ministério da Fazenda, em substituição a Mario Henrique Simonsen, que havia optado por realizar um ajuste macroeconômico, e fez uma tentativa frustrada de preservação do crescimento. No entanto, diante de aceleração inflacionária e crescentes problemas de obtenção de crédito externo, a partir de fins de 1980/inícios de 1981 a economia brasileira entrou, sob o comando do próprio Delfim Netto, no período de baixo crescimento, alta inflação e recorrente asfixia externa que viria a ser chamada de “década perdida”.

1.2 – Mudança Estrutural no Período 1964 – 1980: Industrialização

Durante a fase primário-exportadora havia não mais do que uma indústria incipiente, formada principalmente de produtos de vestuário e alimentícios. O período inicial da mudança estrutural de produção manufatureira, que incluiria crescentemente a participação de bens intermediários, bens duráveis, e máquinas e equipamentos, tem seus primórdios nos 1930, e deslancha nos anos 1950.

O texto Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise de José Serra (1982), principal fonte utilizada no presente capítulo, apresenta a Tabela 3, abaixo reproduzida, com os ritmos de crescimento do produto e do investimento em diferentes setores da economia a partir de 1950. Observa-se que, num contexto em que a expansão foi generalizada, sobressai o extraordinário ritmo de expansão do setor industrial e, dentro dele, os setores produtores de bens de consumo durável e bens de capital.

Tabela 3
DADOS MACROECONÔMICOS BÁSICOS
TAXAS MÉDIAS GEOMÉTRICAS ANUAIS DE CRESCIMENTO

Período	Produto				Produto Industrial					Investimentos	Preços	Setor Externo (Dólares de 70)		
	PIB (1)	Agr. (2)	Ind. (3)	Construção Civil (4)	BCD (5)	BCND (6)	BK (7)	BI (8)	Total (9)	Governo (10)	Ind. De transformação (11)	Preços (12)	X (13)	M (14)
1947/80	7,1	4,3	8,5	5,7	15,3* ¹	5,8* ¹	12,8* ¹	10,5* ¹	7,0	7,4	9,9* ²	30,7	5,6	5,4
1947/55	6,8	4,7	9,0	5,5	17,1* ³	6,7* ³	11,0* ³	11,8* ³	3,8	13,5	-	13,5	-2,1	3,5
1955/62	7,1	4,5	9,8	5,1	23,9	6,6	26,4	12,1	7,5	9,7	17,4	27,1	1,4	1,1
1962/67	3,2	1,7	2,6	-2,8	4,1	0,0	-2,6	5,9	2,7	4,7	-3,5	56,3	3,4	1,5
1967/73	11,2	4,7	12,7	10,9	23,6	9,4	18,1	13,5	14,1	7,7	26,5	20,8	18,3	18,5
1967/70	10,0	3,1	11,9	9,8	21,7	9,8	13,5	13,7	12,9	5,1	16,7	22,1	19,7	15,6
1970/73	12,4	6,3	13,5	12,0	25,5	9,1	22,7	13,2	15,4	10,4	37,2	19,5	17,0	21,4
1973/80	7,1	5,2	7,6	8,7	9,3	4,4	7,4	8,3	7,3	0,2	0,1	48,6	10,4	4,4
1973/76	8,3	5,4	9,1	12,1	10,3	4,8	13,0	8,7	12,7	13,1	9,9	37,6	14,5	8,2
1976/80	6,2	5,0	6,4	6,2	8,6	4,1	3,4	8,0	3,5	-8,5	-6,7	57,4	7,5	1,6

*período 1949/80

Fonte: José Serra com base de acordo:

**período 1955/80

(1),(2),(3) e (4) - Contas Nacionais, FGV

(12) - Contas Nacionais, FGV

**período 1949/55

(5), (6), (7) e (8) - 1949/1955 - PED, Ministério do Planejamento, 1956/80, FIBGE

(13) e (14) - FGV

(9) e (10) - Contas Nacionais, FGV

(11) - IBGE e Sondagens Conjunturais, FGV

Como consequência, o setor manufatureiro aumentou fortemente sua importância no PIB de 20,2 para 26,3 por cento (preços correntes), enquanto o conjunto do setor industrial que abrange a Indústria de Transformação, Construção Civil, Mineração e Serviços de Utilidade Pública teve uma expansão de 26,0 para 33,4 por cento. O aumento dessa participação na Renda Interna teve como contrapartida a redução da participação relativa da agricultura que passou de 24,9 por cento em 1949 a 13,2 por cento em 1979/80.

Tabela 4
RENDA INTERNA SEGUNDO RAMOS DE ATIVIDADE
(Porcentagens do Total em Valores Correntes)

	1949	1959	1970	1979/80
Agricultura	24,9	19,2	10,1	13,2
Indústria	26,0	32,6	35,9	33,4
(Indústria de Transformação)	(20,2)	(25,1)	(27,3)	(26,3)
Serviços	49,1	48,2	53,9	53,7

Nota: Evidentemente, as porcentagens em valores correntes subestimam o aumento de gravitação da indústria na renda interna, devido à contínua diminuição dos seus preços relativos.

Fonte: José Serra com base nos dados da Contas Nacionais de FGV e IBGE.

A Tabela 5 mostra que os distintos ritmos de expansão entre os gêneros da indústria de transformação, apresentados na Tabela 3, resultaram em forte mudança em sua composição.

Tabela 5
ESTRUTURA DA PRODUÇÃO NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO NO BRASIL
 (Cr\$ em milhão de 1970)

Categorias de uso	1949		1959		1970		1975		1980	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Bens de Consumo Não Duráveis	16.247	72,8	32.415	56,7	52.432	45,0	70.521	36,8	94.063	34,4
Bens Intermediários	4.552	20,4	14.079	24,6	40.082	34,4	66.296	34,6	102.410	37,4
Bens de Consumo Duráveis	565	2,5	2.934	5,1	10.836	9,3	25.475	13,3	36.951	13,5
Bens de Capital	949	4,3	7.724	13,5	13.116	11,3	29.459	15,4	40.227	14,7
Total	22.313	100,0	47.156	100,0	116.516	100,0	191.751	100,0	273.651	100,0

Observações:

Os valores para 1970 foram calculados a partir das participações relativas de cada categoria de uso, estimados por Bonelli e Façanha (1978).

Projetamos sobre estes dados as taxas de crescimento da produção real provenientes das séries da FIBGE e do Ministério do Planejamento.

Calculamos os níveis de produção para o ano de 1949, utilizando as estimativas de Candal (1969) para a distribuição dos gêneros industriais, segundo as diferentes categorias de uso.

Fonte: José Serra com base nos dados brutos do IBGE e Ministério do Planejamento

A participação de bens de consumo não duráveis apresentou uma forte redução da sua participação relativa quando levamos em conta o período histórico deste trabalho (1964-1980), em prosseguimento à tendência de longo prazo captada nas tabelas do texto de José Serra. No período 1949-1980, a redução foi de 72,8 por cento em 1949 para 34,4 por cento em 1980. Ela teve por contrapartida o crescimento da participação dos demais bens principalmente os intermediários e de consumo duráveis. Enquanto os bens de consumo duráveis subiram de 2,5 para 13,5 entre 1949-1980, os bens intermediários saltaram de 20,4 por cento em 1949 para 37,4 por cento em 1980, e os bens de capital de 4,3 para 14,7 por cento.

Ao longo do período coberto pelo presente trabalho, ou seja, 1964-1980, os bens de consumo duráveis representam o setor que liderou o crescimento da produção brasileira, sempre acompanhado pelos bens de capital (em um nível um pouco mais baixo). Durante o período 1967-73, (conhecido por “Milagre perverso“, devido à conjugação de forte crescimento com má distribuição da renda) os BCD (Bens de Consumo Duráveis) apresentaram um crescimento médio de 23,6 ao ano, enquanto que os BK (Bens de Capital) apresentaram crescimento médio anual de 18,1. Já no período 1974-1980 que Castro (1984) denomina “Marcha Forçada (devido às dificuldades de balanço de pagamentos oriundas de preços do petróleo, em 1973 e 1979), os BK são os principais responsáveis pela manutenção do crescimento, uma vez que os BCD apresentaram uma queda do seu nível de crescimento.

Se analisarmos o período de atuação direta do II PND (1973/76), a contribuição dos BK é ainda mais notável, uma vez que apresentou crescimento médio anual de 13 por cento e superou o crescimento dos BCD com 10,3 por cento ao ano. Apesar disso, o momento de boom dos BK foi durante o “Milagre” (assim como dos BCD), em forma associada à expansão generalizada nos investimentos no Brasil. Isto demonstra que a capacidade de financiamento se associou ao forte crescimento.

Conforme se observa na Tabela 6 extraída do texto do Serra (1984), a disponibilidade interna de bens de capital apresentou uma evolução de 248 por cento no período (saltando de um número índice de 64,2 em 1967 para 223,1 em 1974). Entre 1974 e 1980, o crescimento foi menor, acompanhando a queda no ritmo de expansão do PIB, mas a disponibilidade ainda aumenta devido aos investimentos do período. Já com um nível de disponibilidade interna bem maior quando comparado a década de 1960, a taxa sobe de 223,1 em 74 para 252,9 em 1980.

Tabela 6
DADOS E INDICADORES DE INVESTIMENTO - NÚMEROS-ÍNDICES (1970=100)

Ano	Formação Bruta de capital fixo ¹ Total ¹	Governo ¹	Produto real da construção civil ²	Investimento na indústria de transformação ³	Disponibilidade interna de bens de capital ⁴	Investimento estrangeiros ⁵
1962	60,6	68,6	86,8	75,4	65,5	110,6
1963	59	61,6	87,9	64,8	57,6	61,9
1964	60,3	68,6	89,9	57,8	57,1	70,7
1965	58,9	79,3	69,4	59,8	54,5	120,2
1966	66,5	72,9	71,1	65,3	64,3	105,3
1967	69,5	86,2	75,5	63	64,2	71,3
1968	82,3	86,6	83,2	76,2	83,6	64,6
1969	93,2	114,4	97	87,8	86,6	203,7
1970	100	100	100	100	100	100
1971	116,2	110,2	112,5	145,7	118	318,3
1972	130,3	113,4	122,2	212,2	146,3	292,3
1973	153,5	134,4	140,6	258,1	187,1	706
1974	178,9	152,8	157,6	282,6	223,1	611
1975	202,2	167,5	178,5	250	243,6	503,9
1976	219,7	194,4	197,8	342,4	253,2	624,8
1977	216,1	192	210,9	334	227	758,1
1978	228,1	175,2	225,7	332	235,7	789,1
1979	237,8	145,1	233,6	276,9	243,8	674,6
1980	252,1	136,5	251,9	259,7	252,9	451,1

Fontes: José Serra tendo como base - 1 e 2 Contas Nacionais, FGV. / 3 Para os anos 1955/75 - Produção Industrial, Censo Industrial e Pesquisa Industrial do IBGE. 1975/80 - Projeções a partir das taxas de crescimento dos volumes de investimentos registrados pelas Sondagens Conjunturais da FGV.

