

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

KAREN FERNANDEZ COSTA

**METAMORFOSES: O PAPEL DO BNDES NA
REORDENAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA**

TESE APRESENTADA AO DEPARTAMENTO
DE CIÊNCIA POLÍTICA DO INSTITUTO DE
FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS DA
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
SOB A ORIENTAÇÃO DO PROF. DR.
SEBASTIÃO CARLOS VELASCO E CRUZ.

CAMPINAS, SP

2011

Unidade BCC
UNICAMP
Autor C823m
Ed. 91134
Ambu BC 91134
C. 16P-730-2011
D X
Valor 11,00
Data 23/05/2011
Folha 10583

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

Por Sandra Ferreira Moreira CRB nº 08/5124

Costa, Karen Fernandez.

C823m Metamorfoses: o papel do BNDES na reordenação da economia brasileira / Costa, Karen Fernandez. - - Campinas, SP : [s. n.], 2011.

Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz.

Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Burocracia. 2. Estado. I. Cruz, Sebastião Carlos Velasco e II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Título em inglês: Metamorphosis: the role of BNDES in the reordering of the brazilian economy.

**Palavras chaves em inglês (keywords) : Bureaucracy.
State.**

Área de Concentração: Ciência Política

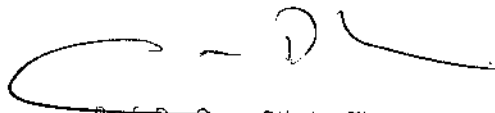
Titulação: Doutorado

**Banca examinadora: Sebastião Carlos Velasco e Cruz, Brasília Sallum Jr,
Maria Rita Garcia Loureiro Durand, Reginaldo Carmelo
Corrêa de Moraes, Valeriano Mendes Ferreira da Costa.**

Data da defesa: 30/03/2011

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

ERRATA: Onde se lê "Titulação: Doutorado" leia-se "Titulação: Doutor em Ciência Política".



Prof. Dr. Omar Ribeiro Thomaz
Matr. 28292-3
Coordenador da Comissão de Pós-Graduação
IFCH/UNICAMP

KAREN FERNANDEZ COSTA

**METAMORFOSES: O PAPEL DO BNDES NA REORDENAÇÃO DA ECONOMIA
BRASILEIRA.**

Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política
do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Estadual de Campinas para obtenção do
grau DOUTOR em Ciência Política sob orientação da
Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz.

Este exemplar corresponde à redação final
da TESE defendida e aprovada pela Comissão
Julgadora em 30/03/2011.

Comissão Julgadora:

Titulares:

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz (IFCH/UNICAMP) - (Presidente)

Prof. Dra. Maria Rita Garcia Loureiro Durand (FGV-SP)

Prof. Dr. Brasília Sallum Junior (USP)

Prof. Dr. Reginaldo Carmelo Correa de Moraes (IFCH/UNICAMP)

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (IFCH/UNICAMP)

Suplentes:

Prof. Dr. Andrei Koerner (IFCH/UNICAMP)

Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos (IE/UNICAMP)

Prof. Dr. José Marcos Nayme Novelli (UFSCar)

**Campinas
Março de 2011**

*Dedico este trabalho ao Otávio, aos meus avós,
Francisco e Eliza, e aos meus/minhas
amigos(as) que. de tão amigos(as) que são, não
precisam ser nomeados(as)*

AGRADECIMENTOS

Redigir estes agradecimentos constitui um processo catártico de exteriorização de uma gratidão infinita e incomensurável à vida e aos que a compartilham comigo. Agradeço imensamente ao meu orientador Prof. Sebastião Carlos Velasco e Cruz. Antes mesmo de conhecê-lo, suas obras foram referências decisivas na minha formação acadêmica. Ter a oportunidade e o privilégio de ser sua aluna e orientanda me fez admirá-lo ainda mais. O método com o qual apreende a realidade, o rigor com que faz pesquisas, seu conhecimento teórico e sua capacidade analítica constituem para mim parâmetros de como se deve fazer Ciência Política. Ao longo destes anos, pude contar com sua generosidade, sua orientação e também com todo o apoio que se pode ter num processo como este. É evidente que as limitações desta tese decorrem da minha incapacidade de absorver tudo que tive à disposição. Sou também muito grata à banca de qualificação formada pelo Prof. Dr. Brasília Sallum Jr. e pelo Prof. Dr. Andrei Koerner. As observações e contribuições de ambos foram elucidadoras e determinantes para a finalização do trabalho. É claro que as falhas e imprecisões ainda presentes são fruto da minha dificuldade de incorporar tudo que me foi sugerido. Sou grata também aos meus professores da graduação, do mestrado e do doutorado.

No BNDES, pude contar com o auxílio de Flávio Borges, que facilitou o acesso a vários dos documentos consultados. Agradeço também aos funcionários da biblioteca da instituição e aos diretores Eduardo Rath Fingerl e Luís Fernando Dorneles pela gentileza com que me receberam e me concederam entrevista. Agradeço ainda a Priscila Gartier, da secretaria do IFCH, pela paciência e presteza. Sou muito grata ao querido Danelon, que com muita dedicação e carinho revisou esta tese, tornando sua leitura mais agradável.

Não poderia deixar de expressar minha gratidão à minha família, especialmente, aos meus pais por tudo que fizeram por mim e aos meus sogros. Sou muito grata ao Manuel, coordenador do curso de Relações Internacionais da FMU, que me apoiou sempre que precisei. Na FMU, agradeço ainda ao Marquinhos e ao André. Aos meus alunos por me incentivarem e por me darem a oportunidade de fazer uma das coisas de que mais gosto: dar aulas. Cito alguns deles como representantes de um todo muito maior. Agradeço à Virna, Andrea, Juliana, Camila, Carla, Vítor, Eron, Willian, Léo, Fernanda, Flávia, Evaldo, Sandra, Rapha, Suelen, Viviane, Guilherme, Marta, Flávia, Gabriela, entre tantos outros.

Aos meus queridíssimos EPPs: Danilo, Fernando, Gabi, Luiza, Rogério e Tiago. Agradeço muito especialmente à Thais, à Ste, ao Leandrinho e ao Mauricio. O Mauricio me ajudou também com as formatações e com as “coisas ininteligíveis” da informática, que se tornam torturantes no momento de finalização da tese. Sem o apoio e a solidariedade de todos eles, não finalizaria o doutorado. No trabalho, eles “seguraram todas as pontas” sem qualquer cobrança. Contar com este tipo de generosidade é um presente da vida. Não poderia deixar de agradecer ainda à Carla, à Carol e à Maria Elisa que também torciam para que eu terminasse esta tese.

Agradeço aos meus amigos que já não são mais da faculdade, mas da vida. Meus muito mais do que queridos: Ana, Caio, Dani, Jaime, Julia, Maíra, Mel e Vivian. Ao Dani pela torcida e pela certeza de que eu finalizaria esta etapa, por ter lido este texto, não tão amigável, e pelos comentários que sempre me acalmavam. À Maíra por acompanhar passo a passo deste e de tantos outros processos da minha vida. Sua companhia deliciosa e acolhedora e suas palavras doces e lúcidas tornam a minha existência melhor. À Ana, minha amiga-irmã que me recebeu na sua casa e ainda tornou as visitas ao BNDES muito divertidas! Agradeço também à Lourdinha e ao Luís. À Mel por aquele e-mail decisivo. Ao Miguelzinho, pelo colorido da infância. Na Unicamp, tive a sorte de contar com a amizade e com a companhia do Luís Fernando e da Luiza. A eles, muito obrigada! Agradeço também ao Marcos, cujo trabalho me causa admiração.

Sou muito grata à Salete por me ajudar a desvendar a trama inconsciente que nos move e tece nossa vida e, principalmente pela assertividade e pela certeza quase profética com que dizia: “você vai acabar”!!! Por fim, exteriorizo minha imensa gratidão ao Otávio. A finalização de um doutorado não é um processo fácil de suportar. Sou muito grata por toda paciência e pela compreensão das muitas ausências. A tranquilidade e a serenidade com que ele me acolhe e me apoia foram decisivos para que eu prosseguisse e terminasse a tese. Compartilhar a vida com ele torna os projetos presentes e futuros muito mais gostosos de serem vividos.

RESUMO

O trabalho busca compreender o papel do BNDES na formulação e implementação das estratégias de desenvolvimento adotadas no Brasil nos governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002). Apreendem-se as continuidades e descontinuidades na estratégia de desenvolvimento empreendida pela instituição no período estudado, bem como se evidencia o lugar por ela ocupado na trama burocrática estatal.

No âmbito interno ao Banco, analisam-se os processos de reestruturação, o ideário hegemônico, os setores contemplados, bem como suas prioridades. No plano externo a ele, examinam-se os conflitos intragovernamentais, a política industrial e sua relação com a política macroeconômica. Pretende-se apreender o papel do BNDES nesses embates. A fragilidade da política industrial e a fraqueza da política de desenvolvimento nos governos Collor, Itamar e Fernando Henrique foram decisivas no percurso do Banco e fizeram com que ele tivesse reduzida a sua capacidade de pautar a agenda governamental e de influenciar a definição de uma agenda de desenvolvimento. Nesse sentido, o BNDES perdeu posição de poder na trama governamental, embora tenha preservado sua importância como um instrumento da política de estabilização.

Por fim, a análise da trajetória e do papel do Banco permite a compreensão de uma dinâmica mais ampla e que não se restringe a ele. Isto é, as especificidades da política nacional, sobretudo a de desenvolvimento, os impasses vividos pelos atores políticos e o processo de liberalização experimentado nos anos 1990 podem ser melhor explicados por meio do estudo de uma instituição como o BNDES.

ABSTRACT

This study achieves to comprehend the role of BNDES on the formulation and implementation of the development strategies adopted in Brasil during the Collor, Itamar Franco and Fernando Henrique Cardoso's governments (1995-1998/1999-2002). It apprehends the continuity and discontinuity of the development strategy adopted by the institution during the period, and evidences which place it fulfills inside the state burocratic net.

From the inside ambit of the bank, it analyses the restructuration process, the hegemonic ideas, the contemplated sectors and its priorities. From the outside ambit, it exams the intragovernamental conflicts, the industrial policies and their relation with the macroeconomical policy. It intends to understand the BNDES's function across this context. The industrial policy fragility and the development policy weakness on the Collor, Itamar Franco and Fernando Henrique's governments were decisive on the trajectory of the bank, because they reduced the its capacity to rule the governamental agenda and to influence the definition of a development agenda. In fact, BNDES lost its power position inside the state net, eventhough has preserved its importance as a stabilization policy instrument.

Finally, the analysis of the trajectory and the role of the bank allowds a comprehension of a larger dynamic not restricted on itself. I.e., the specificities of the national policy, specially the one of development, the impasse lived by the policy actors and the process of liberalization experimented during the 1990's can be better explained across the study of an institution as BNDES.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - PERCORRENDO A TRAJETÓRIA DO BNDES: ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA COMPREENSÃO DO PROBLEMA	14
1.1 - A trajetória do BNDES	14
1.2 - Década de 1980: da indefinição à proposição de uma estratégia de desenvolvimento	19
1.2.1 - A implementação da técnica de Planejamento Estratégico e o Plano Estratégico 1985-1988.....	19
1.2.2 - A Integração Competitiva e o Plano Estratégico 1988-1990	28
CAPÍTULO 2 - MUDANÇAS E (DES)AJUSTES NO PROJETO DE INTEGRAÇÃO COMPETITIVA: O BNDES NO GOVERNO COLLOR.....	37
2.1 - O cenário político-econômico do governo Collor.....	37
2.2 - A Política Industrial do governo Collor	49
2.3 - O BNDES na era Collor	65
2.3.1 - O Plano Estratégico 1991-1994	67
2.3.2 - As prioridades do BNDES	71
2.3.3 - Estrutura interna e reforma administrativa do BNDES	86
2.3.4 - A cúpula do BNDES no governo Collor	91
CAPÍTULO 3 - AS PRIMEIRAS INDEFINIÇÕES DO GOVERNO E AS SUAS GRANDES DEFINIÇÕES: O BNDES NOS ANOS ITAMAR	101
3.1 - O cenário político-econômico do governo Itamar Franco	102
3.2 - O BNDES no governo Itamar	109
3.2.1 - As prioridades do BNDES	121
3.2.2 - Estrutura interna e reforma administrativa	127
3.2.3 - A cúpula do BNDES no governo Itamar	133
CAPÍTULO 4 - AÇÕES COMPENSATÓRIAS E INSTRUMENTO DA ESTABILIZAÇÃO: O BNDES NO PRIMEIRO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-1998).....	145
4.1 - O cenário político-econômico do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso	145
4.2 - A política industrial do primeiro governo FHC	164
4.3 - O BNDES no primeiro governo FHC	175
4.3.1 - As prioridades do BNDES	192
4.3.2 - A cúpula do BNDES.....	198
CAPÍTULO 5 - A CONSOLIDAÇÃO DA AUSÊNCIA DE UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO: O BNDES NO SEGUNDO GOVERNO FHC (1999-2002)	209

5.1 - O cenário político econômico do segundo governo FHC	209
5.2 - A política industrial do segundo governo FHC.....	217
5.3 - O BNDES no segundo governo FHC.....	221
5.3.1 - O Plano Estratégico 2000-2005	222
5.3.2 - As prioridades do BNDES	226
5.3.3 - Estrutura interna e reforma administrativa	243
5.3.4 - A cúpula do BNDES	249
CONSIDERAÇÕES FINAIS	259
REFERÊNCIAS.....	267
ANEXO I - ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO BNDES .	285
ANEXO II - ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO FISCAL DO BNDES	289
ANEXO III - ATRIBUIÇÕES DA DIRETORIA, PRESIDENTE, VICE-PRESIDENTE E DIRETORES DO BNDES	291
ANEXO IV - ATRIBUIÇÕES DO COMITÊ DE AUDITORIA	297

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo compreender o papel do BNDES no desenvolvimento econômico brasileiro. Desde sua criação, em 1952, sua trajetória e papel têm sido debatidos por economistas e cientistas sociais brasileiros e estrangeiros. De modo geral, as análises concentram-se na fundação e nas três primeiras décadas da atuação do Banco.

Estudos de Lourdes Sola (1998) e Valeriano Costa (1996) destacaram o consenso nos diferentes setores da sociedade civil e do governo em torno da necessidade de fundar, naquele momento, um banco de desenvolvimento. Na década de 1950, este não era um objeto de controvérsia no Brasil e, segundo Sola, até mesmo os técnicos de diferentes escolas (cosmopolitas e nacionalistas) apoiavam a ideia. Segundo Henrique Rattner (1991), no pós-guerra, os Bancos de Desenvolvimento eram vistos como meio de promover um processo sustentado de industrialização, de modo que o seu número passou de quatrocentos em diversos lugares do mundo. “...os BD (Bancos de Desenvolvimento) forneceriam capacidade empresarial e capital, planejando o desenvolvimento econômico” (RATTNER, 1991, p. 13). Assim, a fundação do BNDES estava inserida num processo mais amplo que ocorria em outros países em desenvolvimento e que hoje contam com perfil semelhante ao do Brasil, tais como Turquia, México, Coreia do Sul, Índia e Argentina¹.

Em 1950, foi estabelecido, na Turquia, o Industrial Development Bank com o propósito de auxiliar a criação de novas empresas privadas, ajudar na expansão e modernização das existentes e estimular o desenvolvimento do mercado de capitais no país (TANSKY, 1967, p. 49). No ano de 1975, foi criado o State Industry Labourer Investment Bank que, em 1988, deu origem ao Development Bank of Turkey (TKB)². No México, foi instituída, em 1934, a Nacional Financeira com o propósito de impulsionar o mercado de ações para as atividades produtivas e proporcionar liquidez ao sistema financeiro nacional. Na década seguinte, a instituição se direcionou para infraestrutura e para o fomento às

¹ A referência específica a estes cinco países periféricos decorre das variáveis comuns verificadas neles e no Brasil, quais sejam: 1-) Possuem indústria diversificada e com peso significativo no PIB; periféricos; 2-) São econômica e politicamente importantes para desempenhar papel de relevo no plano regional; 3) São dotados de população numerosa; 4) Contam com Estados suficientemente sólidos para garantir o sentido de continuidade com o passado e para servir como quadro de referência a projetos plausíveis de futuro (CRUZ, 2007: 136).

² Disponível em: <http://english.kalkinma.com.tr/legal-status-and-capital-structure.aspx> Acesso em 09/05/09.

empresas estratégicas no processo de desenvolvimento por substituição de importações³. Na Coreia do Sul, fundou-se, em 1954, o Korea Development Bank, que se tornou o principal provedor de créditos de longo prazo para projetos industriais. O aprofundamento desta iniciativa ocorreu, no início dos anos 1960, quando o sistema bancário foi estatizado e direcionado aos ramos prioritários do setor industrial (CRUZ, 2007, p. 214) e (COUTINHO, 1999, p. 353).

Na Índia, se estabeleceu, em 1948, a Corporação Financeira Industrial, cujo objetivo era fornecer crédito a médio e longo prazo aos setores de manufaturas, mineração, produção e distribuição de energia elétrica e indústria naval. Além da Corporação Financeira Industrial, foi fundada no ano de 1954 a Corporação Nacional de Desenvolvimento, que visava planejar e estimular a criação de empresas consideradas básicas para a industrialização. Em 1955, foi criada ainda a Corporação de Crédito Industrial e Investimento da Índia, com o objetivo de estimular a indústria privada e incentivar o fluxo de capital privado do exterior para a Índia (DIAMOND, 1961, pp. 201, 210-211). Em 1964, foi fundado o Industrial Development Bank of Índia (IDBI), como subsidiária do Banco Central da Índia. Nos anos 1970, o IDBI tornou-se a instituição-chave no desenvolvimento do setor industrial do país e passou a coordenar as atividades de instituições engajadas no desenvolvimento da Índia, fornecendo crédito e outras facilidades⁴.

Em 1944, se instituiu, na Argentina, o Banco de Crédito Industrial (BCIA) que, embora pretendesse assumir o caráter de banco de desenvolvimento, não logrou êxito. Segundo Rapoport (2000, p. 430) a política creditícia dessa instituição era desprovida de visão estratégica, o que implicava a destinação de seus recursos para operações comuns, que poderiam ser realizadas por qualquer banco comercial. No entanto, Rougier (2004, p. 141) destaca que no período 1967-1969 a instituição abandonou a visão de banco comercial e adquiriu características de Banco de Desenvolvimento até dar origem, em 1970, ao Banco Nacional de Desarrollo (BND). O BND foi fundado com o objetivo de resolver o problema do financiamento de médio e longo prazo e se destinou, fundamentalmente, a financiar as indústrias de base, minério e infraestrutura.

³ Disponível em: <http://www.nafin.com/portalfnf/content/sobre-nafinsa/historia/antecedentes.html> Acesso em 09/05/09.

⁴ Disponível em: http://www.idbi.com/idbi/pdf/IDBI_Profile.pdf Acesso em 09/05/09.

Mas se a criação do BNDES ocorreu num contexto em que a tendência era a de fundar bancos de desenvolvimento para viabilizar a industrialização dos países periféricos, ele se diferenciou por ter, ao contrário das instituições análogas⁵, resistido às mudanças no contexto internacional⁶, especialmente às reformas liberalizantes, e permanecido como uma instituição de desenvolvimento⁷, apesar das mudanças no seu perfil⁸. Kurt Von Mettenheim (2010) lembra que a teoria neoclássica e as recomendações neoliberais previam e prescreviam o fim dos bancos públicos, ou pelas privatizações ou pelas pressões competitivas que a liberalização traria. No caso brasileiro, o autor mostra que a liberalização do setor e da economia os induziu a se modernizarem, a se adequarem aos padrões bancários internacionais e a permanecerem como agentes centrais na economia e na política⁹.

⁵ Em 1999, o Development Bank of Turkey (TKB) tornou-se um banco de desenvolvimento e investimento e passou a ser regido pelo direito privado. Disponível em: http://www.tkb.com.tr/english/annualrep/dbt_annual_report_2007.pdf Acesso em 12/05/09. O Korea Development Bank direciona seus esforços para as pequenas e médias empresas e tem como meta, além de sua própria privatização, tornar-se um banco de investimento. Disponível em: <http://www.kdb.co.kr/screen/jsp/IHEng/IHEngUKdb01010001E.jsp> Acesso em 12/05/09. A Nacional Financiera do México dedica-se ao financiamento das pequenas e médias empresas e busca o desenvolvimento do mercado financeiro do país. Disponível em: <http://www.nafin.com/portalfin/content/sobre-nafinsa/nuestra-estrategia/nuestra-estrategia.html> Acesso em 12/05/09. O IDBI da Índia tornou-se, em 2004, um Banco Comercial comum. Disponível em: http://www.idbi.com/idbi/pdf/IDBI_Profile.pdf Acesso em 12/05/09. Na Argentina, no fim dos anos 1980, o Banco Nacional de Desarrollo já não contava com recursos suficientes que possibilitassem sua efetividade. Na década seguinte (governo Menem), foi extinto. (SCHVARZER, 1998, p. 145).

⁶ Estas transformações incluíram a emergência da doutrina neoliberal; a mundialização financeira; as mudanças nas políticas econômica e externa norte-americanas; as pressões e exigências do FMI e Banco Mundial para a implementação do ajuste estrutural e das reformas econômicas nos países periféricos. Para detalhes destes processos, ver BAER (1993), CRUZ (2007) e SENNES (2003).

⁷ Considerando a quantidade de recursos que administra e o porte que alcançou (em 2008, o total de empréstimos foi de R\$ 92,235 bilhões, em 2009, chegou a R\$ 137,3 bilhões e no ano de 2010 alcançou R\$ 168,4 bilhões), o BNDES é o maior banco de desenvolvimento do mundo, ultrapassando o Banco Mundial. Disponível em:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Galeria_Arquivos/balanco2009.ppt Acesso em: 07/01/10. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/865208-emprestimos-do-bndes-crescem-23-em-2010-e-chegam-a-r-168-bi.shtml> Acesso em 26/01/11

⁸ Estas mudanças serão analisadas ao longo do trabalho.

⁹ Mettenheim afirma que, desde 1994, os bancos públicos (BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) “ajudaram a evitar o retorno de alta inflação; depois ajudaram a induzir reformas fiscais e administrativas nos estados e municípios; e, finalmente, asseguraram o fluxo de crédito para evitar recessões e amenizar os ajustes às crises financeiras que tanto marcaram o período pós-Plano Real. Os BPs também serviram de canal para políticas sociais novas como o Bolsa Família e o Cartão Cidadão da CEF” (METTENHEIM, 2010, p. 144).

Simone Deos e Ana Rosa de Mendonça (2010) destacam o diagnóstico realizado ao longo dos anos 1990 e 2000 por organizações multilaterais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento. Essas instituições consideravam inadequadas as performances dos bancos públicos em termos de rentabilidade e eficiência, atribuindo a eles parte da responsabilidade pelo ritmo lento e frágil do desenvolvimento econômico. Em contraposição a esta perspectiva, as autoras enfatizam o papel central dos bancos públicos no preenchimento das falhas do setor privado, no atendimento às demandas de crédito de determinados segmentos econômicos, áreas geográficas e no atendimento de setores geradores de emprego e renda, além de sua importância no provimento de serviços financeiros. Defendem, no entanto, a utilização dos bancos públicos na redução do comportamento cíclico dos mercados e na suavização dos movimentos de contração e expansão da economia. Deos e Mendonça identificam a necessidade de as análises sobre essas instituições considerarem o momento histórico, o arcabouço institucional e a estrutura econômica e financeira em que se inserem.

Nesse sentido, Mettenheim (2005) destaca que os bancos públicos brasileiros são agentes centrais do desenvolvimento devido à baixa capitalização do mercado de ações brasileiro e à ausência de um mercado doméstico de títulos governamentais de longo prazo. No caso do BNDES, lembra que desde 1952 a instituição disponibiliza crédito e financiamento quando os mercados estão em crise, o capital desaparece e os bancos privados se recusam a emprestar¹⁰.

Since creation in 1952, the BNDES: remained at the center of developmentalist policies until the breakdown of democracy in 1964; was recast under military government to channel world liquidity and official savings through financial markets to private and state owned enterprises; and shifted to market centered policies as the fiscal crisis of the Brazilian state deepened during 1980s. After 1990, the BNDES became primary agent for privatization of state enterprises and the channel for new strategies to maximize the gains of liberalization and market forces. The BNDES also provided critical counter-cyclical credits to the Brazilian economy during the sudden stop of foreign capital flows into Brazil (2001-2004) (METTENHEIM, 2008, p. 16).

¹⁰ As vantagens de ter um Banco de Desenvolvimento são destacadas pelo representante do empresariado argentino, Héctor Mendez, presidente da União Industrial Argentina: “Vocês têm o BNDES e essa é a grande vantagem da indústria brasileira”. A percepção das vantagens oferecidas pela existência de um Banco de Desenvolvimento levou a presidente da Argentina, Cristina Kirchner, à decisão de recriá-lo. Kirchner solicitou auxílio técnico do BNDES e do governo brasileiro para concretizar tal iniciativa. Disponível em: http://www.estadao.com.br/economia/not_econo413942.0.htm Acesso em 10/08/09.

