

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

SISTEMA BNDES E OS INVESTIMENTOS BÁSICOS

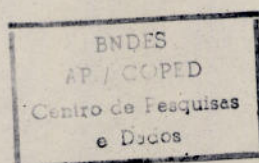
F-2597



066528011



AP/COPED



O Sistema BNDES e os
Investimentos Básicos
na Economia Brasileira

Jorge Lins Freire

Presidente do BNDES

11.02.83
F-2597

Rio de Janeiro

30 de julho de 1984

M 1: 6652801

S U M Á R I O

I - APRESENTAÇÃO

II - ESTRUTURA E FUNÇÕES DO SISTEMA BNDES

2.1 - Configuração Atual

2.2 - Funções Básicas

2.3 - Características Peculiares

III - FOMENTO DAS INVERSÕES NOS SETORES BÁSICOS

3.1 - O Contexto Histórico da Criação do BNDES

3.2 - As Sucessivas Prioridades Setoriais do BNDES

a) O Período de 1952/62

b) O Período de 1963/73

c) O Período de 1974/79

d) A Estratégia Atual

IV - BALANÇO DA POLÍTICA DE INVESTIMENTOS BÁSICOS

4.1 - O Papel do BNDES

4.2 - Saldo Macroeconômico da Política de Investimentos Básicos

V - PERSPECTIVAS

I. Apresentação

Inicialmente, desejo agradecer o honroso convite formulado pelo Exmo. Sr. Comandante e Diretor de Estudos da Escola Superior de Guerra, General-de-Exército Euclides de Oliveira Figueiredo Filho, para proferir esta palestra aos senhores estagiários do Curso Superior de Guerra e do Curso de Estado Maior e Comando das Forças Armadas.

É com grande satisfação que compareço a esta prestigiosa instituição para apresentar uma visão do que constitui a atuação do Sistema BNDES no apoio aos investimentos básicos necessários ao desenvolvimento do País e ao bem-estar do nosso povo.

O ponto de partida desta palestra será uma breve exposição sobre a configuração atual do Sistema, suas características e seus objetivos.

Em seguida, serão abordados aspectos relevantes da atuação governamental no estímulo aos investimentos básicos, mostrando-se, também, um retrospecto das estratégias implementadas pelo Governo Brasileiro desde a criação do BNDES.

Finalmente, serão analisados os efeitos desta ação e procurar-se-á traçar as perspectivas da política de investimentos, da qual o Sistema BNDES é o principal instrumento governamental.

Espero que as informações e idéias apresentadas nesta palestra contribuam efetivamente para o conhecimento do verdadeiro significado do papel do BNDES e da ação do Governo, nestas três

décadas, com vistas ao desenvolvimento do nosso País.

Tomando esta perspectiva, constataremos, seguramente, que num período bastante curto de nossa História fomos capazes de evoluir da modesta e vulnerável condição de País essencialmente a grícola e exportador de produtos primários para a situação atual de uma economia moderna e diversificada, dispondo de um integrado setor industrial.

Concluiremos também que a Nação Brasileira está apta a su perar as dificuldades atuais e ingressar numa nova etapa do nosso desenvolvimento econômico e social.

II. Estrutura e Funções do Sistema BNDES

2.1 - Configuração Atual

Como, provavelmente, já é do conhecimento dos senhores, o Sistema BNDES é formado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e por suas subsidiárias: FINAME-Agência Especial de Financiamento Industrial e BNDESPAR-BNDES Participações S/A

Em 1983, as aplicações totais do Sistema somaram 2,2 trilhões de cruzeiros, o que correspondia, na época, a cerca de 3,6 bilhões de dólares. No presente exercício, o valor de nossas aplicações poderá alcançar 6,8 trilhões de cruzeiros, equivalentes a aproximadamente 4,2 bilhões de dólares.

Estes valores posicionam o Sistema BNDES entre as maiores instituições financeiras de fomento do mundo, superando a grande

pg 3 ?

A BNDESPAR está voltada para o apoio à capitalização da empresa privada nacional, através, principalmente, de participações societárias. No final de 1983, a carteira da BNDESPAR reunia ações de mais de 200 empresas, totalizando investimentos da ordem de 1 trilhão de cruzeiros, o equivalente, na ocasião, a mais de 1 bilhão de dólares.

Além de contribuir para a viabilização de inúmeros projetos, com aporte complementar de capital de risco, a BNDESPAR exerce função fortalecedora e dinamizadora do mercado de capitais. Neste sentido, estimula a abertura do capital das empresas. Além disso, procura canalizar para as bolsas de valores as ações que tenham pertencido à sua carteira durante o período de maturação ou recuperação dos empreendimentos e alcançado grau de rentabilidade capaz de atrair os capitais privados.

Trabalhando de forma integrada, o BNDES, a FINAME e a BNDESPAR dispõem de um variado conjunto de modalidades operacionais, as quais são permanentemente atualizadas e adaptadas para assegurar o atendimento às necessidades de investimento de empresas privadas e entidades públicas.

O BNDES opera diretamente ou através de uma ampla rede de agentes financeiros, formada pelos bancos regionais e estaduais de desenvolvimento e pelos bancos de investimento.

Entre as suas variadas formas de atuação, destacam-se: os empréstimos e financiamentos a empresas e outras entidades públicas ou privadas; o financiamento a acionistas para o aumento de capital de empresas; a prestação de garantia ao lançamento de ações

e debêntures; e a prestação de aval a empréstimos externos. *e internos.*

Atuando somente através de agentes financeiros, a FINAME realiza dezenas de milhares de operações por ano, financiando a compra de máquinas e equipamentos fabricados no País.