*1 Ver Tabela 15 ** 1947/1973 - "Investimentos Estrangeiros - novos critérios de avaliação" - estudo especial da Conjuntura Econômica de julho/74. 1974/80 - Cálculos de Serra(1982) a partir dos dados de posição de investimentos e reinvestimentos estrangeiros divulgados no boletim do Banco Central.

Obs: Não há dados de investimento industrial para os anos de 1960,61 e 74. Os índices referentes a estes dados foram obtidos por extrapolação.

O momento de maior evolução da FBKF foi entre 1967-73, quando a FBKF total evoluiu 121 por cento e a FBKF do governo evoluiu 56 por cento. Esse período coincide com o momento em que a indústria de transformação apresenta o seu maior crescimento evoluindo positivamente 310 por cento nesses 7 anos.

A evolução rápida da FBKF total e indústria de transformação entre 1967-73 tiveram importante participação do capital estrangeiro. Como podemos ver na Tabela 7, o

investimento estrangeiro aumentou cerca de sete vezes, no período 1964-78, saindo de um número índice de 110,6 para 789,1. O movimento oscila nos anos 1960, e a partir do final da década passa a ocorrer em forma contínua.

Esse momento representa o momento de transição para uma fase de elevada disponibilidade de recursos que foi a década de 70. Ao longo desta década, os investimentos estrangeiros apresentam um crescimento menor (351 por cento de crescimento entre 1970-80), mas o patamar de investimentos é bem superior ao da década de 1960.

O comércio externo também sofreu importante transformação no período, conforme se observa na Tabela 7.

Tabela 7
COEFICIENTES DE COMÉRCIO EXTERIOR E RELAÇÕES DE TROCA

Ano	Exportação PIB	Importação PIB	Relações de		Ano	Exportação PIB	Importação PIB	Relações de	
			troca (1963 = 100)					troca (1963 = 100)	
1947	11,8	13,7	99		1964	5,2	4,6	115	
1948	14,4	11,4	94		1965	6,1	4,0	108	
1949	13,0	10,4	89		1966	6,7	5,1	101	
1950	9,9	11,1	156		1967	6,4	5,4	97	
1951	10,1	16,2	161		1968	6,3	6,2	99	
1952	7,8	14,3	145		1969	6,8	6,2	105	
1953	8,4	9,5	152		1970	6,6	6,9	115	
1954	6,7	10,7	175		1971	6,4	7,5	105	
1955	7,2	7,5	130		1972	6,7	8,1	114	
1956	7,5	7,1	129		1973	6,7	8,6	124	
1957	6,4	8,3	141		1974	6,6	10,5	102	
1958	5,7	7,4	138		1975	6,9	9,4	98	
1959	6,8	7,6	119		1976	6,4	8,6	110	
1960	6,1	7,1	116		1977	6,1	7,6	130	
1961	6,1	6,2	113		1978	6,5	7,5	112	
1962	7,6	5,8	100		1979	6,7	7,6	101	
1963	6,2	5,7	100		1980	7,6	7,0	83,6	

Fonte: Elaboração Serra (1982), com base em dados do Banco Central, de Conjuntura Econômica e da CEPAL. Dados em valores constantes de 1970.

Exportações e importações apresentaram persistente tendência à baixa, como proporção do PIB, entre a década de 1940 e meados dos anos 1960; daí até 1980 ocorre relativa estabilidade no coeficiente de exportação, mas no caso das importações houve um crescimento gradual até 1974. Esse crescimento foi consequência do processo de diversificação do parque industrial nacional, na qual a indústria da transformação se expandiu de forma rápida e, por isso, houve a necessidade de importação de bens de capital. A elevação das importações como proporção

do PIB no início da década dos anos 1970 deve-se à velocidade do crescimento econômico, e o salto em 1974 e 1975, e posterior redução, às variações nos preços do petróleo.

Para enfrentar a situação foi estabelecida uma meta de crescimento das exportações de 20% ao ano. Ao mesmo tempo, ocorreu a intensificação da política de produção de máquinas e equipamentos, de maneira a aumentar a produção nacional e, se possível, gerar uma produção excedente para exportação. Ao que tudo indica o resultado foi favorável, já que a proporção da importação em proporção do PIB passa a cair - restando, contudo, por verificar até que ponto a queda não teria sido resultado de alterações nos preços relativos. Um exemplo do provável êxito é dado na Tabela 8, em que se mostram dados relativos aos índices de nacionalização de equipamentos nos projetos financiados pelo BNDES.

Tabela 8

Índices de nacionalização de equipamentos em projetos financiados pelo Sistema BNDES

Setor	1974/75	1979/1980	1980/81
Siderurgia	22%	70% - 80%	85% - 90%
Hidrelétricas	50%	85% - 90%	90%
Álcool	-	-	99%
Cimento	50%	95%	95%
Petroquímica	60%	70% - 80%	85% - 90%
Papel e Celulose	50% - 60%	80% - 85%	80% - 85%
Fertilizantes Nitrogenados	60% - 70%	70% - 90%	85% - 90%
Mineração	50% - 60%	80% - 90%	90% - 95%
Mat. Ferroviário	60%	90% - 95%	80% - 95%

Fonte: Relatório de Atividades BNDE, 1979-1980

Apesar da relação Exp/PIB se manter constante ao longo do período, o valor agregado da exportação brasileira apresentou uma enorme mudança, de muita importância para economia nacional. Num primeiro momento, a partir do final da década de 60, é notável a diversificação das exportações brasileiras.

Tabela 9
COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS POR SEUS PRINCIPAIS PRODUTOS - 1968/80
(Porcentagens)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Total geral	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1. Produtos Básicos	79,3	77,7	74,8	68,3	66,0	64,5	56,8	57,5	60,1	57,0	51,2	46,3	42,0
2. Produtos Industrializados	20,2	21,4	24,3	28,5	32,8	32,9	40,7	40,1	36,1	40,7	47,4	52,6	56,5
a)Semi-manufaturados	9,7	9,4	9,4	8,8	10,3	9,8	12,3	10,3	8,7	9,0	10,9	12,2	11,6
b)Manufaturados	10,5	12,0	14,9	19,7	22,5	23,1	28,5	29,8	27,4	31,7	36,5	40,4	44,9
c)Transações Especiais	0,5	0,9	0,9	3,2	1,2	2,6	2,5	2,4	3,8	2,3	1,4	1,1	1,5

Fonte: José Serra com base em dados básicos do Banco Central do Brasil

O peso dos produtos básicos cai bruscamente entre 1968-1980, enquanto, em contrapartida, os produtos industrializados elevam sua participação de 20,2 por cento para 56,5 por cento. Dentre os produtos industrializados, o grupo que mais ganha importância são os manufaturados, que evoluem de 10,5 para 44,9 nesse mesmo período. Isto, além de aumentar o valor agregado da exportação brasileira, reduziu a volatilidade do preço do conjunto das exportações, já que ajudou a neutralizar o efeito das variações nos preços dos commodities. Assim, tornou as receitas externas menos suscetíveis a quedas bruscas nesses preços, e aumentou a estabilidade do balanço de pagamentos nacional.

A mudança estrutural acima descrita comprova os esforços do Estado brasileiro durante o período para modernização do parque industrial nacional, realizados ao mesmo tempo em que buscava solucionar os gargalos estruturais de infraestrutura ao crescimento da economia brasileira. Cabe, porém, uma observação adicional, que diz respeito à diferenciação entre as fases do “Milagre” e do PND II.

O período do “Milagre” pode ser dividido em dois quando analisamos a relação comercial do Brasil com o setor externo. No momento inicial entre 1967/70, ocorre uma diversificação da nossa exportação, principalmente de manufaturados, o que faz com que as exportações apresentem taxa de crescimento médio anual de 19,7 por cento enquanto as importações apresentam uma taxa de 15,6 por cento. Entre 1970/73, contudo, a capacidade ociosa produtiva nacional se esgota. A solução utilizada foi a importação, e a importação de máquinas e equipamentos e bens intermediários cresceu rapidamente e o nível de importação apresentou crescimento anual superior aos das exportações (21,4 e 17 por cento, respectivamente). Isso fez com que a contribuição da substituição das importações para o crescimento da produção manufatureira fosse negativa entre 1967 e 1974. A elevada importação de bens de capital e intermediários provocou desequilíbrio durante o ciclo expansivo do milagre.

Tabela 10
COEFICIENTES DE IMPORTAÇÃO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
DADOS EM Cr\$ 1000² DE 1970 E PORCENTAGENS

Ano	Produção industrial (1)	Exportação industrial (2)	Importação industria (3)	(2)	(3)	(3)	(3)
				(1)	(1) + (3) - (2)	(1) + (3)	(1)
				(%)	(%)	(%)	(%)
1965	57.366	1.105	4.130	1,9	6,8	6,7	7,2
1966	65.456	982	5.721	1,5	8,2	8,0	8,7
1967	65.552	1.303	6.480	2,0	9,2	9,0	9,9
1968	76.630	1.363	8.819	1,8	10,5	10,3	11,5
1969	84.800	1.774	9.424	2,1	10,2	10,0	11,1
1970	95.513	2.459	11.869	2,6	11,3	11,1	12,4
1971	106.879	2.790	15.631	2,6	13,1	12,8	14,6
1972	121.779	3.887	19.109	3,2	13,9	13,6	17,7
1973	141.932	4.023	22.812	2,8	14,2	13,8	16,1
1974	153.012	4.046	32.304	2,6	17,8	17,4	21,1
1975	158.838	4.484	28.822	2,8	15,7	15,4	18,1
1976	179.374	4.658	25.594	2,6	12,8	12,5	14,3
1977	184.627	5.768	22.730	3,1	11,3	11,0	12,3
1978	197.808	7.406	24.048	3,7	11,2	10,8	12,2
1979	210.988	8.340	26.213	4,0	11,5	11,1	12,4
1980	227.035	10.206	28.377	4,5	11,6	11,1	12,5
1981*	213.186	11.672	26.287	5,5	11,5	11,0	12,3

*Até agosto

Fonte: José Serra com base em: (1) Aplicamos as taxas de crescimento do produto da indústria de transformação a uma estimativa para 1970, retirada de Bonelli-Malan (1976), p.385. (2) Até 1975, utilizamos os dados de Bonelli-Malan, op. Cit. Para os demais anos aplicamos os índices de quantum das exportações da indústria de transformação (coluna 7 da C.E.). (3) Até 1975, utilizamos os dados de Bonelli-Malan, op. cit. Para os demais anos aplicamos os índices de quantum das importações da indústria de transformação (coluna 30 da C.E.).