Outro aspecto discutido nos estudos sobre o BNDES é o papel da sua burocracia. Luciano Martins (1985) e Ben Schneider (1994) ressaltaram a sua natureza de formulador de políticas e “órgão de ponta” da administração pública e consideraram que estas características eram fruto de uma “burocracia superior”. Esta superioridade é atribuída pelos autores aos critérios meritocráticos de seleção e promoção praticados pelo Banco. Schneider, por exemplo, resalta que, desde sua criação, a instituição estabeleceu um padrão de profissionalismo administrativo e que seus técnicos tinham a reputação de serem os mais competentes do Brasil. Martins também destaca a política de recrutamento da burocracia que, segundo ele, era pensada e executada em moldes típicos da grande empresa capitalista, mas com as regras que orientam a burocracia do “setor governo” (Executivo e ministérios). Para Martins, a política de recrutamento da instituição garantia a superioridade (em termos de *status*, remuneração e capacidade profissional) de seus quadros em relação à burocracia do setor governo.

No mesmo sentido, Barbara Geddes (1990), ao discutir a autonomia do Estado brasileiro¹¹ no período 1930-1964, apresenta o BNDES como agência fundamental (devido, principalmente ao seu papel no Plano de Metas) na construção dessa autonomia e resalta o caráter insulado de sua burocracia. Lourdes Sola (1998) corrobora tal perspectiva ao destacar a concentração de experiência técnica em órgãos como BNDES, Carteira de Comércio Exterior (Cacex) e Superintendência de Moeda e Crédito (Sumoc), além dos Grupos Executivos, Grupos de Trabalho e o Conselho de Política Aduaneira (CPA). Para a autora, esses órgãos foram fundamentais para a estratégia econômica por estarem protegidos das pressões de política competitiva, permitindo que se contornasse o poder de veto do Congresso e se empreendesse as reformas econômicas e administrativas necessárias, assim como a política de desenvolvimento econômico (SOLA, 1998, p. 172).

¹¹ Para a autora, autonomia do Estado significa que os técnicos (funcionários públicos) não apenas têm preferências (que são mais do que simples reflexos do poder dos grupos sociais), mas também capacidade, em termos de coesão organizacional, *expertise* e habilidade, para implementar suas decisões baseados nessas preferências. Esta capacidade depende das características da organização à qual os técnicos pertencem e de atributos como o processo de recrutamento; a existência de instrumentos econômicos, através dos quais os técnicos podem manipular os incentivos diante dos atores privados e das limitações à participação política, o que permite à burocracia ignorar as preferências dos atores sociais. (GEDDES, 1990, p. 217 e 218).

Edson Nunes (1997) compartilha dessa visão e também ressalta a importância do insulamento burocrático na condução da política de desenvolvimento¹².

De acordo com Geddes, o insulamento não significa o isolamento da agência burocrática em relação às pressões político-partidárias ou às preferências dos líderes. Para esclarecer o conceito, a autora compara as agências burocráticas com uma célula envolvida por uma membrana semipermeável. Informações e recursos fluem através da membrana do meio para a agência e vice-versa, mas a agência, tal como a célula, está habilitada para manter sua integridade organizacional e seguir suas próprias metas. Ela pode entrar em coalizões e relacionamentos cooperativos, mas é capaz de limitar a capacidade de outros atores para definir suas metas. Isto não significa que interesses e favores deixam de entrar na agência, mas eles não são suficientemente profundos e penetrantes a ponto de interromper sua performance. Em suma, agências insuladas interagem com o meio, mas não são subjugadas por ele (GEDDES, 1990, p. 220). A partir daí, a autora conclui que no Brasil o insulamento foi crucial para o desenvolvimento da economia nacional e para o aumento da capacidade estatal, pois as instituições burocráticas asseguraram recursos e modelaram os incentivos recebidos dos líderes políticos (GEDDES, 1990, p. 232).

Willis (1995) afirma que o principal desafio ao insulamento do BNDES foi o controle, pelos técnicos, dos recursos da instituição. De acordo com a autora, para que a burocracia seja independente seus técnicos devem controlar o recrutamento de pessoal¹³, a alocação de recursos e a geração de fundos. A burocracia do Banco teria sido efetiva nos dois primeiros aspectos e não tanto no controle e geração de recursos¹⁴, o que não chegou a

¹² As primeiras reflexões sobre o papel burocracia na condução do desenvolvimento brasileiro foram realizadas por Celso Lafer em sua tese *The planning process and the political system in Brazil – a study of Kubitschek target plan 1956-1961*, PH.d dissertation, Cornell University, 1970. A tese foi publicada no Brasil, em 2002, pela editora da FGV com o título *JK e o Programa de Metas*. Nesta obra, foi desenvolvido o conceito de administração paralela, isto é, o conjunto de órgãos estatais criados para formular e executar políticas, segundo critérios técnicos e racionais e driblar o poder Legislativo, no qual prevaleceriam os interesses clientelistas. Este conceito e as reflexões presentes nesta obra influenciaram os autores acima mencionados e suas formulações em torno do insulamento burocrático.

¹³ Segundo Willis, o recrutamento é particularmente um bom indicador do insulamento de uma agência governamental; as decisões sobre a recepção e condições para prover empréstimos mensura a autonomia e o insulamento de uma instituição financeira do Estado e o grau de controle da agência sobre suas fontes e fundos, geralmente, mensura como a autonomia opera em relação a outros atores políticos (WILLIS, 1995, p. 631).

¹⁴ O BNDES só contou com fundos estáveis e seguros, a partir de 1974, quando os recursos do PIS/PASEP foram transferidos para o seu controle. Atualmente, podemos dizer que o BNDES tem domínio dos três aspectos.

impactar sua independência ou desenvolvimento institucional, mas limitou o escopo de empréstimos, deixando-o mais vulnerável às vicissitudes da política brasileira.

Para Willis, o pouco impacto na independência do BNDES decorreu das estratégias inovadoras empregadas pelos burocratas, que foram favorecidos por fatores como a existência de programas públicos de investimentos; o modelo favorável de recrutamento da elite burocrática do Estado; a fraqueza das elites econômicas e políticas e o senso de missão comum entre eles¹⁵. (WILLIS, 1995, pp. 630-631). As metas e compromisso com o desenvolvimento permitiram aos técnicos desenvolver um forte *esprit de corps*, que deixou o BNDES menos suscetível às interferências e mudanças políticas do que outras agências governamentais (WILLIS, 1995, p. 661).

Não há dúvida de que atualmente o BNDES controla os três aspectos mencionados por Willis: o recrutamento de pessoal, a alocação de recursos e a geração de fundos. No entanto, eles são insuficientes para explicar a trajetória do Banco no período analisado neste trabalho. Assim, veremos que a diminuição da importância do tema do desenvolvimento nos governos Collor, Itamar e Fernando Henrique foi decisiva no seu percurso, pois fez com que a instituição tivesse reduzida a sua capacidade de pautar a agenda governamental e de influenciar a definição de uma agenda de desenvolvimento. Neste sentido, apesar de preservar sua importância como instrumento de política macroeconômica, o Banco perdeu em termos de poder na estrutura governamental. Nesse sentido, Loureiro, Olivieri e Martes (2010) destacam um aspecto fundamental para a compreensão da relação entre a burocracia e a política no Brasil, mas ignorado nas análises de Geddes e de Willis. Ambas sobrevalorizam o papel dos burocratas e desconsideram que o poder do qual gozam seja conferido pelos políticos.

(...) é preciso não esquecer que o poder da burocracia no Brasil, como em outros sistemas políticos contemporâneos, nunca foi usurpado dos políticos, mas foi por eles concedido aos burocratas, mesmo nos regimes autoritários. Ou seja, **os políticos, por mais que reforçassem o poder de decisão de agências burocráticas específicas, sempre mantiveram a burocracia dependente da autoridade política** (LOUREIRO; OLIVIERI; MARTES, 2010, p. 107 – grifos meus)

Outra especificidade do BNDES diz respeito a sua centralidade nos diferentes planos econômicos e políticas de desenvolvimento empreendidas no país. O BNDES,

¹⁵ Apesar das diferenças ideológicas no quadro de técnicos, eles tinham uma missão comum e concordavam quanto à necessidade de um programa de investimentos públicos (WILLIS, 1994, p. 638).

diferente de correlatos de outros países, manteve-se como um banco de desenvolvimento mesmo no contexto das reformas liberalizantes que marcaram a década de 1990. Cabe, no entanto, buscar entender melhor de que forma ele atuou, as diferenças em relação a outros momentos e sua importância no novo contexto.

Tendo em vista o lugar ocupado pela instituição no curso do desenvolvimento brasileiro, esta pesquisa busca compreender o papel do BNDES na formulação e consecução das estratégias de desenvolvimento adotadas no Brasil nos governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique (1995-1998/ 1999-2002), assim como suas inflexões e mudanças. As seguintes perguntas permeiam a investigação: 1-) Quais foram as continuidades e discontinuidades na estratégia de desenvolvimento empreendida pela instituição no período estudado? 2-) Qual foi o papel do BNDES na implementação dos modelos de Estado e de desenvolvimento em vigor nos anos Collor, Itamar e FHC? 3-) A instituição manteve a capacidade de influenciar e pautar a agenda do governo, preservando sua posição de destaque no governo? 4-) Qual é a relação entre o BNDES e outros ramos do Estado (especialmente, os ministérios da Fazenda, Planejamento e Desenvolvimento)? 5-) Qual é a influência desses outros ramos na definição da estratégia a ser seguida pelo Banco?

As principais hipóteses de trabalho são; 1-) O aprofundamento do ideário e das políticas liberalizantes nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso levaram à descontinuidade da estratégia de Integração Competitiva e ao aprofundamento da perspectiva liberalizante no BNDES; 2-) O Banco manteve, durante o período estudado, a característica de *think tank*, sendo um formulador e executor de políticas. No entanto, perdeu a capacidade de influenciar decisivamente a agenda governamental e, por conseguinte, a política de desenvolvimento; 3-) O BNDES preservou seu poder como um instrumento da política macroeconômica e não como uma instituição capaz de articular e influenciar decisivamente a política industrial e a estratégia de desenvolvimento; 4-) No período estudado, a estratégia de desenvolvimento perseguida pelo Banco obedeceu aos imperativos da estabilização, subordinando-se às prioridades do Ministério da Fazenda. Neste sentido, nota-se, principalmente nos dois governos FHC, o “enquadramento” da instituição.

O trabalho está em consonância com a abordagem de Rougier (2004), que, ao analisar o caso do Banco Nacional de Desenvolvimento da Argentina (BND), não parte do pressuposto da autonomia estatal, nem tem como foco apenas os aspectos institucionais. Tal como o autor, busca-se apreender a dinâmica estabelecida entre as instituições (no caso, o BNDES) e o contexto econômico e político em que está inserida, comparando, por exemplo, os objetivos por ela traçados com os resultados alcançados e a estratégia efetivamente empreendida.

Determinar la capacidad operativa de una institución estatal no es una tarea sencilla en la medida en que esa ‘capacidad’ se encuentra vinculada a su “grado de autonomía” y se presenta cruzada por múltiples factores condicionantes. Para ello **deben analizarse sus objetivos y propósitos institucionales y evaluar las características de su organización y funcionamiento interno.** Luego debe considerarse el **lugar que la entidad ocupa en la trama burocrática estatal;** esto es cual es su **grado de independencia (política y financiera) y su posición respecto al conjunto de decisiones que se toman en las distintas esferas del poder público.** A partir de allí, será necesario analizar los mecanismos específicos (de presión u otros) que condicionan o socavan su autonomía en contextos históricos determinados, lo que permite también **examinar la capacidad de flexibilidad y respuesta institucional frente a los cambios que ocurren en el contexto político, social y económico (...)** nuestro estudio pretende **superar una concepción abstracta de la autonomía estatal** otorgando prioridad en el análisis de la acción desplegada por el BND a la **confrontación de la política económica y a los propios objetivos institucionales con el desempeño concreto, considerando sus límites y sus condicionantes.** Ello nos permitirá escudriñar ciertas lógicas de asignación crediticia que responden necesariamente a consideraciones de naturaleza muy diversa y que permiten explicar en forma profunda el porqué de su acción más que un abordaje centrado sólo en dinámica institucional (ROUGIER, 2004, p. 15 – grifos meus).

As análises desenvolvidas por Cruz¹⁶ também balizam a pesquisa aqui desenvolvida. Parte-se da premissa de que é fundamental analisar o conflito de vontades e a dinâmica dos grupos ganhadores e perdedores, distinguindo o processo de mudança institucional das ideias e discursos que os acompanham e justificam. É essencial ainda atentar para as noções, crenças, saberes, valores, expectativas, intenções e escolhas dos

¹⁶ Esta perspectiva está em *Estado e economia em Tempos de crise* (1997a) e em *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia* (2007). No segundo, os desafios são maiores e a análise ganha maior complexidade, pois a dimensão internacional é integrada à pesquisa.

atores do processo e para as “lutas” estabelecidas no interior das instituições e delas com os demais agentes¹⁷.

O trabalho também dialoga com o institucionalismo-histórico, que, segundo Hall & Taylor, concebe o conflito entre grupos rivais como elemento central da vida política. “As instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais (...) conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão (...) certos grupos revelam-se perdedores, enquanto outros são ganhadores” (HALL & TAYLOR, 2003, p. 200). A política é vista como um embate de projetos e metas, que implicará disparidades de poder, reforçadas pelas instituições, que moldam e reproduzem a distribuição do poder fortalecendo alguns grupos e deixando outros à margem. “(...) institutional arrangements affect the capabilities of various groups to achieve self-consciousness, organize, and make alliances” (SKOCPOL Apud THELEN, 1999, p. 394). Mas isso não significa que os grupos que perderem o embate sairão de cena. Eles podem se adaptar à nova “estrutura” e contexto ou permanecerem perseguindo suas metas e projetos, ainda que em um cenário e estrutura adversos.

Outro aspecto fortemente presente nesta pesquisa e em consonância com o institucionalismo-histórico diz respeito à ideia de que é fundamental relacionar as instituições, as trajetórias (desenvolvimento institucional) e os contextos político, econômico e social. Considera-se que as instituições realizam “mediações”, as quais permitem que cada país responda de maneira particular às pressões internacionais e às mudanças econômicas e políticas, apresentando trajetórias específicas e diversas (HALL & TAYLOR, 2003). Portanto, cada processo específico (com suas inúmeras particularidades) precisa ser esclarecido, explicado e compreendido em suas nuances e contradições, pois, ao lado de fatores estruturais, há o embate de alternativas, não sendo a predominância de uma delas um fator evidente. Ao contrário, decorre de uma disputa política, cujo resultado não pode ser compreendido como um desfecho inevitável das condicionantes estruturais e internacionais.

¹⁷ A nossa perspectiva está, portanto, distante da desenvolvida em trabalhos como *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, de Douglas North. Cruz (2004) observa que, para North, a mudança das instituições formais resulta dos cálculos maximizantes dos indivíduos, sendo o poder de barganha das partes envolvidas o elemento decisivo para se saber quem serão os ganhadores e os perdedores. Ignora-se a dinâmica do conflito e os efeitos por ele produzidos (redefinição dos objetivos perseguidos pelos atores, suas preferências, identidades e táticas), assim como as lutas em torno da configuração institucional que dele resultará (CRUZ, 2004, pp. 54-60).

Nesse sentido, é importante destacar que a análise da trajetória e do papel do Banco permite a compreensão de uma dinâmica mais ampla e que não se restringe a ele. Isto é, as especificidades da política nacional, especialmente a de desenvolvimento, os impasses vividos pelos atores políticos e o processo de liberalização vivenciado nos anos 1990 podem ser melhor compreendidos por meio do estudo de uma instituição como o BNDES.

A pesquisa é conduzida a partir de dois campos: o interno e o externo ao Banco. Afinal, só é possível compreender as opções, a dinâmica dos atores, as políticas adotadas e seus resultados, quando se tem em vista a interação entre estes planos. As instituições, além de não estarem isoladas das lutas políticas e ideológicas, participam delas. No caso do BNDES, esta perspectiva é fundamental, principalmente, porque se trata de um ramo do Estado que não pode ser desvinculado dos conflitos e projetos governamentais, até pela razão mais óbvia de os cargos hierarquicamente superiores (presidência e diretoria) serem politicamente indicados. Por outro lado, é uma instituição que conta com um corpo técnico sólido e constituído a partir de princípios meritocráticos e que historicamente desempenhou papel de formulador e executor de políticas. A sustentabilidade e o sucesso das políticas implementadas pelo Banco dependem fundamentalmente da combinação entre a eficiência de sua burocracia e o respaldo das políticas governamentais.

No plano interno, busca-se explicitar os processos de reorganização e reestruturações, especialmente as reformas administrativas; o ideário hegemônico, os setores contemplados e as prioridades do Banco. No plano externo, são examinados a política industrial e sua relação com a política macroeconômica, os possíveis conflitos intergovernamentais (ministérios da Fazenda, Planejamento e Desenvolvimento e Banco Central) e o papel ocupado pelo BNDES na efetivação e sucesso das políticas industriais e nesses embates. As mudanças de governo merecem análise minuciosa, a fim de apreender as continuidades e discontinuidades entre as estratégias de desenvolvimento e as políticas empreendidas pelo Banco, explicitando-se sua capacidade de influenciar e pautar decisivamente a agenda governamental. De modo geral, tenta-se mostrar sua relevância e influência no curso do desenvolvimento econômico no período estudado.

Esta pesquisa adquire mais importância quando se nota a escassez de estudos específicos sobre o BNDES. Pesquisa bibliográfica realizada em bibliotecas de relevantes

universidades brasileiras¹⁸ e nos principais periódicos nacionais e internacionais por meio do portal SCIELO (*Scientific Electronic Library Online*) mostrou ser reduzida a quantidade de trabalhos de mestrado e doutorado, bem como de artigos acadêmicos sobre esse órgão. Por outro lado, os técnicos do Banco produzem artigos e reflexões sobre a instituição, que constituem valiosas fontes primárias e secundárias¹⁹. O pouco interesse que tem despertado nas Universidades e a carência de pesquisas contrastam com sua crescente importância, ancorada no papel significativo que tem assumido nas políticas centrais²⁰ dos governos que assumiram o comando do país nos últimos vinte anos e nos recursos financeiros mobilizados que fazem dele a principal instituição de crédito de longo prazo da economia brasileira e o maior banco de desenvolvimento do mundo.

O trabalho conta com a análise de documentos do BNDES, tais como relatórios anuais, planos estratégicos, minutas e notas para discussão e técnicas, publicações dos técnicos, resoluções da diretoria e organogramas e alterações na legislação. Examinamos também a repercussão da sua atuação nos órgãos de imprensa para apreender convergências e conflitos com outros ramos do governo. Além disso, realizamos entrevistas com dois técnicos (Eduardo Rath Fingerl e Luís Fernando Dorneles) que compuseram também a diretoria da instituição. O primeiro foi diretor de operações industriais no período 1996-2000 e atualmente responde pelas Áreas de Mercado de Capitais, de Capital Empreendedor e de Meio Ambiente. O segundo já atuou em todas as áreas da instituição, com exceção do Planejamento, e foi o responsável pelas privatizações estaduais no governo FHC. Atualmente responde pelas áreas de Recursos Humanos; Secretaria de Gestão do Projeto AGIR; e Tecnologia da Informação e Processos. Por serem técnicos de carreira e

¹⁸ UNICAMP, USP, UNESP, PUC-SP, UFRJ, PUC- RJ, UFF, IUPERJ, UNB, UFMG, UFPR, UFRGS e PUC-MG.

¹⁹ As publicações do Banco são: BNDES Setorial, Informes Setoriais, Relatos Setoriais, Cadernos, Informes, Ensaio BNDES, Estudos BNDES, Informes de Finanças Públicas e Emprego, Notas Técnicas, Relatórios Semestrais de Renda Fixa, Sinopse Econômica, Sinopse Internacional, Sinopse do Investimento, Termômetros Fiscais, Textos para Discussão, BNDES em Foco, BNDES Social, Informe do BNDES, Visão do Desenvolvimento, Revista do BNDES, além de livros, relatórios anuais, artigos da alta administração e seminários. É claro que grande parte das publicações refere-se a análises conjunturais, mas há outras (especialmente os Textos para Discussão, artigos da Revista do BNDES e Ensaio) que buscam refletir sobre o desenvolvimento econômico e a atuação do Banco. No entanto, mesmo as publicações conjunturais são importantes fontes de pesquisa, pois mostram a apreensão do BNDES dos principais problemas e desafios da economia brasileira.

²⁰ Para citar algumas políticas adotadas no período estudado, nas quais o BNDES teve papel estratégico: Plano Nacional de Desestatização, Programa do Governo Federal de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), Política de Desenvolvimento Produtivo, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

assumirem função de direção, são fontes excepcionais para auxiliar a compreensão da lógica institucional interna e sua interface com o plano externo.

O trabalho se estruturará em cinco capítulos. No primeiro, apresentaremos uma breve incursão sobre a trajetória do BNDES desde sua fundação, destacando-se as mudanças pelas quais ele passou nos anos 1980, com a implantação da técnica de planejamento estratégico e a elaboração da estratégia de Integração Competitiva. Apreender esses processos é fundamental para a sua análise e a compreensão de seu papel nos anos 1990.

No segundo capítulo, analisaremos o cenário político-econômico, a política industrial e a atuação do BNDES com destaque para seu ideário, sua estrutura e suas prioridades no governo Collor. Veremos que a política industrial, estruturada no Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria Brasileira - PACTI, no Programa de Competitividade Industrial - PCI e no Programa Brasileiro de Qualidade e Competitividade - PBQP, sucumbiu diante dos objetivos da estabilização. Examinaremos o impacto desse contexto no BNDES, bem como suas consequências para o projeto de Integração Competitiva.

No terceiro capítulo, traçaremos o panorama político-econômico do governo Itamar e explicitaremos a atuação do Banco, enfatizando-se as continuidades e as discontinuidades num cenário em que mudam os atores, mas permanece o desafio central da estabilização. Nos capítulos quatro e cinco, explicitaremos as políticas macroeconômica e industrial e destacaremos o papel do BNDES nesse jogo de forças. Veremos que o caráter contingente da política industrial reflete-se no Banco, que passa a ter como prioridade auxiliar o governo no cumprimento das metas macroeconômicas. A instituição assume um papel fundamental na concretização dos objetivos estratégicos do governo, mas não avança na exequibilidade da política industrial e na sua conciliação com os objetivos da estabilização. Nas considerações finais fazemos uma síntese das principais ideias discutidas ao longo do trabalho.

CAPÍTULO 1 - PERCORRENDO A TRAJETÓRIA DO BNDES:

ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA COMPREENSÃO DO PROBLEMA

Este capítulo deriva do meu trabalho de mestrado, cujos resultados também foram apresentados no XXVIII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), em 2004. A decisão de incorporá-lo à tese de doutorado decorreu da percepção de que não seria possível compreender os problemas que circundam esta pesquisa sem o conhecimento prévio de alguns dos temas discutidos na dissertação de mestrado, tais como a trajetória do BNDES e, principalmente, as mudanças pelas quais essa instituição passou nos anos 1980, com a implantação da técnica de planejamento estratégico e a elaboração da estratégia de Integração Competitiva. Apreender estes processos é fundamental para a análise da instituição e de seu papel nos anos 1990.

1.1 - A TRAJETÓRIA DO BNDES

Criado em 1952, como resultado dos estudos e diagnósticos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos²¹, o BNDES estabeleceu-se com o objetivo de possibilitar a criação da infraestrutura necessária ao desenvolvimento econômico do país. Nasceu incumbido da função de realizar um programa de reaparelhamento e fomento das atividades de infraestrutura do país e de promover o desenvolvimento econômico. Os recursos necessários para que essas funções fossem cumpridas viriam do governo norte-americano em parceria com o Banco Mundial e com o Eximbank e teriam, como contrapartida, um montante equivalente em dinheiro, proveniente de fontes nacionais. O fato é que o governo brasileiro e o BNDES, que administraria esses recursos, esperavam algo em torno de US\$ 300 milhões, mas a liberação desta quantia não se efetivou. Sem a ajuda externa, o BNDES tinha, como principal fonte de recursos, o Fundo de Reaparelhamento Econômico, que

²¹ Em 1951, foi formada a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos com o objetivo de criar as condições propícias para o aumento do investimento público e privado, nacional e estrangeiro, a fim de acelerar o desenvolvimento econômico no país e preparar projetos específicos para investimento de capital em setores básicos. Encerrou-se, em 1953, com a perspectiva de que era necessário criar um Banco de Desenvolvimento no Brasil. Para que este objetivo se concretizasse, o governo norte-americano, em parceria com o Banco Mundial e o Eximbank, forneceria os recursos necessários, sendo a contrapartida exigida do governo brasileiro, a destinação de um montante equivalente, proveniente de fontes nacionais (MARTINS, 1985).

consistia em um adicional de 15% sobre o imposto de renda pago por pessoas físicas e jurídicas.

Luciano Martins (1985) considera esse corte dos recursos externos um episódio muito importante na formação do Banco, pois, durante o período no qual não era possível financiar grandes projetos, a instituição desenvolveu estudos e diagnósticos que o configuraram também como um *locus* de estudo e planejamento. Embora a atuação do Banco tenha sido prejudicada pela ausência dos recursos externos, ele não se desviou de seu objetivo inicial de provedor da infraestrutura necessária para a execução de um plano de desenvolvimento econômico no país.

