



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



CULTURA
ACADÊMICA
Editora

A Política Macroeconômica do Governo Lula e o papel do BNDS

Marcos Cordeiro Pires

Como citar: PIRES, M. C. A Política Macroeconômica do Governo Lula e o papel do BNDS. IN: CAMARGO, J. M. CORSI, F. L. VIEIRA, R. L (org). **Crise do Capitalismo: questões internacionais e nacionais.** Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.p101-118. DOI: <https://doi.org/10.36311/2011.978-85-7983-188-1.p101-118>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

A POLÍTICA MACROECONÔMICA DO GOVERNO LULA E O PAPEL DO BNDES

Marcos Cordeiro Pires¹

INTRODUÇÃO

De acordo com Nicolau Maquiavel, um governante bem sucedido deve possuir, simultaneamente, *virtù* e *fortuna*. Para o pensador florentino, a *virtù* estaria relacionada à habilidade do governante em se adaptar aos acontecimentos políticos de tal forma a manter-se no poder. Já a *fortuna*, em alusão à deusa romana da sorte, representa a ventura do governante em se deparar com uma conjuntura favorável. De certa forma, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva contou com as duas. No entanto, muitos dos críticos de seu Governo tendem apenas a valorizar a *fortuna* e a desprezar a *virtù*, alegando que a única virtude do seu governo foi a de nada fazer de novo, a não ser a manutenção das políticas herdadas do seu antecessor. Não obstante, apesar de alguns traços de similaridade entre os governos Lula e FHC, podem ser constatadas políticas específicas no período (2003-2010) que não se assemelham com o período anterior (1995-2002). Mesmo porque, seria pouco sensato repetir uma mesma estratégia e esperar que os resultados saíssem diferentes. Logo, como os resultados dos governos FHC e Lula foram distintos, é provável que algo diferente tenha sido feito.

O objetivo deste capítulo é o de avaliar as políticas macroeconômicas empreendidas pelo governo Lula, para, em seguida, enfatizar o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) nesse processo. Para tanto, faremos uma apresentação dos resultados macroeconômicos no período de 2003 a 2010, buscando traçar uma comparação com os resultados do governo anterior.

¹ Departamento de Ciências Políticas e Econômicas – Unesp – Marília - mcp@marilia.unesp.br

Em seguida, discutiremos o papel do BNDES em dois momentos específicos: (a) o papel do banco na definição de políticas industriais e de inovação e, em seguida, (b) a criação de grandes grupos nacionais de porte internacional (“campeãs nacionais”).

1 O DESEMPENHO MACROECONÔMICO DO GOVERNO LULA E A DIMINUIÇÃO DAS VULNERABILIDADES EXTERNAS – 2003-2010

O governo Lula teve início em 2003 despertando expectativas distintas em meio à sociedade brasileira. De um lado, milhões de eleitores acreditavam que poderia ser feito um governo reformista, buscando bater de frente com estruturas sociais arcaicas. De outro, o temor de parcelas do empresariado e de camadas médias de que as contas públicas se descontrolassem, de que haveria um calote nas dívidas interna e externa e que o país perderia o pouco de credibilidade internacional que possuía à época. Em janeiro de 2003, o risco-país era próximo de 2400 pontos e a taxa de juros básicos em torno de 23% a.a.. De fato, entre os dois grupos, o governo optou pela prudência, pela estabilidade macroeconômica e pela garantia da governabilidade, postergando reformas e uma possível viragem no modelo econômico herdado de Fernando Henrique Cardoso.

Durante os dois primeiros anos não se distinguiu, do ponto de vista da política macroeconômica, grandes modificações estruturais. O governo, além de manter o Banco Central como o guardião da política de “metas de inflação” e do câmbio flutuante, chegou a ensaiar algumas reformas requeridas pelo sistema financeiro, como as reformas previdenciária e tributária, a lei de falências e as parcerias público-privadas. De diferente, verificou-se uma política de estimular a demanda interna por meio do crédito (principalmente o consignado) e também de políticas que privilegiavam o conteúdo nacional nas aquisições da Petrobrás. Ademais, contrariando os analistas vinculados ao mercado financeiro, iniciou uma política mais forte de valorização do salário mínimo, além de ampliar a rede de assistência social por meio do Programa Bolsa Família.

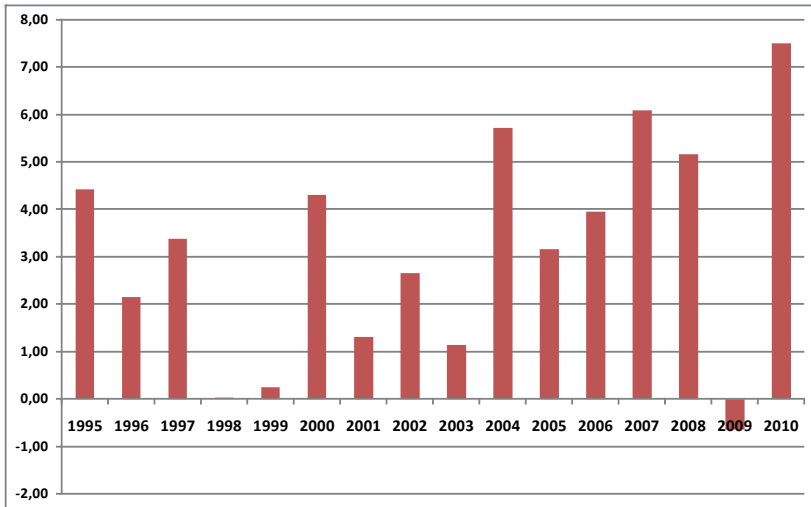


Gráfico 1 – Brasil: Evolução percentual do PIB. 1995-2010

Fonte: IBGE/SCN 2000 Anual- Disponível em: www.ipeadata.org.br

Um divisor de águas do governo Lula foi a crise política de 2005-2006, que quase levou o governo ao *impeachment*. De certa forma, enfrentando a má vontade da oposição e de praticamente toda a mídia, o governo iniciou um ciclo de políticas econômicas mais ativas, com vistas a se reencontrar com sua base social, dentre as quais se destacam Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) no começo de 2007, o Programa Minha Casa Minha Vida e o Plano de Desenvolvimento Produtivo, já sob o segundo mandato de Lula. Além disso, continuou a política de expansão do crédito e fortaleceu a atuação do BNDES, do Banco do Brasil e a CEF no sentido de ampliar a oferta de crédito para o consumo e para o investimento. De fato, tais políticas contribuíram para que o país enfrentasse em melhores condições a crise de 2007-2010 e também pudesse reduzir as taxas de desemprego, aumentar o salário mínimo e reduzir o número de miseráveis.