Como podemos ver na tabela anterior, a importação industrial apresentou um crescimento durante o Milagre e deu um salto durante o segundo momento desse período. Mas, a partir de 1974, esse processo sofre uma inversão e começou a ocorrer uma diminuição dos seus valores. Ao mesmo tempo, a exportação industrial aumentou o seu peso relativamente à produção industrial, chegando a 5,5 % em agosto de 1981¹.

Isso facilita a nossa compreensão do período denominado “Marcha Forçada”, onde se observou um ciclo de “fechamento” estrutural da economia em relação ao exterior. Enquanto a relação Exp./PIB se mantém perto do mesmo nível entre 1974 e 1979, a relação Imp./PIB cai de 10,5 para 7,6. Esse mesmo efeito pode ser analisado dentro da produção industrial no mesmo período. Enquanto a relação exp. Industrial/prod. Industrial sobre de 2,6 em 1974 para 4,5 em 1980, a relação da imp. Industrial com a produção cai de 21,1 para 12,5. Esse efeito das exportações é acompanhado pela relativa diversificação dos bens que são exportados, principalmente por bens manufaturados. A porcentagem de bens manufaturados na composição do que é exportado sobe de 28,5 em 1974 para 44,9 em 1980.

O efeito que acontece na segunda metade da década de 70 também tem relação com a indústria de transformação, a partir da busca da nacionalização de máquinas e equipamentos

¹ Cabe observar, contudo, que esses quocientes podem estar afetados por mudanças nos preços relativos, e por variações cambiais, de modo que as indicações aqui feitas podem conter exageros.

nesse período. A fabricação nacional deles reduz a sua importação, ao mesmo tempo que aumenta a exportação desses bens com maior valor agregado. A porcentagem de bens manufaturados na composição do que é exportado sobe de 28,5 em 1974 para 44,9 em 1980.

Passemos à questão da estrutura social, que merece destaque tanto pelas suas alterações relevantes como pelo intenso debate que suscitaram.

Segundo Serra (1982), entre 1940 e 1980, a proporção da população economicamente ativa (PEA) no setor secundário apresentou um crescimento expressivo quando foi de 10,3 para 25,3 por cento do total. Na indústria manufatureira o crescimento foi semelhante entre 1940 e 1976, uma vez que o salto foi de 7,4 para 15 por cento do total da PEA. Nos serviços urbanos, a PEA desse setor também apresentou um processo de crescimento provocado tanto pelo emprego assalariado no comércio, administração e serviços públicos quanto pelo setor informal. Em contrapartida, no setor agrícola, a sua PEA apresentou queda.

A velocidade das transformações parece ter-se acelerado nas décadas de 1960 e 1970, quando ocorreu mais de quatro quintos da expansão relativa da PEA industrial entre 1940 e 1980 e, em contrapartida, ocorreu o declínio de mais de três quintos da participação relativa da PEA agrícola.

Apesar dessas modificações na estrutura social brasileira terem sido acompanhadas por aumentos nos níveis de escolaridade da população, o estilo do crescimento brasileiro recebeu diversas críticas devido aos desequilíbrios sociais gerados. Durante o processo de industrialização, as desigualdades sociais cresceram de forma acentuada, simultaneamente com a preservação das grandes margens de pobreza absoluta. Essa evolução adversa foi agravada pelas políticas sociais regressivas do regime político brasileiro entre 1964 e 1974.

Tabela 11
BRASIL: DISTRIBUIÇÃO DA RENDA
(População Economicamente Ativa)

Percentis	1960	1970	1980
20-	3,9	3,4	2,8
50-	17,4	14,9	12,6
10+	39,6	46,7	50,9
5+	28,3	34,1	37,9
1+	11,9	14,7	16,9

Fonte: José Serra com base em dados básicos do IBGE

No que se refere à agricultura, a crítica fica no seu modelo de expansão. De acordo com Serra, seria mais aceitável se a redução do PEA desse setor tivesse sido provocada por considerável capitalização e modernização tecnológica do campo. Ao contrário disso, essa modernização teria sido pouco dinâmica e muito desigual. Na opinião do autor a expansão da agricultura foi provocada mais pela ampliação da fronteira agrícola do que pelo aumento da produtividade. No entanto, cabe notar que, apesar de seus efeitos pouco favoráveis sobre os rendimentos reais dos trabalhadores rurais, esse modelo de desenvolvimento agrícola atendeu as exigências de oferta de alimentos nas cidades e na expansão da oferta de exportação, além de liberar recursos financeiros para sustentar a acumulação urbana.

Entre as críticas aos problemas estruturais ligados pelo processo de industrialização, além da questão social e dos problemas agrários, duas se destacam. Primeiro, assinala-se que foi precária a geração da tecnologia. Segundo, aponta-se para o fato de que houve excessivo endividamento externo, e questiona sua necessidade. Como podemos ver na Tabela 12 o salto da dívida foi tão grande ao longo da década de 70 que, em 1981, ela chegou a uma proporção de um quarto do PIB e duas vezes e meia o valor das exportações. E, deste total, aproximadamente um terço foi empregado para o pagamento dos juros. Nos primeiros anos da década de 1970, a dívida já apresenta um processo de crescimento considerável, mas com a “Marcha Forçada” provocada pelo II PND associado com a segunda crise do petróleo, o processo de crescimento da dívida bruta apresenta um salto e cresce 5 vezes entre 1973 e 1981.

Tabela 12
DADOS BÁSICOS SOBRE O ENDIVIDAMENTO EXTERNO

Ano	Dívida externa bruta	Reservas internacionais	Dívida externa líquida	Déficit em conta corrente	Juros líquidos	Juros	Remessa de lucros	Investimentos externos	Serviços da dívida
						Déficit em c.c (5/4)			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) (%)	(7)	(8)	(9)
1967	3.372	199	3.173	237	184	78	73	115	628
1968	3.780	256	3.524	508	144	28	84	111	960
1969	4.403	655	3.748	281	182	65	21	322	1.250
1970	5.295	1.187	4.108	562	234	42	119	168	1.476
1971	6.622	3.723	4.899	1.307	302	23	118	564	1.685
1972	9.521	4.183	5.338	1.489	359	24	161	492	2.322
1973	12.571	6.446	6.155	1.688	514	31	198	1.175	2.577
1974	17.166	5.269	11.897	7.122	652	9	248	1.448	2.595
1975	21.171	4.040	17.131	6.700	1.498	22	235	1.276	3.666
1976	25.985	6.544	19.441	6.013	1.809	30	380	1.702	4.814
1977	32.037	7.256	24.781	4.037	2.103	52	455	2.223	6.226
1978	43.511	11.895	31.616	6.990	2.696	39	564	2.512	8.122
1979	49.904	9.689	40.215	10.742	4.106	39	636	2.212	10.713
1980	53.847	6.913	46.934	12.886	6.311	49	310	1.923	13.013
1981*	63.247	6.900	56.347	10.600	8.700	82	-	-	16.400

Fonte: José Serra com base nos dados de Conjuntura Econômica e Banco Central

Ainda assim, e como vimos na secção anterior, segundo Castro (1985), para o Brasil não havia outra solução que pudesse evitar o endividamento externo e o redirecionamento forçado dos investimentos, uma vez que havia a necessidade da manutenção dos investimentos em grandes projetos setoriais.

Feita a apresentação do cenário macroeconômico nacional e das mudanças estruturais no período estudado, passemos à participação do BNDES neste período.

CAPÍTULO II – O FINANCIAMENTO DO BNDES À INDUSTRIALIZAÇÃO

Neste capítulo abordam-se elementos que demonstram a magnitude da atuação do BNDES na direção das mudanças produtivas e econômicas que ocorreram no país, descritas no capítulo anterior. Após uma breve caracterização das origens da instituição e dos instrumentos criados, percorrem-se as fontes e aplicações dos recursos, os setores e subsetores beneficiados, e a destinação das aplicações segundo regiões e composição entre setores público e privado.

II.1 – O BNDES como instituição e os instrumentos de aplicação de recursos

A criação do BNDES provém do início da década de 1950 quando ocorre no Rio de Janeiro uma conferência entre autoridades brasileiras e norte-americanas. Conforme cita Vianna (1987), as negociações ocorreram no bojo das movimentações políticas norte-americanas antecipadas pelo reconhecimento feito em discurso do presidente Truman de que os Estados Unidos estavam atentos aos problemas de desenvolvimento dos países latino-americanos (o famoso “Ponto IV”), e focados ao alinhamento brasileiro em um eventual conflito bélico mundial em função da Coreia.

Nessa reunião, o governo do Brasil obteve dos Estados Unidos concordância sobre a necessidade da realização de um amplo reaparelhamento da economia nacional, com prioridade na recuperação e extensão da precária infraestrutura de serviços básicos.

Tendo esses objetivos como foco, foi criada a Comissão Mista Brasil – Estados Unidos (CMBEU). Essa comissão identificou os pontos de estrangulamento para o desenvolvimento econômico nacional sendo os principais o setor de energia elétrica e transportes. Para a superação desses pontos, o Brasil iria receber recursos externos do governo americano em forma de financiamento através do Banco de Exportação e Importação (EXIMBANK) e do Banco Internacional de Reconstrução Econômica (BIRD). Esses recursos externos precisavam ter como contrapartida recursos nacionais, e por essa razão o Congresso Nacional criou o “Fundo de Reaparelhamento Econômico”, mediante, principalmente, uma taxa adicional sobre o imposto de renda.

A gestão desses recursos externos e internos, assim como a coordenação dos projetos que receberiam esses aportes financeiros, deveriam ser feitos por um banco a ser constituído para o desenvolvimento do país. Assim, foi criado o BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – BNDE). Com a sanção da Lei nº 1.628 em 20 de junho de 1952, o BNDE foi caracterizado sob a forma de uma instituição autárquica, sujeita à jurisdição do Ministério da Fazenda, com capital totalmente subscrito pela União Federal. Conforme Monteiro Filha (1994) menciona em sua tese, o Fundo de Reparcelamento recebia recursos monetários do Adicional de Imposto de Renda; dividendos da participação da União no capital das sociedades de economia mista; recursos do Acordo do Trigo, firmado pelo Governo Federal; e recursos especiais que tinham destinação prevista no Plano de Reparcelamento e Fomento da Economia Nacional. Dessas fontes, o compulsório do IR representou nesse período, mais da metade da captação de recursos do Banco. Esse fundo era aplicável exclusivamente em melhorias de infraestrutura como portos, ferrovias e agricultura.