O BNDES nascera de vários estudos e diagnósticos da economia brasileira (as Comissões Cooke, Abbink e Brasil-Estados Unidos) e se firmou como um órgão extremamente relevante na elaboração dessas análises, além de um planejador e proponente de políticas de desenvolvimento econômico (característica que poderá ser observada quando se analisar a atuação do Banco em cada período histórico). Os estudos, análises e diagnósticos realizados na instituição contaram com importantes “parceiros”. O BNDES firmou acordos e formou grupos com instituições como Cepal, FGV e Conselho Nacional de Economia. Para Eliza Willis (1995), estas parcerias fomentaram a formação de uma burocracia habilitada nas técnicas de planejamento e concessão de empréstimos, provendo o BNDES de um tipo de expertise, naquele momento, não consolidada em outras instituições públicas e privadas do Brasil (WILLIS, 1995, p. 639). O Banco também participou de congressos internacionais, assessorou o governo federal em assuntos de desenvolvimento e foi órgão-chave da coordenação do Plano de Metas, membro do Conselho de Desenvolvimento²² e integrante da maior parte dos Grupos Executivos²³ criados a partir do Conselho. Assim, o Banco constituiu-se como uma escola de técnicos e um órgão fundamental de planejamento, o embrião do Ministério do Planejamento.

²² O Conselho de Desenvolvimento foi formado em 1956 e teve como Secretário Geral o Presidente do BNDE, o qual coordenava a atividade de pesquisa através de Grupos de Trabalho. Estes grupos eram integrados por técnicos do Banco e deram origem aos Grupos Executivos.

²³ Os Grupos Executivos foram criados no governo Kubitschek com o objetivo de elaborar e coordenar os programas setoriais definidos pela política econômica do governo. Seus integrantes eram administradores públicos e industriais do setor privado, responsáveis pela concessão e a manipulação dos incentivos necessários à implantação do Plano de Metas tanto em termos de tecnologia como no que se refere aos recursos financeiros, predominantemente estrangeiros. (CPDOC, 2001, p. 2.659).

O BNDES foi ainda fundamental na elaboração e execução do Plano de Metas. Roberto Campos chega a afirmar, em entrevista ao Projeto Memória do BNDES - 1982, que o Plano de Metas não seria exequível sem o auxílio do Banco. Há também um consenso na literatura sobre o papel fundamental que o Banco exerceu na sua formulação. Viana (1981), Martins (1985) e Scaletsky (1988) afirmam que os diagnósticos e proposições do Grupo BNDE-Cepal serviram de base para o Plano de Metas. Assim, o BNDES foi uma das instituições-chave da política econômica durante os anos 50.

Na década de 60, o Banco manteve sua função de planejador, identificando os pontos nevrálgicos do desenvolvimento econômico brasileiro. Tal como nos anos 50, essa função dependeu prioritariamente do Departamento Econômico, responsável pelos estudos realizados pelo BNDES.

No entanto, Martins (1985) relata que o golpe de 1964 ameaçou o Banco, pois o projeto de Reforma Tributária encaminhado pelo Executivo ao Congresso extinguiu a principal fonte de recursos do Banco, o Fundo de Reaparelhamento Econômico, e propunha substituí-lo por uma dotação orçamentária de Cr\$ 200 milhões, que, quando esgotada, deixaria a instituição, no que se refere à liberação de recursos, nas mãos dos governos seguintes. Mas não faltou apoio ao Banco, pois o Congresso e a imprensa o defenderam, de modo que foi introduzida uma emenda no projeto do Executivo que propôs a restauração de suas fontes de recursos, assim como a garantia de que sua receita não estaria mais sujeita ao corte de gastos e conferia, ainda, à direção do BNDES decisão soberana sobre a aprovação dos projetos. Apenas a primeira proposta da emenda foi aprovada pelo Executivo (MARTINS, 1985, p. 92).

O fato de o Banco não ter sido identificado como um órgão importante da administração pública, logo após o golpe de 1964, não significou seu isolamento durante o regime. Muito pelo contrário, já em dezembro de 1964 há uma mudança na postura dos militares, que o reconhecem, no Artigo 13 da Lei 4.595, de 31/12/64, como principal instrumento de execução da política do governo federal e criam o Finame²⁴ (Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais), como fundo

²⁴ O Finame foi criado em 1964 e transformado em autarquia em 1966. Objetivava ampliar a competitividade das máquinas e equipamentos nacionais, assim como o uso de componentes domésticos. Para tal, utilizava, como um dos critérios de financiamento, a exigência de um índice mínimo de peças nacionais para que o produto fosse financiado (RATTNER, 1991, p. 42).

contábil do BNDES. Isto é, a instituição venceu as resistências iniciais da coalizão política que emergia com o golpe militar, mantendo seu papel de órgão fundamental no planejamento da economia brasileira.

Na década de 1960, há uma mudança importante na sua atuação. Se na década de 1950 o setor público recebia quase a totalidade de recursos²⁵, na década de 1960 essa tendência começa a se inverter. Em 1968, o setor privado recebe, pela primeira vez, a maior parte deles²⁶.

A tendência de priorizar o setor privado radicaliza-se na década de 1970²⁷. Martins (1985), Eli Diniz e Olavo Lima Jr. (1986) e Currallero (1998) atribuem esse direcionamento do BNDES para o setor privado nacional à perda de controle do Banco sobre o setor estatal, o qual se autonomizou²⁸. Os setores de energia elétrica e siderurgia, nos quais havia investido mais e sobre os quais exercia maior influência, eram justamente os que conquistavam maior autonomia, pois, além de obterem capacidade de financiar-se, tinham acesso fácil a fontes externas de crédito.

De fato, a conquista de autonomia por parte das estatais parece ter sido um impulso para que o BNDES se voltasse para a empresa privada nacional. No entanto, o Banco explica de outra maneira o seu redirecionamento para as empresas privadas nacionais. Segundo o Banco, ele foi fruto da percepção de que elas eram incapazes de bancar sozinhas grandes projetos²⁹ (BNDE, 1982, p. 14). Assim, é possível dizer que, para o BNDES, voltar-se para as empresas privadas nacionais permitia-lhe concretizar seu objetivo de colocá-las em pé de igualdade com as multinacionais e as estatais na condução do desenvolvimento econômico brasileiro e ainda lhe possibilitava manter sua posição estratégica no curso desse processo.

²⁵ O menor percentual destinado ao setor público na década de 50 foi no ano de 1959, quando recebeu 70% do total de recursos do BNDE. Isto é, o Banco financiava principalmente o setor público. (NAJBERG, 2002).

²⁶ Em 1968, o setor público contou 45,8% dos recursos e o setor privado com 54,2%. (NAJBERG, 2002).

²⁷ Durante toda a década de 70, o setor privado recebeu a maior parte dos recursos do BNDE. Em 1978, esse setor chegou a receber 87% dos recursos do Banco (NAJBERG, 2002).

²⁸ Segundo Martins (1985), há uma expansão espetacular do setor estatal no pós-64. Para se ter uma ideia, dados da revista *Visão*, citados pelo autor, mostram que, entre 1966 e 1971, o número de empresas estatais aumentou de 40 para 271. Este aumento na quantidade de estatais foi acompanhado pela capacidade de elas se financiarem, independentemente do BNDE, pois foram criados novos fundos estatais de financiamento e de investimento. Além disso, os já existentes passaram a constituir-se em instrumento básico de alocação de recursos para o setor produtivo e para programas de desenvolvimento econômico. O próprio BNDE passou a ser o gestor do PIS/Pasep.

²⁹ Informação extraída do texto “30 anos de BNDE – Avaliação e Rumos”. Área de Planejamento/ Gerência de Estudos Especiais, 1982 (mimeo).

Luciano Martins (1985) considera que o BNDES perdeu importância a partir de meados da década de 1970 e identifica como fatores causadores dessa mudança o diagnóstico que o BNDES faz, no início da década de 1970, da economia brasileira até aspectos mais pontuais referentes à sua estrutura interna³⁰. Ben Schneider (1994) também considera que o Banco perde importância a partir da década de 1980 e aponta o crescimento e a fragmentação da burocracia como as principais causas. Observaremos, no entanto, que a instituição persistiu como importante instrumento de política econômica e como instrumento privilegiado para apreender e compreender as mudanças no modelo de Estado e no padrão de desenvolvimento econômico.

O BNDES sofreu importantes mudanças institucionais na década de 1970. A principal delas foi a transferência, em 1974, dos recursos do PIS/PASEP para a órbita do Banco, o que implicou um aumento no montante de seus recursos, os quais passaram a ser mais seguros, e fez do Banco o principal financiador de projetos de longo prazo.

O Banco foi o principal financiador do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), que objetivava capitalizar a empresa privada nacional, que, atrelada à empresa estatal, seria seu alicerce. Para se ter uma ideia, além de destinar a maior parte de seus recursos à empresa privada nacional e conceder financiamento de longo prazo, o BNDES, durante os anos de 1974-1976, o fez com uma taxa de correção monetária de 20%³¹ a.a, o que, de acordo com as taxas de inflação do período, constituía um subsídio ao custo real dos investimentos financiados. (LESSA, 1988, p. 182).

Mas, como é recorrente na história do Banco, seu papel não se restringiu ao financiamento de empreendimentos. O 1.º Plano Quinquenal da ação do BNDES (1974-1978) já contemplava os novos setores prioritários. Além disso, o BNDES assumiu uma

³⁰ Segundo Martins (1985), o BNDE fez o diagnóstico de que o desenvolvimento econômico do país estava ameaçado pelo choque do petróleo (1973) e pelo aumento do preço internacional de matérias-primas e insumos básicos. Isso porque o país não contava com um estoque seguro desses bens e o recurso à importação só pioraria a situação da balança de pagamentos. Como o setor privado nacional era incapaz de conduzir projetos de grande porte sozinho (sem as multinacionais ou o Estado) e a política governamental primava pelo incentivo à empresa privada nacional, sugeria-se a criação de empresas capazes de apoiar o setor privado nacional. Para o autor, esse diagnóstico do Banco leva em conta apenas fatores conjunturais (elevação do preço do petróleo e dos insumos básicos e fraqueza do setor privado) e não considera as contradições internas do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro e suas articulações estruturais com a economia mundial. Além disso, o fato de o Banco precisar, como qualquer banco, dar aplicação crescente a seus recursos e, como toda organização burocrática, manter seu poder específico, faz Martins sugerir que o BNDE perde sua característica de *think tank* do aparelho do Estado.

³¹ Sebastião Cruz (1997a) vê a limitação da correção monetária em 20% como uma medida para acalmar o empresariado nacional que se considerava prejudicado pelo governo, em favor do setor estatal.

postura dinâmica e efetuou estudos que objetivavam identificar os setores nos quais a iniciativa privada poderia atuar. Isso viabilizou importantes projetos nos segmentos siderúrgico, bens de capital, papel e celulose, petroquímico, cobre, alumínio, estanho e zinco.

A propósito, os estudos continuaram sendo um ponto central na atuação do Banco, que, em 1973, criou o Departamento de Planejamento (Deplan), substituto do Departamento Econômico na elaboração de estudos. A principal diferença do Departamento Econômico para o Departamento de Planejamento consistia em este último ter como objetivo integrar a Diretoria e os técnicos na formulação dos planos do Banco. No entanto, embora os planos elaborados pelo Deplan tenham sido debatidos com a diretoria do BNDES, a primeira tentativa real de envolvimento dos seus diversos setores na elaboração de um “Plano Estratégico” ocorreu em 1979. O fato é que, até a década de 1980, suas estratégias continuaram sendo definidas isoladamente, ou seja, sem o envolvimento de toda a instituição. Este objetivo do Deplan, como veremos, só se concretizará em meados da década de 80 e, segundo o próprio Deplan, impulsionado pela crise econômica de 1982, que deixava clara a necessidade de a instituição mudar a estratégia de atuação³².

1.2 - DÉCADA DE 1980: DA INDEFINIÇÃO À PROPOSIÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

1.2.1 - A IMPLEMENTAÇÃO DA TÉCNICA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O PLANO ESTRATÉGICO 1985-1988

A primeira metade da década de 1980 é marcada por forte indefinição na atuação do BNDES. Esse período de indefinição relaciona-se diretamente com a crise financeira que atingia os Estados Unidos e, conseqüentemente, os países dependentes, entre eles, o Brasil, que sofria as conseqüências da escassez de recursos externos. Além disso, o FMI impunha acordos rígidos, que implicavam o cumprimento de metas referentes à taxa de inflações, déficit público, exportações, taxas de juros, entre outros. O Banco, que se firmara como um formulador e executor de políticas voltadas para o desenvolvimento econômico, não tinha,

³² Estas informações foram retiradas de um documento do BNDE denominado “Planejamento Estratégico – uma experiência no BNDE” (mimeo) de novembro de 1993.

nesse momento, clareza sobre seu papel e a sua função e não estava certo do rumo que ele e o país deveriam tomar.

Essa crise afeta diretamente a atuação do BNDES que agiu, nesse período (1981-1984), de maneira “compensatória”. Compensatória porque, conforme relata Cláudia Curralero (1998), a instituição é “chamada” a colaborar com as novas necessidades econômicas, o que implicava voltar-se para o saneamento e fortalecimento financeiro das empresas estatais e privadas e destinar recursos para diferentes setores exportadores, a fim de ajudar o governo no cumprimento das metas de superávits comerciais.

O direcionamento do Banco para o cumprimento das metas governamentais vinculadas ao ajuste recessivo não significou o abandono da substituição de importações, tanto que o Banco apoiou a finalização de projetos do II PND. Mas o fato de o Banco ter destinado recursos para os setores tradicionalmente apoiados por ele não significava uma crença no modelo de desenvolvimento econômico vigente. Ao contrário, o Banco começava a questionar o modelo de substituição de importações, mas ainda não contava com uma estratégia definida que pudesse substituí-lo.

Além de o BNDES ainda não ter definido uma estratégia para substituir o modelo vigente, o Banco estava, segundo Julio Mourão³³ (1994), baseado numa estrutura setorial (como havia funcionado no II PND) e voltado para a análise de projetos vinculados à substituição de importações. Isto é, a estratégia de incentivar o setor exportador para auxiliar o governo no cumprimento da meta de superávit comercial era difícil para a instituição, pois ela estava estruturada para atender outros tipos de projetos. Redirecionar-se para o setor exportador era, portanto, uma novidade da qual o BNDES ainda não se dava conta. A consequência disso foi o Banco não ter, durante esse período, uma linha clara de ação, de maneira que as decisões de enquadramento dos pedidos de financiamento eram tomadas caso a caso numa Comissão de Prioridades, sem nenhum plano, documento ou parâmetro que nortearse suas decisões, a não ser a experiência de seus membros, executivos e técnicos (MOURÃO, 1994, p. 5).

Um ponto bastante importante a ser destacado na primeira metade da década de 1980 foi o fato de o BNDES, que durante a década de 1970 destinara a maior parte de seus

³³ Julio Mourão era funcionário de carreira do BNDE. Foi chefe do Departamento de Planejamento (Deplan) no período 1983-1986 e Superintendente de Planejamento nos anos 1986-1990.

recursos para a empresa privada nacional, ter voltado a destinar a maioria dos seus recursos para o setor público. Curralero (1998) atribui essa maior participação do setor público nos desembolsos à crise econômico-financeira, a qual ocasionou uma diminuição substantiva dos recursos externos, dificultou o financiamento das estatais e impôs sérias restrições a sua atuação (a política tarifária, por exemplo), jogando-as numa grave crise financeira. O BNDES, então, a fim de finalizar alguns projetos iniciados no II PND, forneceu recursos para as estatais. No entanto, o setor estatal podia contar com acesso aos recursos do BNDES porque a instituição ainda não tinha definido uma nova estratégia de desenvolvimento econômico. Isto é, o Banco agia sem prioridades definidas, atendendo emergencialmente os vários setores em dificuldade. Atuou, portanto, com o objetivo de minimizar as consequências da crise econômica.

Em 1982, o BNDES assumiu a administração do Fundo de Investimento Social (Finsocial), criado pelo Decreto-Lei 1.940, de 25/05/1982³⁴. Além do Finsocial, o Banco passou, pelo Decreto-Lei 88.420, de 21/06/83, a administrar os recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM), provindos do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e destinados à construção de navios e embarcações em estaleiros nacionais (PELEGRINI, 1993, p. 412).

O desfecho do período de indefinição do BNDES se deu com a implementação da técnica de planejamento estratégico pelo Deplan, a partir de 1983³⁵. O planejamento estratégico era visto como uma maneira de dar estabilidade e também uma certa “independência”³⁶ ao Banco, em um momento de indefinição do modelo econômico e de fortes turbulências políticas.

O Deplan, visando ao engajamento efetivo no processo, desenvolveu um trabalho de sensibilização com as instâncias hierárquicas superiores, chegando até a presidência do

³⁴ Devido à administração desse fundo, o “social” foi acrescentado ao nome da instituição que, até então, se chamava Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

³⁵ A ideia de estabelecer um processo de planejamento estratégico surgiu, pela primeira vez, em 1973 com a criação do Deplan. A ideia não vingou e, em 1979, há nova tentativa, também frustrada. A crise da primeira metade da década de 80 deu novo impulso à ideia de estabelecer o planejamento estratégico, até que, em 1983, introduz-se esta técnica.

³⁶ O termo “independência” é utilizado pelo fato de o Banco ter se articulado internamente, com o objetivo de elaborar uma nova estratégia de atuação, independentemente do governo e do que ocorria em outras agências estatais. Com esta articulação, pretendia-se, na realidade, formular para o BNDES uma política que se mantivesse, independentemente das mudanças políticas. Daí a necessidade de integrar todos os segmentos do Banco e, principalmente, a alta cúpula.

BNDES. A equipe do Deplan visitou cada unidade do Sistema BNDES, explicou as características básicas do processo de planejamento estratégico e solicitou aos funcionários do Banco que expressassem, por meio de um questionário, seu entendimento acerca da missão do Banco. Mais de 800 técnicos e executivos participaram das discussões, as quais resultaram num diagnóstico que, segundo Júlio Mourão³⁷ (1994), chefe do Deplan na época, mostrava, entre outras coisas, uma profunda insatisfação do corpo funcional do Banco com os rumos do Sistema BNDES. Lembre-se que, nesse período, o BNDES atuava sem uma estratégia definida e voltado para a diminuição dos impactos da crise econômica mundial no Brasil. A instituição redirecionava seus recursos para o setor estatal, o mais afetado pela crise.

O fato é que a elaboração de planos estratégicos visava driblar as mudanças políticas por meio de uma maior integração entre as diversas instâncias do BNDES, abrangendo desde sua alta cúpula (conselheiros, diretoria e superintendentes)³⁸ até chefes de departamento e gerentes. Não era, contudo, apenas um meio de driblar o componente político. Havia, no Banco, a avaliação de que, dadas as mudanças rápidas e profundas na economia internacional, a análise setorial de projetos não correspondia mais à realidade econômica dos anos 80. Isto é, considerava-se que, até a década de 1970 e mesmo após os dois choques do petróleo (o primeiro em 1973 e o segundo em 1979), ainda era possível empreender uma ação eficiente priorizando setores da economia, tais como insumos básicos, bens de capital, investimento e prospecção de petróleo. Já a economia da década de 1980, “exigiria” um outro tipo de atuação do BNDES.

Quando do início do processo, pretendendo o envolvimento indispensável da alta administração, o Deplan fazia um trabalho de sensibilização dos seus níveis hierárquicos superiores até o presidente, tentando o engajamento efetivo no processo. **Toda vez que isso parecia estar sendo conseguido o presidente do Banco mudava.** Desde o início da implantação do processo (1983), o Sistema BNDES teve seis presidentes. **Tais mudanças foram amortecidas pelo processo de**

³⁷ Júlio Mourão é economista e foi funcionário de carreira do BNDES. Ingressou no Banco em 1966 por meio de concurso público. Foi chefe do Deplan, no período 1983-1986, sendo substituído por Luiz Paulo Vellozo Lucas. Saiu da chefia do Deplan para tornar-se Superintendente de Planejamento, função que ocupou até 1990. Coordenou e liderou o processo de Planejamento Estratégico na instituição e foi o grande divulgador da ideia de Integração Competitiva, elaborada no Banco em 1986. Adiante, falarei mais de Mourão e da Integração Competitiva.

³⁸ Essa integração entre a alta cúpula do Banco e a burocracia era crucial para o êxito do planejamento estratégico. Isso porque o Conselho e a diretoria da instituição são indicados pelo presidente da República. Ou seja, as mudanças políticas afetam diretamente o comando da instituição.

planejamento, graças a um intenso trabalho de articulação política interna com a alta administração e, principalmente, com a difusão da sistemática entre os chefes de departamento, o que deu origem ao Comitê de Planejamento, fórum de preparação das decisões do processo de planejamento (CASTRO & COSTA & BORSOI, 2002: 249, grifos meus)³⁹.

A integração de todo o Banco no planejamento estratégico era alcançada também por meio da alta rotatividade dos integrantes do Deplan. Segundo Lucas, Dias e Coelho (1989), a equipe desse departamento mudou bastante no período 1983-1989. Em 1989, de seus catorze integrantes, apenas três estavam no BNDES desde o início do planejamento estratégico. A maioria de seus membros migrou para outros departamentos e áreas, contribuindo, segundo esses autores, decisivamente para a difusão das ideias e consolidação do processo de planejamento estratégico⁴⁰.

O método de planejamento estratégico envolvia a elaboração de “cenários”, cuja função era detectar os movimentos possíveis das variáveis relevantes dos sistemas econômicos, políticos, setorial, energético e social. A partir dos cenários, pretendia-se apresentar um futuro e o caminho para se chegar a ele, indicando a direção na qual os fatos poderiam evoluir⁴¹. Foram elaborados dois cenários, o de *ajustamento*⁴² e o de *retomada*⁴³. Segundo Eduardo Marques, gerente do Deplan, discussões aprofundadas em todas as áreas

³⁹ Esta citação foi retirada do texto “A criatividade e a informação em um processo decisório contínuo e participativo”, de Ana Maria Castro, Evandro Fernandes Costa e Zilda Maria Ferrão Borsoi, respectivamente estatística, engenheiro e economista do BNDES e vinculados à equipe do Deplan. O texto é de 1987, mas está presente na coletânea *BNDES – um Banco de ideias 50 anos refletindo o Brasil*, publicada pelo BNDES, em 2002.

⁴⁰ Esta informação foi retirada do texto “Cinco Anos de Cenários no BNDES”, apresentado por Luiz Paulo Vellozo Lucas, Guilherme Gomes Dias e Zilda Maria Borsoi Coelho - membros do Deplan, no Encontro Internacional sobre Prospectiva e Estratégia, nos dias 16 e 17 de maio de 1989 (mimeo).

⁴¹ Em julho de 1984, uma reportagem, intitulada *O País do Futuro*, é divulgada pela revista *Senhor*. Nela são explicitados os cenários elaborados pelo BNDES e é ressaltado o caráter desafiador deles. Ou seja, a reportagem afirma que para o BNDES é essencial mudar os rumos da política econômica a fim de evitar uma crise social sem precedentes. A matéria destaca também que os cenários eram um documento sigiloso e de uso exclusivamente interno do Banco. (O PAÍS do futuro, 1986).

⁴² A principal ideia contida nesse cenário era a de que o governo, que se iniciava em 1985, administraria a área econômica, de acordo com a visão ortodoxa, principalmente devido à dificuldade de renegociar a dívida e à inflexibilidade dos credores internacionais (LUCAS; DIAS; COELHO, 1989, p. 22).

⁴³ O cenário de *retomada* partia do pressuposto de que os atores (do governo) decidiriam por investir em uma política de retomada do desenvolvimento e de aquecimento da economia e de que os credores externos concordariam em renegociar a dívida em condições que permitiriam autonomia nas decisões de política interna. O governo que se iniciava daria prioridade ao desenvolvimento econômico e social e apresentaria soluções, pautadas em diagnóstico heterodoxo, para os problemas da economia (LUCAS; DIAS; COELHO, 1989, p. 22).

do Banco levaram à escolha do cenário de retomada como o mais provável e à utilização dele como referência para elaboração de um Plano Estratégico. “(...) a escolha é feita a partir da consciência que nasce no próprio processo de análise de que certo cenário é mais provável do que os demais. Em outros termos, o nível de conhecimento gerado pela análise estrutural é suficiente para que os participantes do processo se convençam de que certo cenário é realmente mais provável” (MARQUES, 2002, p. 311)⁴⁴.

É importante salientar que os técnicos do BNDES o consideravam um ator estratégico na definição dos rumos da economia. Isto é, a partir do momento em que o Banco escolhesse um determinado cenário e planejasse sua ação baseado nele, contribuiria decisivamente para a sua ocorrência⁴⁵.

A partir do Cenário de Retomada⁴⁶, cujas características levavam à elaboração de um plano pautado na perspectiva de criar condições para o prosseguimento do desenvolvimento econômico, o Deplan formulou, no ano de 1984, o *Plano Estratégico 1985-1987*, o qual reafirmava o papel do BNDES de “agente do desenvolvimento econômico” e acrescentava ao Banco o papel de “agente do desenvolvimento social”, já que a ele foi designada a função de gestor do Finsocial. Esse plano estratégico não rompe com os preceitos⁴⁷ que nortearam a ação do Banco ao longo de sua história, de modo que se reafirmam as seguintes idéias:

⁴⁴ Eduardo Marques escreveu o texto “Prospec: Modelo de Geração de Cenários em Planejamento Estratégico”. Esse texto é de 1988, mas está presente na coletânea *BNDES, um Banco de ideias: 50 anos refletindo o Brasil*, organizada por Dulce Corrêa Monteiro Filha e Rui Lyrio Modenesi, Rio de Janeiro, BNDES, 2002.

⁴⁵ Ana Maria Castro, Evandro Fernandes Costa e Zilda Maria Ferrão Borsoi, técnicos do BNDES pertencentes ao Deplan, destacam esse aspecto (influência que o Banco pode ter em uma determinada conjuntura) no texto “A criatividade e a informação em um processo decisório contínuo e participativo” de 1987, In *BNDES, Um banco de ideias: 50 anos refletindo o Brasil*, organizada por Dulce Corrêa Monteiro Filha e Rui Lyrio Modenesi, Rio de Janeiro, BNDES, 2002.