Complementando a ação do Sistema, a BNDESPAR atua fundamentalmente mediante participação no capital social de empresas nacionais, em caráter temporário e minoritário.

2.2 - Funções Básicas

Vimos, portanto, que o Sistema BNDES é o principal instrumento financeiro da política de investimentos do Governo Federal.

Nesta condição, o Sistema persegue três objetivos permanentes:

- . A continuidade do processo de desenvolvimento econômico e social.
- . A atenuação dos desequilíbrios sociais e regionais da renda.
- . O fortalecimento da empresa privada de efetivo controle nacional.

Em sua ação financiadora, o BNDES e suas subsidiárias buscam alocar os recursos à sua disposição de forma a garantir o maior e melhor impacto possível sobre a economia brasileira tendo em vista as necessidades da geração de empregos e de crescimento da produção.

Nos termos desta filosofia de atuação, são contempladas com

o seu apoio financeiro as iniciativas que tenham como objetivos:

- . Promover a ampliação ou adequação da capacidade produtiva.
- . Incentivar a melhoria da produtividade.
- . Assegurar melhor ordenação de setores e empresas.
- . Fortalecer financeiramente as empresas.
- . Contribuir para a melhoria do padrão tecnológico da empresa nacional.
- . Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais do País.

Simultaneamente ao apoio a estas iniciativas, o BNDES, na função de gestor do FINSOCIAL, proporciona suporte financeiro a investimentos de caráter social.

2.3 - Características Peculiares

Não obstante sua condição genérica de instituição bancária, o BNDES apresenta características funcionais bastante distintas daquelas das demais entidades financeiras, bem como das outras instituições públicas.

Em primeiro lugar, sendo entidade subordinada à esfera federal de planejamento, é a partir de uma ótica de longo prazo que são definidas as áreas em que se concentrará o esforço catalizador a ser exercido pelo BNDES.

Não se confunde, pois o papel do BNDES com o dos bancos comerciais, que se dedicam ao financiamento das atividades correntes

de produção e consumo. Difere também dos bancos privados de investimento, os quais operam, basicamente, com capital de giro, apenas com prazos mais dilatados. Estas instituições atuam no financiamento de longo prazo somente como agentes repassadores de recursos de agências públicas, entre as quais o BNDES e a FINAME.

Em segundo lugar, cabe assinalar outras características particulares do BNDES como entidade do setor público.

Sua colaboração financeira contempla uma grande diversidade de setores - indústria, agricultura, infra-estrutura, energia, social e outros - em contraposição a outras entidades estatais que se concentram no fomento de uma única ou de reduzido número de atividades, de contorno setorial restrito.

Nos quadros de fontes de recursos da maior parte dos programas e projetos de relevo, em nosso País, quaisquer que sejam os setores, quase sempre figuram participações significativas do BNDES, DA FINAME e da BNDESPAR.

Nesta mesma linha deve-se ressaltar a importância que assume o Sistema BNDES como quase exclusiva fonte de financiamento de longo prazo das inversões do setor privado nacional, representando peça fundamental para manter o equilíbrio na repartição da propriedade dos ativos produtivos da economia, entre os setores nacional, estrangeiro e estatal.

Assinale-se, ainda, que além de financiar diretamente os projetos de significação nacional, o BNDES funciona como Banco de segunda linha, liderando um sistema de agências de fomento, cuja função própria é estimular projetos e iniciativas de elevado alcance econômico, no âmbito dos Estados ou regiões em que atuam.

III.. Fomento das Inversões nos Setores Básicos

3.1 - O Contexto Histórico da Criação do BNDES

A criação do BNDES é, ela própria, produto de um singular processo histórico que operou profunda mudança nas condições materiais ^{e na inst. financeira} da sociedade brasileira, sepultando, em definitivo, a pseudofatalidade de sermos um "país de vocação essencialmente agrícola".

De sorte que uma verdadeira avaliação do desempenho do BNDES confunde-se, em grande medida, com a análise do próprio processo de desenvolvimento da economia brasileira.

Com o intuito de enquadrar no devido contexto histórico a atuação do BNDES, deve-se pelo menos sublinhar os principais traços dos antecedentes que levaram à sua criação.

Para tanto, recordemos que a industrialização brasileira, iniciada ainda no Século 19, ganhou considerável impulso nos períodos de depressão dos anos 30 e da 2ª Guerra Mundial.

Os obstáculos à aquisição de produtos no mercado externo passaram a constituir fatores de estímulo ao surgimento de novas atividades industriais substitutivas de importações.

A conseqüente mudança na estrutura da indústria de transformação pode ser ilustrada pelo crescimento da importância dos ramos ditos dinâmicos: a participação destes no valor da produção industrial mais do que duplica no período de 1919 a 1949.

No entanto, a predominância continuava sendo, mesmo neste último ano, das indústrias tradicionais, com mais de 70% do valor da produção.

Havia, pois, nos primeiros anos da década de 50 um amplo campo a ser explorado, com vistas ao aprofundamento do processo de industrialização.

É o que, também, revela a elevada participação das importações na oferta dos ramos dinâmicos, notadamente nos de Mecânica (65%), Material de Transportes (45%) e Química (45%). Observa-se, por outro lado, a irrelevância da participação do suprimento externo no caso das indústrias tradicionais: Têxteis (2%), Bebidas (2%) e Alimentos (4%).