Desde a sua criação, o BNDES era considerado um banco de fomento, uma vez que deveria atuar como agente do Tesouro Nacional nas operações financeiras realizadas no exterior sempre que necessário para obter recursos ao programa de reparcelamento. Isso deixa claro as duas funções que o BNDES apresentava: a de agente financeiro e de aparato de Estado.

As funções do Banco como aparato do Estado foram estabelecidas em lei:

“executar a legislação específica referente ao Programa de Reparcelamento Econômico e autor, como agente do Tesouro Nacional, de operações financeiras referentes `aquele Programa, estabelecendo as linhas gerais para sua atividade e fixando a sua organização. Além disso, a mesma lei delegou ao BNDES competência para dar garantia do Tesouro a créditos externos, conforme autorizações legais. ” (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. 30 anos de BNDES: Avaliação e Rumos. Rio de Janeiro: AP.DEEST, 1986. Pág 11 e 12.).

Entre a criação e os inícios dos anos 1960 – não cobertos por esta monografia - o BNDES foi gradualmente se consolidando como importante entidade de financiamento da infraestrutura e da indústria de transformação no Brasil. Para esse momento, Monteiro Filha (1994) deu ênfase ao Plano de Metas considerando-o a primeira experiência de planejamento governamental no Brasil que foi posta efetivamente em prática. Esse plano se baseou, conforme tentativas de projetos anteriores, na superação de pontos de estrangulamento. Os

estudos da época levaram o Plano a apresentar maior importância à cinco setores: energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação. Nesse contexto, o BNDES ficou responsável pela coordenação do Plano de Metas em um período de dificuldades na obtenção de recursos financeiros sem origem inflacionária.

Apresentada, brevemente, a década inicial de criação do Banco, nas seções seguintes (2.2 e 2.3) iremos abordar de forma mais profunda o desenvolvimento do BNDES ao longo do período de estudo desta monografia. Antes, porém, cabe mencionar os principais mecanismos utilizados pelo Banco para auxiliá-lo no financiamento aos setores produtivos brasileiros.

Ao longo do período 1964-1980, houve acelerado crescimento real do volume de recursos sob controle do BNDES. Como veremos mais à frente, a cada ano o montante de recursos aumentou, assim como o número de solicitações de novos projetos. Para facilitar o gerenciamento e melhorar a alocação desses recursos o Banco foi gradativamente criando novos mecanismos, além de estimular com vários deles a ação dos bancos estaduais e regionais, que permitiu ao BNDES fomentar um imenso contingente de projetos de menor envergadura, já que esses bancos tinham melhor conhecimento das especificidades das regiões de sua atuação.

Abaixo citamos diversos mecanismos criados desde 1964:

- a) **FINAME** (Fundo Especial de Financiamento Industrial) – Criado pelo Decreto nº 55.275/64, em 1966 se tornou em uma autarquia pelo Decreto nº 59.170/66. Este foi o principal mecanismo utilizado pelo BNDES para estimular a industrialização brasileira. Sua criação ocorreu devido ao custo relativamente elevado para aquisição de máquinas e equipamentos, o que dificultava a aquisição a prazo médio ou longo e impunha um pagamento à vista de difícil atendimento pelos empresários nacionais. Conforme cita Monteiro Filha (1994), as funções da FINAME são: “I) financiar às indústrias, operações de compra e venda de máquinas e equipamentos de produção nacional, quer através de crédito ao comprador, quer ao vendedor; II) em limites compatíveis com suas possibilidades, a conceder financiamentos para projetos de implantação de novas indústrias de pequeno e médio porte e; III) quando as possibilidades o permitirem, a financiar a expansão das indústrias existentes.”. O Fundo recebia recursos através de empréstimos ou doações de entidades internacionais, nacionais e estrangeiras, recursos oriundos do Banco do Brasil e outras agências financeiras da União ou dos estados, captados pelo BNDES no mercado interno e externo de capitais, além de rendimentos

das próprias operações do FINAME. Para facilitar o repasse de recursos, o Fundo se aproximou dos bancos regionais e estaduais. Assim, foi criada uma rede de bancos com várias agências por todas as regiões do país para financiar a compra e venda de máquinas e equipamentos. Pela via do FINAME, o BNDES ofereceu recursos com volume, prazo e taxa de juros (variável segundo o índice de nacionalização dos equipamentos adquiridos) para a sistemática ampliação de capacidade produtiva, e reposição e modernização de equipamentos, inclusive pela via de importações;

- b) **FUNTEC** (Fundo de Desenvolvimento Técnico e Científico) – Foi criado a partir da Quota de Educação e transformado em FUNTEC pela Resolução 146/64. Seus objetivos eram financiar cursos de pós-graduação, investir na formação de técnicos e engenheiros operacionais e, mais a frente, reequipar os centros e pesquisas e empresas. Ou seja, esse Fundo tinha a finalidade de financiamento do ensino técnico e de pesquisa tecnológica para formar pessoal capacitado a projetar e construir as máquinas de que a indústria nacional necessitava;
- c) **FIPEME** (Financiamento às Pequenas e Médias Empresas) – Criado pelo Decreto 55.820/65. Como o nome já diz, destinava-se a auxiliar o BNDES no financiamento às criação e desenvolvimento de pequenas e médias empresas através de recursos de agentes financeiros do próprio FIPEME, BNDES, BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e do banco alemão Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW);
- d) **FUNDEPRO** (Fundo de Desenvolvimento da Produtividade) – Criado em 1966 e reformulado em 1967 pela Resolução CA 284/67, teve como objetivo estimular o aumento de produtividade nos setores da indústria, agropecuária, mineração, comercialização e serviços básicos;
- e) **FUNGIRO** (Fundo Especial de Financiamento de Capital de Giro), cuja criação no final de 1968 e início de atuação em fevereiro de 1969, marca o ingresso do BNDES na área de mercado de capitais através de operações de “underwriting”; e criação do **FUNESPE** (Fundo de Financiamento de Estudos e Pesquisas Técnicas), também em 1969;
- f) **FMRI** (Fundo de Modernização e Reorganização Industrial) – A sua criação, em 1971, absorveu algumas funções anteriormente realizadas pela FUNESPE e FUNDEPRO.

Esse Fundo tinha como objetivo financiar projetos de fusões e de reorganização técnica e administrativa de empresas industriais brasileiras para melhorar a estrutura financeira, atualização tecnológica e desenvolvimento da capacidade gerencial dessas empresas;

- g) Em 1974, o BNDES criou novas subsidiárias para ajudar através de participação acionária os segmentos de bens de capital (**EMBRAMEC** – a Mecânica Brasileira) e insumos básicos (**FIBASE** – a Insumos Básicos S.A), e para participar minoritariamente no capital de risco de empresas nacionais através da **IBRASA** – Investimentos Brasileiros S.A. Elas buscavam a capitalização das empresas privadas nacionais. Apesar do investimento acionário nas empresas, os aportes de capital sempre representavam uma parcela minoritária do capital da empresa beneficiada, além de representar uma participação sem direito a voto. Para manter a independência do capital privado nacional, as três subsidiárias deveriam deixar sob controle dos empresários a administração das empresas apoiadas e, assim que possível, revender as ações ao público quando o investimento atingisse a maturidade;
- h) Além dessas subsidiárias, nesse mesmo ano, o BNDES criou o Programa de Operações Conjuntas (**POC**). Substituindo o FIPEME no apoio às pequenas e médias empresas, o POC dava autonomia aos agentes financeiros: eles próprios faziam a análise dos pedidos de crédito e assumiam o risco das operações. Fortalecia-se assim uma ampla e ágil rede de agentes repassadores, propiciando ao BNDES uma capilaridade que ele, banco sem agências, não poderia ter. Esse programa adotou um sistema de taxas diferenciadas como forma de estimular os investimentos de regiões menos desenvolvidas, ou seja, empresas na região Norte-Nordeste apresentavam taxas de juros menores que empresas similares no Sudeste, por exemplo.

Todo esse conjunto de instrumentos se inscreve no que é denominado de Sistema BNDES. A expansão de atribuições e responsabilidades dos agentes financeiros desse Sistema foi muito importante, primeiro porque estes agentes estavam mais ligados aos problemas do desenvolvimento socioeconômicos das regiões ou setores que estavam mais próximos, o que favoreceu amplamente a eficácia das operações. Além disso, a expansão foi uma forma de apoio ao sistema financeiro privado e ao sistema de bancos nacionais de desenvolvimento.

II.2 – Fontes e aplicações: uma visão agregada da expansão dos recursos

No que se segue, apresentam-se dados sobre aprovações e desembolsos do Banco a partir de 1964, de maneira a preparar a narrativa da evolução do apoio financeiro fornecida pelo BNDES, analisado nas seções subsequentes.

A tabela a seguir fornece dados sobre os desembolsos e aprovações do BNDES e a relação deles com a FBKF e o PIB.

Tabela 13
SISTEMA BNDES - Aprovações e Desembolsos totais

Ano	PIB	Desembolsos do BNDES	Desembolsos BNDES/FBKF	Desembolsos BNDES/PIB	Aprovações do BNDES	Aprovações BNDES/FBKF	Aprovações BNDES/PIB
	Crescimento real (%)			(%)	Crescimento real (%)	(%)	(%)
1964	0,0%	0%	2,01	0,30	0%	3,49	0,52
1965	2,4%	99%	3,98	0,59	64%	5,70	0,84
1966	6,7%	18%	4,06	0,65	8%	5,31	0,85
1967	4,2%	10%	4,23	0,69	12%	5,62	0,91
1968	9,8%	-16%	2,81	0,53	4%	4,61	0,86
1969	9,5%	87%	4,70	0,00	13%	4,66	0,89
1970	10,4%	-9%	3,94	0,74	19%	5,10	0,96
1971	11,3%	32%	4,42	0,88	44%	6,26	1,25
1972	11,9%	38%	5,33	1,08	26%	6,91	1,41
1973	14,0%	10%	5,15	1,05	19%	7,20	1,47
1974	8,2%	55%	6,89	1,51	106%	12,80	2,80
1975	5,2%	49%	9,16	2,14	35%	15,38	3,59
1976	10,3%	3%	8,94	2,00	-2%	14,27	3,20
1977	4,9%	4%	9,28	1,98	-40%	8,58	1,83
1978	5,0%	9%	9,20	2,05	166%	20,84	4,64
1979	6,8%	-2%	8,03	1,88	-48%	9,77	2,28

Fonte: Elaboração própria com base em Fundação Getúlio Vargas - Centro de Contas Nacionais - diversas publicações, período 1947 a 1989; IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Contas Nacionais

Antes de fazer a análise desta tabela vamos à definição de aprovação e desembolso. O primeiro é referente ao montante de recursos que foram aprovados para serem liberados para os projetos que pediram ajuda do BNDES. Essas aprovações não necessariamente representam saída de recursos do Banco no mesmo ano em que foram aprovados. De acordo com cada projeto, eles poderão sair imediatamente, ou um, dois ou mais anos após a aprovação. Ao saírem do caixa do Banco, eles são classificados como desembolsados, ou seja, os dados de desembolsos são aqueles que representam a saída efetiva de dinheiro do Banco para as empresas requisitantes.