O Gráfico 1, acima, descreve a evolução da PIB durante os governos FHC e Lula. Nota-se que a média de crescimento do governo Lula foi bem superior à de seu precedente, mas inferior às médias de países em desenvolvimento como a China e a Índia e também do próprio Brasil, entre 1930 e 1980. Ao longo desta primeira seção trabalharemos com dados que nos ajudarão a compreender tanto os feitos como as limitações da política econômica deste governo que permitiram um resultado satisfatório no crescimento do Produto.

Em primeiro lugar, vale destacar que o objetivo de manter a estabilidade dos preços foi plenamente atingido. Durante todo o governo a meta inflacionária foi cumprida. O Gráfico 2, a seguir, descreve a evolução do índice que baseia a política monetária, o IPCA.

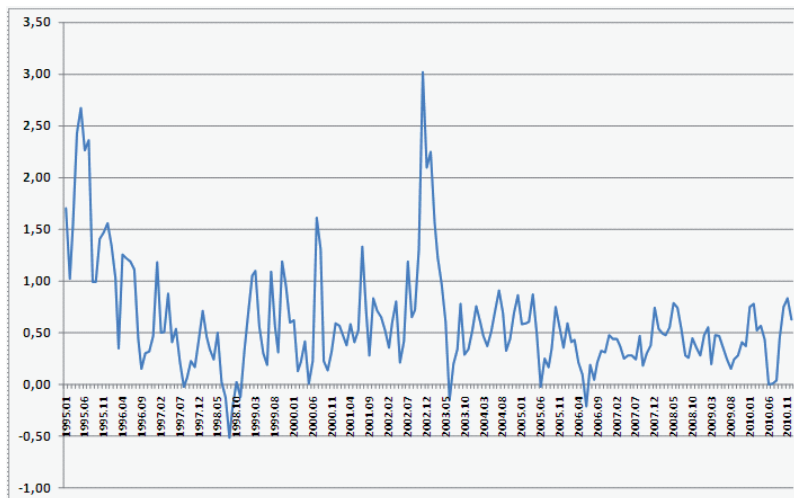


Gráfico 2 – Brasil: Evolução mensal do IPCA. 1995-2010 (%)

Fonte: IBGE/SCN 2000 Anual- Disponível em: www.ipeadata.org.br

Depois de adotar medidas contracionistas para enfrentar o descontrole dos preços do final do governo FHC, em grande parte devido à influência da crise cambial que elevou o dólar a perto de R\$4,00, os índices inflacionários se mantiveram estáveis, mesmo com a piora do quadro internacional depois da quebra do Lehman Brother, em setembro de 2008. Novamente, o desempenho do governo Lula nesse quesito foi superior ao de seu predecessor.

É importante assinalar que esta estabilidade decorreu de uma série de fatores, como a crescente valorização do real contra o dólar; a melhora verificada nas transações correntes, principalmente entre 2003 e 2006; a forte contração do gasto público, quando o governo elevou o superávit primário a taxas superiores a 4% do PIB; e, principalmente com uma política de juros extremamente conservadora, conforme se depreende da leitura do Gráfico 3. Nesse aspecto, vale destacar que apesar de elevada, a taxa SELIC no governo Lula apresentou patamares bem inferiores ao do governo anterior, mas muito elevado se comparado com o padrão mundial dos países ditos “emergentes”.

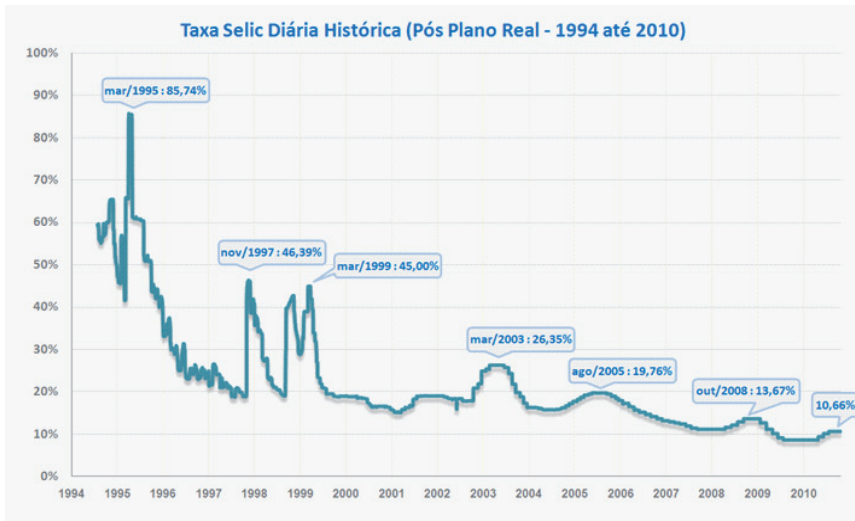


Gráfico 3 – Brasil: Evolução Taxa Selic- 1994-2010 (%)

Fonte: BCB Boletim/M. Finan. Disponível em: www.ipeadata.org.br

O efeito colateral de taxas de juros tão elevadas se refletiu sobre o estoque da dívida interna do setor público. No entanto, quando se observa o Gráfico 4, têm-se a sensação de que o problema da dívida interna líquida já foi mais preocupante, pois denota uma tendência decrescente, já que no final do governo FHC esta representava 60,4% do PIB, e se reduziu para 40%, no final de 2010. Ao considerar o estoque de títulos públicos federais e operações de mercado aberto, vemos a dimensão do problema ocasionado pelos juros abusivos: entre dez/2002 e dez/2010, o estoque dos títulos subiu 171%, número impressionante, mas nada comparável com os 1.049% de variação entre dez/1994 e dez/2002 (BACEN, 2011a). O estoque da dívida bruta do setor público, no último trimestre de 2010, tal como informa o BACEN (2011ab), acumulou um total próximo a R\$ 2 trilhões.