A par disso, assinala-se o maciço predomínio de empresas de reduzida escala, boa parte das quais operando com padrões tecnológicos e gerenciais rudimentares.

Em consequência, o prosseguimento da industrialização exigia tanto um considerável salto quantitativo quanto significativas mudanças qualitativas.

Em particular, o vulto dos recursos, o longo prazo de maturação e os correspondentes riscos dos investimentos requeridos constituíam consideráveis obstáculos à continuidade do processo de industrialização.

A definição dos rumos do desenvolvimento brasileiro, no pós-guerra, foi objeto de ampla discussão técnica e política.

E, como matéria de fato, deve-se relembrar que, a partir dos anos 50, o Estado assumiu, deliberadamente, o estratégico papel de indutor e até mesmo de promotor das condições necessárias à superação dos entraves ao desenvolvimento nacional.

A proposta concreta de criar uma instituição para fomentar o desenvolvimento do País partiu da chamada Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, instituída no final de 1950.

O Banco veio a ser o instrumento novo colocado à disposição do Estado brasileiro para implementar o projeto nacional de rápida eliminação do subdesenvolvimento econômico. E a industrialização era o caminho natural a ser percorrido para se atingir esse objetivo.

3.2 - As Sucessivas Prioridades Setoriais do BNDES

Como veremos em seguida, o cumprimento de sua missão iria exigir do BNDES grande dose de flexibilidade, e capacidade de adaptação, a fim de fazer face aos novos desafios decorrentes das sucessivas mudanças na realidade econômica e social do País.

Ao longo do tempo, ocorre significativo deslocamento no conjunto de setores, atividades e agentes econômicos beneficiários de seu apoio financeiro.

Merecem particular destaque as alterações no conjunto de setores considerados prioritários. Tais mudanças verificam-se em função da estratégia governamental concebida para atender aos requerimentos de cada estágio de desenvolvimento.

a) O Período de 1952/62

No início, a colaboração financeira do BNDES foi decisiva para a melhoria da infra-estrutura, identificada, então, como um dos principais pontos de estrangulamento da economia brasileira.

No primeiro triênio de aplicações (1953/1955), maior prioridade foi atribuída à melhoria da rede de transporte ferroviário, para tanto destinando-se 54% dos desembolsos efetuados, ao passo que à energia elétrica coube 22% desse total.

Logo a seguir, o setor ferroviário perde sua condição de maior beneficiário, cedendo lugar inicialmente ao setor de energia elétrica.

O papel de fomentar a eletrificação coube ao BNDES até a criação da Eletrobrás, em 1962. No intervalo, cerca de um terço dos recursos aplicados pelo Banco convergiram para o financiamento da expansão da capacidade de geração de energia elétrica.

O BNDES continua a dar apoio complementar ao setor. Note-se que nunca mais houve insuficiência desse insumo, vital para o prosseguimento da industrialização do País.

Com o aprofundamento da industrialização, aumentou a necessidade de consumo de aço, cuja produção doméstica mostrava-se então insuficiente.

É quase ocioso destacar a enorme importância desse setor, sem o qual não se viabilizaria o processo de industrialização. Um parque manufatureiro sem indústrias pesadas representa

uma frágil e estreita base para se assentar um processo autônomo e auto-sustentado de desenvolvimento econômico.

Por isso mesmo, o BNDES destinou, entre 1958 e 1967, cerca da metade de seus recursos à siderurgia, setor em que o País também atingiu a auto-suficiência.

Uma vez implantado um parque siderúrgico de vulto, o Governo iria criar, em 1973, a Siderbrás para atuar como empresa "holding" do setor.

Pode-se tomar o ano de 1963 como marco de encerramento da fase em que as atenções do BNDES se centralizaram na melhoria da infra-estrutura de transportes, no aumento da capacidade de geração de energia elétrica, e na expansão e/ou implantação das chamadas indústrias de base.

É bom lembrar que o período do Plano de Metas (1956-60) foi uma etapa particularmente importante para consolidar o processo de industrialização do País..

Pode-se mesmo dizer que a industrialização - ainda um projeto no imediato pós-guerra - tornara-se uma realidade irreversível em pouco mais de uma década e meia.

Digna de nota é a aceleração verificada no ritmo de crescimento industrial e, por via de consequência, do produto global, uma vez que a indústria já se tornara o setor líder da economia.

Enquanto o BNDES assegurava a desobstrução dos pontos de estrangulamento na infra-estrutura e na indústria de base, o setor privado era estimulado a concentrar seus investimentos em outros setores industriais - de retorno mais rápido e maior rentabilidade - particularmente os voltados para atender a demanda de produtos finais.

Em resumo, utilizando, entre outros, os mecanismos de política cambial e tarifária - para promover reserva de mercado - e a concessão de financiamento, através do BNDES, o governo brasileiro incentivou a implantação das indústrias de construção naval, de material de transporte, de material elétrico pesado e de máquinas e equipamentos.

Os dados dos Censos Industriais de 1950 e 1960 possibilitam uma boa visão do aprofundamento da industrialização resultante de um esforço - já agora, consciente e deliberado --, empreendido pela sociedade brasileira, sob a coordenação do Estado.

Assim, a participação da indústria eleva-se de 26% para 33% da renda interna entre os dois Censos.

Além disso, as indústrias dinâmicas registram, no mesmo intervalo, um expressivo aumento na participação da produção industrial - elevando seu percentual de 28% para 46%.