Na Tabela 13 observa-se que, na segunda metade da década de 1960, a relação entre, por um lado, os desembolsos e aprovações do BNDES e, por outro, o PIB a FBKF não foi linear, uma vez que alternou crescimento e queda entre os anos. Apesar disso, essas duas relações sempre se mantiveram em patamares próximos, mesmo durante o rápido crescimento do PIB durante os anos iniciais do “Milagre”. Isso demonstra o esforço feito pelo Banco para ampliar os seus investimentos ao longo desses anos, na tentativa de acompanhar o crescimento da economia nacional. Ou seja, o PIB e a FBKF foram crescendo e, junto com eles, a colaboração financeira do BNDES.

E, a partir de 1969, essas duas relações apresentaram tendência crescente até o final da década seguinte. Esse crescimento, além de explicado pela aceleração da formação de capital no país, resulta do maior volume de recursos disponível para empréstimo em posse do Banco, do aumento da facilidade de solicitação de ajuda financeira pelos empresários. Como veremos logo mais à frente, o aumento da quantidade de recursos é explicado pelo controle do BNDES dos fundos do PIS/PASEP/FPS, que aumentaram consideravelmente o volume de recursos à disposição do Banco. E a facilidade de captação de empréstimos foi dada, pelo menos em parte, pela criação, em 1974, das subsidiárias FIBASE, EMBRAMEC e IBRASA.

A relação Desembolsos BNDES/FBKF apresentou crescimento real de 134 por cento saindo de uma porcentagem de 3,94 % em 1970 e chegando a 9,20 % em 1978. Neste mesmo período, a relação Aprovações BNDES/ PIB cresceu de forma real 383 por cento evoluindo de 0,96 % para 4,64 %. Devemos destacar a informação de que a relação dessas aprovações com a FBKF atinge a marca de dois dígitos nos anos 1974-76 e chega ao ápice do período de estudo em 1978 quando a relação Aprovações BNDES/FBKF alcançou nada menos que 20,84 %.

Essa maior expressão do BNDES na Formação Bruta de Capital Fixo do Brasil na segunda metade da década de 70 é explicada pelo contexto já visto da economia brasileira. Nesse momento foi dado prioridade aos pedidos de financiamentos aos setores de insumos básicos e equipamentos, que são indústrias altamente demandantes de máquinas pesadas e de financiamentos de longo prazo. Aproveitando esse momento, o governo federal procurou também estimular a produção e utilização de máquinas nacionais para a montagem e renovação dessas indústrias. Dessa forma, o aumento da procura por financiamento junto ao BNDES foi voltado para comprar máquinas nacionais para montagem da infraestrutura nacional e de indústrias de transformação dentro do país.

Os financiamentos do BNDES tiveram aumento de importância depois de 1974, ano em que os desembolsos e aprovações tiveram crescimento real de 55 e 106 por cento, respectivamente. Na segunda metade da década de 1970, esses dados estavam em um patamar muito superior aos anos anteriores. Isso foi sustentado pelo maior nível de recursos disponível junto ao BNDES, a partir do controle pelo Banco dos fundos PIS/PASEP, antes em posse da Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil respectivamente. O ingresso líquido de recursos foi, de fato, enorme. Em um período de 6 anos, apresentou crescimento real de 198 por cento, ao evoluir, a preços constantes de 1964, de 0,52 bilhões para 1,54 bilhões de cruzeiros.

Tabela 14
SISTEMA BNDES - Ingresso de Recursos em Cr\$ Bilhões

Ano	Preços correntes	cres. Nominal (%)	Preços constantes (64)	cres. Real (%)
1964	1,23	-	1,2	-
1965	0,50	-60%	0,31	-75%
1966	0,78	57%	0,36	14%
1967	1,09	39%	0,39	10%
1968	1,58	45%	0,45	14%
1969	2,14	36%	0,51	13%
1970	2,91	36%	0,59	17%
1971	3,41	17%	0,58	-2%
1972	3,10	-9%	0,44	-24%
1973	4,70	52%	0,52	17%
1974	11,00	134%	0,90	74%
1975	23,60	115%	1,44	60%
1976	30,30	28%	1,31	-9%
1977	50,60	67%	1,50	15%
1978	73,00	44%	1,57	4%
1979	110,50	51%	1,54	-2%

Fonte: Relatório de Atividades BNDE, 1964-1980

Apesar de em alguns anos o ingresso de recursos no BNDES ter apresentado queda real, quando olhamos o período na tabela acima vemos que o crescimento real foi vultoso, com média anual de 13,2 por cento. Que fontes foram responsáveis por esse crescimento? Iremos ver isso nos próximos parágrafos, por meio de uma divisão do período estudado em dois subperíodos.

No subperíodo inicial de quase 10 anos (1964 – 1973), a principal fonte de recursos do BNDES permaneceu sendo de origem tributária, que representava mais da metade da captação de recursos. No entanto, ocorreram mudanças importantes na composição dos itens que formavam os recursos tributários.

O Adicional do Imposto de Renda foi extinto em 1968 e foi substituído, principalmente, pela Reserva Monetária e a Dotação Orçamentária. A partir de 1967, o Banco começa a receber recursos da Reserva Monetária que era formada pela receita do imposto sobre operações financeiras, além de, a partir de 1968, começar a receber recursos do orçamento da União. Ademais, duas fontes de recursos aumentaram significativamente sua importância: o retorno das aplicações financeiras e os empréstimos externos. Como consta nos relatórios anuais do BNDES, o Banco ainda recebeu cotas fixas do IR entre os anos 1965-67. No biênio 1965-66, a cota correspondia a 20% do total arrecadado com o Imposto. Em 1967, em favor do BNDES, foi criado, pelo Decreto-lei 62/66, um adicional de 10% incidente sobre o imposto de renda devido, que retornaria aos contribuintes na forma de ações de propriedade do Banco.

Desde 1964 o BNDES vinha ampliando as aplicações, de modo que a partir de então os retornos de financiamentos (amortizações e juros) ganharam importância crescente, chegando a 40%, em 1973, do total de fontes de recursos do Banco (Tabela 15).

Tabela 15
SISTEMA BNDES - Estrutura de fontes de recursos-1964/1973 (%)

Fontes	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Recur. Tribut	84	73	56	49	67	51	55	55		
Reserv. Monet	18	28		25	53	32	31	31		
Dotação Orçam.					12	19	24	25	16	16
Ad. IR+AcTrigo	34	41		24	2					
FUNAI (2)	33	5								
Retornos (1)	4	9	17	17	16	18	24	21	31	40
Recursos Exter.			6	7	4	10	6	4	15	15
Outros	12	17	22	28	13	21	14	10	38	30

Fonte: Dulce Monteiro com base em BNDES, Revista do BNDE e Relatório de Atividades, diversos anos

(1) Inclui o Saldo operacional (diferença entre as receitas e despesas efetivas) de 1966 e 1971

(2) Fundo Nacional de Investimento

O ano de 1974, como vimos, é um marco para o BNDES quando analisamos o volume de recursos ingressados e desembolsados. As fontes dos recursos do BNDES nesse período se mantêm com origem predominantemente nacional, apesar de recursos de origem estrangeira apresentarem um crescimento em relação ao período anterior. No entanto, sua composição se alterou com a inclusão, partir de 1974, dos recursos do PIS e do PASEP, que passaram a ser aplicados diretamente pelo BNDES.

Na Tabela 16 mostra o nítido o aumento da participação dos recursos remunerados, principalmente do PIS/PASEP/FPS, bem como de empréstimos e repasses em moeda nacional. A contrapartida do aumento da importância do PIS/PASEP//FPS e dos retornos de financiamentos prévios (os números da Tabela 16 incluem os retornos de financiamentos com PIS/PASEP) foi a redução do peso de repasses e da Dotação Orçamentária que desaparece em 1979.

Tabela 16
SISTEMA BNDES - Estrutura de fontes de recursos-1974/1978

Fontes	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Rec. De Ger. Int. (*)	18,9	18,0	21,9	21,8	25,8	37,9	39,6
Apor. De orig. nac.	74,4	72,7	72,7	72,4	60,5	46,5	44,0
Dotaç. Orçam.	7,0	5,9	1,0	2,1	3,0	0,9	0,0
Empresas e repasses	46,3	20,7	17,1	17,8	13,2	9,0	13,2
Rec. PIS/PASEP/FPS	20,8	46,1	54,3	47,1	44,3	36,6	30,8
Apor. De orig. estr.	6,7	9,3	5,7	11,2	13,7	15,6	16,4
Empr. Em moeda	1,1	0,8	1,1	10,4	13,0	15,1	15,6
Financiamentos	5,6	8,5	4,6	0,8	0,7	0,5	0,8

Fonte: Dulce Monteiro com base em BNDES 40 anos: um agente de mudanças. Pág. 43

(*) Inclui retornos de financiamentos com recursos do PIS/PASEP

A transferência dos fundos PIS da Caixa Econômica Federal e do PASEP do Banco do Brasil para o BNDES é um momento único na história do BNDES, viabilizando forte incremento da capacidade de apoio aos investimentos, com duplicação de recursos à disposição do Banco (Ver Najberg (1981), pp. 54-56). Gradualmente, na segunda metade da década dos anos 1970, os retornos de financiamentos cresceram, gerando volumosos recursos à disposição do Banco para novas aplicações (próximos a 40% do total das fontes, em 1979 e 1980). Isso ocorreu devido ao aumento de volume de financiamentos realizados.

Porém, como cita Najberg (1981), a taxa média anual de juros de aplicações do BNDES acabou se reduzindo, devido à elevada quantidade de recursos provindos do PIS/PASEP. Isso porque conforme a quantidade de recursos foi crescendo foi ficando difícil aplicar os recursos somente em aplicações de projetos com taxas de retorno elevadas. Dessa forma, a partir de

1975, o Banco mudou sua política de investimentos e optou por aplicar em um maior volume de programas mesmo a taxas mais reduzidas, ao invés de deixar recursos disponíveis em caixa somente aguardando projetos com altos rendimentos.