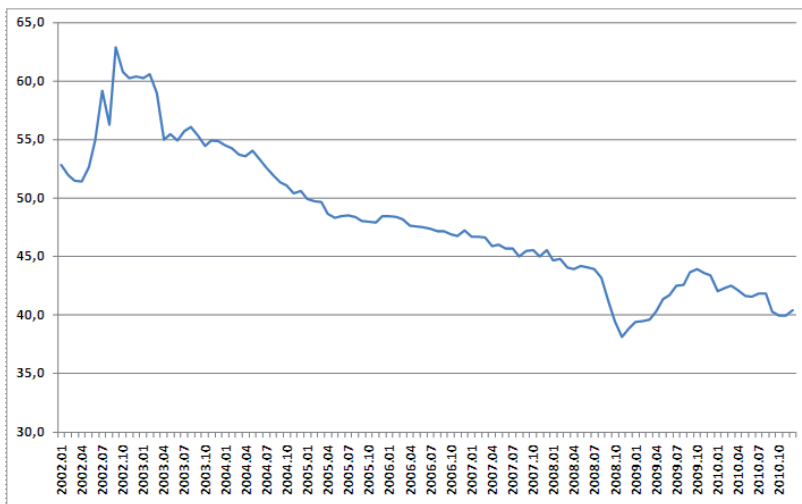


Gráfico 4 – Brasil: Dívida Líquida do Setor Público –Jan-2002 – Dez - 2010 (% do PIB)
 Fonte: BCB Boletim/F. Públ. Disponível em: www.ipeadata.org.br

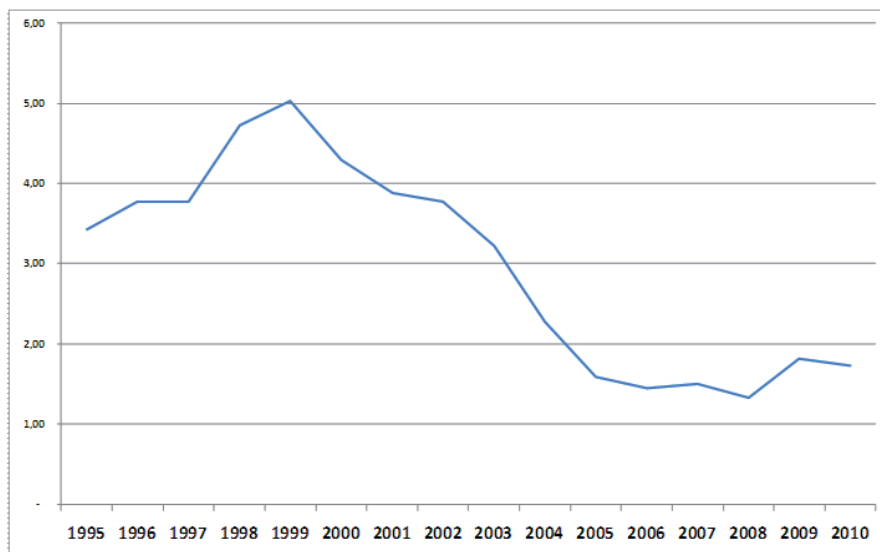


Gráfico 5 – Brasil: Relação Dívida Externa/Exportações – 1995-2010
 Fonte: Elaborada pelo autor a partir de BCB Boletim/BP e MDIC/FUNCEX. Disponíveis em: www.ipeadata.org.br

Uma situação similar se constata quando se analisa o desempenho do endividamento externo brasileiro (Gráfico 5). Quando se compara a relação dívida/exportações, verifica-se uma melhora acentuada na posição externa, o que justifica, por exemplo, a queda no risco-país, se é que este indicador reflete de fato a realidade. Quando se observa o estoque, verifica-se um crescimento de 148% no período de 2003 a 2010. No começo de 2011, o estoque atingiu US\$347 bilhões, sendo que apenas em 2010 o estoque cresceu US\$ 73,4 bilhões, principalmente devido aos empréstimos de empresas privadas que usufruíram da liquidez internacional e das baixas taxas de juros, quando se comparadas às praticadas no mercado interno, para investir no Brasil.

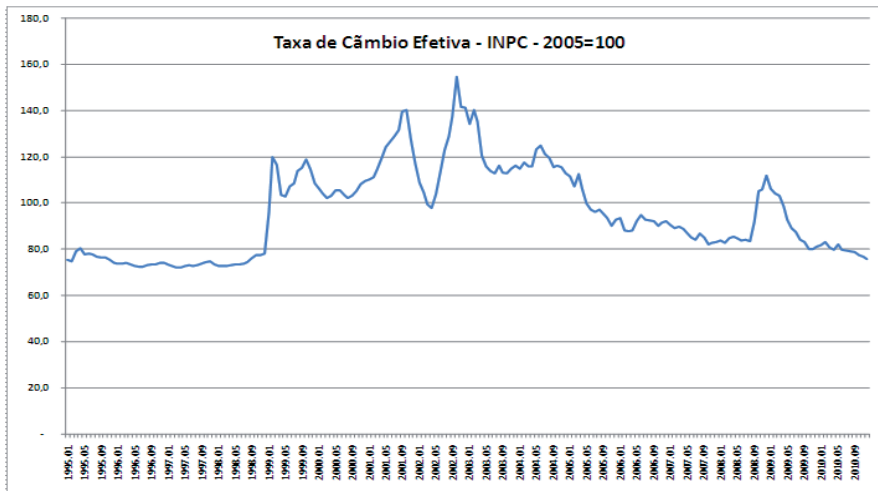


Gráfico 6 – Brasil: Taxa de câmbio - efetiva real - INPC – exp. - índice (média 2005 = 100)
 Fonte: IPEA. Disponível em: www.ipeadata.org.br

Um problema indiretamente derivado das altas taxas de juros praticadas no Brasil está relacionado com a valorização do Real frente ao Dólar. Normalmente, o diferencial de taxas de juros já é um forte estímulo para a entrada de dólares no país, principalmente por meio de operações alavancadas, em que especuladores tomam dinheiro emprestado a juros baixos nos países desenvolvidos e investem em títulos públicos e privados do país, contribuindo para um fluxo anormal de divisas, o que força à valorização da moeda local. Aliado a isso, decorrente da crise financeira internacional, os Estados Unidos vem adotando políticas fiscais e monetárias expansivas, que levam à uma desvalorização ainda maior do Dólar frente às demais moedas.