O mesmo fenômeno pode ser visto segundo outra ótica. Por ela, observa-se, também, que se expande consideravelmente a indústria de bens de capital - cuja participação mais do que triplica, passando de 4 para 13% - e a de bens duráveis de consumos, que praticamente duplica sua participação.

b) O Período de 1963/73

Em 1963, configura-se plenamente o surgimento de uma fase de crise da economia brasileira. Surge, agora, fato novo: capacidade ociosa - especialmente nos setores para cuja expansão o BNDES contribuía.

Nessas circunstâncias, a atuação do BNDES vai-se diferenciar, de forma bastante nítida, daquela exercida anteriormente.

Assim, até os primeiros anos da década de 70 - ao contrário do que ocorrera no passado - promover-se-ia uma ampliação do leque de setores apoiados.

Além disso, o apoio financeiro - antes destinado, essencialmente, à formação de capital nos setores industriais e de infra-estrutura - foi estendido ao desenvolvimento tecnológico, à comercialização de equipamentos, à formação de capital de giro e às pequenas e médias empresas.

Como se sabe, durante a fase crítica de 1963/67, são realizadas significativas modificações na matriz institucional da política econômica brasileira, que contribuirão para o posterior início de novo ciclo de crescimento acelerado.

No nível do BNDES podem-se destacar algumas mudanças importantes, promovidas com tal finalidade.

Em primeiro lugar, como vimos, passa o Banco a conceder apoio a um crescente número de setores.

Inovação de maior significado foi a criação da FINAME em 1965. Igualmente, merece destaque a criação, nesse mesmo ano, de um Fundo especial para apoiar as pequenas e médias empresas.

Através das unidades produtivas de menor porte passou-se a financiar, também, a produção de bens de consumo essenciais, como têxteis, calçados e alimentos. Conseqüentemente, amplia-se o universo de empresas atendidas e eleva-se o volume de recursos carreados para as regiões menos desenvolvidas.

A par disso, o novo direcionamento das aplicações do BNDES - ao privilegiar de forma crescente a indústria de transformação - teve como conseqüência natural alçar o setor privado à condição de maior beneficiário do apoio financeiro do Banco.

Entre outras, as iniciativas antes mencionadas atuaram no mesmo sentido - o da consolidação e verticalização do setor industrial, ao estimular a formação e a integração de importantes elos da cadeia produtiva.

Em suma, pode-se concluir que, adaptando-se às novas condições, o BNDES participou ativamente do processo de reestruturação e recuperação da economia brasileira que se inicia no final dos anos 60.

O período de seis anos que vai de 1968 a 1973 registrou um recorde em termos de crescimento, com a taxa média anual de 11,2%.

c) O Período de 1974/79

O ano de 1974 marca o início de nova fase de prioridades setoriais, com o BNDES adaptando-se aos objetivos do 2º Plano Nacional de Desenvolvimento.

O intenso crescimento do período anterior levou ao esgotamento das possibilidades de expansão econômica, dentro do marco da pré-existente estrutura produtiva.

A essa altura, já se havia atingido, virtualmente, a plena utilização da capacidade instalada do setor secundário da economia.

Por outro lado, um fator exógeno pressionava no sentido de uma modificação nas prioridades da política de desenvolvimento.

De fato, o chamado primeiro choque do petróleo indicava o agravamento das restrições externas: o deficit em conta corrente do balanço de pagamentos salta de US\$1,7 bilhão em 1973 para US\$7,1 bilhões em 1974.

Com o objetivo de modelar uma nova configuração do perfil da indústria brasileira, o 2º Plano Nacional de Desenvolvimento propunha-se a promover o que qualificou de "nova fase de substituição de importações (...), principalmente quanto aos setores básicos, para corrigir desbalanceamentos na estrutura industrial e poupar divisas".

O principal instrumento de viabilização do vultoso programa de investimentos básicos proposto foi, sem dúvida, o Sistema BNDES. Este não se limitou a concentrar suas aplicações nos novos setores prioritários - Insumos Básicos e Bens de Capital. Exerceu importante ação de fomento, participando do esforço de identificação e avaliação das oportunidades de investimentos. Contribuiu, também, para viabilizar a associação de capitais privados com o estatal e o estrangeiro, com vistas a implementar os empreendimentos que envolviam grande volume de recursos e complexas tecnologias não disponíveis internamente.

Pode-se afirmar que nenhum empreendimento de grande porte se implantou, no período, sem ter recebido algumas das modalidades de apoio do Sistema BNDES.

E, atualmente, sabe-se que o resultado foi amplamente compensador, como mostraremos mais adiante.

d) A Estratégia Atual

A atuação recente do Sistema BNDES vem sendo orientada por uma estratégia definida pelo 3º Plano Nacional de Desenvolvimento (1980/85).

A política de desenvolvimento do atual Governo teve seu delineamento influenciado pela segunda grande elevação do preço do petróleo, em 1979, e a configuração de um quadro de grandes incertezas no mercado financeiro internacional.

Com efeito, o Governo Federal define, então, estratégia de médio prazo, envolvendo três prioridades que apresentam certa interdependência: redução do consumo de energia importada, expansão do setor agrícola e geração de excedentes exportáveis.