A maior disponibilidade de recursos disponíveis para investimento provocou o crescimento do número de projetos aprovados, principalmente aqueles de acordo com II PND, cuja execução ficou sob a responsabilidade do BNDES.

II.3 – Composição da aplicação dos recursos

Nesta seção avalia-se o direcionamento dos recursos em três partes: II.3.1 – composição setorial; II.3.2 – composição regional e II.3.3 – composição entre setores público e privado.

II.3.1 – Composição setorial

A Tabela 17 apresenta dados sobre aprovações do BNDES entre 1964-78 de acordo com ramos de atividades da economia. Quando fazemos uma análise dos dados de aprovações do BNDES em relação aos investimentos nos diversos segmentos produtivos durante o período estudado, a bibliografia sobre o tema faz uma divisão em três fases: 1964-67; 1967-73 e 1974-78. Seguindo essa linha, nossa análise sobre a composição setorial dos financiamentos feitos pelo Banco terá, também, divisão nessas três fases.

Tabela 17

SISTEMA BNDES - Aprovações segundo os ramos de atividade - (1964-1978) Em %

Ramos de Atividade	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Insumos Básicos	77	78	63	47	33	36	34	39	29	39	49	48	61	59	35
Equipamentos	2	10	10	12	9	10	10	14	5	8	8	13	8	6	2
Outras Indústrias	1	8	13	10	12	16	17	20	35	25	15	12	12	12	6
Infra-Estrutura	20	1	13	25	42	31	29	16	25	20	24	22	16	21	56
Outras Atividades	0	3	1	6	4	10	10	8	6	8	4	5	3	2	1
TOTAL	100	100	100	100	100	103	100	97	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Dulce Monteiro com base em BNDES, 40 anos: um agente de mudanças. págs. 32-33

Na primeira fase temos uma participação elevadíssima dos insumos básicos no total de aprovações do BNDES. Este segmento chega a representar 78 por cento do total aprovado em 1965, ano em que as aprovações apresentaram um crescimento real de 64 por cento em relação ao ano anterior. Como veremos mais à frente, essa elevada participação dos insumos básicos se deve, principalmente, a aprovações de recursos destinadas a projetos de siderurgia.

O período entre 1967 e 1973 é caracterizado pela diversificação das aprovações para diversas indústrias de bens duráveis, não duráveis, classificados em “Outras indústrias”, além do segmento de infraestrutura com investimentos em transportes. Os dois ramos chegaram a atingir em conjunto 60 por cento das aprovações em 1972. Isto significou uma queda na participação relativa de insumos básicos no total de recursos concedidos, ou seja, um crescimento menos que proporcional de insumos básicos no total dos financiamentos. No mesmo ano de 1972, esse segmento recebeu 29 por cento do total de aprovações, o que representa uma queda de 49 por cento quando comparamos com o ano de 1965. Essa mudança do direcionamento das aprovações estava de acordo com a política do governo de desenvolver diversas novas indústrias que antes recebiam pouco aporte financeiro estatal.

Ressalte-se, contudo, que mesmo com perda relativa no total de aprovações, quando é feita uma análise em valores absolutos, observa-se que o montante de recursos destinados aos insumos básicos durante os anos desse período, em média, foi crescente. Os Relatórios Anuais do BNDES de 1964-80 comprovam isso. De acordo com eles, diversos setores da nossa economia apresentaram crescimento real de apoio financeiro do Banco. O setor de insumos básicos se encaixa nesse grupo.

Em 1974, como já foi visto, o governo muda a sua política de desenvolvimento industrial quando prioriza os setores de insumos e máquinas e insumos básicos. Nesse momento, no nível de aprovações do BNDES, os insumos básicos voltam a representar a maioria das aprovações, enquanto as aprovações em infraestrutura se mantêm na casa dos 20 por cento. Os principais setores favorecidos são o siderúrgico e Química/fertilizantes que, juntos, representam, em média, 33 por cento das aprovações totais do Banco nesse período. De acordo com Lima (2005) essa fase do período analisado é muito importante na história do BNDES, pois é quando o Banco volta a ter grande protagonismo na execução de um plano - neste caso, o II PND, tal como tivera no Plano de Metas, durante o governo JK na década de

1950. Como vimos na Tabela 13, nessa fase houve novo salto nos níveis de aprovações e desembolsos pelo BNDES.

Feita essa análise dos setores produtivos de uma forma eminentemente agregada, agora vamos entender que indústrias foram responsáveis pelos movimentos citados, em cada fase.

A primeira fase é caracterizada pelo apoio do BNDES aos setores de siderurgia e energia elétrica, que alcançou 91 por cento do total de aprovações pelo Banco em 1964, e se manteve acima dos 50 por cento até 1967. Vale destacar que a siderurgia, dentre os dois, sempre foi o setor que mais contribuiu para esses números elevados.

Tabela 18
SISTEMA BNDES - Aprovações segundo os ramos e gêneros de atividade - (1964-1973) Em %

Ramos e Gêneros de Atividade	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Insumos Básicos	77	78	63	47	33	36	34	39	29	39
Mineiração					2				2	
Siderurgia	71	71	46	37	6	10	8	14	8	8
Metalurgia	3	1	3	1	9	5	3	3	4	11
Química/Fert	2	5	10	7	2	4	17	11	8	11
Celulose/Papel		0	3	1	11	9	3	9	2	3
Produtos M.										
Não-Metálicos	1	1	1	1	3	8	3	2	5	6
Equipamentos	2	10	10	12	9	10	10	14	5	8
Mecânic/Elétr	1	6	6	5	4	5	5	4	4	4
Mat. De Trans.	1	4	4	7	5	5	5	10	1	4
Outras Indúst.	1	8	13	10	12	16	17	20	35	25
Têxtil/Calçados	0	1	3	3	4	5	6	6	7	4
Prod. Aliment.	1	3	3	3	5	4	6	9	5	5
Outras		4	7	4	3	7	5	5	23	16
Infra-Estrutura	20	1	13	25	42	31	29	16	25	20
Energia Eléct.	20	1	12	25	9	3	2	3	4	4
Transp. Ferr.					9	8	10	3	7	6
Transp. Rodov.					13	8	8	4	12	6
Transp. Hidrov.			1		5	3	4	3	2	1
Outros Setores					6	9	5	3	0	3
Outras Atividades	0	3	1	6	4	10	10	8	6	8
Ensino, Pesq.Des.										
Téc.		3	1	6	4	5	4	3	2	3
Distr.		0		0		2	3	5	4	5
Outras					0	3	3	0	0	

Fonte: BNDES, 40 anos: um agente de mudanças. pág. 33

A partir de 1967, com o fim dos grandes projetos de siderurgia e com a criação da Eletrobrás e RFFSA (Rede Ferroviária Federal S.A.), e à medida em que o volume de recursos passou a crescer, ocorreu uma redistribuição dos investimentos para diversos outros setores.

Esse período coincide com um cenário internacional muito favorável para a obtenção de empréstimos, devido à criação do Euromercado. Isto, e o aumento da captação de recursos do BNDES com a dotação orçamentária, criaram uma grande “poupança” disponível para financiamento de diversos projetos pelo Banco. O ingresso de recursos no BNDES cresceu de 1,1 bilhão de cruzeiros em 1967 para 4,7 bilhões de cruzeiros em 1973.

Com a abundância de recursos, diversos setores da base, infraestrutura e, principalmente, da indústria de transformação receberam ajuda financeira. Como vimos na Tabela 18, o segmento “outras indústrias” chegou a atingir 35 por cento do total das aprovações do BNDES no ano de 1972. Esse valor superou os 29 por cento dos insumos básicos, que foi o segundo maior ramo neste ano. Essa evolução ocorreu em consonância com a política do governo de ampliar e diversificar o parque industrial nacional. A intenção do governo foi fortalecer a produção de bens de consumo duráveis e não duráveis como automóveis, a linha branca, roupas, alimentos, etc.

A indústria de transformação teve um crescimento real do valor de aprovações do BNDES de 147 por cento entre 1967 e 1972 conforme podemos ver na Tabela 19 abaixo. Essa tabela faz uma divisão entre os setores da economia de uma forma diferente das tabelas que vimos ao longo desta monografia. Ela é, porém, interessante para vermos a evolução da indústria de transformação com relação às aprovações totais e os setores que compõem esse segmento. Infelizmente, ela não apresenta os dados de 1973 por não serem encontrados de forma objetiva nos relatórios anuais do BNDES.

Tabela 19
Aprovações Sistema BNDES - Distribuição Setorial
1967/1972 - Moeda constante a preços de 1967 - Cr\$ Milhões

Setores	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Serviços de Utilidade Pública	185.644	323.458	282.450	283.480	239.371	440.001
Mineração e Pesquisas Mineralógicas	-	18.624	3.332	2.293	2.071	30.613
Indústria de Transformação	504.862	365.332	513.574	630.014	1.003.779	1.245.391
Celulose e papel	7.139	78.537	77.251	31.499	128.999	33.098
Produtos químicos e afins	47.032	8.317	34.590	167.954	152.107	164.932
Produtos de pedra, argila e vidro	630	18.447	64.844	29.376	13.542	74.703
Produtos metalúrgicos	281.504	102.451	130.174	100.787	242.854	199.066
Maquinaria exceto elétrica	26.274	23.580	22.593	25.385	24.875	30.964
Material elétrico e de comunicações	13.832	15.310	16.275	24.158	8.377	8.936
Material de transporte	44.714	36.743	41.092	41.673	139.382	135.173
Produtos têxteis	15.636	29.812	27.072	51.862	72.991	112.499
Madeira e mobiliário	10.009	2.765	15.202	14.401	15.693	6.418
Artefatos de borracha e de plástico	5.328	12.896	12.007	11.124	18.819	12.249
Indústrias diversas (1)	52.764	36.475	72.474	131.796	186.141	467.352
Agricultura, Abastecimento e Alimentação	18.444	35.610	54.235	83.436	189.692	136.762
Ensino e Pesquisas Técnico-científicas	43.737	24.794	31.316	29.311	50.438	18.175
Outros	-	22.461	3.151	33.288	49.413	65.605
TOTAL	752.687	790.279	888.059	1.061.822	1.534.763	1.936.547

Fonte: Elaboração própria com base em BNDES - Relatórios anuais, diversas edições

(1) Inclusive os montantes relativos a repasses de recursos no Agentes Financeiros do FIPEME, FUNDEPRO e PEB cujos valores não estão discriminados setorialmente. Na tabela 19, os números de indústrias diversas estão inflados por erro de classificação porque os setores importantes já se encontram devidamente discriminados na tabela.