Tal situação de valorização do Real não se reverte nem com déficits nas Transações Correntes (Gráfico 7), nem com a formação de reservas internacionais (Gráfico 8), conforme se pode observar no Gráfico 6. Ademais, é importante assinalar que a valorização atingiu níveis preocupantes, uma vez que a cotação atual, descontada a inflação, já se iguala à situação vivida durante o primeiro governo FHC, no período conhecido na literatura como “populismo cambial”, que antecedeu à reeleição de Cardoso entre 1997/98.

O impacto disso nas Transações Correntes (TCs) é muito evidente. A trajetória da curva da série é muito similar àquela do desempenho do câmbio (Gráfico 7). Enquanto o Real apresentava uma cotação competitiva para as exportações, constatou-se um expressivo superávit, entre 2003 e 2006. Já entre 2007 e 2010, pode-se ver com clareza a deterioração do indicador. Em 2009, quando a crise externa atingiu o seu auge, houve uma melhora nas TCs por conta da curta depreciação do Real. Em 2010, o déficit atingiu seu pior número na série histórica, se bem que em termos de proporções do PIB, o déficit das TCs ficou distante de momentos como a crise da dívida, no começo da década de 1980 ou da crise do Real, entre 1998-1999.

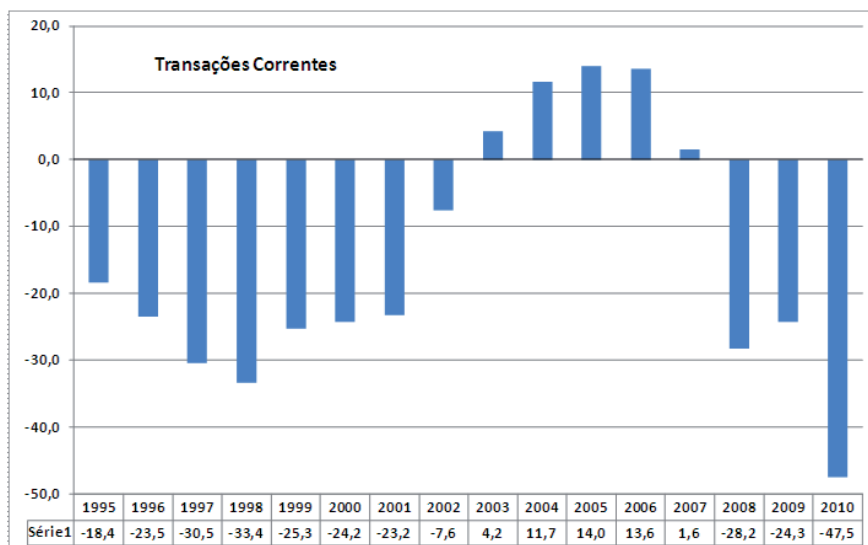


Gráfico 7 – Brasil: Transações Correntes – 1995-2010

Fonte: BCB Boletim/BP. Disponível em: www.ipeadata.org.br

Vale a pena destacar que o déficit nas TCs não resultou apenas da perda de dinamismo da balança comercial, mas refletiu também a forte remessa de lucros

por parte de empresas multinacionais que aproveitaram a baixa cotação do Dólar para reforçar o caixa de suas matrizes, já que estas apresentavam grandes prejuízos decorrentes da crise internacional.

Um indicador que chama a atenção por conta de sua singularidade na história econômica recente do Brasil é o expressivo volume de reservas internacionais (Gráfico 8) acumulado durante o governo Lula. Desde a década de 1970, este vinha sendo um “calcanhar de Aquiles” da economia brasileira, de tal forma que qualquer instabilidade na economia mundial provocava um cataclismo na economia doméstica. O fato de o país contar com aproximadamente US\$ 200 bilhões em reservas no auge da crise financeira (set-2008-mar/2009) permitiu à economia brasileira resistir aos seus fortes impactos e, posteriormente, se tornar credor do FMI, diferentemente da Era FHC, em que o país pediu ajuda ao Fundo diante de sucessivas crises no balanço de pagamentos. No final de 2010, o estoque de reservas alcançou US\$288 bilhões.

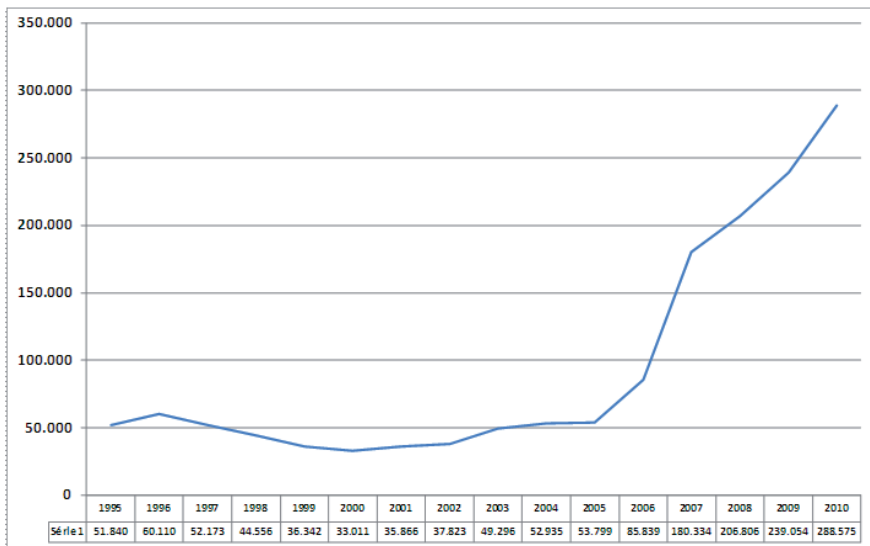


Gráfico 8 – Brasil: Reservas Internacionais – 2002-2010 (mensal)

Fonte: BCB Boletim/BP. Disponível em: www.ipeadata.org.br

É importante refletir sobre uma delicada questão: apesar de funcionar como um seguro contra possíveis ataques especulativos, a manutenção de um volume tão expressivo não está isenta de críticas. Grande parte desse volume foi obtido por meio da compra de dólares a partir da emissão de títulos da dívida federal. O

diferencial de juros recebidos pelas reservas e os pagos aos detentores desses papéis acarretou, em 2010, um prejuízo de US\$ 26,6 bilhões para o Banco Central do Brasil (RODRIGUES, 2011). Um valor significativo para um prêmio de seguro...