⁴⁶ Mourão (1994) identifica três aspectos importantes no Cenário de Retomada, que não aparecem claramente no documento *Cenários para a economia brasileira 1985-1990*. O primeiro seria o de que o setor privado seria responsável pelo processo de desenvolvimento econômico e não mais o setor estatal; o segundo consiste na ideia de que o mercado externo é um importante indutor do desenvolvimento e o terceiro diz respeito à ideia de que a modernização empresarial com vistas à competitividade é fundamental para o desenvolvimento econômico e social. O primeiro aspecto não é uma peculiaridade desse documento. Lembre-se de que, desde 1968, o BNDES priorizava a empresa privada nacional, a qual deveria liderar o processo de desenvolvimento econômico brasileiro em pé de igualdade com as empresas estatais e multinacionais. Já os outros dois aspectos, além de não estarem explícitos nesse documento, não apareceram em outro anterior a esse. Mourão considera que o Cenário de Retomada preparou o terreno para a mudança que viria a ocorrer no pensamento do BNDES no ciclo seguinte.

⁴⁷ Esses preceitos são vistos no BNDES como princípios e valores orientadores de sua ação.

1) *A industrialização é o motor básico do desenvolvimento.* Considerando esse princípio, afirma-se que a instituição tem agido no sentido de evitar a redução do grau de industrialização do país, devido ao fechamento de empresas-chave e de setores estratégicos e **deve** (essa é a expressão) agir no sentido de dar continuidade ao processo de industrialização do país.

2) *O BNDES é um agente de mudanças.* Afirma-se que o BNDES inovou em modalidades e condições de financiamento, nos métodos operacionais (administração especializada e descentralizada) e ao adotar modernas técnicas de decisão, mediante a análise de projetos e planejamento setorial.

3) *O desenvolvimento necessita de um forte empresariado nacional.* Afirma-se que o Sistema BNDES apoiou permanentemente o desenvolvimento das empresas nacionais capazes de garantir a ocupação dos espaços econômicos, **possibilitando um desenvolvimento independente e comandado internamente.**

4) *O crescimento industrial deve ser baseado no aproveitamento dos recursos internos e no desenvolvimento de uma tecnologia nacional.* Afirma-se que, pautado nesse princípio, o BNDES apoia a exploração e o aproveitamento dos recursos naturais do país, assim como o desenvolvimento interno de moderna tecnologia de ponta e a absorção e adaptação de tecnologias importadas, a fim de que o país acompanhe o desenvolvimento mundial neste setor.

5) *O desenvolvimento deve resultar no aumento do emprego e na atenuação dos desequilíbrios regionais.* Afirma-se que, a partir dessa premissa, o Banco estabeleceu condições de apoio diferenciadas favorecendo as regiões menos desenvolvidas, principalmente o Norte e o Nordeste, promoveu a interiorização do processo de industrialização e apoiou empreendimentos em regiões carentes.

Assim, os principais objetivos para 1985-1987 eram a retomada do desenvolvimento econômico, a redução da pobreza e a ampliação da base de recursos próprios do Sistema BNDES. Para alcançá-los, o BNDES delimitou algumas estratégias de atuação. A primeira referia-se ao incentivo à implantação e desenvolvimento de setores tecnológicos de ponta, tais como informática, microeletrônica e química fina. Priorizavam-se esses setores, pois eles eram vistos como capazes de provocar uma profunda mudança na indústria em geral. Afirmava-se que o país deveria ser capaz de realizar essas

transformações com recursos internos e manter seu parque industrial permanentemente atualizado. Neste sentido, defendia-se o apoio do setor público ao desenvolvimento desses setores, incentivando a implantação de novas indústrias e buscando viabilizar a autonomia nacional por meio da absorção e desenvolvimento de tecnologia de ponta.

O país já tem hoje maturidade industrial suficiente para lhe permitir ingressar nessas áreas de avançada tecnologia, representando esta etapa um novo salto na qualidade de nosso parque industrial. Ela permitirá não só reduzir o *gap* com os países desenvolvidos como também garantir, através da incorporação das novas tecnologias, uma contínua modernização do parque industrial e mesmo da agricultura brasileira. Cria-se assim as condições de sustentação do dinamismo e de atualização tecnológica necessárias à manutenção da capacidade de concorrência interna e ao rápido desenvolvimento do país (PLANO ESTRATÉGICO 1985-1987, 1984, p. 28).

A segunda estratégia relacionava-se com a primeira e dizia respeito à modernização e expansão da capacidade produtiva. Considerava-se esta estratégia bastante importante, embora se reconhecesse que seriam poucos os investimentos para a implantação de empreendimentos industriais fora dos setores de ponta. Reafirmava-se a importância da difusão da tecnologia de ponta, assim como a importância do BNDES neste processo. “(...) a consolidação do desenvolvimento tecnológico pela implantação de unidades em escala industrial e a sua difusão a todo o parque industrial são atividades próprias da missão do Sistema BNDES” (PLANO ESTRATÉGICO 1985-1987, 1984, p. 29).

A terceira estratégia delimitada no plano estratégico era a expansão e modernização da infraestrutura econômica, considerada uma das mais importantes frentes de investimento para a retomada. Acreditava-se que os investimentos em infraestrutura deveriam estar atrelados ao objetivo de melhorar as condições de vida da população.

A quarta estratégia referia-se à ocupação da fronteira agrícola, também vista como essencial para a retomada do crescimento. O diagnóstico era o de que a nossa produção estava estagnada, sendo necessário viabilizar o aumento da oferta a preços mais baixos, a fim de melhorar o padrão alimentar da população. Para alcançar esse objetivo, defendia-se a implantação de empreendimentos integrados e tecnologicamente atualizados, tornando a agricultura menos vulnerável aos fatores climáticos. Além disso, afirmava-se a necessidade de investimentos não só na implantação dos empreendimentos, mas também na infraestrutura de transportes, armazenagem e energética.

Por fim, a quinta e última estratégia dizia respeito à ampliação e modernização dos serviços sociais. A ampliação quantitativa e qualitativa da oferta de serviços e da assistência à população mais carente era vista como uma prioridade. Mas considerava-se que, para que esse objetivo fosse alcançado, era necessário que o BNDES, órgão gestor do Finsocial, tivesse mais autonomia de decisão na aplicação de recursos. Até 1986, o BNDES apenas administrava os recursos, não tendo influência nas suas aplicações.

O ponto central desse plano estratégico consiste em “apostar” na retomada do crescimento econômico (contava-se com uma taxa média de crescimento do Produto de 7,7% a.a., entre 1985 e 1990) e no desenvolvimento econômico em bases nacionais. A necessidade de retomada do crescimento é tão crucial que a inflação, considerada na época um dos grandes problemas da economia e um mal a ser banido, não tinha proeminência, sendo seu extermínio visto como uma consequência da retomada do desenvolvimento.

Acreditava-se que o aumento das exportações, a recuperação dos salários reais, acompanhando o aumento da produtividade, e o crescimento dos investimentos, considerados bastante importantes no aumento da demanda interna, sustentariam a retomada do crescimento. O aumento dos investimentos e dos gastos sociais também era considerado essencial para a retomada. Isto é, o diagnóstico baseava-se na ideia de que o aumento do consumo interno seria uma variável fundamental na recuperação da economia.

Com efeito, esse plano, de modo algum, rompe com a substituição de importações e com o nacional-desenvolvimentismo. Ao contrário, ele só poderia ser viabilizado em um contexto no qual predominasse um enfoque heterodoxo da economia. Mais do que isso, pode-se dizer que tanto o tratamento que o Plano Cruzado deu à economia como as propostas de política industrial do governo da Nova República (o Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República da Seplan e a Política Industrial da Nova República do Ministério da Indústria e Comércio – MIC) estavam em consonância com o Plano Estratégico 1985-1987.

Tanto o Plano Estratégico do BNDES como os planos governamentais defendiam a conciliação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, primavam pelo desenvolvimento da tecnologia de ponta, atribuíam à empresa privada

nacional a função de liderar o processo de desenvolvimento e à empresa estrangeira um papel complementar e, principalmente, baseavam seus objetivos e perspectivas em uma solução heterodoxa para os problemas econômicos. Isto é, recusavam medidas de combate à inflação, tais como corte de gastos públicos, arrocho salarial, elevação da taxa de juros etc., que implicassem recessão econômica. Muito pelo contrário, esses planos propugnavam medidas que não podiam ser desvinculadas do aquecimento da economia e da reativação do mercado interno⁴⁸.

Embora esse Plano Estratégico não tenha representado uma mudança no ideário do BNDES, nem um rompimento com o modelo de desenvolvimento consolidado na instituição, ele foi extremamente importante (principalmente no âmbito interno ao Banco), porque difundiu um novo método de planejamento na instituição e desencadeou um processo de maior integração da burocracia do BNDES entre si e também com a diretoria.

1.2.2 - A INTEGRAÇÃO COMPETITIVA E O PLANO ESTRATÉGICO 1988-1990

A mudança na concepção de desenvolvimento, assim como de algumas premissas consolidadas historicamente na instituição se deu na fase seguinte à implementação do planejamento estratégico. Esta segunda fase começa com a revisão dos cenários, que descartou os cenários anteriores, e introduziu três novos: o de *Fechamento*⁴⁹, o *Inércia Corporativista*⁵⁰ e o de *Integração Competitiva*. O cenário de Integração Competitiva foi escolhido como referência e pautou as discussões e políticas do BNDES, consubstanciadas no Plano Estratégico 1988-1990. Tal cenário continha a ideia de que o modelo de desenvolvimento econômico brasileiro e, por conseguinte, o BNDES não poderiam mais basear-se na substituição de importações, decretando-se o seu esgotamento. Constatava-se também, segundo Mourão (1994), que a poupança do setor público havia se esgotado e que o Estado vivia uma grande crise financeira, de modo que o país não mais poderia contar

⁴⁸ Cabe destacar que o Plano Estratégico 1985-1987 foi elaborado em um contexto de recessão econômica e obediência ao FMI, isto é, ele se contrapunha à realidade econômica daquele momento.

⁴⁹ Esse cenário continha a ideia de que o quadro internacional seria bastante negativo, o que faria com que a política econômica interna assumisse um caráter defensivo e reativo à realidade internacional negativa.

⁵⁰ O cenário de Inércia Corporativista continha a ideia de que não se conseguiria realizar o ajuste fiscal e a reforma do Estado, ambos vistos como necessários ao reordenamento e saneamento financeiro do setor público e condição para a estabilidade macroeconômica.

com o investimento público como fator de crescimento, sendo necessário que o Estado passasse por um forte enxugamento.

No entanto, um dos pontos mais importantes da Integração Competitiva, uma vez que diz respeito diretamente à atuação do BNDES, é o fato de se considerar que a indústria brasileira atingira a maturidade, podendo assim competir mundialmente. Afirmava-se, ainda, a importância da contribuição tecnológica, gerencial e mercadológica do capital estrangeiro, rompendo-se com políticas defendidas pelo Banco até então, tais como a proteção tecnológica e a reserva de mercado.

Outra mudança diz respeito ao papel que se atribuía ao Estado. Acreditava-se que a intervenção do Estado deveria mudar radicalmente de natureza, passando a estimular a competitividade, a produção ao menor preço e com qualidade de nível internacional. Considerava-se ainda que Estado precisava reestruturar-se, tornando-se mais eficiente em todas as suas atividades e funções. Julgava-se necessário que o Estado reduzisse seus custos e maximizasse o resultado das atividades que continuasse exercendo. Empreender um programa de privatizações era a principal estratégia para alcançar esse objetivo, uma vez que liberaria recursos para serem investidos em segmentos sociais e não no setor produtivo; evitaria que as empresas continuassem sendo utilizadas como instrumentos de política de curto prazo e daria condições de as empresas privadas se modernizarem e atuarem em busca de maior eficiência e competitividade, o que aperfeiçoaria os mecanismos de formação de preços no mercado (Mourão, 1994, pp. 17-18).

Essas ideias permeavam o cenário de Integração Competitiva e pautaram a elaboração do Plano Estratégico 1988-1990, cujo primeiro parágrafo dizia: “O Plano Estratégico do Sistema BNDES – 1988-1990 tem como diretriz fundamental a **integração competitiva do Brasil na economia mundial** e a integração dos mercados a nível nacional com superação das desigualdades sociais e regionais do país, configurando um novo estilo de crescimento da economia brasileira” (PLANO ESTRATÉGICO 1988-1990, p. 1 – grifos meus).

O Plano Estratégico 1988-1990 representava uma mudança substancial (a maior e mais significativa desde a fundação do Banco) nos preceitos e, por conseguinte, na atuação do BNDES, de modo que os chamados princípios e valores permanentes da instituição não só se abalavam, como tinham dificuldade de se manter. Para dar conta desse problema,

afirmou-se que esses preceitos eram de natureza geral, podendo, em cada etapa do desenvolvimento brasileiro, adquirir um significado específico. O fato é que os princípios foram readaptados de acordo com as novas ideias defendidas pela instituição.

Assim, o preceito “O BNDES é um agente de mudanças” passou a justificar a mudança no Banco, uma vez que ele passou a ser visto como uma instituição que busca constantemente a modernidade⁵¹.

As exigências de mudanças e modernização no horizonte deste plano assumem uma relevância toda especial, merecendo destaque dois aspectos:

- as empresas e as instituições públicas, inclusive o BNDES, necessitam reestruturar-se em função da ‘Integração Competitiva’, característica que deverá ocupar o lugar da ‘substituição de importações’ na determinação dinâmica do processo de crescimento.

- o Estado deverá modernizar-se em sua ação voltada para o atendimento das necessidades sociais básicas da população (PLANO ESTRATÉGICO 1988-1990, p. 7).

O pressuposto de que a industrialização é o motor básico do desenvolvimento não foi descartado, mas a indústria, capaz de impulsionar o desenvolvimento, só poderia ser competitiva e possuidora de tecnologia de ponta. Essa ideia parece óbvia se a consideramos fora de um contexto mais amplo. Ou seja, ao lermos a readaptação que o BNDES fez desse princípio, temos que lembrar que a competitividade passou a ser o principal lema do Banco e que nem sempre ele agiu pautado nesse pressuposto. Ao afirmar esse preceito geral (indústria como motor do desenvolvimento) em um passado não muito distante, isto é, no Plano Estratégico 1985-1987, não apenas não há qualquer referência à competitividade das empresas como nem se utiliza tal termo. Ao contrário, a ideia predominante é de que algumas empresas são “chave” e de que alguns setores são estratégicos.

Em relação ao princípio de que o desenvolvimento necessita de um forte empresariado nacional, há uma mudança significativa de um Plano Estratégico para outro. No de 1985-1987 fala-se de um “desenvolvimento independente e comandado internamente”. Já no de 1988-1990, defende-se uma reestruturação do empresariado

⁵¹ Lembre-se que a adesão às medidas liberalizantes foi, na década de 1990, sinônimo de adesão à modernidade. Quem recusava essas medidas era visto como “dinossauro”, “atrasado”, “conservador” etc.

nacional que envolva a concentração e conglomeração de empresas, tal como, segundo o documento, ocorreria nos países desenvolvidos, e a associação com empresas estrangeiras.

Outra mudança ocorre no penúltimo princípio que orienta a ação da instituição. Isto é, no Plano Estratégico 1985-1987 afirma-se “O crescimento industrial deve ser baseado no aproveitamento dos recursos internos e no **desenvolvimento de uma tecnologia nacional**”, enquanto no de 1988-1990 se diz: “O desenvolvimento deve buscar o aproveitamento dos recursos internos e a **capacitação tecnológica das empresas nacionais**” (grifos meus). Há uma diferença considerável entre os dois planos.

O primeiro tem como prioridade o desenvolvimento da tecnologia de ponta e só defende a absorção e adaptação de tecnologias importadas, em caso de necessidade. “(...) o Sistema BNDES agiu no sentido de viabilizar o desenvolvimento interno de moderna tecnologia, apoiando, quando necessário, também a absorção e adaptação de tecnologias importadas, buscando capacitar o país a acompanhar o desenvolvimento mundial neste setor” (Plano Estratégico 1985-1987, 1988, p. 18). Já no segundo não há nenhuma restrição à absorção de tecnologias importadas. “Esta capacidade⁵² se dará tanto pela compra, absorção e adaptação de tecnologia como também pela produção de tecnologia própria nos setores mais maduros” (PLANO ESTRATÉGICO, 1988-1990, p. 8).

Por fim, o princípio “O desenvolvimento objetiva a atenuação dos desequilíbrios sociais e regionais” não sofreu alterações. Reafirma-se a necessidade de dar condições de financiamento mais favorecidas às regiões menos desenvolvidas. O Finsocial é visto em ambos como um meio de melhorar os serviços sociais.

Pautado no Cenário de Integração Competitiva e com o objetivo de viabilizar esse cenário, foram formuladas, no Plano Estratégico para o Sistema BNDES 1988-1990, as seguintes diretrizes para a ação do Banco:

- 1) **Novo estilo de crescimento** voltado simultaneamente para a **integração competitiva do Brasil na economia mundial** e para a integração de toda a nação, reduzindo-se a pobreza absoluta, melhorando-se substancialmente a distribuição de renda e reduzindo-se as desigualdades regionais.
- 2) Recuperação da taxa de investimento compatível com a expansão do mercado interno e a manutenção da capacidade de exportação para garantir um crescimento sustentado.

⁵² Esta capacidade é a capacitação tecnológica das empresas.

- 3) Superação dos pontos de estrangulamento na infraestrutura de energia de transportes que podem comprometer o crescimento da economia brasileira.
- 4) **Participação do setor privado em investimentos hoje sob a responsabilidade do setor público.**
- 5) Fortalecimento financeiro e patrimonial do Sistema BNDES, pela compatibilização de sua atuação com o perfil de recursos, buscando simultaneamente uma **adequação das fontes e novas formas de aplicação de maior retorno.**
- 6) Maior integração do Sistema BNDES com organismos e instituições da sociedade e órgãos de governo, consolidando sua inserção na ambiência político-institucional do País e sua imagem junto à opinião pública.
- 7) **Racionalização organizacional e dos fluxos operacionais do Sistema BNDES no curto prazo**, implementando de imediato reformas na política e nos Sistemas de Recursos Humanos.
- 8) **Modernização do Sistema BNDES a partir de uma concepção empresarial adaptada às exigências do novo estilo de crescimento** (PLANO ESTRATÉGICO 1988-1990, p. 9 – grifos meus).

Percebe-se, portanto, uma mudança substantiva no conteúdo dos preceitos do BNDES, assim como nos objetivos traçados para a atuação da instituição. É necessário chamar atenção para o fato de que esta mudança envolveu também uma reorganização interna, cujo objetivo era a racionalização organizacional e a modernização das práticas operacionais da instituição e adaptá-las às novas condições. A Consultoria Souza, Boetger & Azevedo, contratada para auxiliar nesse processo, concluiu: “As soluções provavelmente se encontram dentro do próprio Banco, já que existem correntes internas de pensamento que utilizadas de forma correta podem e devem contribuir para o atingimento desses objetivos⁵³”. Segundo Mourão (1994), a reorganização pretendia criar “um novo BNDES”, com nove objetivos centrais: Análise Estratégica de Competitividade, Clientes, Marketing, Agilidade, Engenharia Financeira, Avaliação de risco, Resultados, Administração Estratégica de RH e Integração (MOURÃO, 1994, p. 20)

Com efeito, convém notar que, ainda em 1986, quando o Plano Estratégico 1985-1987 vigorava havia apenas um ano, deu-se início à revisão dos cenários que nortearam a formulação do plano anterior. Mais do que isso, tal revisão resultou na elaboração de um

⁵³ Esta citação foi retirada do relatório produzido, em 1988, pela SBA – Souza, Boetger & Azevedo Consultores Associados sobre o processo de reforma administrativa no interior da instituição. O relatório encontra-se no GEDOC (Acervo da Gerência de Documentação do BNDES).

cenário que fundamentou um plano (o Plano Estratégico 1988-1990), cujo objetivo era mudar significativamente as características do BNDES. Lembre-se que um dos objetivos de se instituir o método do planejamento estratégico era possibilitar que o Banco mantivesse uma determinada estratégia de ação, de modo que eventuais mudanças políticas não interferissem em sua atuação.

O fato é o que o método instituído em 1983 se manteve, mas a estratégia de ação do BNDES sofreu importantes transformações. Isto é, em 1984 projetara-se um plano que vislumbrava uma solução heterodoxa para os problemas da economia e que tinha sua ação pautada nesse diagnóstico. Já em 1986, faz-se uma revisão dos cenários formulados anteriormente e elaboram-se outros (Integração Competitiva, Inércia Corporativista e Fechamento) completamente diferentes de Retomada e do qual emanam estratégias de ação que caminham no sentido contrário ao das propugnadas nesse último. Esses novos cenários excluíam a possibilidade de o Brasil crescer caso continuasse pautado nos mesmos princípios que balizavam sua economia até então. Isto é, em tão pouco tempo (menos de um ano) o Banco muda substancialmente⁵⁴.

As ideias contidas no cenário de Integração Competitiva não só passavam a permear os diagnósticos do BNDES e o seu Plano Estratégico e, portanto, a orientar sua atuação como se difundiam na sociedade, por meio do principal ideólogo da Integração Competitiva, Júlio Mourão, o qual deu várias declarações à imprensa, defendendo os preceitos desse modelo de desenvolvimento⁵⁵. Além disso, foram realizadas palestras em

⁵⁴ Um elemento para compreender tal mudança é o fracasso do Plano Cruzado. Isso porque, simultaneamente à revisão de cenários, este Plano ia à bancarrota e surgiam vários remendos, todos fracassados, para tentar salvá-lo). Ou seja, a proposta heterodoxa de comando da economia falhou, o que impossibilitava a realização do Plano Estratégico 1985-1987, uma vez que ele estava estruturado, de acordo com um enfoque heterodoxo dos problemas da economia e propunha soluções que não fugiam de uma perspectiva nacional-desenvolvimentista.

⁵⁵ A revista *Exame* publicou uma reportagem, em junho de 1988, sobre o BNDES, intitulada “A grande virada do BNDES - Por que o maior banco de financiamento do país decidiu incentivar a privatização, os investimentos estrangeiros e o aumento das exportações, após passar décadas defendendo teses nacionalistas e estatizantes”, na qual Mourão dá declarações sobre a mudança do Banco. Na mesma revista (em outubro desse ano), Júlio Mourão escreve um artigo intitulado “O crescimento virá de fora”, no qual defende a Integração Competitiva. Ele também concede uma entrevista à revista *Senhor*, em maio (09/05) de 1988. Em 30/05/1988, a revista publica uma matéria de cinco páginas, intitulada “Na pista do capital” sobre o documento “O capital estrangeiro na indústria brasileira”, elaborado pelo Deplan, no qual afirma, entre outras coisas, a contribuição positiva do capital estrangeiro para o desenvolvimento. A matéria incluiu também uma entrevista com Márcio Fortes, presidente da instituição. Além das entrevistas à imprensa, o BNDES sediou, em novembro de 1988, o *Fórum Nacional – Ideias para a modernização do Brasil*, no qual a abertura da economia e a Integração Competitiva foram contundentemente defendidas. Diversas personalidades vinculadas ao BNDES participaram desse fórum, entre elas: Régis Bonelli (membro do conselho do BNDES),

todo o Brasil, nas quais o BNDES, por meio de seus representantes⁵⁶, passou a defender a nova estratégia nos foros governamentais. Auxiliou, junto com o MIC (Ministério da Indústria e Comércio) e o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), a elaboração da Nova Política Industrial no governo da Nova República. Participou de eventos e congressos sobre política industrial no Brasil e no exterior⁵⁷, além de ter discutido a reestruturação da indústria com empresários⁵⁸. Essa transformação no BNDES envolveu também uma reforma em sua organização interna: “A preparação do Sistema BNDES para enfrentar os desafios postos pela nova fase da economia completou-se em 1989, com uma profunda reforma efetuada em sua estrutura operativa e organizacional” (O Sistema BNDES nos anos 1990, 1990, p. 21). Pretendia-se modernizar e desburocratizar as práticas operacionais da instituição, adaptando-as às novas condições. “(...) o Sistema BNDES diversificou sua metodologia, adaptando-se ao tipo de cliente e tornando muito mais ágil sua ação, desburocratizando-se” (O Sistema BNDES no anos 1990, 1990, p. 21)⁵⁹.

O BNDES tornou-se, portanto, um grande divulgador e defensor da abertura e liberalização da economia. O Banco, representado nas figuras de Júlio Mourão, Vellozo Lucas e Márcio Fortes, participou do debate em torno da intervenção do Estado na economia e apresentou uma posição liberalizante. Ideias como a de modernização e enxugamento do Estado, abertura da economia com o objetivo de estimular a competitividade, fim da proteção tecnológica, da reserva de mercado e da diferenciação entre capital nacional e capital estrangeiro, privatizações com o objetivo de melhorar a eficiência e competitividade dos serviços e liberar recursos para outros setores, passaram a

Nildemar Secches (funcionário de carreira), Júlio Mourão e o ex-presidente da instituição Marcos Vianna. Mourão, cujo texto está no livro *O Brasil e a nova economia mundial*, Editora José Olympio, 1991, utilizou sua fala para divulgar os estudos do BNDES e a elaboração do Cenário de Integração Competitiva.