Dessa forma, a ação do Sistema BNDES passou a concentrar-se na promoção das seguintes metas prioritárias:

- . Reestruturação da matriz energética.
- . Complementação dos projetos de insumos básicos, que contribuem de forma positiva para o balanço de pagamentos, seja pela substituição de importações, seja pelo incremento das exportações.
- . Consolidação do parque já instalado de bens de capital.

Posteriormente, em 1982, com a determinação de ampliar sua ação na área social, o Governo Federal instituiu o FINSOCIAL, atribuindo ao BNDES a responsabilidade de sua administração.

Assim, a par da histórica função de estimular a formação de capital, assumiu o BNDES a responsabilidade de coadjuvar na promoção do desenvolvimento social, por intermédio da aplicação de recursos em investimentos de natureza assistencial em alimentação, habitação popular, educação, saúde e amparo ao pequeno agricultor.

No ano passado, nova missão foi transferida pelo Governo Federal ao BNDES: a de agente financeiro do Fundo da Marinha Mercante.

Por outro lado, tornou-se premente a necessidade de superação dos constrangimentos externos. Em conseqüência, passou a ser pleno o engajamento do BNDES, no fomento da expansão das exportações, sobretudo de produtos manufaturados.

A fim de propiciar apoio às empresas para se lançarem na dura disputa do mercado internacional, foi recentemente instituído o Programa de Apoio ao Incremento das Exportações - PROEX.

IV. Balanço da Política de Investimentos Básicos4.1 - O Papel do BNDES

Vejamos, em seguida, como o BNDES participou do ciclo de inversões básicas iniciado há cerca de uma década.

INSUMOS BÁSICOS

Como se pode ver no quadro apresentado, foi maciço o apoio do Sistema BNDES ao conjunto dos setores de insumos básicos.

Observe-se, em primeiro lugar, o enorme vulto das aplicações destinadas a estes setores no período 1973/83. No total, o Sistema BNDES destinou-lhes cerca de 9,4 trilhões de cruzeiros, com putados a preços constantes de 1983.

Em segundo lugar, notem como essas aplicações se elevam, mais que duplicando, de 1973 para 1974 e, novamente, deste ano para o seguinte.

Atinge-se, assim, no período 1976/79 o elevado patamar de aplicações médias anuais da ordem de 1 trilhão e 100 bilhões de cruzeiros, a preços de 1983.

É importante assinalar, também, que o período de 1973/83 caracteriza-se como uma fase de concentração das aplicações em benefício dos setores industriais pesados.

Assim, os ramos de insumos básicos receberam mais da me tade dos desembolsos efetuados pelo BNDES nestes anos.

Com essa atuação viabilizaram-se importantes projetos

em mineração, siderurgia, metais não-ferrosos, química e petroquímica, papel e celulose e cimento.

Isso é o que procurarei destacar em seguida.

a) Siderurgia

No caso da siderurgia, iniciou-se a implementação de uma nova etapa de ampliação da capacidade instalada.

Esta expansão, que atualmente encontra-se em sua fase final, apoiou-se, fundamentalmente, na colaboração financeira do Sistema BNDES.

De 1973 até os dias de hoje, o Sistema BNDES alocou o equivalente a mais de 7 bilhões de dólares em apoio financeiro aos principais projetos do setor siderúrgico.

Dessa forma, o Sistema BNDES contribuiu de forma decisiva para que a produção brasileira de aço bruto atingisse mais de 15 milhões de toneladas em 1980, contra cerca de 6 milhões em 1971.

Como consequência, as importações líquidas de aço, que eram de cerca de 1,5 bilhão de dólares em 1974, transformaram-se hoje em exportações líquidas de mais de 1 bilhão de dólares.

A oferta interna já atende 100% do mercado nacional de fundidos, forjados leves e médios e ferro-ligas.

b) Metais Não Ferrosos

Na indústria de metais não ferrosos registrou-se sig

nificativo crescimento da produção em quase todo os seus segmentos.

Em particular, devem-se destacar os ramos de produção de cobre, alumínio e zinco, que foram objeto de especial ação de fomento por parte do Sistema BNDES.

O melhor exemplo dessa atuação é o projeto Caraíba, que inaugurou, em escala industrial, a produção primária de cobre no país.

Quanto ao setor de alumínio, apesar de, desde 1970, a demanda interna ter triplicado, o país transformou-se de importador em produtor auto-suficiente.

Desde 1973, o BNDES já aplicou recursos equivalentes a mais de 2 bilhões de dólares no setor de metais não-ferrosos.

c) Fertilizantes

Os empreendimentos financiados acresceram a capacidade produtiva em mais de 1,5 milhão de t/ano de produtos fosfatados. Quanto a fertilizantes nitrogenados, os empreendimentos conduzidos através do Grupo Petrobrás elevaram substancialmente a oferta brasileira. Face a razões conhecidas só agora vislumbra-se a crescente produção interna de fertilizantes potássicos.

d) Química e Petroquímica

Neste ramos, os principais empreendimentos apoiados constituíram-se em dinâmicos pólos regionais - tais como o Complexo Petroquímico do Nordeste e o Complexo Petroquímico do Sul que

estão proporcionando um ganho líquido de divisas em montante superior a US\$ 1,4 bilhão por ano.

e) Celulose e Papel

O apoio financeiro do BNDES neste setor foi altamente significativo para o País, já que demonstrou de forma inequívoca a clara vantagem comparativa que o Brasil possui neste segmento e que se encontrava inaproveitada devido a um crônico deficit de capacidade instalada. A produção de celulose no Brasil quadruplicou na década de 70, transformando importações da ordem de US\$ 300 milhões, em 1974, no significativo volume de exportações do corrente ano, cujo valor se estima em cerca de US\$ 700 milhões.

f) Cimento

O apoio ao setor cimenteiro permitiu triplicar a oferta interna deste importante insumo no decorrer da década dos 70. A capacidade instalada atual suplanta a 30 milhões de toneladas por ano, atendendo plenamente a demanda..