Um último aspecto da política macroeconômica do governo Lula que pretendemos abordar diz respeito ao desempenho da Balança Comercial (BC). Ao se analisar o Gráfico 9, constata-se um crescimento vigoroso entre 2003 e 2010, tanto do lado das exportações (175%) como do lado das importações (275%). As exportações se expandiram em média 17,6% ao ano e as importações em 20,7%. A título de comparação, durante o mandato de FHC, as exportações se expandiram na média anual de 4,4%, enquanto que as importações em 6,2%.

Não cabe neste artigo a desagregação da pauta comercial, mas é preciso informar ao leitor que grande parte do desempenho do comércio internacional do Brasil está intimamente vinculado à forte expansão da economia da República Popular da China, durante a década de 2000, não só como mercado para a produção brasileira de ferro, soja ou petróleo, mas também pela sua pressão sobre a oferta internacional das principais *commodities*, cujo reflexo imediato foi (e é) a elevação generalizada de seus preços, algo que vem beneficiando não só os produtores brasileiros como também nossos vizinhos da América Latina, que são os maiores compradores de artigos industrializados do Brasil.

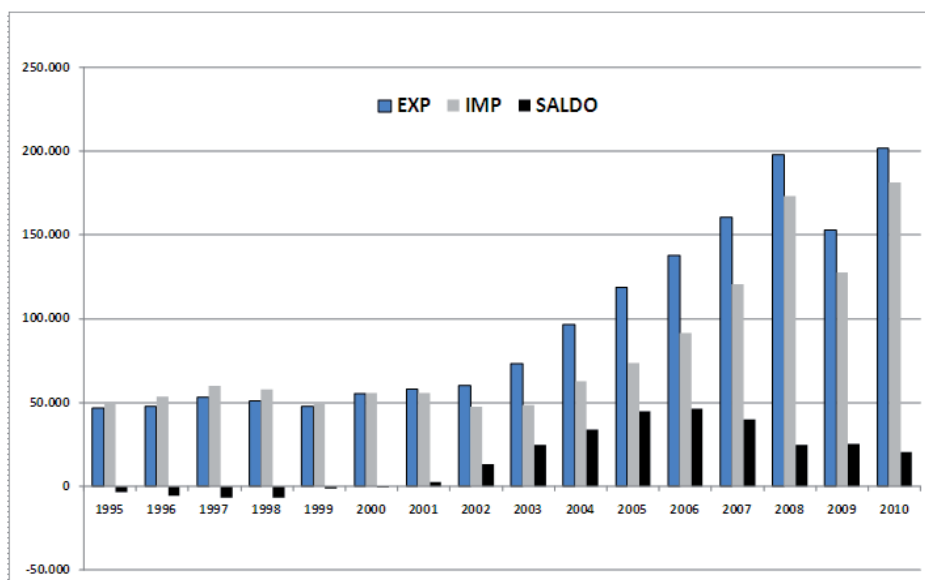


Gráfico 9 – Brasil: Balança Comercial – 1995-2010

Fonte: MDIC/FUNCEX. Disponível em: www.ipeadata.org.br

Por outro lado, também decorrente do papel que a China assumiu como “Fábrica do Mundo”, muito do crescimento das importações se deve à oferta chinesa, não só decorrente dos baixos preços de bens acabados, mas principalmente pelo fornecimento de peças e componentes, devido ao posicionamento daquele país na cadeia de agregação de valor de importantes empresas multinacionais que atuam no Brasil. É digno de nota o fato de que, em 2009, a China suplantou os Estados Unidos na condição de maior parceiro comercial do Brasil.

Por fim, quando se analisam os dados da economia brasileira durante o governo Lula, principalmente aqueles com vínculos com o setor externo, é possível constatar uma significativa mudança de posição com relação ao passado recente do país. Restrições ao desenvolvimento como um dívida externa sufocante, ausência de divisas para a compra de matérias-primas e combustíveis, uma inflação galopante e um setor exportador restringido foram os responsáveis pelo longo período de “vãos de galinha”, sem que a economia pudesse deslanchar e gerar empregos suficientes e maior renda à população. É evidente que tais problemas não foram “definitivamente solucionados”, mas as condições gerais vêm permitindo a adoção de políticas expansionistas, com grande impacto na capacidade de planejamento e nos investimentos necessários para “destravar” o país. Na seção seguinte discutiremos o papel do BNDES nesse processo.

2 O NOVO PAPEL DO BNDES E NOVAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Antes de tudo, é importante lembrar que o BNDE foi criado durante o Segundo Governo Vargas, no auge do período de “substituição de importações”, com vistas a oferecer crédito de longo prazo para as atividades de empresas brasileiras. O banco foi idealizado no âmbito da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e lançado como o órgão de financiamento do Plano Nacional de Reaparelhamento Nacional, o Plano Lafer, em 1952 (PIRES, 1996:135). Sua fundação era o resultado de uma concepção econômica que buscava a ampliação da capacidade produtiva nacional e ainda do desenvolvimento de importantes grupos industriais brasileiros. Sua primeira atividade de monta foi participar da implantação da indústria automobilística do Brasil, durante o Plano de Metas (1956-1960).

Mesmo com a derrota política dos grupos de apoiavam a industrialização nacional, em 1º de abril de 1964, o banco continuou a cumprir seu papel de oferecer recursos subsidiados e de longo prazo, ou mesmo o aporte com participação acionária, para grupos que buscavam se consolidar. A importância do BNDE era maior ainda se considerado o então débil sistema financeiro brasileiro e também o incipiente

mercado mobiliário. Em 25 de maio de 1982, por meio do decreto-lei 1940, o governo Figueiredo (1979-84) criou o Fundo de Investimento Social (Finsocial) e o colocou sob administração do BNDES, incorporando o “s” de social ao escopo do banco.

Na década de 1990, o BNDES modificou o foco de sua atuação, priorizando as seguintes ações: (1) coordenar o Programa Nacional de Desestatização; (2) estimular a modernização do parque industrial doméstico; e (3) abrir sua carteira para grupos estrangeiros, algo que estava vetado na concepção do Banco, em 1952.