⁵⁶ Quem falava pelo BNDES e em nome da Integração Competitiva era principalmente: Júlio Mourão (ex-chefe do Deplan e superintendente da área de planejamento), Luiz Paulo Vellozo Lucas (chefe do Deplan), Márcio Fortes (presidente do Banco), André Franco Montoro Filho (vice-presidente da instituição), Bruno Nardini (ex-vice-presidente) e Nildemar Secches (diretor responsável pela área de planejamento) (Mourão, 1994: 21).

⁵⁷ Mourão afirma que apresentou o trabalho do BNDES no Banco Mundial, no BID, na Johns Hopkins University, em Washington, e a banqueiros internacionais em Nova Iorque e Londres. Luiz Paulo Vellozo Lucas fez o mesmo, em Encontro da Unido, em Viena (Mourão, 1994: 21).

⁵⁸ Os empresários que estiveram presentes nas reuniões com o BNDES foram: Paulo Cunha, Eugênio Staub, Cláudio Bardella, Paulo Villares, Oziris Silva (coordenador da Comissão de Política Industrial da FIESP), Paulo Francini, Luís André Rico Vicente (MIC), Heloísa Camargo (do CPA), Mauro Arruda (do INPI).

⁵⁹ Citação retirada do texto “O Sistema BNDES nos anos 90”, Departamento de Planejamento, 23/01/90 (mimeo). O texto é de janeiro de 1990, mas explicita as ideias formuladas na instituição ao longo da segunda metade da década de 80.

ser defendidas e apresentadas pelos representantes do Banco como a solução para os problemas do Brasil. Isto é, o BNDES atuou como um ator fundamental e contribuiu para a consolidação de um ideário que ganhava cada vez mais espaço e que alcançou hegemonia na década de 1990.

Não foi “apenas” por meio da divulgação de ideias e da mudança de prioridades que o BNDES contribuiu para a adesão ao seu projeto. Isto porque um importante membro do Deplan chegou ao cerne do aparelho estatal e ocupou um cargo estratégico no governo Collor. Luiz Paulo Vellozo Lucas, funcionário de carreira da instituição e chefe do Deplan, assumiu a direção do Departamento da Indústria e do Comércio do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e deu início ao processo de abertura da economia. Tornou-se, ainda, um quadro importante do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira)⁶⁰.

O caso de Vellozo Lucas é emblemático. Primeiro porque ele fazia parte do quadro de carreira do BNDES, não tendo exercido, até então, qualquer função por indicação política no aparelho de Estado. Segundo porque ele estava vinculado ao projeto gestado no Banco na segunda metade da década de 1980, de modo que, ao assumir a secretaria responsável pela política industrial do governo Collor, Vellozo Lucas levava a Integração Competitiva do BNDES ao cerne do aparelho estatal. Assim, um órgão (o BNDES) que à primeira vista pode parecer apenas uma agência executora das políticas determinadas pelo Poder Executivo (no caso, Presidente da República e Ministério do Planejamento), formula um projeto para o país, leva-o para o debate público e ainda fornece quadros para que ele possa ser executado.

Nesse sentido, é importante perceber que as mudanças ocorridas no ideário do BNDES e, por conseguinte, em suas práticas, não foram impostas pela direção da instituição ou pelos órgãos aos quais ele era subordinado (Ministério do Planejamento e Presidência da República), mas partiram de um departamento do Banco (o Deplan),

⁶⁰ Pôde-se perceber que tão importante quanto Vellozo Lucas, neste processo de mudança no BNDES, é Júlio Mourão que atuou praticamente como comandante desse processo. Mas diferentemente do primeiro, Mourão não exerceu nenhum outro cargo no Estado. Não ocupou ministérios ou secretarias, não se candidatou a nenhum cargo, nem se tornou um homem de Partido. Sua ação restringiu-se ao BNDES e à divulgação e extensão da estratégia nele formulada para outros órgãos do Estado. Foi um funcionário de carreira da instituição, que chegou a postos mais elevados, tornando-se seu principal representante, em um determinado período.

ocupado por técnicos⁶¹ de carreira, e foram levadas aos órgãos de cúpula da instituição. Na verdade, a implementação de um Planejamento Estratégico era vista como um meio de fazer com que o Banco voltasse a ter uma linha de atuação definida e uma maneira de driblar as mudanças políticas em sua cúpula. Isto é, tentava-se fazer com que os órgãos de decisão absorvessem o projeto e as diretrizes formulados no Deplan, e não o contrário.

E, de fato, as mudanças na presidência do Banco⁶² não impediram a continuidade do processo de planejamento estratégico. Com uma diferença: se, no princípio, havia a pretensão de que ele se restringisse ao âmbito interno do BNDES⁶³, logo esse objetivo foi abandonado e o Banco passou a ser um ator fundamental no debate sobre a liberalização da economia e a reformulação do papel do Estado⁶⁴, colocando em pauta ideias que se tornaram hegemônicas na década de 1990⁶⁵. “Não se trata de simples adequação à realidade existente. A instituição está preparada, ao invés, para justamente colaborar no processo de mudanças, conforme exigidas pela sociedade brasileira” (O Sistema BNDES no anos 1990, 1990, p.25).

Assim, não há dúvida de que os temas introduzidos pela Integração Competitiva, nos anos 1980, permearam as reformas da década seguinte. Cabe, no entanto, analisar o alcance desta proposta para além dos limites do Banco, bem como sua efetividade no interior da instituição, nos anos 1990.

⁶¹ O técnico é visto aqui como um ator central nas disputas, nas quais carrega seu projeto concebido de forma técnica, mas principalmente ideológica. Não é aquela figura racional, livre das determinações que as disputas e os debates implicam, e capaz de determinar por cálculos e sabedoria o que é melhor para o país e para a sociedade. “A reestruturação em curso nessas sociedades (países dependentes) é um processo complexo, essencialmente aberto, no qual o lugar do engenheiro – que analisaria os dados da questão e conceberia de fora, programas tecnicamente corretos, se competente – simplesmente não existe. Para começar, o ‘engenheiro’ é parte interessada da situação problema” (CRUZ, 1997, p. 47).

⁶² Nos anos 1983-1989, o BNDES teve sete presidentes diferentes: Luiz Antonio Sande de Oliveira (março de 1979-setembro 1983), Jorge Lins Freire (setembro de 1983-outubro de 1984), José Carlos Perdigão Medeiros da Fonseca (outubro de 1984-março de 1985), Dílson Funaro (março de 1985-agosto de 1985), André Franco Montoro Filho (agosto de 1985-janeiro de 1987), Márcio Fortes (janeiro de 1987-setembro de 1989) e Ney Távora (outubro de 1989-março de 1990).

⁶³ “Assim foi o começo, com um objetivo específico: nada de planejar o Brasil e sim o Banco” (MOURÃO, 1994, p. 6),

⁶⁴ Mailson da Nóbrega, no artigo “A abertura não tem dono nem é de 1990”, publicado na *Folha de S. Paulo*, em 27/09/1996, diz que “o BNDES contribuiu para formar opinião em torno da abertura, com Júlio Mourão e sua defesa da necessidade de integração competitiva do Brasil na economia mundial”.

⁶⁵ Júlio Mourão, em entrevista à revista *Caros Amigos* em 1998, contou que por volta de 1987 mandava seus estudos para o senador Fernando Henrique e que recebia no BNDES frequentes visitas do então deputado federal José Serra. Revela ainda que Zélia Cardoso de Mello estudou, durante a campanha eleitoral de 1989 e na preparação do programa econômico do governo, os trabalhos elaborados no Deplan (O ESQUEMA tático de FHC - como se montou a conflitante estrutura de poder que comanda o país, 1998).

CAPÍTULO 2 - MUDANÇAS E (DES)AJUSTES NO PROJETO DE INTEGRAÇÃO COMPETITIVA: O BNDES NO GOVERNO COLLOR

2.1 - O CENÁRIO POLÍTICO-ECONÔMICO DO GOVERNO COLLOR

A década de 1990 nasce com os temas da crise fiscal do Estado brasileiro e da inflação no centro da agenda política nacional. Já nas eleições de 1989, explicitou-se, segundo Maria da Conceição Tavares (1993), o reconhecimento por parte das forças políticas, empresários e intelectuais de que a crise não era apenas conjuntural. Sebastião Velasco e Cruz (1997) considera que, para além da polarização entre esquerda e direita que caracterizou a disputa presidencial de 1989, havia o reconhecimento, pelos dois lados, de que o modelo de Estado estava no cerne de uma crise que havia chegado ao limite do suportável.

Ainda que o diagnóstico, de modo geral, identificasse o esgotamento do nacional-desenvolvimentismo e a dificuldade de sustentá-lo no novo cenário econômico mundial, havia divergências agudas sobre os modelos de Estado e desenvolvimento a se adotar e também sobre o modo de equacionar a crise. Por um lado, admitia-se o caráter indispensável de medidas como ajuste macroeconômico, reestruturação produtiva e reforma do Estado, mas, por outro, não havia qualquer convergência sobre o conteúdo, forma ou mesmo ordem hierárquica das medidas. Cruz (1997) relata que os setores conservadores viam nas tradicionais medidas liberais (austeridade, corte de gastos, privatização e abertura ao capital estrangeiro e à concorrência) a solução para os problemas enfrentados. Já os setores progressistas queriam uma reforma que vislumbresse um modelo de desenvolvimento, cujo foco fosse a desconcentração de renda e de riqueza, o que implicaria romper com privilégios de frações econômicas e sociais cravadas no Estado.

Com a vitória de Fernando Collor nas eleições de 1989, consolidou-se o consenso liberal favorável à implementação de um rígido programa de estabilização, ajuste e mudanças institucionais. As “reformas modernizantes”⁶⁶ entravam definitivamente para a pauta da política brasileira e eram parte constituinte das políticas implementadas durante

⁶⁶ As reformas modernizantes envolviam, principalmente, a reforma administrativa, patrimonial (privatizações) e fiscal do Estado, a abertura comercial, liberação dos preços, desregulamentação salarial. (TAVARES, 1993, p. 153).

esse governo⁶⁷. O ator central na condução do processo de reformas era o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP)⁶⁸, comandado pela equipe da ministra Zélia Cardoso de Mello, até junho de 1991⁶⁹. Além de empreender as reformas modernizantes, debelar a inflação era outro desafio que se impunha ao novo governo. O fracasso das tentativas⁷⁰ experimentadas durante o governo Sarney mostrava que o problema não era de fácil solução e que os diagnósticos e tentativas heterodoxas teriam dificuldade de se manter no novo governo.

Bernard Appy (1993) relata que no Plano Collor foram tomadas medidas que visavam a ampliação das receitas e a redução do setor público federal, sendo a mais drástica o bloqueio dos cruzados novos, que permitiu a diminuição da dívida pública e a liquidez da economia. Segundo Álvaro Zini Jr. (1993), apostava-se na eliminação do déficit público e na retomada do controle sobre a moeda para derrotar a inflação e nas reformas estruturais para instaurar um novo padrão de crescimento. O Plano envolveu política de renda, reforma administrativa e privatização, reforma fiscal, reforma do comércio exterior e reforma monetária.

A política de rendas implicou o congelamento de preços e a correção dos salários a partir do índice inflacionário esperado. No caso dos servidores públicos, houve congelamento dos salários por seis meses. A reforma administrativa e a privatização objetivavam a redução do tamanho do governo federal por meio do fechamento de órgãos

⁶⁷ A equipe ministerial de Fernando Collor era composta por: Zélia Cardoso de Melo (Economia, Fazenda e Planejamento), Ibrahim Eris (Banco Central), Ozires Silva (Infraestrutura), Bernardo Cabral (Justiça), Francisco Rezek (Relações Exteriores), Carlos Chiarelli (Educação), Margarida Procópio (Ação Social), Antônio Rogério Magri (Trabalho e Previdência Social), General Carlos Tinoco Ribeiro Gomes (Exército), Almirante Mário César Flores (Marinha), Tenente Brigadeiro – Ar Sócrates da Costa Monteiro (Aeronáutica), José Lutzemberg (Secretaria do Meio Ambiente), José Goldenberg (Secretaria de Ciência e Tecnologia).

⁶⁸ O MEFP englobava o Ministério da Indústria e Comércio, o Ministério da Fazenda e a Secretaria de Planejamento. Era composto pela Secretaria Nacional de Economia, composta pelo DIC (Departamento de Indústria e Comércio), o DECEX (Departamento de Comércio Exterior) e o DAP (Departamento de Abastecimento e Preços). (PIO, 1997, p. 193).

⁶⁹ O Ministério da Economia contava com a seguinte composição: João Maia (Secretaria Executiva); Antônio Kandir (Secretaria Nacional de Política Econômica); Marcos Giannetti da Fonseca (Secretaria Nacional de Planejamento), Luís Fernando Wellisch (Secretaria Nacional da Fazenda) e Edgard Pereira (Secretaria Nacional de Economia. Faziam parte da equipe do Ministério da Economia: Ibrahim Eris (presidente do Banco Central), Eduardo Modiano (Presidente do BNDES) e Romeu Tuma (Departamento da Receita Federal). (MOREIRA, 2001, p. 263).

⁷⁰ Plano Cruzado I, Plano Cruzado II, Plano Bresser e Plano Verão.

federais, extinção de estatais⁷¹, diminuição de ministérios e demissão de 80 mil funcionários (a meta era 400 mil)⁷², além da instauração do Plano Nacional de Desestatização (PND), que só ganhou fôlego, em 1991, com a privatização da Usiminas.

No âmbito fiscal, foram promovidas alterações tributárias⁷³ que tiveram como foco o aumento da arrecadação e consistiram prioritariamente em elevação de alíquotas, mudanças na forma de cálculo ou antecipação do recolhimento. Foi implementada uma política de corte de gastos por meio da contenção salarial do funcionalismo público federal, paralisação dos investimentos da União e redução dos gastos sociais. Houve ainda redução nos pagamentos de juros sobre a dívida interna, os salários do funcionalismo foram corrigidos abaixo da inflação e as despesas de custeio e investimento foram reduzidas em 30% relativamente a 1989.

A reforma monetária teve como aspecto crucial o bloqueio de depósitos, que deveriam ficar presos por 18 meses e serem liberados, a partir de setembro de 1991, em 12 parcelas⁷⁴. Permitiu-se, no entanto, que as dívidas com órgãos públicos ou as contraídas antes da implementação do plano fossem pagas com o dinheiro bloqueado (ZINI JR., 1993, pp. 308-316). Embora o governo tenha conseguido alcançar o superávit operacional, fracassou no seu principal objetivo, o controle da inflação.

Em janeiro de 1991, foi implementado o Plano Collor II, cujas principais medidas foram o congelamento de preços e salários, corte de 10% nas despesas correntes do

⁷¹ Foram extintas a Embrafilme, a Portobrás, a Siderbrás, Departamento Nacional de Obras e Saneamento, entre outras.

⁷² É importante destacar que apesar da reforma administrativa implementada por Collor, os gastos da administração pública com pessoal, bens e serviços não caíram e chegaram a 15,6% do PIB em 1990. No período 1986 – 1988 correspondiam a 11,8%. Segundo Zini Jr., isto ocorreu devido ao aumento das despesas estaduais e municipais. (ZINI JR., 1993, p. 312).

⁷³ Instituiu-se o IOF, o Imposto de Renda sobre os ganhos reais líquidos nas transações na bolsa de valores e a regulamentação da cobrança de imposto de renda (IR) sobre a propriedade rural. Foram elevadas as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industriais (IPI) sobre bebidas e bens supérfluos e do IR sobre o lucro das exportações de manufaturados. Do ponto de vista das despesas, foram eliminados os incentivos fiscais à informática, cultura e à formação profissional e extintos órgãos e ministérios (APPY, 1993, p. 36).

⁷⁴ O Presidente do BNDES, Eduardo Modiano, em entrevista à Revista *Veja* defendeu o plano de estabilização e se apresentou como um de seus mentores. “Não houve exagero no bloqueio de cruzados novos. Era melhor errar por baixo, bloqueando uma quantidade de recursos maior do que a necessária e deixar que o mercado e as decisões do governo aumentassem esse volume de cruzados em circulação. Já houve algumas liberações autorizadas por Brasília e alguns vazamentos na troca de cruzados novos por cruzeiros. Prevíamos que isso aconteceria. Por isso mesmo, precisávamos começar com uma quantidade de cruzeiros bem pequena em circulação, talvez abaixo mesmo daquela em que a economia funciona sem constrangimentos. Agora, o volume de cruzeiros está alcançando o nível adequado” (MODIANO, 1990, p. 4).

governo, a desindexação da economia e a introdução de mudanças no mercado financeiro, como a extinção do *overnight*, criação do Fundo de Aplicações Financeiras (FAF) e elevação do IOF (Imposto sobre Operações Financeiras). O plano falhou no combate à inflação e no equacionamento do problema fiscal, o que levou à substituição, em fevereiro de 1991, da ministra Zélia Cardoso de Mello e de sua equipe por Marcílio Marques Moreira⁷⁵. O novo ministério avançou na liberalização comercial e financeira, na desregulamentação de preços e encaminhou as negociações da dívida externa nos moldes preconizados pela comunidade financeira internacional. O próprio ministro menciona que o paradigma para renegociação da dívida era o Plano Brady⁷⁶: “Nós tínhamos portanto um paradigma, que lá eles chamam de *template*, que era o modelo Brady”(MOREIRA, 2001, p. 313)⁷⁷.

O Plano Brady representou um avanço, porque reconheceu a necessidade de se reduzir parte da dívida externa, mas tinha como pressuposto a colaboração dos países devedores com o FMI e o Banco Mundial. Os últimos concederiam empréstimos desde que os países endividados liberalizassem seus mercados. Este era também o pré-requisito para que a dívida fosse reduzida. Mônica Baer (1989) revela que as autoridades norteamericanas, japonesas e alemãs defendiam, como contrapartida das medidas do Plano Brady, a remoção dos obstáculos ao livre fluxo de comércio e investimento e a eliminação de práticas discriminatórias em relação ao capital estrangeiro, além de reformas no sistema

⁷⁵ Com a saída de Zélia Cardoso de Mello, houve um esvaziamento da equipe econômica, que se demitiu com a ministra. Marcílio Marques Moreira montou uma nova equipe, da qual faziam parte: Pedro Malan (negociador – chefe para a dívida externa), Roberto Guimarães (Secretário do Tesouro), Luiz Fernando Wellisch (secretário da Fazenda), Roberto Macedo (secretário de Política Econômica), Nelson Carvalho (Diretor de fiscalização), Gustavo Loyola (Diretor de Normas), Cincinato Rodrigues de Campos (Diretor Administrativo), Pedro Parente, Martus Tavares (Secretário Adjunto de Política Econômica), Alcides Tápia, José Gregori, Cláudia Costin, Sérgio Cutolo, Francisco Gros (Banco Central) e Armínio Fraga. (MOREIRA, 2001, p. 271). O presidente do BNDES, Eduardo Modiano e sua equipe, permanecem no comando do Banco.

⁷⁶ O Plano Brady continha as seguintes diretrizes: 1-) Países devedores deveriam, colaborar com o FMI e o Banco Mundial e adotar políticas orientadas para o crescimento, encorajando o fluxo de investimentos estrangeiros, fortalecendo a poupança interna e promovendo o retorno de capitais depositados no exterior, 2-) Deveriam também manter programas viáveis de conversão da dívida, permitindo que investidores internos participassem das transações para repatriar capitais depositados no exterior, 3-) O FMI e o Banco Mundial proporcionariam apoio financeiro para conversão de empréstimos bancários em novos títulos e para recompra de débitos, 4-) Os bancos comerciais proporcionariam créditos comerciais e empréstimos para projetos, 5-) Governos credores reestruturariam suas demandas mediante o Clube de Paris, proporcionando suporte financeiro adicional para os devedores que desejassem a redução da dívida e mantivessem mercados abertos. Além disso, reduziriam os impedimentos contábeis, tributários e de regulamentação para a redução da dívida. O objetivo era diminuir, em média, 20% do seu valor (SANDRONI, 2005, p. 648).

⁷⁷ Pedro Malan e Armínio Fraga conduziram o processo de negociação da dívida.

financeiro dos países endividados e a sustentação de programas de conversão da dívida em investimento (BAER, 1989, p. 99).

O cenário internacional restritivo e as pressões norte-americanas não eram novidade e predominavam desde o início da década de 1980. Ricardo Sennes (2003) relata que fatores internacionais como o rompimento das regras econômicas vigentes desde o pós-guerra, as mudanças tecnológicas nos anos 1970 e 1980, a distensão estratégica e o final da guerra fria restringiram substantivamente os comportamentos e as opções das Potências Médias recém-industrializadas, entre as quais se incluía o Brasil. Nesse sentido, as políticas norte-americanas foram decisivas.

No início da década de 1980, os Estados Unidos optam por abandonar a política de tratamento privilegiado para todos os países subdesenvolvidos e passam a distingui-los, a partir de parâmetros de graus e tipos de desenvolvimento. Decidem conceder vantagens apenas aos países considerados realmente subdesenvolvidos ou àqueles países em que tinham interesse estratégico, categorias em que o Brasil não estava inserido. Os conflitos foram permanentes e implicaram sanções comerciais por parte dos Estados Unidos, que ainda pressionaram, através de órgão multilaterais como o GATT, o FMI e o Banco Mundial. Estabeleceram-se negociações cruzadas e essas organizações passaram a exigir, dos países em desenvolvimento, políticas econômicas e comerciais que envolviam liberalizações unilaterais (SENNES, 2003, pp. 68-73). O quadro tornava-se mais dramático, porque o contexto era de grande vulnerabilidade brasileira, decorrente dos dois choques do petróleo (1973 e 1979), da crise da dívida e da necessidade de ampliar as exportações, num ambiente de intensas pressões para a modificação da conduta comercial (política tarifária e de subsídios, barreiras não tarifárias) brasileira (SENNES, 2003, pp. 88-89).

De acordo com Sennes, o Brasil não contava com meios que lhe permitissem resistir e as concessões brasileiras tiveram início em 1982, quando o país foi compelido a aderir ao código de subsídios agrícolas. O segundo marco foi a aceitação da inclusão dos novos temas (comércio de serviços e bens de alta tecnologia e propriedade intelectual) na Rodada Uruguai do Gatt. O terceiro se deu em 1987, quando o Brasil se aproximou dos Estados Unidos para exigir flexibilização da CEE no comércio de produtos agrícolas e atenuou sua posição de bloqueio sistemático às negociações (SENNES, 2003, pp. 106-107). A partir de 1988, o Brasil cede na questão comercial. Caem algumas proteções não

tarifárias e as concessões de importações são outorgadas automaticamente. Restringem-se as proteções não tarifárias e reduzem-se de 2.400 para 1.200 os produtos que não poderiam ser importados. A abertura consolida-se em 1990, quando se elimina o limite de importações por empresa e o exame do similar nacional (SENNES, 2003, p. 99).

A política econômica e a renegociação da dívida, empreendidas durante o governo Collor, tornam claras as características da reestruturação econômica global em curso nas décadas de 1980 e 1990. Ou seja, um processo que, conforme assinala Cruz, ocorre simultânea e interdependentemente no nível nacional e internacional e nos diferentes setores de atividade. No âmbito nacional, implica a definição de um novo conjunto de regras institucionais baixadas por segmentos do aparelho estatal. Na arena internacional, emana de negociações que incorporam grupos privados e são conduzidos por Estados ou instituições supranacionais (FMI e Banco Mundial) (CRUZ, 2007, p. 34).

No cruzamento desses planos, temos uma multiplicidade de locais institucionalmente recortados, arenas de negociação e conflito, relativamente autônomos, mas interligados. Organizações internacionais, ramos e agências do aparelho de Estado, parlamentos e casas legislativas com suas respectivas comissões temáticas. Quando observamos o processo de reorganização em seu conjunto, vemos quão desconhecidos podem ser os deslocamentos que se produzem nesses espaços, e como eles são mutuamente relacionados (CRUZ, 2007, p. 37).

Diniz descreve muito bem o processo de transformações da ordem interna que as reformas econômicas implicam e destaca que a política econômica e os planos implementados por Collor foram experimentos de “reforma pelo alto”, em que a mudança se dá pela via administrativa, pois a via política é percebida como portadora de vícios e perversões, que comprometeriam a perfeição, a virtude e a eficácia do enfoque técnico. O estilo tecnocrático prevaleceu, sob a justificativa de neutralidade e eficiência, na formulação e implementação das medidas. A ausência de diálogo e de negociação marcou as relações com os partidos e o Congresso, vistos como adversários políticos, prevalecendo o enclausuramento burocrático e a inacessibilidade ao núcleo central decisório (DINIZ, 1999, pp. 189-191).

Munindo-se de poderes ilimitados de intervenção na ordem econômica e na vida social, na guerra contra a inflação, o presidente Collor impôs ao país, através da Medida Provisória, um pacote econômico que

transgrediu preceitos constitucionais, violou garantias e direitos básicos de cidadania, por meio de medidas como o confisco de cerca de 70% a 80% do total dos ativos financeiros, determinando de fato a suspensão do estado de direito. Em nome do Estado mínimo, ilustrando de forma paradigmática o paradoxo neoliberal, aprofundou a centralização e a concentração de poderes na alta burocracia, estabelecendo um governo plenipotenciário (...) A promulgação, e entrada imediata em vigor, do conjunto das MPs que instituíram o Plano Collor I produziria efeitos avassaladores na economia e na sociedade, inviabilizando de fato qualquer reação do Congresso, dado o alto custo político de uma ação de veto (DINIZ, 1999, pp. 183-184).