BENS DE CAPITAL

Outro segmento que mereceu especial atenção do Sistema BNDES, na última década, foi o setor de bens de capital.

Os esforços empreendidos para o desenvolvimento qualitativo e quantitativo da produção interna de maquinaria, equipamentos e componentes ensejaram resultados excepcionais no período analisado.

Em prazo extremamente curto, graças à ação estimuladora do Governo - especialmente através do Sistema BNDES - tornou-se possível implantar no País um parque de indústria mecânica pesada de nível semelhante ao das nações desenvolvidas.

Na última década, os desembolsos do Sistema BNDES para o setor ultrapassaram o significativo marco de 1 trilhão de cruzeiros.

Como consequência, a parcela relativa ao setor de bens de capital em nossa balança comercial passou de uma posição deficitária de US\$3 bilhões, em 1975, para o atual quadro superavitário.

ENERGIA

O setor energético readquire relevância nas aplicações do Sistema BNDES ao início do atual Governo. Paralelamente ao tradicional apoio complementar concedido ao setor elétrico, o Sistema BNDES dedicou-se, ainda, a fomentar a produção de insumos energéticos alternativos.

Dentro desta iniciativa dois programas são merecedores de destaque: o PROÁLCOOL e o CONSERVE:

a) Proálcool

Como já é do conhecimento dos senhores, o Proálcool deverá chegar à produção de cerca de 8 bilhões de litros de álcool na safra 83/84, equivalentes a 150 mil barris de petróleo por dia. Tal produção deverá representar uma economia de divisas de cerca de US\$ 1,6 bilhão.

O BNDES passou a ser agente financeiro do Programa Nacional do Alcool a partir de 1980. Desde aquela data, foram contratadas mais de 150 operações pelo Banco, que deverão gerar mais de 1,4 bilhão de litros de álcool por safra. Este montante corresponde a uma economia de divisas de cerca de US\$ 300 milhões anuais.

b) Conserve

O Programa de Conservação de Energia no Setor Industrial - CONSERVE - foi criado em 1981, tendo aprovado 84 operações de financiamento em valor equivalente a US\$ 155 milhões. Os setores mais apoiados pelo programa foram os de cimento, papel e celulose e siderúrgico, que são os grandes consumidores de petróleo.

Os projetos apoiados pelo CONSERVE propiciaram uma economia de 10 milhões de barris-equivalentes de petróleo, por ano, ou seja, cerca de 3% do consumo nacional, gerando uma economia anual da ordem de US\$ 300 milhões.

A priorização do setor energético permitiu mais do que duplicar os desembolsos recebidos do Sistema BNDES, no período de 1979 a 1983.

4.2 - Saldo Macroeconômico da Política de Investimentos

Básicos

O caso brasileiro é, sem dúvida, exemplar experiência de desenvolvimento econômico pela via da industrialização substitutiva de importações, dentre todas as tentativas empreendidas no Terceiro Mundo.

É impressionante a velocidade que esse processo adquiriu a partir do pós-guerra e a profundidade das transformações operadas na estrutura produtiva do país.

Com efeito, a taxa média de crescimento do produto industrial atinge a excepcional marca de 8,5% ao ano, entre 1947 e 1980, o que equivale a duplicar de 8 em 8 anos. Sob a inconteste liderança do setor industrial, o produto interno bruto cresce à taxa média de 7% ao ano, apresentando profunda mudança em sua composição.

Assim, a participação da indústria no produto interno bruto eleva-se de cerca de um quarto, em 1949, para cerca de um terço no início da década de 80.

Tal crescimento se faz às custas da redução da importância da agricultura, cuja participação cai de 25% para cerca de 11% em 1982.

As transformações na estrutura do setor industrial são igualmente expressivas, com o setor de bens de consumo não-duráveis reduzindo drasticamente sua participação (de 73% em 1949 para 34% em 1980), notadamente em favor de um sustentado ganho de importância do setor de bens de consumo duráveis (de 3% para 13%) e do de bens de capital (de 4% para 15%).

Relevantes mudanças também ocorreram no setor externo da economia. A diversificação da pauta de exportação intensifica-se a partir da segunda metade da década de 60. Os produtos industrializados têm sua participação elevada de 15%, em 1964, para 35,5% em 1973, finalmente atingindo 60% em 1982.

Em termos dos setores classificados de acordo com sua destinação, observa-se forte declínio de participação dos bens de consumo não-duráveis, basicamente em favor do aumento da importância dos bens de capital, que passam de menos de 4% para quse 16% da pauta de exportação.

Na pauta de importações, a eliminação de produtos conduz à crescente participação de um limitado grupo de produtos — cereais, combustíveis, máquinas e instrumentos mecânicos, máquinas e aparelhos elétricos, que são responsáveis por mais da meta de das importações em 1964. Obviamente, a concentração aumenta mais ainda nos últimos anos, com o petróleo representando 54% em 1982.

V . Perspectivas

O grande esforço de investimento realizado pela sociedade brasileira, principalmente nas três últimas décadas, resultou na edificação de uma base física de produção bastante completa.