Nessa sua guinada em meio ao processo de internacionalização da economia, o BNDES deixou de ser um agente do planejamento econômico para se tornar um ativo ator no processo de desnacionalização da economia, disponibilizando dinheiro, inclusive, para o financiamento de empresas estrangeiras para a aquisição de empresas estatais. Os recursos do banco eram utilizados para a formação de blocos concorrentes no processo de privatização (que incluía “parceiros” estrangeiros) nos setores de energia elétrica, telecomunicações, gás, bancário e concessão de rodovias⁹.

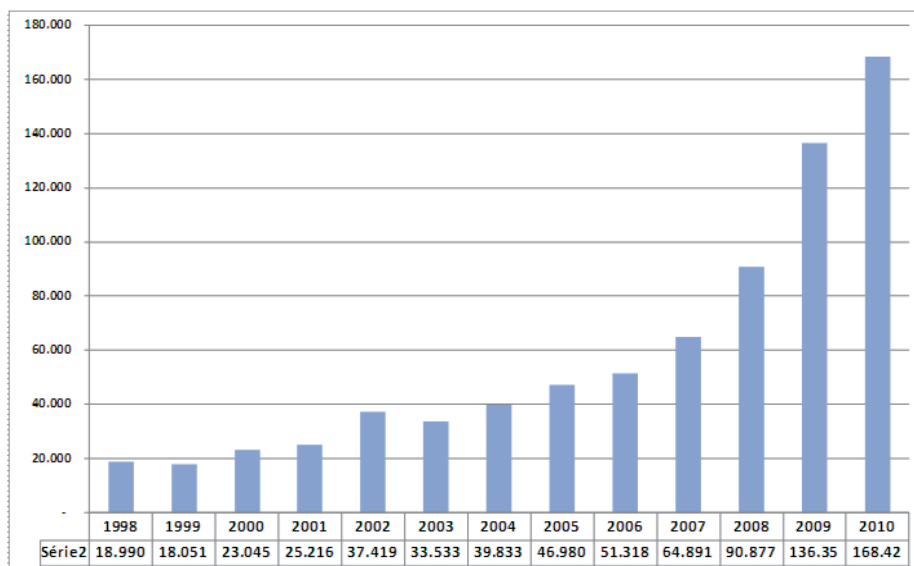


Gráfico 10 - Desembolsos Totais do BNDES – 1998-2010 (milhões R\$)

Fonte: BNDES. Estatísticas Operacionais, 2011. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/index.html>.

Durante o governo Lula, a atuação do BNDES voltou ao seu curso original e o banco retomou seu papel como ativo indutor das atividades produtivas do Brasil. No entanto, durante o primeiro mandato, o banco não se desvencilhou completamente do paradigma anterior, mas mesmo assim conseguiu ampliar a sua atuação num sentido pró-ativo. Esta nova nuance pode ser percebida na avaliação de Guido Mantega, (presidente do BNDES entre 2004 e 2006), sobre esta nova postura do banco:

No período da privatização, ele tinha um papel diferente, hoje tem uma presença mais marcante. Mesmo porque o desenvolvimento está voltando. Eu fico satisfeito em saber que as empresas que são apoiadas pelo banco são as que mais geram empregos no país. Temos uma pesquisa mostrando que, em todos os setores de atividades, as empresas apoiadas pelo BNDES geram mais empregos do que as semelhantes nos mesmos setores. Não estamos comparando alhos com bugalhos. O BNDES tem uma atividade **que não só aumenta a produtividade e a produção como aumenta também a geração de empregos**. Essa é a maior virtude que está acontecendo no país. (MANTEGA, 2005, grifo nosso) TRATA-SE DE PÁGINA DE INTERNET

O aspecto sublinhado na citação de Mantega merece comentário. As políticas de incremento da produtividade patrocinadas pelo BNDES na gestão de Cardoso foram responsáveis por uma onda demissões nas empresas que adotaram o novo paradigma do banco. Além disso, patrocinou políticas de terceirizações que quebraram a resistência do movimento sindical em setores tradicionalmente mais organizados, como o siderúrgico, petroleiro, bancário e de telecomunicações.

O Gráfico 10 mostra o desembolso de recursos do BNDES no período 1998-2010. Podemos dividir as informações em três blocos. Os cinco anos da gestão de Cardoso (1998-2002), o primeiro mandato de Lula (2003-2006) e o segundo mandato (2007-2010). Pode-se verificar que a média anual de desembolso do primeiro período foi de R\$24.544 milhões; no segundo período, de R\$ 42.916 milhões, o que representa um incremento de 74% frente ao governo FHC; e de R\$ 115.137 milhões no segundo mandato de Lula. A média anual de todo o mandato de Lula é de R\$ 79.026 milhões, um aumento de 222%. É importante assinalar que o BNDES recebeu forte aporte do Tesouro Nacional para ajudar o país a superar os efeitos mais agudos da crise internacional, alvo de crítica dos setores mais conservadores da sociedade.

Ao refletir sobre estes dados, podemos verificar dois momentos bem distintos da atuação do BNDES. No primeiro, um crescimento restringido nos dois primeiros anos e um deslançamento do crédito entre 2005 e 2006. Já no segundo período, nota-se uma relevante mudança quantitativa, mas também podemos observar mudanças qualitativas na atuação do banco. A posse de Luciano Coutinho trouxe novamente ao banco o papel de formulador de política industrial, algo considerado nefasto pelos governos de forte inspiração liberal (FRANCO, 1999).