Com Marília no comando da economia, a inflação estabilizou-se em torno de uma taxa de 22% no período de setembro de 1991 até setembro de 1992, chegando a 28% em dezembro de 1992, mas, de modo geral, os resultados econômicos da era Collor não foram muito exitosos. Se, por um lado, se alcançou superávit operacional e também comercial (US\$ 10 bilhões entre 1990 e 1991 e US\$ 15 bilhões em 1992), por outro o PIB apresentou sucessivas quedas (4% em 1990, 0,8% em 1991 e 1,5% em 1992). A dívida mobiliária expandia-se a taxas de juros de 405% nominais, os salários sofriam perda média de 30% a 40% e o número de desempregados aumentou 141% em relação a dezembro de 1990 (TAVARES, 1993, p. 156).

Houve importantes mudanças na política de comércio exterior, pois foram eliminados os controles quantitativos sobre as importações, reduzidos os índices de nacionalização de uma série de produtos industriais, eliminadas as tarifas para insumos industriais sem produção interna similar, amenizados os controles sobre produtos eletrônicos e de importação e estabelecido um cronograma de rodadas regulares de redução tarifária para o período 1991 a 1994, com o objetivo de alcançar uma alíquota tarifária média de 14%. Adotou-se o câmbio flutuante.

O programa de privatizações foi um dos alicerces da política macroeconômica do governo Collor e peça-chave do ajuste fiscal por ele pretendido, pois seu principal intuito era contribuir para a redução da dívida pública e para o saneamento das finanças públicas. Entrou em vigor por meio da Medida Provisória 155, aprovada em 12/04/1990, e transformada na Lei 8.031 do mesmo ano. A mudança na equipe econômica não abalou a credibilidade do programa de privatizações, mas reforçou sua autonomia e fortaleceu o

BNDES⁷⁸, que, além de gestor do programa e do FND (Fundo Nacional de Desestatização), assumiu a comissão diretora, pois seu presidente (Eduardo Modiano) passou a comandá-la. Não é por acaso que o Banco assume papel de protagonista nas desestatizações. Desde a década de 1970, ele empreendia ações pró-empresa privada e antiestatais⁷⁹. Além disso, na segunda metade da década de 1980, o Banco montou a estrutura e geriu as desestatizações, sendo a primeira realizada em 1987⁸⁰. Do mesmo modo, naquele momento já defendia o investimento privado no setor de infraestrutura e atribuía a si o papel de incentivar e criar mecanismos que viabilizassem a participação da iniciativa privada (COSTA, 2003, p. 96).

Aqui vale destacar quem foram os interlocutores do BNDES nas privatizações do governo Collor. Para reunião sobre privatização e investimento no Brasil, estiveram no Banco, em junho de 1990, o secretário do Comércio dos Estados Unidos, Robert Mosbacher, o embaixador norte-americano no Brasil, Richard Melton, e um grupo de empresários de setores de tecnologia de ponta. No mesmo mês, o Banco realizou um seminário internacional sobre privatização⁸¹, que contou com a participação de personalidades importantes e comprometidas com a agenda liberalizante, tais como, no momento, o chefe da Divisão de Operações de Comércio e Finanças do Departamento do Brasil no Banco Mundial, Demetris Papageorgiou; o assessor de Margaret Thatcher, Alan Walters; o ex-secretário de Economia do Ministério da Economia da Espanha, Guillermo de La Dehesa; o membro do Banco Mundial e professor da Universidade Católica do Chile, Dominique Hachette; e de Alberto Pera, do Instituto para a Reestruturação Industrial da Itália. É impossível deixar de notar que os “escolhidos” para debater o tema das

⁷⁸ Apesar da demissão de toda a equipe econômica, Eduardo Modiano permanece no comando do Banco.

⁷⁹ Em 1976, por exemplo, o Banco opusera-se à criação da Açominas e da Valesul (estatal do setor de alumínio). Além disso, Marcos Vianna, na época presidente do Banco, levou ao Conselho de Desenvolvimento Econômico uma proposta, formulada pela instituição, de desestatização de várias empresas públicas. (COSTA, 2003, pp. 38 e 39).

⁸⁰ Em 1987, foram privatizadas a Companhia de Tecidos Nova América, Máquinas Piratininga, Máquinas Piratininga do Nordeste e Siderúrgica Nossa Senhora Aparecida. No ano seguinte, a Sibra, Aracruz Celulose, Celpag, Caraíba Metais e Cimental Siderurgia. Em 1989, a Cimetal, Cia Brasileira do Cobre – CBC, Cia de Celulose da Bahia – CCB, Cia Ferro e Aço de Vitória - Cofavi e Usina Siderúrgica da Bahia – Usiba. (COSTA, 2003).

⁸¹ Os temas discutidos no seminário foram: “Determinação de prioridades e estratégia de privatização”, “A participação dos bancos privados internacionais no processo de privatização”; “Preparação das empresas para privatização”; “Período pós-privatização: avaliação *ex-post*” e o sistema de leilões utilizados nos diversos países (Relatório do BNDES, 1990, p. 50).

privatizações são os representantes de instituições que as incentivavam⁸² ou de países comprometidos com as reformas liberalizantes e interessados na sua efetivação nos países periféricos (Relatório do BNDES, 1990, p. 50). No relatório do BNDES de 1990, está muito claro o modo como o BNDES concebe as privatizações e seus objetivos:

Na realidade, o objetivo principal do programa de desestatização consiste em mudar a posição estratégica do Estado na economia brasileira e deve ser considerado como parte de um amplo e ambicioso plano de modernização. **Os resultados obtidos com a venda das empresas estatais deverão ser inteiramente destinados à redução da dívida pública, aliviando em bases permanentes o serviço da dívida interna para o governo.** Com as privatizações, o governo espera promover também expressivos **ganhos de eficiência na produção e na alocação de recursos na economia.** Liberado da obrigação de realizar novos e expressivos investimentos no setor produtivo, o governo poderá concentrar esforços em suas atividades essenciais, tais como educação, saúde pública, segurança nacional e cumprimento das leis. (Relatório do BNDES, 1990, p. 5, grifos meus).

A estrutura institucional do PND era formada pela comissão diretora, comitê gestor do programa; empresas de consultoria; e auditores independentes. A **comissão diretora** era composta por até doze membros (sete do setor privado, quatro do governo), aprovados pelo Congresso Nacional e nomeados pelo Presidente da República. Suas principais atribuições eram propor ao Presidente da República a inclusão de empresas no PND, fornecer linhas mestras e regulamentos e aprovar ajustes de natureza operacional contábil, jurídica e financeira, necessários ao projeto de privatização. A coordenação geral de todos os processos de desestatização foi realizada por um **comitê gestor**, composto por todos os diretores e por cinco superintendentes do Sistema BNDES⁸³. Sua função era dar apoio administrativo e operacional à comissão diretora; estabelecer as exigências necessárias para o registro das empresas de consultoria e auditoria e contratá-las mediante licitações públicas e coordenar o trabalho dos auditores e consultores no processo de privatização. O

⁸² As observações de Cruz (2007) sobre o papel das instituições multilaterais nas reformas liberalizantes merecem destaque: “...é no circuito das instituições internacionais voltadas ao financiamento e ao fomento das economias ‘atrasadas’ que vicejam as concepções normativas sobre as mudanças necessárias para garantir o ‘desenvolvimento’. O Banco Mundial aparece como protagonista nesta história. (...) A trama, porém, envolve ainda vários coadjuvantes: bancos regionais como o Banco Asiático de Desenvolvimento e seu congênere americano- o BID; agências especializadas das Nações Unidas, como a Unesco, o Unicef, a Unido e a Unctad, e outros organismos também vinculados à ONU, como a Cepal” (CRUZ, 2001, p. 74).

⁸³ O Sistema BNDES inclui o BNDES, a BNDESPAR e a Finame.

Banco instituiu ainda **Grupos de Trabalho (GTs)** coordenados por diretores do BNDES e compostos cada um por, no mínimo, sete técnicos, em tempo parcial, encarregados de acompanhar a execução dos processos de desestatização. Para apoiar os trabalhos dos GTs, foram formados um **gabinete de apoio ao PND**, um **comitê jurídico** e **três comissões** com finalidades específicas: **cadastramento, licitação e divulgação**”. (Relatório do BNDES, 1991, p. 38).

As **empresas de consultoria** faziam a avaliação econômica da empresa a ser privatizada, recomendavam um preço mínimo e sugeriam o modelo de venda. Eram realizadas duas avaliações independentes. A primeira restringia-se ao aspecto econômico e o objetivo era indicar o preço mínimo de venda. Já a outra fazia também uma avaliação patrimonial da empresa e a montagem e execução do processo de desestatização. Sugeria a sistemática para alienação das ações, atuava junto ao mercado de capitais, identificava potenciais interessados, preparava informações a terceiros, acompanhava e assessorava o procedimento de venda e fazia a auditoria especial da empresa. Os **auditores independentes** acompanhavam o processo de privatização com a tarefa de certificar a lisura do processo e o cumprimento das regras do processo (Relatório do BNDES, 1991, p. 38).

De acordo com Ben Schneider (1992), Collor (e também sua equipe no BNDES) tentou isolar e despolitizar o processo de privatização, demonstrando aversão à política e à negociação. A estrutura institucional do PND é um exemplo disso, pois ainda que a comissão diretora contasse com membros do setor privado, a definição do modelo, o processo e as decisões estavam centralizados no BNDES e nas empresas de consultoria. Nesse sentido, Sérgio Prado observa (1993):

(...)o modelo institucional adotado para a condução do PND alijou o Congresso e excluiu a participação ativa da burocracia estatal nas decisões do processo. Posteriormente, com o avanço do programa, a própria comissão de desestatização acabou perdendo espaço para o BNDES. Este, de gestor do FND, passou a liderar a condução do programa quase que isolada e autonomamente. Em paralelo, as consultorias ganharam destaque nas avaliações econômico-financeiras e na definição da modelagem financeira (PRADO, 1993, p. 96).

As empresas estatais podiam participar dos leilões das empresas, mas o limite de participação não poderia ultrapassar 15% do capital com direito a voto. O capital estrangeiro não podia exceder o limite de 40% do capital votante da empresa privatizada (Relatório do BNDES, 1991, p. 43). Modiano afirma que, embora a limitação de participação de 40% do capital estrangeiro, a obrigatoriedade de que o investimento feito numa empresa estatal ficasse dentro do país por um prazo de seis anos e o desconto prévio nos títulos da dívida externa de 25% para aplicação no programa de privatização fossem desestímulos à participação do capital estrangeiro na aquisição das empresas estatais, havia compensações, como a tradição capitalista do país, os recursos naturais e o mercado consumidor, que tornavam as estatais atrativas (MODIANO, 1992b, p. 6)

Entre os anos 1990-1992, foram efetivadas dezoito privatizações de empresas dos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes, das quais quinze foram realizadas quando Collor ainda estava no governo⁸⁴.

Não é possível compreender o modelo financeiro definido para as privatizações na era Collor sem considerar o objetivo fiscalista do programa. O modelo envolvia o lançamento de Certificados de Privatização (CPs)⁸⁵, que obrigavam a participação do setor financeiro no processo de privatização. Schneider (1992, p. 15) destaca que esse foi um dos elementos mais engenhosos e originais do Plano Collor. Por meio de decreto, o governo obrigou as instituições financeiras a comprarem os CPs, só utilizáveis na aquisição de empresas estatais. Segundo Prado (1993), a compra compulsória dos CPs pelas instituições financeiras representava receita antecipada de privatização, independente das negociações de compra. Como os títulos sofreriam, ao longo do tempo, deterioração no seu valor de face, os portadores eram obrigados a se livrar rapidamente deles.

⁸⁴ As empresas privatizadas no governo Collor foram: Usiminas (24/10/1991), Celma (01/11/1991), Mafersa (11/11/1991), Cosinor (14/11/1991), SNBP (14/01/1992), Indag (23/01/1992), Piratini (14/02/1992), Petroflex (10/04/1992), Copesul (15/05/1992), Álcalis (15/07/1992), Companhia Siderúrgica Tubarão-CST (16/07/1992), Nitroflex (06/08/1992), Fosfertil (12/08/1992), Polisul (11/09/1992) e Companhia Industrial de Proliproleno-PPH (29/09/1992). No final de 1992, quando Collor já estava afastado do governo, foram privatizadas também a Goiásfertil (08/10/1992), a Acesita (22/10/1992) e a Companhia Brasileira de Estireno-CBE (02/12/1992) (Relatório do PND, 1994, pp. 56-57).

⁸⁵ Os Certificados de Privatização (CPs) eram títulos nominativos e inegociáveis, emitidos pelo Tesouro e de aquisição compulsória aos bancos, sociedades seguradoras e de capitalização e fundos de pensão. No Relatório do BNDES de 1990, afirma-se que a instituição elaborou, como parte das atribuições de suporte técnico ao PND, estudo e proposta para a compatibilização e para a sistemática de utilização das diferentes moedas que serviriam para a aquisição de ações no âmbito do programa – o cruzeiro, os cruzados novos, os Certificados de Privatização, as dívidas de médio e longo prazos das empresas em privatização, bem como de suas controladoras e os DFAs (Deposit Facility Agreement) (Relatório do BNDES, 1990, p. 48).

A justificativa de Eduardo Modiano para esse arranjo é, no mínimo, curiosa e merece ser mencionada. Primeiro, porque demonstra claramente que, embora posteriormente tenha cedido, havia pouca disposição do governo à negociação. Segundo, porque sua trajetória profissional em instituições financeiras⁸⁶ parece contradizer o custo que ele considerava necessário e justo impor ao setor.

Quanto aos Certificados de privatização, eles foram criados como uma forma de o setor financeiro contribuir com o crescimento do setor produtivo. **O setor financeiro foi o que mais cresceu com a inflação alta** que vivemos nos últimos anos. Por isso, **vamos transferir recursos do setor financeiro para o setor produtivo, compulsoriamente** (MODIANO, 1990a, p. 6 – grifos meus).

As instituições financeiras, no entanto, questionaram judicialmente a aquisição compulsória dos títulos e pressionaram o governo para alterar suas regras. O governo permitiu o parcelamento do montante a ser adquirido pelas instituições em seis cotas mensais e flexibilizou as regras para sua aquisição. Admitiu ainda que os títulos fossem negociados na bolsa e autorizou os bancos a trocar os certificados por dívida vencida da União.

Como formas de pagamentos do PND, além dos CPs, eram aceitos os cruzeiros, cruzados novos e dívidas vencidas da União, mas as pressões foram tão substantivas que, temendo o fracasso do programa, o governo cede e passa a aceitar todas as moedas (Créditos e Títulos da Dívida Externa, Títulos da Dívida Agrária, Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento, Debêntures da Siderbrás etc.) em seu valor de face. A única exceção eram os títulos da dívida externa, nos quais estava previsto deságio de 25%⁸⁷. Com os CPs, o governo esperava arrecadar US\$ 8 bilhões, mas alcançou apenas 6% da meta original (US\$ 480,3 milhões). Prado observa que de um enfoque centrado no ajuste patrimonial compulsório, via Certificados de Privatização, instituiu-se um esquema voluntário de troca patrimonial, de modo que, no final de 1991, havia um elenco de

⁸⁶ Adiante apresentaremos a trajetória profissional de Modiano.

⁸⁷ Até 1992, arrecadou-se US\$ 4.046 milhões. A distribuição das moedas utilizadas no âmbito do PND foi a seguinte: Certificados de Privatização (27,3%), Dívidas Securitizadas da União (25,5%), Debêntures da Siderbrás (19,2%), Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento (14%), Títulos da Dívida Agrária (8,4%), Letras Hipotecárias da CEF (2,6%), Títulos da Dívida Externa (1,7%), Cruzeiros (1%) e Cruzados Novos (0,3%) (Relatório do BNDES, 1992, p. 42).

passivos públicos internos e externos habilitados a se converterem em ações de empresas estatais (PRADO, 1993, pp. 97-103). Schneider considera que o programa de privatização subordinou-se à “obsessão fiscal” e adotou uma estratégia política global essencialmente negativa, pois buscou-se minimizar perdas ao invés de maximizar ganhos.

No *front* da estabilização, o programa de privatização pouco ajudou o malfadado Plano Collor. O governo empenhou-se em quebrar as expectativas inflacionárias, em particular pela promessa de equilibrar o orçamento, associando sempre privatização à redução do déficit e consequente estabilização. Essa vinculação configurou um tiro pela culatra, dado que os porta-vozes do governo viram-se forçados a reduzir paulatinamente o valor das receitas esperadas com as vendas para o ano de 1990, que era o período crítico do ponto de vista das expectativas inflacionárias (...) Além do equívoco do governo de amarrar a privatização a políticas fiscais de curto prazo, o compromisso de usar o produto das vendas para saldar sua dívida dificilmente inspiraria algum apoio. Como destacamos anteriormente, os que poderiam ser beneficiados com uma redução da dívida pública não se sentiriam incentivados a se organizar para apoiar a medida (SCHNEIDER, 1992, pp. 14-15).

Por fim, percebe-se que, ao conduzir o programa de privatizações, o BNDES ganhou papel estratégico, pois foi direcionado para o auxílio à concretização dos objetivos do plano de estabilização. Nota-se também que a questão central do governo era muito mais reduzir o papel do Estado do que redirecioná-lo e definir um novo padrão de desenvolvimento. Nesse sentido, o próximo item nos ajudará a compreender a relação entre a política industrial e a política macroeconômica do período, assim como o lugar ocupado pelo BNDES nesse contexto.

2.2 - A POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO COLLOR

Vimos que, no governo Collor, o BNDES foi um dos alicerces da política de estabilização. Este é um aspecto novo e importante da sua trajetória. Até então, suas ações e seu papel estratégico referiam-se à centralidade ocupada nas políticas industriais e de desenvolvimento. Neste tópico, explicitaremos as características e a dinâmica da política industrial nesse governo, pois trata-se de um “campo” da ação governamental diretamente vinculado à atuação do Banco e, portanto, privilegiado para compreender sua performance.

Explicitaremos as congruências e incongruências entre as medidas de política industrial implementadas e as sugeridas pelo BNDES, tal como a relação destas medidas com as metas do plano de estabilização, a fim de desvendar a “trama” governamental em que a instituição se insere. Pretende-se compreender como o Banco respondeu (ou foi “chamado” a responder) aos desafios prementes do governo. Neste sentido, confrontaremos os propósitos prioritários do governo com os objetivos institucionais e o desempenho concreto do BNDES, a fim de compreender o seu lugar nesse cenário.

As Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior são anunciadas, em 26/06/90, por meio da Portaria 363 do MEFP. Seu foco era a capacitação tecnológica para gestão e a busca de competitividade das empresas brasileiras, que seriam alcançadas por meio de três instrumentos: 1-) revisão dos sistemas de incentivos ao investimento, à produção e à exportação; 2-) apoio maciço à capacitação tecnológica de empresas nacionais; e 3-) promoção de indústrias nascentes em áreas de alta tecnologia (SUZIGAN, 1991, p. 340). Antes disso, as Medidas Provisórias 158 e 161 já haviam estabelecido a liberalização das importações⁸⁸ e a eliminação de barreiras não tarifárias e suspenso grande parte dos incentivos fiscais e subsídios⁸⁹. (Rua & Aguiar, 1995, pp. 261-262). A reforma tarifária envolvia a redução, até 1994, da tarifa média de 35% para 20% e a dispersão de tarifas que oscilariam entre zero e 40%. As tarifas mais altas estavam nos setores intensivos em tecnologia como bens de informática (40% em 1991), química fina (entre 20% e 30%) e máquinas-ferramenta com controle numérico (25%)⁹⁰ (DINIZ, 1994, p. 282).

⁸⁸ Foi abolida uma lista de 1.200 produtos, cuja importação estava proibida.

⁸⁹ A Medida Provisória 158 estabeleceu: “a-) a revogação das isenções/reduções do imposto de importação e do IPI para importação de máquinas, equipamentos, matérias primas, componentes, etc., através dos chamados Regimes Especiais de Importação, inclusive no âmbito da SUDENE e da SUDAM, ressalvando as importações ao amparo da Lei de Informática e, no caso específico da SUDAM, as importações de matérias primas, componentes etc., garantidas pela constituição; b-) revogação do decreto-lei que autoriza a formação de Zonas de Processamento de Exportações (o Congresso substituiu a revogação do decreto-lei por suspensão por 180 dias); c-) a redução de 50% do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e sua extinção a partir de 1º de janeiro de 1991, juntamente com o Adicional de Tarifa Portuária (ATP)” (SUZIGAN, 1991, p. 341).

⁹⁰ A Medida Provisória tinha em vista, na reforma das tarifas aduaneiras, a seletividade setorial: “reduzir as alíquotas e seu grau de dispersão, com o cuidado da seletividade setorial de forma a maximizar o impacto favorável da liberalização das importações sobre as receitas cambiais líquidas, privilegiando-se os bens finais, para os quais a redução do preço de importação não resulte em sensível elevação da demanda, e insumos e componentes, cuja produção doméstica seja particularmente ineficiente” (SUZIGAN, 1991, p. 341).

Para efetuar tais mudanças e elaborar a proposta de política industrial, o Ministério da Economia contou com a assessoria de um grupo, liderado por Winston Fritsch e que contava com a participação de Gustavo Franco, Wilson Suzigan, José Roberto Mendonça de Barros, Eduardo Augusto Guimarães e Fátima Dibb⁹¹. Este grupo chegou a redigir a Medida Provisória 158, mas depois se afastou do processo de formulação e implementação da Política Industrial, como ilustra a declaração de Fritsch:

Esse estudo foi feito *al tiro*, como dizem os italianos. Ele foi pedido pela Ministra Zélia numa terça-feira e na sexta-feira estávamos com ela no Rio, logo depois de uma viagem à Europa, em fevereiro. Em uma semana, o documento foi apresentado a ela em Brasília e depois do carnaval foi discutido com o Presidente que o aprovou. Somente depois nós escrevemos a Medida Provisória 158 e a exposição de motivos. É bom que se diga que foi muito fácil fazer esse trabalho, porque o grupo responsável por ele já tinha feito algo semelhante na campanha de Mario Covas, o documento teve o caráter de uma contribuição, atendendo a um pedido de Zélia, que ainda não era ministra. O que há de semelhante entre esse estudo e a política propriamente dita é a idéia da introdução de maior eficiência, que representa uma grande ruptura com o passado. Com essa política, o Estado tem o papel importantíssimo de fomentar a competitividade (...) a idéia do estudo foi acabar com os incentivos fiscais e concentrar-se nos incentivos creditícios, voltados em grande parte para a capacitação tecnológica das empresas nacionais (...) Acho que a equipe do governo tem algumas pessoas, como o Luiz Paulo Vellozo Lucas, entusiasmadas em reformar a política industrial (...) **A implementação da política ocorrerá muito em função do modo como o BNDES atuará** e do modo como a liberalização comercial será feita (FRITSCH, 1990a, p. 7 – grifos meus).

Cabe destacar que a proposta do grupo de Fritsch tinha em vista o fim dos incentivos fiscais, mas a permanência dos incentivos creditícios, que deveriam direcionar-se para o desenvolvimento da capacitação tecnológica das empresas⁹². Além disso, considerava que a redução da proteção e o aumento da exposição da indústria à competição não deveriam ocorrer no contexto de recessão. Fritsch (1991) criticou a despreocupação do

⁹¹ É importante destacar que esta última compunha o corpo técnico do BNDES, sendo membro do Deplan e chefe do Departamento de Estudos do Banco.

⁹² Em entrevista à revista Rumos e Desenvolvimento, Fritsch declara: “O sistema de incentivos vai ser de natureza diferente e isso eu acho que é fundamentalmente positivo, embora para alguns setores ainda haja sentido ter incentivos especiais, sobretudo os novos de alta tecnologia. (...) Todos os incentivos, agora, estão voltados para aumentar a competitividade industrial (...) Eu acho que, nesses setores nascentes de alta tecnologia existe margem para incentivos discricionários mais seletivos. O ideal seria que, para a maior parte da indústria houvesse incentivos de caráter geral. E, idealmente, e aí vem a parte do financiamento – incentivos de crédito” (FRITSCH, 1990b, pp. 4-9).

governo em propor novos instrumentos de política industrial para preencher o vácuo deixado pela eliminação dos antigos, destacando as incertezas e o prejuízo que isso trazia para o planejamento das empresas, causando baixa propensão ao investimento e recessão mais aguda do que a necessária ao esforço de estabilização. Além disso, considerou pernicioso o fato de a liberalização do comércio não vir acompanhada de indicações sobre a velocidade da queda da tarifa média e da seletividade setorial.

(...) o anúncio do início da liberalização comercial foi feito a toque de caixa, no contexto do nervosismo que cercou a decisão de liberalização de preços domésticos e secundada por declarações de funcionários graduados do governo que brandiam a ameaça de liberalização para quebrar resistências setoriais à redução de margens de lucro. Esta visão míope do processo de liberalização é duplamente equivocada. Em primeiro lugar, porque, ao **pretender implementá-la de forma subsidiária ao programa de estabilização**, confunde uma reforma estrutural fundamental - e que, portanto, exige estabilidade de regras para produzir os efeitos esperados - com políticas de curto prazo. Em segundo lugar, porque o problema da resistência de cartéis ao controle de preços se trata com uma legislação antitruste adequada e não ameaçando os oligopólios renitentes com a autorização de surtos de importação intermitentes (FRITSCH, 1991, p. 346 – grifos meus)

Suzigan (1991) também faz considerações críticas, destacando que a estratégia de abertura ou liberalização da economia necessita de apoio à capacitação tecnológica da empresa nacional e à promoção do desenvolvimento de indústrias de tecnologia avançada.