No ano de 1974, o governo muda sua estratégia de investimentos. A crise do petróleo provocou a queda do nível do comércio internacional e o encarecimento da importação de produtos, principalmente aqueles bens de alto valor agregado e petróleo. Com esse cenário externo, o governo procurou incentivar a produção nacional de energia independente do uso do petróleo e a produção nacional de equipamentos e insumos básicos. Essa medida do II PND visava aliviar a balança de pagamentos, reduzindo as importações.

Tabela 20
SISTEMA BNDE - Aprovações segundo os ramos e gêneros de atividade - (1974-1978) Em %

Ramos e Gêneros de Atividade	1974	1975	1976	1977	1978
Insumos Básicos	49	48	61	59	35
Mineiração	4	1	2	2	1
Siderurgia	15	19	20	42	18
Metalurgia	4	6	7	3	4
Química/Fert	11	13	16	7	5
Celulose e Papel	9	5	9	2	6
Produtos M. Não-Metálicos	6	4	7	3	1
Equipamentos	8	13	8	6	2
Mecânicos/Elétricos	6	8	7	5	2
Material De Transp.	2	5	1	1	0
Outras Indúst.	15	12	12	12	6
Têxtil e Calçados	5	3	2	2	1
Produtos Alimentares	4	4	4	5	2
Outras	6	5	6	5	3
Infra-Estrutura	24	22	16	21	56
Energia Elétrica	3	5	6	10	37
Transp. Ferroviário	14	4	1	6	16
Transp. Rodoviário	3	2	1	3	1
Transp. Hidroviário		1	1	2	1
Outros Setores	4	10	7	0	1
Outras Atividades	4	5	3	2	1
Ensino, Pesq.Des. Téc.	0	1	0	0	0
Distr.	2	2	1	1	1
Outras	2	2	2	1	0

Fonte: BNDES 40 anos: um agente de mudanças. Pág. 32 e 33

O II PND corresponde ao planejamento que orientou os recursos na direção mostrada na Tabela 20. Como dito, o BNDES ficou responsável por executar o Plano, e suas aprovações foram influenciadas pelos setores-alvo. Na tabela, o ramo “outras indústrias” perde peso enquanto o segmento de insumos básicos volta a ganhar importância. Siderurgia é a principal indústria nesse aumento de importância dos insumos básicos, mas, diferentemente do que aconteceu em meados da década de 60, a siderurgia não era a única a receber vultosos

investimento. A partir de 1974, ocorre uma reorientação das aprovações de investimentos dentro do segmento de insumos básicos, para outras indústrias como papel e celulose e química/ fertilizantes.

O segmento de infraestrutura se manteve importante nos níveis de aprovações do BNDES. Nesse período vemos o crescimento da importância do setor energético. Ele aumenta sua participação de 3 por cento em 1974 para 10 por cento em 1978 e salta para 37 por cento em 1978, devido principalmente às obras da hidroelétrica em Itaipu.

II.3.2 – Composição regional

A composição regional dos investimentos apoiados pelo BNDES é apresentada no que se segue.

Quando os militares assumem a presidência da república, em 1964, uma de suas diretrizes econômicas era, pelo menos na retórica, a redução das disparidades econômicas entre as regiões do país. O BNDES, de fato, atuou ao longo das décadas de 1960 e 1970 realizando progressiva descentralização das colaborações financeiras, do Sudeste para as demais regiões, principalmente Sul e Nordeste (Tabela 21).

Tabela 21
Participação de cada região no total de colaboração aprovada
1964/1980 - %

Ano	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	Inter - regional
1964	100%	1%	9%	80%	0%	9%	0%
1965	100%	2%	4%	88%	3%	0%	3%
1966	100%	1%	8%	71%	14%	6%	0%
1967	100%	0%	7%	66%	23%	3%	0%
1968	100%	1%	7%	63%	23%	1%	5%
1969	100%	3%	17%	58%	11%	5%	7%
1970	100%	1%	12%	64%	17%	1%	4%
1971	100%	1%	10%	65%	20%	1%	3%
1972	100%	1%	13%	54%	20%	6%	5%
1973	100%	2%	20%	55%	17%	2%	5%
1974	100%	1%	14%	57%	16%	2%	11%
1975	100%	1%	15%	63%	13%	2%	7%
1976	100%	1%	18%	56%	15%	3%	6%
1977	100%	1%	8%	60%	14%	2%	15%
1978	100%	1%	8%	40%	38%	0%	11%
1979	100%	3%	18%	57%	20%	3%	0%
1980	100%	2%	18%	50%	27%	3%	0%

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Relatórios de Atividades do BNDES. Rio de Janeiro, BDNES, 1964a 1983 (todos os números)

Essa atuação do Banco em todo o território nacional foi dinamizada e facilitada pela expansão de atribuições e responsabilidades dos agentes financeiros do Sistema BNDES, pois facilitou a comunicação e investimentos das regiões menos desenvolvidas do Brasil. Como assinalado, os bancos regionais e estaduais estão mais ligados aos problemas do desenvolvimento socioeconômico dos diferentes territórios (e setores), favorecendo a realização das operações nos mesmos. A Tabela 21 demonstra esse processo, quando a participação do Sudeste no total de colaboração aprovada se reduziu, ao longo do período estudado, de 80 por cento em 1965 a 50 por cento em 1980. Apesar dessa redução, a região sudeste, principalmente SP, quase sempre recebeu mais da metade do total das aprovações (a exceção foi 1978) por ser a região com melhor infraestrutura, maiores empresas, melhor disponibilidade de mão de obra qualificada, e maior mercado. Dessa forma, ela foi concentradora dos principais projetos da indústria nacional.

Ou seja, apesar de presente em quase todos Relatórios de Atividades do BNDES de 1964 até 1980, o objetivo de atenuação dos desequilíbrios econômicos regionais foi cumprido de forma insuficiente, uma vez que não desfez o Sudeste da condição de receptor privilegiado dos recursos oriundos do BNDES. Ainda assim, esse processo de financiamento para outras regiões teve importantes avanços. Durante a segunda metade da década de 60, houve a ampliação da participação da região sul em relação ao total aprovado, que chegou a 23 por cento nos anos de 1967-68. Esse período foi caracterizado, por exemplo, pelo apoio empreendimentos como a hidrelétrica de Chopim (PR), a Refrigeração Springer (RS) e a Indústria Têxtil Hering (SC). Durante a década de 70, o Sul manteve a sua importância no recebimento de investimento com destaque a segunda metade desta década devido ao início de construção da Usina Hidroelétrica de Itaipu em 1975. Isso provocou o deslocamento de um vultoso volume financeiro fazendo com que essa região chegasse a 38 por cento do total de aprovações. Essa década representa, também, uma expressiva evolução da região nordeste, que atinge importância na aprovação de colaboração financeira igual à da região sul. A região atinge 20 por cento em 1973, por meio do apoio aos projetos de criação do complexo petroquímico de Camaçari e da Companhia Petroquímica do Nordeste (Copene) fundada em 1972, ambos na Bahia - originando-se no BNDES cerca de 60% dos investimentos no complexo.

II.3.3 – Composição público x privado

Durante o período estudado há uma redução das aprovações de ajuda financeira ao setor público, enquanto ocorre o aumento considerável das aprovações ao setor privado. A explicação para esse processo está no entendimento da atuação das empresas públicas que surgiram e/ou cresceram durante esses anos e o posicionamento do fortalecimento da empresa privada nacional como prioritário. O planejamento de atuação de diversas empresas estatais era entrar em setores em que o mercado privado não atuava, devido a grandes economias de escala necessárias ou a falta de capacidade empresarial necessária para tornar o negócio viável. Paralelamente, o BNDES assumiu o fortalecimento da empresa privada nacional como prioritário uma vez que percebeu que a economia de escala era determinante na capacidade competitiva de diversos setores de grande porte e o necessário esforço para obtenção de recursos para entrada e implementação de grandes projetos era um fator inibidor para a participação do setor privado nacional.

Podem-se indicar duas causas básicas para o aumento na participação dos investimentos privados. A primeira é dada pelo fato de que, em meio a acelerado crescimento de investimentos públicos e privados, empresas privadas surgiram como complementares às empresas estatais e aproveitaram o ganho de escopo da atuação conjunta. Para o crescimento acelerado, elas receberam ajuda financeira direta do BNDES ou de repasses através das subsidiárias com compra de equipamentos ou participação acionária.

A segunda explicação se prende à segunda metade dos anos 1970, em que houve grandes déficits externos como consequência do choque dos preços do petróleo em 1973. Para fazer frente ao problema, as autoridades econômicas nos governos Geisel e Figueiredo orientaram as empresas estatais e os governos nos três níveis da federação para a busca de financiamentos no exterior, em substituição ao BNDES.

Tabela 23
Sistema BNDE - Aprovações para setores Público e Privado
1964/78 - Moeda Nacional

Anos	Setor Público	Setor Privado
	Participação	Participação
1964	94%	6%
1965	67%	33%
1966	58%	42%
1967	66%	34%
1968	46%	54%
1969	40%	60%
1970	35%	65%
1971	34%	66%
1972	22%	78%
1973	24%	76%
1974	36%	64%
1975	23%	77%
1976	19%	81%
1977	21%	79%
1978	13%	87%

Fonte: BNDES Relatórios de Atividades, diversos números, Ap/Deorç

Detalhando um pouco mais, observe-se que, nos anos 1964-65, a participação do setor público no número de aprovações foi muito elevada, devido à prioridade de financiamentos aos setores de energia elétrica, ferrovias e siderurgia, que apresentavam grande participação de empresas públicas. Mesmo com essa prioridade de financiamento, a participação do setor público já apresentou queda de 94 por cento em 1964 para 67 por cento em 1965.

No período entre 1967 e 1973 ocorre uma confirmação desse novo cenário. A participação do setor privado mais que dobra e sai de 34 por cento para 76 por cento. Ainda em 1968, o setor privado já apresenta mais da metade das aprovações com 54 por cento. Isso é explicado pela diversificação do parque industrial brasileiro. Ou seja, neste novo período, a ênfase se desloca para o desenvolvimento de vários setores que envolvem bens de consumo duráveis, não duráveis e outros subsectores da indústria de transformação. Esses setores tiveram, cada vez mais, participação do capital privado nas aprovações do BNDES (mesmo que as empresas, às vezes, tivessem participação acionária de algum órgão público), inclusive com algum fortalecimento de pequenas e médias empresas.