Em seu discurso de posse, em agosto de 2007, Coutinho apresentava suas prioridades:

Balço de pagamentos equilibrado a longo prazo requer a persistência de um superávit comercial suficientemente alto para financiar nosso déficit estrutural na conta de serviços não-fatores e honrar o serviço (juros e lucros) dos passivos externos. Superávit suficientemente alto, também, para a sustentação de reservas de divisas em escala adequada para garantir confiança aos investidores e solvência ao movimento de capitais e investimentos diretos. [...] Por isso o BNDES continuará desempenhando ativamente seu papel de banco brasileiro de comércio exterior. [...] sem a elevação continuada da formação de capital não há como sustentar o desenvolvimento sócio-econômico, a estabilização e o equilíbrio externo. [...] Escusado lembrar o óbvio: sem a elevação continuada da formação de capital não há como sustentar o desenvolvimento sócio-econômico, a estabilização e o equilíbrio externo. Sendo assim, a subida persistente da taxa nacional de poupança e investimento é objetivo macroeconômico chave. O esforço maior do BNDES estará concentrado na consecução desse objetivo, com a indispensável contribuição do setor privado. [...] Mercê do grande esforço histórico de industrialização no pós-guerra a matriz industrial brasileira, como sabemos, desenvolveu e revelou capacidade competitiva em muitas cadeias intensivas em recursos naturais, base agrícola e economias de escala. Por sorte, essas cadeias, produtoras de commodities e de pseudo-commodities, vêm desfrutando nos últimos anos de preços externos superfavoráveis e têm respondido positivamente a esses estímulos com aceleração de seus programas de investimento. Cumpre ao BNDES, como já vem fazendo, apoiá-las firmemente para que possam capturar todas as oportunidades para aumentar participação no comércio mundial, não apenas com ampliação de capacidade produtiva mas, também, através da aceleração de inovações. Cumpre, adicionalmente, ao BNDES apoiar o robustecimento das empresas, especialmente das nacionais, no que respeita a capitalização, gestão, governança e internacionalização de operações. Incluo nessa categoria, sem ser exaustivo, as cadeias de mineração, siderurgia, metalurgia de não-ferrosos, celulose e papel e petroquímica. Faço questão de ressaltar nossa expressiva gama de agroindústrias competitivas, tais como soja e derivados, suco de laranja, carnes, fumo e outras – sublinhando, finalmente, as cadeias de açúcar e álcool e de biocombustíveis que se defrontam com extraordinárias oportunidades de mercado. (BNDES, 2007).

Observando a gestão de Coutinho nestes últimos anos, pode-se constatar que muitos daqueles objetivos foram colocados em prática pelo BNDES, como a formulação de política industrial, por meio da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), o apoio às empresas brasileiras em seu processo de internacionalização, a formação de grandes conglomerados com porte de atuação internacional, o apoio aos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a busca de novas competências industriais por meio do Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI).

No que tange à Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), vale destacar que

Seu objetivo é promover a competitividade de longo prazo da economia brasileira, consolidando a confiança na capacidade de crescer, com uma maior integração dos instrumentos de política existentes, fortalecimento da coordenação entre instituições de governo e aprofundamento da articulação com o setor privado. (MDIC - PDP, 2011.). TRATA-SE DE PÁGINA DE INTERNET

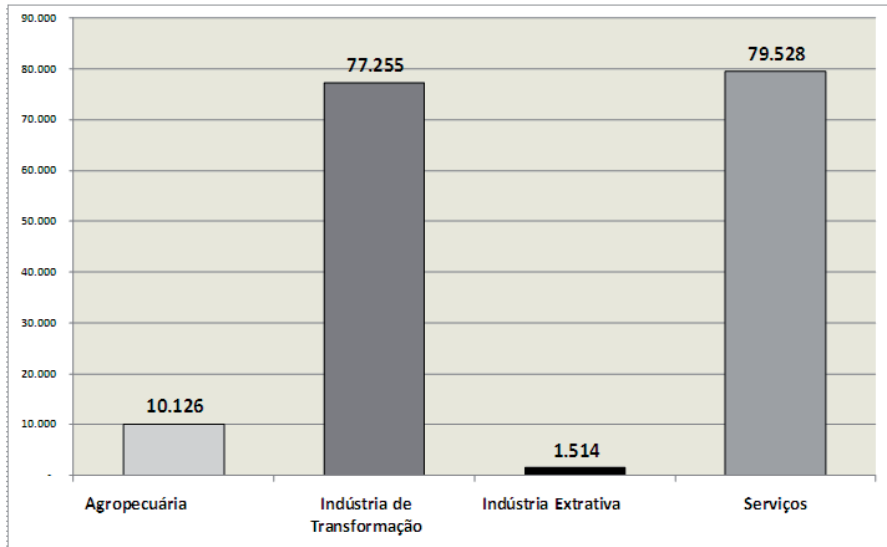


Gráfico 11 - BNDES: Desembolsos Por Setor – 2010 (milhões R\$)

Fonte: BNDES. Estatísticas Operacionais, 2011. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/index.html>.

Isto se reflete, do ponto de vista do BNDES, nas prioridades concebidas para a alocação dos recursos do banco, conforme descreve o Gráfico 11. Quando se observa a distribuição dos desembolsos por setor, verifica-se que os setores de “Indústria de Transformação” e “Serviços” concentraram a maior parte dos recursos, com 46% e 47%, respectivamente. Apenas seis segmentos concentraram quase 60% do total dos recursos do BNDES, são eles: “Coque, petróleo e combustível”, com R\$ 28.712 milhões; “Transporte terrestre”, com R\$ 28.474 milhões; “Eletricidade e gás”, com R\$ 13.878 milhões, “Produtos Alimentícios”, com R\$ 12.293 milhões; “Comércio”, com R\$ 10.530 milhões; e “Construção”, com R\$ 6.650 milhões. Se

observarmos neste grupo, nota-se que foram priorizados os investimentos definidos no PAC, nas áreas de energia, transportes e saneamento.

Além dos investimentos do banco, constata-se a adoção de políticas estratégicas, como a formação de grandes grupos nacionais com capacidade de concorrência internacional. Isto se insere tanto nas políticas definidas pelo PDP como também da percepção de que sem multinacionais de grande porte o Brasil não tem como jogar um papel mais ativo na economia mundial. De acordo com Coutinho:

[...] o desenvolvimento dos setores intensivos em inovação (tecnologia da informação e comunicações, farmoquímica, biotecnologias aplicadas, nanotecnologia e materiais) é fundamental para evitar o agigantamento de déficits comerciais nesses campos. De outro lado, a PDP propõe aprofundar a liderança brasileira nas cadeias em que já mostramos competitividade, tanto no plano das exportações quanto no da afirmação de empresas brasileiras com porte e atuação mundial. Cumpre aproveitar o potencial completo dessas cadeias, desdobrando o desenvolvimento competitivo de suas respectivas bases supridoras de bens de capital, insumos, engenharia e serviços. Ou seja, é preciso estimular fortemente a inovação e a competitividade a montante e a jusante das empresas líderes. São exemplos desse tipo de agenda a grande cadeia de petróleo e gás, a petroquímica, vários agronegócios, carnes e proteínas, celulose e papel e mineração. (COUTINHO, 2010, p. 29).