À existência de abundante capacidade produtiva nos setores industriais básicos, soma-se o nosso privilegiado potencial em termos de recursos naturais.

Além disso, fomos capazes, no decorrer desse processo de industrialização, de formar um amplo contingente de recursos humanos apto ao trabalho nos diversos níveis da atividade produtiva. Neste particular, podemos ressaltar, com justificado orgulho, que o Brasil já dispõe de suficiente capacidade empresarial,

isto é, de um número bastante expressivo de homens habilitados a empreender e a alcançar o sucesso nos negócios privados.

Diante destes fatos, qualquer pessoa de bom senso pode compreender que, como Nação, já dispomos dos ingredientes fundamentais para alcançar um patamar de desenvolvimento mais elevado, traduzido em progresso e bem-estar para o nosso Povo.

O que nos falta neste momento?

A resposta a esta indagação, que desafia a todos os brasileiros responsáveis, é seguramente muito complexa.

Porém, uma análise, por mais superficial que seja, dos caminhos trilhados até aqui, pode nos conduzir a algumas evidências importantes.

Em primeiro lugar, fomos capazes de construir uma das mais completas bases produtivas de todo o mundo, num período de tempo excepcionalmente curto. No entanto, este crescimento econômico não foi acompanhado de correspondentes avanços na área social, que atendessem às necessidades geradas pelo acelerado aumento populacional.

Entre 1950 e 1983, a população brasileira elevou-se de 52 milhões para 128 milhões de pessoas. E uma grande parte desta população não participa dos benefícios do progresso econômico alcançado e vive marginalizada dos mercados de consumo e emprego.

Estamos, portanto, superinvestidos nos setores industriais básicos. A médio prazo, são poucos os segmentos em que há necessidade e possibilidade de substituição de importações, e conseqüentemente, demanda por novos investimentos. Seria o caso, apenas, da produção de alguns bens, altamente dependentes de tecnologia de ponta, situados nos segmentos da indústria químico-farmacêutica, eletro-eletrônica, mecânica fina e metalurgia.

Mas, carecemos de vultosos investimentos de infra-estrutura social e de importantes transformações na área agrícola. Precisamos de melhoria nos equipamentos urbanos, de habitações, de saneamento, de hospitais, de escolas. E necessitamos, também, de um grande salto na produção agrícola de alimentos e matérias-primas.

A dimensão econômica e social dos investimentos na agricultura transcende em muito a simples expansão da produção. Tais inversões devem objetivar, também, um controle sobre a migração do campo para as capitais, cujos padrões já alcançados no Brasil têm acarretado o agravamento das precárias condições de vida nos grandes centros urbanos para as populações de baixa renda.

Esta é, portanto, uma primeira evidência: mais do que gerar oferta no setor industrial, temos agora que gerar demanda. Precisamos resgatar as populações marginalizadas e trazê-las para a produção e para o consumo. Os novos investimentos deverão contemplar principalmente a infra-estrutura social, o desenvolvimento da agricultura e, na área industrial, objetivar com prioridade a produção de bens de consumo.

Foi em decorrência desta constatação que o Governo Federal constituiu o FINSOCIAL, cujas aplicações vêm trazendo grandes benefícios para as populações de baixa renda e contribuindo para a melhor ocupação de nossa capacidade industrial instalada. Mas, o FINSOCIAL não é o bastante. Sua ação é fundamentalmente de caráter assistencial.

É preciso fazer muito mais. E esta tarefa passa necessariamente pela implementação de uma política de investimentos que contemple explicitamente o desenvolvimento social.

Uma segunda evidência que seguramente nos ocorre ao avaliarmos a nossa recente experiência de industrialização é que realizamos um enorme e bem sucedido processo de substituição de importações. Porém, tal processo contemplou fundamentalmente a substituição de importações físicas. Os nossos progressos em termos de pesquisa e domínios da tecnologia têm sido modestos, ou melhor, estão aquém das nossas necessidades e pretensões.

Desta maneira, estamos diante de dois outros campos importantíssimos a serem priorizados por nossa política de investimentos: o Desenvolvimento Tecnológico e a Educação.

Da mesma forma que carecemos de infra-estrutura social e de um salto no desenvolvimento rural, necessitamos de educação de base e educação superior, visando fundamentalmente o aumento, no futuro, da produtividade de toda a nossa economia.

Senhores,

Construímos uma nação que, hoje em dia, se posiciona entre as 10 mais importantes economias em todo o mundo. Mas, o padrão de vida de nossa população é inferior ao de muitos países de menor dimensão econômica.

O nosso grande desafio é atingirmos um estágio de harmonia entre o desenvolvimento econômico e o bem-estar social e, assim, podermos afirmar, com convicção, que a nossa economia vai bem e o povo melhor ainda.

Muito obrigado.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

QUADRO III.1

DISTRIBUIÇÃO DO VALOR DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL

BRASIL - 1919, 1949, 1959

Em %			
DISCRIMINAÇÃO	1 9 1 9	1 9 4 9	1 9 5 9
INDÚSTRIAS DINÂMICAS	12	28	46
INDÚSTRIAS TRADICIONAIS	88	72	54
T O T A L	100	100	100

Fonte: FIBGE, Censos Industriais de 1920, 1950 e 1960.