Durante o II PND, a ênfase de prioridade do governo foi deslocada para os equipamentos e insumos básicos. Para atender essa nova demanda, foram criados a FIBASE, EMBRAMEC e IBRASA, como visto anteriormente. Isso demonstra como o BNDES se colocou no centro da estratégia de alteração do padrão de industrialização e do fortalecimento do capital privado nacional. Nos poucos ramos de insumos básicos em que o Banco não atuou diretamente, buscou-se viabilizar a atuação da empresa nacional privada de forma a fortalecer o capital nacional. Ou seja, mesmo com a mudança de setores prioritários, a indústria de capital privado nacional continuou a receber grande suporte financeiro, o que fica evidente com a participação do setor privado nas aprovações próximos a 80 por cento, chegando a 87 por cento em 1978.

Isso explicita um dos eixos do II PND que era o equilíbrio entre o setor público e o privado. Esse equilíbrio era buscado, também, no interior do setor privado, entre a empresa nacional e a estrangeira. Conforme menciona Monteiro Filha (1994), para que esse equilíbrio ocorresse, se fazia necessária a contenção da “estatização”, o fortalecimento da empresa privada nacional e a inclusão da empresa estrangeira.

Essa contenção da “estatização” se daria pela limitação da atuação do Estado no mercado. Ele atuaria no setor de infraestrutura, de desenvolvimento social e funções públicas tradicionais (segurança, justiça), mas atuando em conjunto com o setor privado, que iria complementar a atuação do setor público. O projeto era o de que o fortalecimento da empresa privada nacional iria ocorrer através da formação de grandes empresas oriundas de fusões e incorporações e formação de conglomerados financeiros ou industrial-financeiros.

Para crescimento balanceado desses grupos (empresa pública, empresa privada nacional e empresa estrangeira) seria necessário a implementação do chamado esquema tripartite. Conforme explica Lessa (1978), nesse esquema o capital estatal entraria nos espaços vazios da economia para criar condições da entrada e fixação do capital multinacional, ao mesmo tempo em que iria garantir a atuação do capital privado nacional através de “Joint- Ventures”. Além disso, seria reservado a esse capital privado nacional a preferência pela exploração da indústria de base.

Até meados da década de 1970, a parte mais fraca do tripé era o setor privado nacional, uma vez que as empresas públicas tinham crescido muito nas décadas de 50 e 60, especialmente com os maciços investimentos realizados na área de infraestrutura e de indústria pesada. Já o capital multinacional foi o principal segmento privilegiado durante as

substituições de importações durante o “Milagre”. Dessa forma, conforme Najberg (1989), durante a década de 70 o capital privado nacional era visto como o menos importante deste tripé. Logo, deveriam ser apresentadas soluções para facilitar o aumento da participação desse setor no processo de industrialização nacional.

Para tornar essa ideia de fortalecimento do setor empresarial nacional viável, o BNDES atuou de duas formas conjuntas. Uma foi estimulando a formação da grande empresa nacional nos setores básicos, onde as economias de escala apresentam maior expressão, através de operações diretas com grande volume financeiro. A transmissão desses recursos foi feita diretamente pelo Banco e suas subsidiárias. O outro caminho foi fomentando e aperfeiçoando o numeroso parque de pequenas e médias empresas, em uma série de ramos em que houvesse possibilidade. Nesse caso, o financiamento foi feito indiretamente, através dos agentes financeiros, como Bancos de Desenvolvimentos estaduais e regionais. Todos esses projetos de ajuda financeira destinados ao capital nacional privado na segunda metade da década de 70 foram feitos através de projeto subsidiados. Najberg (1989) acrescenta que os subsídios dos empréstimos do BNDES já existiam desde 1964, data de criação do índice de correção monetária ORTNs, e que os subsídios ocorriam quando a evolução desse título era quase sempre abaixo do nível da inflação.

A defasagem começou a ser mais significativa a partir de 1974 quando foram estabelecidas novas regras de reajustes dos valores dos empréstimos, e a inflação se acelerou. Esses novos reajustes foram postos em práticas para subsidiar os empréstimos do BNDES ao empresariado nacional privado através de novos critérios de indexação, que tornaram os juros reais negativos. Najberg (1989) cita três modelos de indexação na segunda metade da década de 70: “Inicialmente, o BNDES prefixou a correção monetária em 20% a.a. e refinanciou o excedente. Somente após o término do contrato original, era cobrado do mutuário prestações adicionais equivalentes à correção que ultrapassasse aquele limite. Nos anos seguintes, por determinação do Tesouro, o benefício do refinanciamento foi transformado em crédito ao mutuário dispensando-se o pagamento daquelas amortizações suplementares. Finalmente, em 1979, o Banco estimulou os investimentos privados com um índice de correção que, embora não fosse pré-determinado, correspondia apenas a 70% do crescimento das ORTN.”

Najberg concluiu que esses subsídios corresponderam a gigantescas doações patrimoniais ao setor privado. De fato, nesse período a inflação disparou a número superiores a 30 % e, depois, 40% a.a, e a correção monetária dos valores contratados apresentaram crescente defasagem com relação à inflação real.

Síntese e conclusões

Este trabalho foi composto de dois capítulos. O primeiro apresentou uma síntese de processos históricos relativos ao contexto econômico brasileiro no período estudado, que cobriu os anos 1964-1980. Foram revistos inicialmente os condicionantes internos e externos que propiciaram o crescimento econômico a partir de meados da década de 60.

O período denominado como “Milagre ou Milagre Perverso” foi dividido em duas fases. A primeira foi representada pelo crescimento acelerado até 1970 através da capacidade ociosa existente no parque industrial nacional. A segunda começa com o esgotamento dessa capacidade em 1970. A partir deste momento, o crescimento teve continuidade através da expansão da capacidade produtiva com a produção local e por importação de máquinas e equipamentos até 1973. O crescimento com níveis de dois dígitos foi inédito, e teve grande importância na industrialização brasileira. Porém, o vazamento da renda nacional com as elevadas taxas de importação do período representou um aspecto negativo que os planos econômicos do período seguinte tentaram corrigir.

No período denominado como “Marcha Forçada” houve a manutenção do crescimento com obtenção de empréstimos externos. Acreditou-se que a crise do petróleo em 1973 iria ser passageira, e que era importante continuar os investimentos pesados em insumos e equipamentos básicos com o II PND em lugar de ajustar a economia do país através de um desaquecimento com políticas monetárias e fiscais contracionistas. O PND II deu continuidade aos investimentos de grandes projetos setoriais e passou confiabilidade para aqueles que investiam no Brasil. O lado negativo dessa situação foi a grave crise que o país entrou após a inesperada nova crise do petróleo em 1979 e, principalmente, com a elevação das taxas de juros norte-americanas nesse mesmo ano, que lançaria toda a América Latina na “década perdida” dos anos 1980.

O segundo capítulo buscou demonstrar a magnitude da atuação do BNDES nas mudanças econômicas e estruturais que ocorreram no período estudado. Destacou a acelerada expansão dos financiamentos de longo prazo pelo Banco, sua importância na formação de capital fixo na economia brasileira, e sua relevância em diferentes fases por que passou a economia brasileira no período estudado.

Apresentou, também, a destinação dos recursos do Banco no que se refere às composições setorial, regional e público x privado. Com relação à setorial, a atuação do BNDES foi

realizada de acordo com as diretrizes e planos econômicos do governo federal ao longo do período estudado com sucesso.

Quando olhamos para a composição regional, a região Sudeste perdeu participação relativa considerável como destino dos recursos do BNDES, principalmente para as regiões Sul e Nordeste. O objetivo de uma descentralização do destino dos financiamentos foi apenas parcialmente atingido. Isso porque a participação relativa do Sudeste caiu, mas esta região se manteve como a principal receptora dos recursos do Banco quando recebeu mais de 50 por cento do total dos recursos ao longo dos anos estudados.

Na composição público x privado, o foco do Banco passou a ser a partir de meados dos anos 1970 fortalecer o segmento privado nacional. No período anterior ao “Milagre”, o setor público foi o grande favorecido, observando-se maior diversificação nos anos 1968-73. Com a chegada do II PND, o BNDES compreendeu que o empresariado privado nacional era o mais fraco quando comparado com os capitais estatais e multinacionais, e focou no fortalecimento do mesmo, a ponto de aplicar mais de 80 por cento dos recursos para o setor privado no final da década.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu, M. P. (organizador). *A Ordem do Progresso – Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989*. Ed. Brasil: Rio de Janeiro, 1989. pp. 213-231
- Vianna, Sérgio Besserman. *A Política Econômica no Segundo Governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: BNDES RJ, 1987. pp. 29-72
- Araújo Lima, Marco Antônio Albuquerque. *O Desenvolvimento Inacabado do Brasil: O BNDE e a Convenção do Crescimento de 1952 a 1978*. Rio de Janeiro. BNDES, 2005
- BNDES, *Relatórios Anuais 1960-81*
- Castro, Antonio Barros e Souza, Francisco E. P. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- HERMANN, Jennifer. *Reformas, Endividamento Externo e o Milagre Econômico: 1964-1973*. In: Giambiagi, Fábio, et al. *Economia brasileira contemporânea*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. pp. 50-71

Lessa, Carlos. A estratégia de desenvolvimento 1974 – 1976: sonho e fracasso. Rio de Janeiro: UFRJ, 1978. Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da UFRJ para concurso de Professor Titular – Departamento de Economia.

Monteiro Filha, Dulce Corrêa. A Aplicação de Fundos Compulsórios pelo BNDES na Formação da Estrutura Setorial da Indústria Brasileira: 1952 a 1989. Rio de Janeiro, 1994.

Najberg, Sheila. A Participação do Estado na Economia Brasileira: O Caso do PIS e do PASEP. Rio de Janeiro, 1981.

Najberg, Sheila. Privatização de Recursos Públicos: Os Empréstimos do Sistema BDNES ao Setor Privado Nacional com Correção Monetária Parcial, Rio de Janeiro: PUC, 1989.

PRADO, L.C.D.; EARP, F.S.O "Milagre" Brasileiro: Crescimento Acelerado, Integração Internacional e Concentração de Renda (1967-1973). In: Ferreira e Delgado, *O Brasil Republicano: O Tempo da Ditadura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

Serra, José. Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira no Pós-Guerra. In: Belluzzo, Luiz G. de M; Coutinho, Renata (orgs.). *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1982. pp. 56-121

SERRA, José e TAVARES, Maria da Conceição. Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. v.2. Rio de Janeiro: Record, 2000. pp. 152-179