A abertura ou liberalização indiscriminada, sem a âncora de uma política industrial e tecnológica que dê condições efetivas para a capacitação tecnológica da empresa nacional e proteção/promoção para o desenvolvimento das indústrias de tecnologia avançada, pode colocar o País ainda mais distante da fronteira tecnológica e à margem do processo de transformação da base produtiva capitalista que está elevando extraordinariamente a produtividade e a competitividade internacional dos países desenvolvidos e de alguns NICs (Newly Industrializing Countries) mais adiantados (...) cabe insistir que não é adequado abrir indiscriminadamente a economia. Deve-se, isto sim, racionalizar os sistemas de proteção e de promoção, estruturando-os de acordo com os objetivos da política industrial, reduzindo o grau de proteção/promoção onde há redundância e mantendo, ou até mesmo aumentando, a proteção às indústrias que se quer implantar ou consolidar (SUZIGAN, 1991, p. 342).

Havia divergências entre o grupo que originalmente formulou a proposta de política industrial (Wilson Suzigan, Winston Fritsch, Eduardo Guimarães, Gustavo Franco, José Roberto Mendonça de Barros e Fátima Dibb) e o composto por João Maia e Luis Paulo Vellozo Lucas⁹³, que ocuparam as secretarias de Economia e Política Industrial e saíram vencedores. Tullo Vigevani (1995) relata que a equipe econômica era favorável à eliminação de quaisquer restrições às importações e à redução da intervenção pública no setor de informática, entrando em confronto também com o Secretário de Ciência e Tecnologia, José Goldenberg, que defendeu estímulos ao aprimoramento tecnológico e apresentou uma lista composta de 64 produtos, cuja importação deveria ser proibida, pelo menos até 1995. João Maia propôs a redução dessa lista. Em outubro de 1990, a proposta de Goldenberg saiu vitoriosa, mas já em dezembro do mesmo ano enfraqueceu-se com o fortalecimento das posições do Ministério da Economia (VIGEVANI, 1995, pp. 335-336).

É importante destacar que dois técnicos oriundos do BNDES, Fátima Dibb e Vellozo Lucas, tiveram papel proeminente na formulação da política industrial do governo Collor, mas apresentavam concepções distintas em relação ao modelo a ser implementado. O grupo em que estava Fátima Dibb enfatizava a importância da capacitação tecnológica e do desenvolvimento de setores com alto potencial tecnológico, concebendo a abertura comercial atrelada a estas políticas. Já Vellozo Lucas estava imerso na lógica ortodoxa do Ministério da Economia e defendia uma abertura mais radical, sem que se privilegiassem setores específicos, e buscando, fundamentalmente, a reestruturação industrial, vista como meio primordial para alcançar a competitividade. Adiante, veremos que o Departamento de Planejamento do BNDES defendeu que se estabelecessem programas de incentivo a setores estratégicos e à capacitação tecnológica. No entanto, essas diretrizes não constaram das linhas de atuação do Banco, apresentadas nos relatórios da instituição dos anos 1990-1992. Perceber estas divergências internas nos ajuda a dimensionar a complexidade da atuação do BNDES e evidencia uma questão importantíssima a se refletir, qual seja: por que e como determinadas posições prevaleceram em determinados períodos.

Foram definidos como programas de incentivo à indústria o PACTI (Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria Brasileira), que estabeleceu metas para

⁹³ Luís Paulo Vellozo Lucas foi diretor do Departamento da Indústria e do Comércio do Ministério da Economia

aplicação de recursos em ciência e tecnologia, o PBQP (Programa Brasileiro de Qualidade e Competitividade), cujo objetivo era promover o desenvolvimento dos recursos humanos e de novos métodos de gestão, modernizar a infraestrutura tecnológica e aprimorar a articulação institucional entre o Estado, a indústria e o setor de ciência e tecnologia e o PCI (Programa de Competitividade Industrial), o qual pretendia estimular a competitividade em três níveis distintos: estrutural, setorial e empresarial⁹⁴ (DINIZ, 1999, pp. 145-146). O PCI previa também a isenção do IPI (Imposto sobre Produtos Industriais) e do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) sobre máquinas e equipamentos destinados à modernização da produção, além de concessão de benefícios creditícios e fiscais à exportação, por meio de programas como o PROEX (Programa de Financiamento às Exportações) e de instituições como o BNDES, que inaugurou uma linha de financiamento à exportação de bens de capital, o Finamex. Eliminava também a exigência de financiamento externo para a importação de máquinas e equipamentos e determinava a redução de 85% para 60% do limite máximo do índice de nacionalização requerido nas operações de órgãos e agências governamentais (DINIZ, 1994, p. 282).

A política industrial do governo Collor causou mudanças significativas no setor. Pesquisa realizada por Bielchowsky e Stumpo demonstrou que o impulso para uma racionalização radical veio dos prejuízos alcançados em 1990 e 1991, momento em que indústria passou pela maior crise de sua história. As expectativas de saída da crise eram muito negativas e o empresariado aceitava a abertura econômica como irreversível. Além disso, estavam cientes do atraso do Brasil em termos das práticas organizacionais modernas e dos desperdícios no processo produtivo de suas empresas, de modo que a racionalização se generalizou em cadeia e em grande velocidade⁹⁵.

⁹⁴ O PACTI foi lançado em 12/09/1990, o PBQP em 07/11/1990 e o PCI em 28/02/1991. (RUA & AGUIAR, 1995, p. 262).

⁹⁵ Segundo relatório produzido por Ricardo Bielchowsky para Cepal, as empresas dispensaram, em média, 20,1% dos empregados. O setor de equipamentos de transporte foi o que mais demitiu (29%), seguido pelo subsetor de eletrônica / telecomunicações, equipamentos elétricos e mecânicos, químico e de metalurgia, que dispensaram entre 20% e 23% dos funcionários. (BIELCHOWSKY, 2002)

O relatório se chama “Two studies on transnational Corporations in the Brazilian Manufacturing Sector: the 1980s and early 1990s e está publicado no *Desarrollo Productivo*, 18, Cepal e no livro *Investimento e Reformas no Brasil – indústria e infraestrutura nos anos 1990*. Ricardo Bielschowsky (coordenador) Brasília, IPEA/Cepal. Lia Haguenaer, João Carlos Ferraz e David S. Kupfer afirmam que entre finais dos anos 80 e 1992, houve queda de 20% no nível de emprego, nos setores de duráveis e commodities. O setor de

De modo geral, a reestruturação trouxe, segundo Bielchowsky & Stumpo, ganhos de produtividade de quase 40% no trabalho e, com exceção dos setores de fármacos e componentes eletrônicos, conseguiu-se manter intacta a estrutura produtiva anterior à abertura. Os autores notaram ainda que o Brasil apresentou mais capacidade de gerar saldos positivos na balança comercial do que países com estrutura econômica similar, como México e Argentina. Atribuem o melhor desempenho brasileiro a fatores como o tamanho do mercado interno, a complexidade das indústrias mecânica e eletroeletrônica ao final do processo de industrialização, o acúmulo de capital industrial, a abertura exportadora iniciada nos anos 70 e ampliada durante os anos 80, os elevados investimentos prévios das empresas multinacionais instaladas no país e o estreito contato com o resto do mundo (BIELCHOWSKY & STUMPO, 1996, pp. 181-182).

A análise de Luciano Coutinho esclarece o processo de adaptação e reestruturação do setor industrial à abertura comercial no início dos anos 90:

Nesse contexto de abertura com instabilidade, foi notável a capacidade de resposta defensiva demonstrada pelo sistema empresarial. Reestruturações incisivas e em vários casos brutais foram implantadas para reduzir o nível operacional de *braken even* ainda que isto significasse profundos cortes de pessoal, custos fixos e de administração. No chão de fábrica compactaram-se os processos de produção, com modificações dos *layouts* e racionalização dos fluxos, visando adotar as técnicas de *just in time* e reduzir ao máximo os estoques na linha. As atividades e segmentos auxiliares foram *terceirizados*, isto é, expulsos da estrutura e transformados em supridores externos. O resultado: notáveis ganhos de produtividade e significativa economia de capital de giro (...) As estratégias dos grupos econômicos foram em geral reorientadas, buscando-se concentrar as atividades nos respectivos *core business* abandonando-se (por venda ou por simples fechamento) as áreas de negócios consideradas não competitivas ou não – sinérgicas. Na maioria dos casos, esse movimento significou **desistir de áreas ou linhas – produtos de intensidade tecnológica mais elevada e maior risco mercadológico, substituindo-as por importações, particularmente no caso de componentes e equipamentos**. No plano da gestão financeira aprofundou-se a tendência que já vinha sendo firmemente adotada desde os anos 80 de minimizar os níveis de endividamento e de acumular liquidez para realizar ganhos de capital e de juros, buscando-se tirar proveito das extraordinárias oportunidades de efetuar operações de arbitragem financeira ou cambial (COUTINHO, 1996, p. 233 – grifos meus)

equipamentos foi o que mais demitiu, apresentando queda de 27,3% da mão de obra. Já o setor de indústrias tradicionais dispensou em média 13%. (HAGUENAUER, FERRAZ & KUPFER, 1996, p. 202).

Lia Haguenauer, João Carlos Ferraz e David Kupfer destacam que, na entrada dos anos 1990, a racionalização de custos foi funcional para um empresariado com baixa confiança na sustentabilidade do crescimento da economia e constituiu-se no fenômeno mais relevante na indústria brasileira. Mas se por um lado deu-se um impulso à reestruturação e racionalização tal como previa o PBQP, por outro não se obteve ganho em termos de investimento em P&D, como pretendia o PACTI. Ao contrário, os autores demonstram que não houve alteração dos investimentos das empresas de *commodities*, que mantiveram a mesma taxa do final dos anos 1980, entre 0,5 e 0,7% das vendas. Nos setores difusores de progresso técnico, houve queda do investimento em P&D, que não passou de 1% do faturamento das empresas (HAGUENAUER, FERRAZ, KUPFER, 1996, p. 204).

Alexandre Comin destaca que a política industrial do período Collor caracterizou-se pelo abandono de políticas verticais, que implicam condicionalidades, subsídios e regras discriminatórias em termos setoriais. Para o autor, o fim da reserva de mercado para informática e a instituição do PBQP é um bom exemplo dessa opção política. Poderíamos citar ainda o fato de os programas, de modo geral, voltarem-se para a modernização da produção, da infraestrutura, dos métodos de gestão ou para o estímulo à exportação e não para o desenvolvimento de setores específicos (COMIN, 1998, p. 29).

Para Brasília Sallum Jr., as políticas implementadas por Collor tinham em vista a preservação de ramos industriais que conseguissem mostrar vitalidade para competir abertamente numa economia internacionalizada. O parque industrial brasileiro se tornaria parte especializada de um sistema industrial transnacional. Buscava-se a integração liberal da economia doméstica ao sistema econômico mundial e abandonava-se a ideia de um Estado protetor contra a competição externa e condutor do desenvolvimento industrial (SALLUM Jr., 2001, p. 324).

Fábio Erber (1991), em entrevista à revista *Rumos do Desenvolvimento*, frisa as contradições entre a política de estabilização e a industrial. Enquanto a primeira era de natureza recessiva, a segunda buscava preservar o componente de fomento. Além disso, estavam desarticuladas, num contexto em que a política macroeconômica tinha peso maior.

(...)a política industrial precisaria estar integrada a um projeto de desenvolvimento de longo prazo. Esse projeto não está claro e isso tem repercussões muito grandes sobre a própria eficácia da política industrial.

Isso aparece de uma maneira mais clara nas contradições entre a política de estabilização e a política industrial. Quer dizer, temos uma política de estabilização de natureza recessiva e uma política industrial que inclui, certamente, um componente de fomento. Agora, o peso da natureza recessiva da política macroeconômica é maior do que o peso do componente de fomento ao desenvolvimento industrial. Se se pensa num campo de forças - o retorno da política macroeconômica em oposição ao retorno da política industrial - a força da política macroeconômica é muito maior do que a da política industrial (ERBER, 1991, p. 6)

Do mesmo modo, Carlos Pio observa que os objetivos da política industrial eram garantir a competitividade sistêmica da economia nacional, a qualidade do produto e a produtividade das empresas estabelecidas no país. No entanto, tais objetivos subordinavam-se às metas da política anti-inflacionária, privilegiando instrumentos de pressão sobre o setor privado, sem a contrapartida de incentivos para assegurar sua cooperação com as medidas do governo. De acordo com o autor, a política de estabilização, cujo foco era o controle de gastos e o aumento das receitas, implicou corte nos investimentos e o fim dos incentivos estatais ao setor privado.

É importante destacar que a política de estabilização não é necessariamente um entrave ao desenvolvimento de uma política industrial. Ao contrário, Fernando Fajnzylber (1992), economista da Cepal, estruturalista e, portanto, avesso ao monetarismo e à ortodoxia, considera que o requisito para a transformação produtiva é o controle prévio dos processos inflacionários e das situações de acentuado desequilíbrio fiscal. No entanto, a natureza do processo de ajuste não deve pôr em xeque a existência dos agentes produtivos (empresas de maior conteúdo tecnológico, institutos de pesquisa, profissionais e de mão de obra qualificada, empresas de engenharia e de departamentos de engenharia de grandes empresas públicas e privadas) que protagonizam a reestruturação industrial. (FAJNZYLBER, 1992, pp. 13-14).

Além disso, a política industrial propugnada pelo autor não está tão distante dos pressupostos do modelo proposto na Medida Provisória 158. Fajnzylber defende a incorporação do progresso técnico ao setor produtivo, a priorização dos subsetores que contribuem para incorporar e difundir o progresso técnico para o conjunto do setor produtivo e favorecem a inserção internacional por meio da elevação da produtividade e da competitividade (FAJNZYLBER, 1992, p. 15). Esse modelo permitiria solucionar o desafio

histórico do desenvolvimento com equidade, nos países latino-americanos⁹⁶. No entanto, a implementação desse modelo exigiria, segundo o autor, instituições e políticas públicas que induzissem, no setor privado, comportamentos coerentes com os critérios anteriores e um contexto institucional favorável à colaboração estratégica entre governo, empresariado e setor trabalhista.

Nesse sentido, Erber destacou a incapacidade de o governo negociar com as forças da sociedade, o que para ele também seria o elemento-chave para a eficácia da política industrial.

Essa capacidade do sistema social de induzir a uma competitividade empresarial não se deve só a fatos econômicos. Não é meramente uma questão de boa infra-estrutura, de um sistema educacional eficiente de um sistema de portos eficientes. Todas essas coisas são importantes, mas não me parece que esgotem a **noção de capacidade sistêmica**. Parece-me que essa noção deveria ser ampliada para **incluir fatores sociais e políticos**. Por exemplo, a capacidade dos empresários de ouvir a sugestão dos trabalhadores para melhoria dos processos produtivos é aspecto importante na dinâmica japonesa (...) Deveria estar contemplada nas articulações que precisariam existir entre a política industrial e as demais políticas. Isso remete ao que estou chamando, na **falta** de um nome melhor, **de um projeto de desenvolvimento** (...) Agora é preciso que, além de propor, **o Estado também seja capaz de negociar aquilo que está propondo**: ouvir, fazer concessões e desenvolver, não apenas uma capacidade propositiva, mas, ainda, uma capacidade de **negociação**. Esse, sim, é um amplo entendimento político. Eu acho que é uma saída para essa crise, que não é meramente econômica, mas também social e política (ERBER, 1991, p. 10, grifos meus).

Faltavam os dois requisitos⁹⁷, pois além de a política industrial ter se tornado refém da política de estabilização e não complementar a ela, Collor implementou as medidas sem negociação com os agentes econômicos, desencadeando reações não cooperativas de

⁹⁶ “A inserção internacional da América Latina baseou-se principalmente na renda associada aos recursos naturais, e a expansão industrial nutriu-se da renda associada ao amparo de uma proteção indiscriminada e prolongada. As duas fontes de crescimento, obviamente vinculadas entre si, erodiram-se, e a reestruturação industrial deveria permitir transitar para a única fonte de renda não perecível, aquela que se baseia na inovação aplicada ao processamento dos recursos naturais, para as manufaturas não baseadas em recursos naturais e para os serviços intensivos em tecnologia. (...) As economias bem sucedidas em termos de crescimento e equidade compartilham um traço básico: incorporação do progresso técnico e elevação da produtividade” (FAJNZYLBBER, 1992, p. 16).

⁹⁷ Adiante veremos que faltou também incentivar os setores que tinham alto potencial tecnológico e que o BNDES não conseguiu fomentar investimentos nesse sentido. Lembre-se de que Fritsch declarou em entrevista à *Isto é Senhor* que o modo como o Banco atuasse seria decisivo para a política industrial.

grupos empresariais. Pio observa que a estratégia do governo foi isolar o núcleo burocrático das pressões políticas dos grupos sociais afetados. (PIO, 1997, p. 193)

A interpretação de Lourdes Sola sobre as reformas da era Collor reforça as considerações de Pio. A autora ressalta que elas foram efetivadas a partir de órgãos burocráticos protegidos das pressões da política competitiva, sendo necessária a adaptação dos grupos empresariais relevantes e dos demais interesses organizados às transformações que ocorriam na economia brasileira. As medidas implementadas pelas elites governamentais teriam sido impulsionadas por fatores como a legitimidade conferida pelas eleições diretas para presidência, exigências das agências financeiras multilaterais e países da OCDE, exaustão do modelo anterior e sensação de falta de alternativas técnicas e políticas para reverter o crescimento da inflação, além do temor de que ela se transformasse em hiperinflação (SOLA, 1993, p. 166).

Rua & Aguiar afirmam que as agências burocráticas, a classe política e as entidades de representação de interesses não participaram diretamente do processo decisório, pois a formulação da política industrial foi monopolizada pelos agentes burocráticos do Ministério da Economia⁹⁸, que passava a contar com as Secretarias Nacionais de Planejamento, da Fazenda, de Política Econômica e de Economia⁹⁹. Esta última reuniu e passou a coordenar

⁹⁸ É fundamental lembrar que o responsável pelo DIC era Luiz Paulo Vellozo Lucas, funcionário de carreira do BNDES e figura central no processo de Planejamento Estratégico, elaboração e divulgação da estratégia de Integração Competitiva formulada pelo Banco e indicativa da mudança pela qual a instituição passou, na segunda metade da década de 80.

⁹⁹ Embora não tenham saído do papel, vale lembrar que a proposta de Política Industrial previa os GEPS (Grupos Executivos de Política Industrial), espaços de discussão sobre o novo modelo de desenvolvimento (abertura comercial, liberalização da economia, tributação, câmbio, política alfandegária etc.), que promoveriam a articulação entre as agências públicas e o setor privado. (Arbix, 1996, p. 64). Segundo Diniz (1994, p. 284), buscava-se adesão dos setores empresariais e consenso entre os atores estratégicos em torno da formulação e execução da nova política. Diniz (1999, p. 148) destaca que o fracasso dos GEPS tem explicações distintas, a partir de cada ator envolvido. Para os empresários, o insucesso deveu-se à falta de confiança e credibilidade mútuas e a percepção de que era impossível formular propostas comuns. Os dirigentes estatais consideram que a prioridade conferida aos programas de estabilização econômica deixava dúvidas sobre qualquer iniciativa que não estivesse vinculada ao combate à inflação. Como os GEPS coincidiram com o lançamento do Plano Collor I, os empresários voltaram-se para a implementação de medidas defensivas e só se sentiam motivados para discutir questões ligadas a preços e a como reduzir as perdas. Os trabalhadores foram duramente atingidos e tomaram uma posição de distanciamento em relação ao governo.

as agências que lidavam com importação e exportação, preços e política industrial¹⁰⁰. O processo de reestruturação é relatado por Vellozo Lucas:

(...) o Ministério da Economia e Comércio tornou-se Departamento de Indústria e Comércio (DIC) da SNE/MEFP; a CACEX e a CPA tornaram-se coordenadorias do Departamento de Comércio Exterior (DECEX) da SNE/MEFP, a Secretaria Especial de Abastecimento e Preços foi transformada em Departamento de Abastecimento e Preços (DAP), também subordinado à SNE/MEFP. Esses órgãos ficariam responsáveis pela coordenação interna da política industrial, cabendo a articulação externa aos Grupos Executivos da Política Setorial (GEPS) que deveriam, ainda, promover a articulação com os demais agentes públicos de política econômica envolvidos na política industrial (Vellozo Lucas apud RUA & AGUIAR, 1993: 267).

Para Rua & Aguiar, esse modelo tinha o objetivo de superar a fragmentação decisória e a desarticulação burocrática, que caracterizaram o período Sarney, mas gerou problemas como inexistência de um *locus* decisório para política industrial, formação de comissões provisórias, desfeitas quando entravam em conflito com lideranças burocráticas, além da ausência de mecanismos institucionais para representação de interesses.

As autoras utilizam duas variáveis (abertura à participação dos atores privados e flexibilidade da burocracia encarregada de tomar decisões) para avaliar a formulação da política industrial no período Collor e consideram que, a partir delas, é possível identificar três fases: 1-) Da organização do novo governo ao lançamento do PBQP. Nesta fase, predominam as diretrizes da equipe econômica do Ministério da Economia; 2-) Do PBQP à substituição da equipe original do governo Collor. Neste momento, amplia-se a participação de outros atores e a equipe econômica, até por conta do fracasso do Plano Collor, passa a negociar com lideranças políticas e empresariais; 3-) Do período de ingresso da equipe de Marcílio Marques Moreira à celebração do primeiro acordo setorial, o da Câmara da Indústria Automotiva. (RUA & AGUIAR, 1993, pp. 263-264).

¹⁰⁰ Pio observa que, ainda que a Secretaria de Economia e Política Econômica tivessem o mesmo *status*, a segunda era o órgão-chave do Ministério, pois estava encarregada da formulação da política de estabilização. “A nova estrutura centralizava o processo decisório com vistas a possibilitar a racionalização do planejamento de médio e longo prazos, e a coordenação dos diferentes instrumentos de política postos à disposição do governo para intervir na economia, buscando, assim, evitar que metas e medidas incoerentes fossem formuladas por diferentes agências governamentais” (Pio, 1997, p. 195).

Até a mudança na equipe econômica, não houve participação de agências burocráticas, da classe política ou de órgãos de representação de interesses na formulação da política industrial. A partir da gestão de Marcílio Marques Moreira tenta-se estabelecer o que Erber e Fajnzylber identificaram como essencial a um projeto de desenvolvimento e à eficácia da política industrial, a participação e a negociação entre os agentes e atores políticos estatais e privados, nele diretamente envolvidos. Instituíram-se as Câmaras Setoriais¹⁰¹, fórum de negociação tripartite, que envolvia o governo, o setor empresarial e as organizações sindicais, cujo objetivo era buscar soluções consensuais para os problemas enfrentados pelo setor produtivo.

As Câmaras foram motivo de controvérsias entre analistas e atores políticos. Glauco Arbix (1997, p. 472) as considerou um meio de estabelecer laços mais democráticos entre Estado e agentes sociais assim como uma forma de firmar um relacionamento mais cooperativo entre as organizações de capital e trabalho. Teriam sido institucionalmente inclusivas e economicamente eficazes, pois incorporavam trabalhadores nos centros de orientação macroindustriais e afetavam positivamente o desempenho da economia. Francisco de Oliveira (apud DINIZ, 2000, p. 84) acreditava que elas poderiam introduzir uma transformação radical nas relações capital-trabalho, produzindo um antagonismo convergente por meio de normas pactuadas. Já para Armando Boito (1994, p. 27) não passaram de um novo corporativismo, que ampliava a segmentação do movimento sindical e a desigualdade social e econômica entre os trabalhadores. Gustavo Franco (apud DINIZ, 2000, p. 84) criticava duramente esse arranjo institucional, considerando-o um meio de substituir as relações de mercado por negociações organizadas de forma corporativa, que repassavam o ônus aos que não participavam das negociações: consumidores e contribuintes. Edward Amadeo (apud DINIZ, 2000, p. 84) as considerou o exemplo típico de forma danosa de representação e interesses. Diniz pondera que, se por um lado as Câmaras Setoriais foram inovadoras ao conferirem aos trabalhadores o *status* de interlocutores legítimos, abrindo espaços institucionais, buscando o consenso e

¹⁰¹ Participavam das câmaras setoriais: Banco do Brasil, BNDES, DAP (Departamento de Abastecimento e Preços)/SNE (Secretaria Nacional de Economia), Decex (Departamento de Comércio Exterior)/SNE, Finep (Financiadora de Estudos e Projetos), Inmetro (Instituto Nacional de Metrologia e Normalização), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Secretaria de Ciência e Tecnologia (SCT/PR), SNE, SRF (Secretaria da Receita Federal), SNDE (Secretaria Nacional de Direito Econômico) e as secretarias da Indústria e Comércio estaduais (MEFP/SNE, 1992) (DINIZ, 1999, p. 157).

contrabalançando o padrão tecnocrático de gestão, por outro não promoveram alterações radicais nas relações de trabalho herdadas do passado (DINIZ, 2000, p. 85). Considera, no entanto, que elas introduziram novas formas de cooperação, viabilizando políticas setoriais concertadas e ampliando a capacidade de governo, um dos componentes centrais da crise do Estado brasileiro. Além disso, a autora afirma a importância da experiência por ter representado um corte com a tradição do voluntarismo tecnocrático, que historicamente tem caracterizado a condução da política econômica no Brasil (DINIZ, 1999, pp. 169-170).

No período em que Marcílio foi ministro, as câmaras auxiliaram na saída do congelamento¹⁰² e foram um locus de discussão e proposição de políticas industriais. Segundo Diniz (1999), o governo pretendia, por meio delas e de sua articulação com programas como o PBQP, adotar formas menos tópicas de atuação, associando o estrutural, setorial e empresarial da política industrial. As câmaras representavam um esforço para pôr em prática uma visão de política industrial, que adotava o enfoque “complexo industrial”. Isto é, na avaliação do comportamento de um setor, deve se considerar o conjunto de indústrias integrantes de uma mesma cadeia produtiva a fim de possibilitar o crescimento integrado e equilibrado de todos os seus segmentos (DINIZ, 1999, p. 151).