QUADRO III.2

PARTICIPAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES NA
OFERTA DE BENS INDUSTRIAIS - BRASIL, 1952

Em %	
GÊNERO DA INDÚSTRIA	PARTICIPAÇÃO RELATIVA
Mecânica	65
Material de Transporte	45
Química	45
Material Elétrico	40
Papel e Papelão	22
Metalúrgica	19
Minerais Não-Metálicos	11
Alimentos	4
Têxtil	2
Bebidas	2
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	16

Fonte: Malan e Outros, Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939/52), Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980.

QUADRO III.3

TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO
DO PIB E DO PRODUTO INDUSTRIAL - BRASIL

Em %

PERÍODOS	PIB	PRODUTO INDUSTRIAL
1939/46	4,5	7,4
1946/52	6,2	7,9
1952/61	7,1	9,9

Fonte: Malan et alli, op. cit., pág.111.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

QUADRO III.4

BRASIL : DISTRIBUIÇÃO DO PRODUTO INTERNO BRUTO

SETORES	Em %			
	1 9 4 9	1 9 5 9	1 9 7 0	1 9 8 2
AGRICULTURA	25	19	12	11
INDÚSTRIA	26	33	35	33
SERVIÇOS	49	48	53	56
T O T A L	100	100	100	100

Fonte: Fundação Getúlio Vargas.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

QUADRO III.5

ESTRUTURA DA PRODUÇÃO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃOSEGUNDO CATEGORIAS DE USO

Em %

CATEGORIAS DE USO	1 9 4 9	1 9 5 9	1 9 7 0	1 9 7 5	1 9 8 0
Bens de Consumo Não-Duráveis	72,8	56,7	45,0	36,8	34,4
Bens Intermedi- ários	20,4	24,6	34,4	34,6	37,7
Bens de Consumo Duráveis	2,5	5,1	9,3	13,3	13,5
Bens de Capital	4,3	13,5	11,3	15,4	14,7
T O T A L	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Dados Básicos: Fundação Getúlio Vargas e IBGE.

QUADRO IV.1

SISTEMA BNDESDesembolsos para o Setor de Insumos Básicos

1973/83

ANOS	Cr\$ bilhões correntes	Cr\$ bilhões constantes
1973	1,4	212,8
1974	3,9	448,2
1975	10,3	924,5
1976	16,6	1.054,6
1977	26,8	1.198,4
1978	37,1	1.194,0
1979	50,9	1.063,5
1980	80,1	836,4
1981	136,1	677,1
1982	372,2	947,3
1983	802,1	802,1

Fonte: BNDES

QUADRO IV.2

Brasil - Produção de Alguns Insumos Básicos

Mil toneladas			
PRODUTOS	1971	1980	1983
Alumínio	91	314	401
Aço	6.020	15.339	14.670
Cimento	9.803	27.193	20.882
Papel	1.237	3.362	3.018
Celulose	744	2.873	3.425

Fonte: Séries Estatísticas (BNDES, maio/1982) e CDI.

QUADRO IV.3

SISTEMA BNDESDesembolsos para o Setor de Bens de Capital

1973/83

ANOS	Em Cr\$ bilhões Correntes	Em Cr\$ bilhões Constantes
1973	0,4	53,7
1974	0,7	80,7
1975	1,4	129,6
1976	3,1	196,4
1977	3,4	151,7
1978	2,9	92,1
1979	6,9	144,8
1980	8,8	92,1
1981	13,3	66,3
1982	17,5	44,6
1983	99,6	99,6

Fonte: BNDES

QUADRO IV.4

B R A S I LExportação e Importação de Bens de Capital

Em US\$ milhões (FOB)			
ANOS	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO	SALDO
1970	97	908	(811)
1973	303	2.109	(1.806)
1975	893	3.933	(3.040)
1977	1.382	3.101	(1.719)
1980	3.360	4.392	(1.032)
1983	3.005	2.489	516

Fonte: MIC, Informe Estatístico, março 1984.

QUADRO IV.5

SISTEMA BNDESDesembolsos para o Setor de Energia

1979/83

ANOS	Cr\$ bilhões Correntes	Cr\$ bilhões Constantes
1979	9,6	200,3
1980	16,7	174,8
1981	50,2	205,0
1982	156,8	399,1
1983	442,4	442,4

Fonte: BNDES

QUADRO IV.6

BRASILEXPORTAÇÕES POR CATEGORIAS DE USO

Em %			
ESPECIFICAÇÃO	1 9 7 3	1 9 7 7	1 9 8 2
BENS DE CAPITAL	3,6	10,1	15,9
BENS INTERMEDIÁRIOS	46,3	47,4	49,4
BENS DE CONSUMO DURÁVEIS	2,3	2,9	2,7
BENS DE CONSUMO NÃO-DURÁVEIS	45,1	38,7	30,8
NÃO ESPECIFICADOS	2,7	0,9	1,2
T O T A L	100,0	100,0	100,0

Fonte: CACEX, Séries Estatísticas, 1982.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

QUADRO IV.7

BRASIL - IMPORTAÇÕES - PRINCIPAIS ITENS

Em %				
PRODUTOS	1 9 6 4	1 9 7 4	1 9 7 9	1 9 8 2
CEREAIS	17	4	5	4
COMBUSTÍVEIS MINERAIS	18	23	38	54
MÁQUINAS E INSTRUMENTOS MECÂNICOS	15	14	13	9
MÁQUINAS E APARELHOS ELÉTRICOS	5	6	6	6
SUBTOTAL	55	47	62	73
OUTROS	45	53	38	27
T O T A L	100	100	100	100

Fonte: CACEX, Séries Estatísticas, 1982.