Ao longo do mandato de Coutinho à frente do BNDES, o banco estimulou um forte processo de concentração de capital, como as fusões e/ou aquisições entre os grupos Sadia e Perdigão (BRFoods); Votorantim e Aracruz (Fibria); Bertin e JBS Friboi; Braskem e Quattor (Petrobrás); Oi e Brasil Telecom, etc.

Outro aspecto que merece ser comentado diz respeito às prioridades estratégicas do banco e do governo Lula com vistas a ampliar a atuação de grupos nacionais para além das supostas “vantagens comparativas” do país nas áreas de commodities. Isto está explícito no Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI), cujos objetivos são o de apoiar, orientar e articular as ações relativas à capacitação tecnológica da indústria, visando aumentar a competitividade dos bens e serviços produzidos no País. Em coordenação com as diretrizes da PDP, buscava atingir os seguintes objetivos (MCT-PCATI, 2011):

- expansão e consolidação do sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação (C,T&I);
 - promoção da inovação tecnológica no setor privado, com especial atenção à instalação de centros de P&D pelas grandes empresas;
 - incentivo à pesquisa, desenvolvimento e inovação (P,D&I) em áreas estratégicas;
- e

- promoção da ciência, tecnologia e inovação (C,T&I) para o desenvolvimento social. Novos avanços são necessários no que toca à formulação clara de objetivos de longo prazo, com foco bem definido e desenho prático das estratégias para sua consecução.

Tal como está postulado, o país tenta superar o atraso histórico em segmentos onde possui pouca tradição. Quando se observa de maneira detalhada os fluxos comerciais, nota-se um grande déficit nos segmentos intensivos em tecnologia, coberto com o superávit em setores básicos e semi-manufaturados, diferentemente dos países industrializados, cuja principal característica nos seus fluxos comerciais é tanto a exportação como a importação de itens de maior valor agregado.

CONCLUSÕES

O balanço que pode ser feito da política econômica do governo Lula, entre 2003 e 2010, é positivo. Grandes obstáculos ao desenvolvimento foram superados, como a crônica debilidade do Balanço de Pagamentos, o secular peso da dívida externa, as restrições energéticas e ainda o descontrole inflacionário. No entanto, quando se trata de economia, nunca se resolve um problema, pois novos desafios continuam a ser colocados. O alívio no comércio exterior é decorrente do aumento da demanda e dos preços das *commodities*, implicando numa piora da qualidade da pauta exportada. As enormes reservas cambiais, apesar de servirem de seguro contra as turbulências internacionais, contribuem para a valorização excessiva do Real contra o Dólar, além de gerarem um custo elevado, por conta dos diferenciais de juros internos e externos.

Quando se analisa a atuação do BNDES no período, observa-se uma importante guinada de rumos se comparado com o período de Cardoso. Restrições creditícias e políticas de desnacionalização foram suplantadas por medidas ativas de fortalecimento do setor produtivo nacional. O papel do setor público foi resgatado no sentido de superar diversos gargalos na infraestrutura do país, já que o modelo anterior além de não resolver problemas contribuiu para seu sucateamento. Os recursos direcionados para as obras do PAC, para a capitalização da Petrobrás, para a consolidação de setores exportadores ajudaram a economia a superar o período de estagnação que vinha ocorrendo desde o começo da década de 1980. No entanto, cabe também indagar se parte dos recursos destinados à formação de “campeãs nacionais” não seriam melhor aplicados em setores com maior potencial inovador, que gerassem mais empregos ou ainda que contribuíssem para a desconcentração da renda. Este problema, aliás, continuará a perturbar nossas consciências por muito tempo, apesar dos avanços relatados neste breve artigo.

FONTES E REFERÊNCIAS

BACEN. Série histórica da NFSP: usos e fontes. 2011a. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?DIVMOB>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

BACEN. Padrão Especial de Disseminação de Dados. 2011b. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/sdds/port/sddsp.htm?perfil=1>>. Acesso em: 19 mar. 2011

BNAMERICAS. Embajadora insta a AES y BNDES a dialogar. *Jueves 13*, 16, p. 29, Mar. 2003. Disponível em: <http://www.bnamericas.com/news/energielectrica/Embajadora_insta_a_AES_y_BNDES_a_dialogar>. Acesso em: 19 mar. 2011.

BNDES. BNDES 50 ANOS. 2002. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro50anos/Livro_Apresentacao.PDF>. Acesso em: 20 fev. 2011.

BNDES. Discurso de posse do presidente Luciano Coutinho, 20 ago. 2007. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Entrevistas_e_Artigos/2008/Institucional/20081010_entrevista1.html>. Acesso em: 20 fev. 2011.

BNDES. Estatísticas Operacionais, 2011. Disponíveis em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/index.html>. Acesso em: 23 mar. 2011.

COUTINHO, Luciano. A construção de fundamentos para o crescimento sustentável da economia brasileira. In: ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fabio (Org.). *O BNDES em um BRASIL em Transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. p. 17-38

FRANCO, Gustavo. *O desafio brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda*. São Paulo: Editora 34, 1999.

MANTEGA, Guido. *O Brasil pode crescer até 5% em 2006*. Entrevista à Revista Desafios do Desenvolvimento. 2005. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/desafios/edicoes/20/artigo15702-1.php>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. Plano de Ação em Ciência, Tecnologia & Inovação. 2011. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0203/203406.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e do Comércio Exterior. Política de Desenvolvimento Produtivo. 2011. Disponível em: <<http://www.pdp.gov.br/paginas/objetivo.aspx?path=Objetivos>>. Acesso em: 23 mar. 2011.

PIRES, Marcos Cordeiro. *Estado e acumulação de capital no Brasil: o caso da Petrobrás-1954-1964*. 1996. Dissertação (Mestrado em História Econômica)–Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996. O que é isso? Sugiro suprimir. Não fará falta e nem acrescentará nada à informação.

RODRIGUES, Azelma. Custos de operações do BC com moedas estrangeiras somam R\$ 48,5 bi. Valor Econômico, 24 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/online/financas/28/389428/custos-de-operacoes-do-bc-com-moedas-estrangeiras-somam-r-485-bi>>. Acesso em: 20 mar. 2011.