Entre as câmaras setoriais¹⁰³, a da Indústria Automobilística foi a única realmente significativa e que, apesar dos conflitos, logrou acordos e conquistas. Dela participaram as montadoras, o setor de autopeças e os sindicatos, inclusive a Central Única dos Trabalhadores (CUT), expoente do sindicalismo mais combativo. As discordâncias no interior dos grupos de trabalho eram expressivas e opunham, por exemplo, trabalhadores e representantes do setor importador. Além disso, as propostas dos sindicatos de trabalhadores estavam em desacordo com as linhas mestras da política industrial do governo Collor, pois defendiam a interrupção da abertura indiscriminada das importações, a

¹⁰² O próprio Marcílio Marques Moreira avalia positivamente o papel das Câmaras na administração dos preços: “Quando saí, em outubro de 1992, todos os preços privados estavam liberados e a dispersão de preços se havia estreitado significativamente. Foi muito rápido. Essa decisão foi tomada em não mais que duas semanas, e quem se revelou muito eficaz foi Dorotéia Werneck, que criou, regenerou, revitalizou as câmaras setoriais, onde ela ia maneirando para que não houvesse pulos desmesurados.” (MOREIRA, 2001, p. 283).

¹⁰³ Relatório da Secretaria Nacional de Economia apontou, em outubro de 1992, a existência de 29 câmaras e 135 grupos de trabalho. Além da Câmara Automotiva, podemos citar a Câmara Setorial do Complexo Eletrônico, a Câmara Setorial de Bens de Capital, entre outras. Foram firmados acordos nas câmaras da indústria naval, brinquedos e cosméticos (apud Diniz, 1999, p. 158).

definição de cotas de importação e vedavam a importação de veículos usados (ARBIX, 1997, p. 488).

Apesar das divergências, firmou-se um acordo (o Primeiro Acordo Setorial Automotivo, de 26/03/1992), que implicou medidas como redução de tributos (IPI e ICMS), incentivos creditícios do governo por meio do BNDES, diminuição da taxa de lucros, correção mensal e integral de salários, prorrogação da data-base, eliminação de restrições ao crédito direto ao consumidor etc. (COMIN, 1998, p. 42). O segundo acordo, firmado em 15/02/1993, ocorreu já durante a gestão de Itamar Franco. A experiência das Câmaras Setoriais se encerrou em 1995, no início do governo Fernando Henrique¹⁰⁴. No entanto, as observações de Arbix (1997) sobre os resultados da câmara automotiva permitem compreender sua importância e papel. Ainda que não tenham promovido alterações significativas na política industrial, foram uma forma de resistência exitosa (a queda do nível de emprego no setor automotivo, por exemplo, foi mais lenta do que em outros setores da economia) em um ambiente hostil (ARBIX, 1997, p. 495). A importância dessa experiência ficará mais evidente quando analisarmos as políticas do governo Fernando Henrique. Nos anos FHC, a discussão e a negociação em torno de políticas econômicas e, principalmente, industriais restringem-se aos técnicos e interlocutores legítimos, entre os quais os trabalhadores não estavam.

Se por um lado as Câmaras Setoriais se constituíram num importante instrumento de negociação durante a era Collor, por outro não foram suficientes para construir um consenso sólido em torno do governo. Uma das razões da falta de consenso esteve, segundo Thomas Skidmore, no estilo pouco negociador de Collor. Para o autor, o ex-presidente tinha uma noção equivocada da tarefa de governar e desconsiderava que a essência da democracia está na conciliação de interesses diversos, no convencimento de partidos adversários e na obtenção de mútuas concessões. Ao estilo pouco negociador somavam-se a arrogância de Collor e as relações conflituosas e ofensivas com os meios de comunicação. A partir das primeiras denúncias de corrupção contra o governo¹⁰⁵, a imprensa torna-se um

¹⁰⁴ Adiante, veremos as características do Segundo Acordo assim como as razões pelas quais a experiência das Câmaras Setoriais teve fim.

¹⁰⁵ “Em abril de 1991, o ministro de Trabalho, Antonio Rogério Magri, foi acusado de receber propinas de empreiteiros. Em agosto de 1991, o escândalo chegou mais próximo do gabinete presidencial quando a primeira-dama Rosane Collor foi forçada a deixar a Legião Brasileira de Assistência sob graves suspeitas. Em

ator fundamental no processo de *impeachment*, desempenhando um papel fortemente investigativo e acelerando a queda de Collor¹⁰⁶. Houve também importantes manifestações populares de desaprovação, tais como passeatas anti-Collor e gestos simbólicos como o fatídico dia (16 de agosto de 1992) em que grande parte da população vestiu roupas pretas, com o propósito de contrariar o pedido do presidente para que, em sinal de apoio, trajasse verde e amarelo¹⁰⁷.

O governo Collor chega ao fim com o *impeachment* do presidente¹⁰⁸, julgado e aprovado no Senado por 76 votos a 5, no dia 29/12/1992. Em setembro, a Câmara já havia aceitado o pedido por 441 votos a 38 e, desde outubro, ele estava afastado da presidência. (SKIDMORE, 2000, pp. 33-42). Para Cruz (1997), o *impeachment* foi uma crise de governo aguda, desencadeada por uma crise do Estado. Não foi uma crise do regime, pois não colocou em xeque nenhuma norma constitutiva da democracia. O autor destaca que o decisivo entrave ao governo não foi a ausência de apoio parlamentar, afinal Collor aprovara

janeiro de 1992, o ministro da saúde, Alcení Guerra, renunciou sob a acusação de ter aprovado contratos públicos escusos. Na tentativa de conter a onda crescente de acusações, Collor aceitou a renúncia coletiva de todo o seu ministério em 30 de março de 1992” (SOUZA, 2000, p. 137). Em abril de 1992, Collor empreende uma reforma ministerial com o objetivo de reduzir o desgaste do governo ocasionado pelas acusações de corrupção tráfico de influência. Célio Borja assume o Ministério da Justiça e Hélio Jaguaribe a Secretaria de Ciência e Tecnologia; Eliezer Batista torna-se Secretário de Assuntos Estratégicos; Celso Lafer assume o Ministério das Relações Exteriores, Pratini de Moraes foi para o Ministério de Minas e Energia, Ângelo Calmon da Sá para o Desenvolvimento Regional e Marchezan para Comunicações. (MOREIRA, 2001, p. 326). Esta equipe ficou conhecida como “Ministério de Notáveis”.

¹⁰⁶ “À medida que se agravava a crise, os repórteres investigativos desempenhavam bem sua tarefa. Pairava no ar o espírito de Woodward e Bernstein, a famosa dupla jornalística do Washington Post. Os repórteres surgiram com denúncias extraordinárias, como a entrevista de julho de 1992 com Eriberto França, motorista do escritório de PC Farias (publicada na *Isto é*), ou a sensacional entrevista, de maio de 1992, com Pedro Collor de Mello e as revelações subsequentes sobre a distribuição de propinas dentro do governo (publicadas na *Veja*). A *Folha de S. Paulo* criou um logotipo especial e usava o título Collorgate na sua cobertura do caso Collor” (SKIDMORE, 2002, p. 34).

¹⁰⁷ Marcílio Marques Moreira relata que, com a proliferação de denúncias, o desconforto dos ministros era pulsante. Segundo o ministro da Economia, para evitar um pedido de demissão coletiva, elaborou-se um documento em que declaravam permanecer no governo até a votação do *impeachment*, a fim de evitar que a crise se tornasse mais grave. Depois de votado o *impeachment*, fosse o resultado favorável ou desfavorável ao presidente, deixariam o ministério, o que aconteceu quando a Câmara aceitou o pedido de *impeachment* (MOREIRA, 2001, pp. 333-334).

¹⁰⁸ Bolívar Lamounier atribui o *impeachment* à confluência de 5 circunstâncias raras: 1-) A primeira diz respeito ao fato de ter sido o irmão de Collor o primeiro a acusá-lo; 2-) A segunda está na incompetência de Collor e PC Farias para esconder as atividades corruptas; 3-) O terceiro aspecto refere-se à fragilidade e a incompetência política da bancada governista no Congresso para obstruir as investigações e a permanência do estilo combativo de Collor, que negava as acusações e oferecia benesses em troca de apoio; 4-) O quarto está no fato de não ter havido tentativas de silenciar a imprensa ou abortar o processo político, o que permitiu à mídia desempenhar um papel decisivo; 5-) Por fim, a insistência de Collor em permanecer no poder possibilitou que o público tivesse tempo suficiente para obter amplo conhecimento dos fatos (Lamounier apud Souza, 2000, pp. 138-140).

seus principais projetos, mas sua estratégia de confronto e pretensão de governar acima dos partidos. Uma das peculiaridades da crise foi justamente seu pequeno impacto na economia e a manutenção dos alicerces da política de estabilização e das reformas liberalizantes, além das demonstrações da equipe econômica de que não haveria medidas intempestivas. A preocupação era a de garantir que, mesmo Collor deixando o governo, manter-se-ia a perspectiva de ampliação da abertura econômica e redefinição do papel do Estado. As privatizações, por exemplo, já estavam “resguardadas” pelo BNDES. De acordo com Cruz, Collor pôde sair porque garantiu o fundamental, isto é, a redefinição dos modelos de Estado e desenvolvimento. Assim, encerrava-se o período Collor, mas não a era das reformas “modernizantes” (CRUZ, 1997b, pp. 400-416).

2.3 - O BNDES NA ERA COLLOR

Não podemos nos esquecer que o programa do governo basicamente está sustentado em dois braços: o do curto prazo, que esteve ligado à atuação do Banco Central na questão da política monetária; e o do médio e longo prazos, relacionado à retomada do crescimento (como consequência da estabilidade dos preços), que será gerido pelo BNDES (MODIANO, 1990b, p. 4)

Na fase do desenvolvimento através da integração competitiva, industrializar significa, no fundamental, estender as modernas estruturas de produção a todos os segmentos dos setores primário, secundário, terciário da economia. Ou seja, significa tornar mais eficiente e mais competitivo todo o aparelho produtivo, alavancando a produtividade global, fator-chave para a generalização do consumo de bens e serviços e para o aumento das exportações. A política industrial dessa fase deve, portanto, perseguir objetivos diferentes da política de substituição de importações. Assim, o objetivo principal é obter ganhos de produtividade na estrutura produtiva e perseguir padrões internacionais de preço e qualidade para a produção nacional (BNDES, *O sistema BNDES nos anos 90 - 2.^a minuta para a discussão*, 23/01/1990, pp. 8-9 – mimeo).

No início deste capítulo, mapeamos as mudanças e diretrizes políticas e econômicas implementadas durante o governo Collor. É importante ter clareza das transformações ocorridas nesse período para que se possa empreender uma análise mais precisa do objeto deste trabalho. Não se pode isolar as instituições da conjuntura nacional e internacional, assim como do contexto político e econômico. Estes aspectos, no entanto, ainda que fundamentais, não explicam por si sós as mudanças no interior dos países e instituições – como é o caso do BNDES.

Em consonância com a abordagem de Cruz (2007), este trabalho parte da premissa de que se deve reconhecer o caráter interdependente (mas não determinista ou automático) do nacional e internacional e integrá-los na explicação de processos como o das reformas liberalizantes, que evidentemente atingem as instituições estatais e, especialmente, um banco de desenvolvimento como o BNDES.

Ao pensar em ‘teatros’ o que temos em mente é a assincronia dos processos de mudanças em curso no âmbito internacional, nos diferentes países e unidades subnacionais, de um lado, e, de outro, nos diferentes setores de atividade econômica. No cruzamento desses planos, temos uma multiplicidade de locais institucionalmente recortados, arenas de negociação e conflito, relativamente autônomos, mas interligados. Organizações Internacionais; ramos e agências do aparelho de Estado; parlamentos e casas legislativas, com suas respectivas comissões temáticas. Quando observamos o processo de reorganização econômica em seu conjunto, vemos quão desencontrados podem ser os deslocamentos que se produzem nesses espaços, e como eles são mutuamente relacionados (CRUZ, 2007, p. 37).

Considera também que se deve analisar o conflito de vontades e a dinâmica dos grupos ganhadores e perdedores e distinguir o processo de mudança institucional das ideias e discursos que os acompanham e justificam. É fundamental ainda atentar para as noções, crenças, saberes, valores, expectativas, intenções e escolhas dos atores do processo e para as “lutas” estabelecidas no interior da instituição e dela com os demais agentes.

Analisar o BNDES na era Collor exige a apreensão dos elementos acima expostos e requer que se tenham em vista as mudanças ocorridas na instituição desde a segunda metade da década de 1980, assim como o papel de *think tank*, historicamente desempenhado por ela. Isto porque o fato de o governo Collor ter aderido unilateralmente ao discurso liberalizante e ter implementado políticas com vistas a concretizar as reformas pode levar a considerações mecânicas e simples sobre a atuação do Banco nesse período. Ou seja, considerando que o BNDES é uma organização estatal com substantivos recursos econômicos, vinculada a um ministério (no governo em questão, ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento) e composta por um presidente nomeado pelo Presidente da República, poder-se-ia inferir que as mudanças no seu perfil seguiriam necessariamente a lógica dos governos que assumem o comando do país e também que

essas mudanças no seu perfil ocorrem simultaneamente às transformações nos modelos de desenvolvimento e de Estado adotados no Brasil.

No entanto, o quadro é muito mais complexo e menos “mecânico”. Já vimos que o abandono do modelo de substituição de importações e as mudanças no perfil do Banco ocorreram antes que esse processo se firmasse no seio do Estado. Isto, no entanto, não permite inferir que o BNDES da era Collor foi o mesmo da Integração Competitiva. Neste sentido, a segunda epígrafe deste tópico é ilustrativa. Trata-se de um documento produzido pelo Banco, em 23/01/1990, com princípios e propósitos convergentes com o que veio a ser a proposta de política industrial do governo Collor. Sua primeira parte¹⁰⁹, produzida um mês antes, apresenta perspectiva análoga e defendia a intensificação do apoio aos setores tecnológicos, empreendimentos agropecuários e setor de serviços, além da capacitação tecnológica do parque produtivo, especialmente para indústrias de bens de capital e atividades exportadoras. Contudo, veremos que o perfil assumido pelo Banco parece não ser exatamente este. O desafio deste capítulo está em saber como atuou o BNDES nesse período, qual foi sua dinâmica interna (as lutas internas, as reformas, os conflitos, as rupturas e continuidades) e, especialmente, como procedeu na viabilização dos objetivos da política industrial. Até porque, além de não perder importância¹¹⁰, o Banco assumiu, conforme expusemos, um papel crucial em uma das principais políticas do governo, as privatizações.

2.3.1 - O PLANO ESTRATÉGICO 1991-1994

O exame dos Planos Estratégicos é uma forma bastante eficiente de captar o ideário e os objetivos do BNDES. O caráter normativo destes planos e sua característica de “guia de ação” são aspectos que devem ser levados em conta, quando se avaliam os resultados alcançados e as políticas efetivamente adotadas. Em outras palavras, a comparação entre o que se pretendia e o que se realizou, dadas as prioridades do governo e a conjuntura, pode nos auxiliar na elucidação da relação entre o BNDES (agência burocrática) e o Estado. Até porque, embora as diretrizes centrais dos planos estratégicos estejam em consonância com a

¹⁰⁹ *O Sistema BNDES nos anos 90 – 1.ª minuta para discussão*, (20/12/1989 - mimeo).

¹¹⁰ A declaração de Eduardo Modiano (primeira epígrafe deste tópico) permite que se tenha a dimensão do papel atribuído ao Banco.

perspectiva definida pelo governo e órgãos de cúpula (Presidência e Diretoria), eles são fruto, fundamentalmente, do trabalho do corpo técnico.

Neste sentido, é interessante perceber que o parâmetro do Plano Estratégico 1991-1994 é a proposta de política industrial do governo Collor e as suas metas, e não o plano de estabilização ou os objetivos da política macroeconômica¹¹¹.

À luz dos desafios impostos por essa nova realidade e da necessidade de eliminar as distorções criadas pela extensão a que foi levado o processo de substituição de importações no Brasil, o governo definiu, em junho de 1990, as novas diretrizes de política industrial, consolidadas no documento 'Diretrizes Gerais para Política Industrial e de Comércio Exterior' (...) O Sistema BNDES, sendo uma instituição pública dirigida para o financiamento de longo prazo ao investimento, é, por sua natureza, um instrumento fundamental da nova política. (BNDES, Plano Estratégico 1991-1994, pp. 8-9).

Entre as diretrizes da Nova Política Industrial, o aspecto mais destacado no Plano Estratégico 1991-1994 é a necessidade de aumentar a competitividade das empresas, priorizando sua capacitação tecnológica e reforçando os investimentos em P&D.

O apoio à elevação dos esforços de pesquisa e desenvolvimento pela empresa brasileira é parte fundamental da política industrial (...) fica cada vez mais claro que, a longo prazo, o principal determinante da competitividade da indústria de um país é a capacitação tecnológica de suas empresas (...) no setor agropecuário a competitividade está, cada vez mais, vinculada à difusão de novos conhecimentos tecnológicos, especialmente no campo da biotecnologia, a partir do grau de interação que essa atividade estabelece com os demais segmentos que compõem o complexo agroindustrial (BNDES, Plano Estratégico 1991-1994, pp. 8-9).

Além de contribuir para o aumento da competitividade do setor industrial, o papel do BNDES era potencializar a participação de recursos privados na expansão da capacidade produtiva e na modernização da infraestrutura. Deveria também estimular a atualização e

¹¹¹ Há referência às metas macroeconômicas, mas elas são pontuais, sendo vistas como complemento importante à política industrial. O trecho a seguir é ilustrativo desta perspectiva: "Além do desenho de uma política industrial propriamente dita, as políticas macroeconômicas e aquelas voltadas para a geração de externalidades são ingredientes fundamentais para a elevação da produtividade global da economia brasileira. Isso porque o comportamento das variáveis- tais como a taxa de câmbio, a taxa de juros, os níveis de salários, a estrutura tributária etc. – e a oferta de infra-estruturas econômica e técnico-científica adequadas afetam os custos e os níveis de desenvolvimento de ativos estratégicos das empresas" (BNDES, Plano Estratégico 1991-1994, p. 8).

inovação no setor agropecuário e contribuir para a preservação do meio ambiente (Plano Estratégico 1991-1994, p. 11). É importante destacar que, ao longo do Plano, a ênfase estava mais na necessidade de investimentos privados em infraestrutura do que na privatização de estatais. Talvez porque a primeira perspectiva estivesse menos consolidada do que a segunda. Afinal, o Plano Nacional de Desestatização já estava em vigor e as privatizações, não só haviam se tornado uma política de governo, como eram umas das principais “bandeiras” de Collor, mas ainda não haviam se estendido aos serviços públicos, especialmente ao setor de infraestrutura. Outro aspecto de destaque é a necessidade de instituir critérios mais rígidos para alocação de recursos públicos. A perspectiva era de que eles deveriam ser administrados com mais eficácia, o que implicaria o aumento do retorno, a melhora da qualidade dos ativos e a minimização de riscos¹¹². A política de recursos humanos deveria ter como foco o cumprimento dos resultados planejados pelo Banco. Defendem-se a implementação da avaliação de desempenho, o plano de carreira, o plano de sucessão gerencial, assim como a renovação e treinamento do quadro de funcionários, implementando uma política de remuneração que garantisse a sua excelência.

De modo geral, essas diretrizes não representam uma ruptura e não fogem do que previam o Plano Estratégico 1988-1990 e a estratégia de Integração Competitiva¹¹³. Agora,

¹¹² As diretrizes para a administração de recursos eram: “a-) Estimular a emissão de debêntures por parte das empresas beneficiárias, em ofertas públicas ou privadas; b-) Elevar a participação de outras fontes no financiamento das operações mediante prestação de garantia firme de subscrição, aval e outros mecanismos que viabilizem a securitização dos ativos do Sistema BNDES; c-) Promover a monetização de ativos; d-) Dinamizar a utilização de outros mecanismos de captação, procurando-se inserir o Sistema BNDES no mercado financeiro, através da emissão de títulos em volumes limitados; e-) Conferir ênfase especial à administração do estoque de recursos, que pode se constituir no maior fator de alavancagem de recursos para o Sistema; f-) Atuar no sentido de transformar o Condomínio de Capitalização da Empresa Privada Nacional (CONCAP) em instrumento de captação no mercado de capitais, utilizando-se recursos de instituições privadas nacionais e/ou internacionais; e g-) Emitir títulos no mercado externo, tão logo o Banco Central volte a autorizar estas operações”. (BNDES, Plano Estratégico 1991 -1994, pp. 20 e 21).

¹¹³ As diretrizes do Plano Estratégico 1988-1990 eram: “1) Novo estilo de crescimento voltado simultaneamente para a integração competitiva do Brasil na economia mundial e para a integração de toda a nação, reduzindo-se a pobreza absoluta, melhorando-se substancialmente a distribuição de renda e reduzindo-se as desigualdades regionais; 2-) Recuperação da taxa de investimento compatível com a expansão do mercado interno e a manutenção da capacidade de exportação para garantir um crescimento sustentado; 3) Superação dos pontos de estrangulamento na infra-estrutura de energia de transportes que podem comprometer o crescimento da economia brasileira; 4) Participação do setor privado em investimentos hoje sob a responsabilidade do setor público; 5) Fortalecimento financeiro e patrimonial do Sistema BNDES, pela compatibilização de sua atuação com o perfil de recursos, buscando simultaneamente uma adequação das fontes e novas formas de aplicação de maior retorno; 6) Maior integração do Sistema BNDES com organismos e instituições da sociedade e órgãos de governo, consolidando sua inserção na ambiência político-institucional do País e sua imagem junto à opinião pública; 7) Racionalização organizacional e dos fluxos operacionais do Sistema BNDES no curto prazo, implementando de imediato reformas na política e nos

no entanto, contavam com o respaldo de uma política governamental (a política industrial) formulada dentro dos mesmos propósitos. A perspectiva era a de manter os princípios e preceitos que orientavam a estratégia anterior e definir, aprofundar e sistematizar as políticas a serem implementadas.

Definem-se diretrizes para setores como agricultura, indústria e infraestrutura. Nos dois primeiros, o BNDES deveria participar em até 70% dos empreendimentos que tivessem como foco a capacitação tecnológica e nos demais em até 60%. Quando se tratasse das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a participação poderia se elevar em dez pontos. É importante destacar que, tendo em vista a efetivação da capacitação tecnológica, o Banco definiu as seguintes políticas de estímulo à P&D:

- gastos incrementais sobre o ano anterior, sem incorporar cláusula de risco, para empresas que tenham atividades contínuas e regulares de Pesquisa.
 - transferência de tecnologia das empresas de grande porte para as PMEs, em função de processos de horizontalização da estrutura produtiva.
 - projetos de P&D entre empresas, cooperativos ou através de subcontratação; e
 - implantação, nas empresas, de centros de pesquisa e desenvolvimento no Brasil e no exterior, de laboratórios e de departamentos de engenharia.
- (BNDES, Plano Estratégico 1991-1994, pp. 18-19).

No setor de infraestrutura, o nível máximo de participação do Banco não deveria ultrapassar 60% nos projetos nas regiões Sul e Sudeste e 70% no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O BNDES atribuía a si o papel de fomentador da participação privada nos empreendimentos e de articulador de *funding* privado para projetos que não tivessem a fonte equacionada. A fim de viabilizar os investimentos, deveria auxiliar todas as etapas, desde a concepção até a montagem final da engenharia financeira dos projetos, além de buscar possíveis empreendedores e apoiar financeiramente a contratação de estudos de viabilidade, quando o empreendimento fosse considerado relevante pelo BNDES (BNDES, Plano Estratégico 1991-1994, pp. 19-20).

Sistemas de Recursos Humanos; 8) Modernização do Sistema BNDES a partir de uma concepção empresarial adaptada às exigências do novo estilo de crescimento” (BNDES, Plano Estratégico do Sistema BNDES, 1988-1990, p. 9).

Em relação à efetividade das propostas do Plano Estratégico 1991-1994, foi deixado de lado um aspecto decisivo, isto é, o investimento em setores com alto potencial tecnológico. Na próxima seção veremos que foram destacadas, nas políticas operacionais do Banco, a capacitação tecnológica e o incentivo à qualidade e à produtividade, mas os investimentos em setores com alto potencial tecnológico não constaram entre as prioridades. Além disso, a ênfase na capacitação tecnológica, qualidade e produtividade estava mais no plano do discurso do que das políticas adotadas e implementadas. De modo geral, a perspectiva foi a de garantir e efetivar as medidas umbilicalmente vinculadas à liberalização, tais como a abertura à empresa estrangeira, os investimentos privados em infraestrutura e o financiamento das exportações.

Contudo, talvez os fatores que mais dificultaram a consolidação de uma política de desenvolvimento mais ativa, no interior do Banco, tenham sido a própria (in)efetividade da política industrial e a já mencionada sobreposição dos objetivos da estabilização sobre quaisquer outros. Neste sentido, a escolha de Modiano para a Presidência do BNDES é um importante indicativo destas considerações. Adiante, retomaremos esta questão.

2.3.2 - AS PRIORIDADES DO BNDES¹¹⁴

A análise dos relatórios e das prioridades (aprovações e desembolsos) do Banco constitui uma forma eficiente de apreender sua atuação. Já vimos que 1990 foi um ano de substantivas mudanças econômicas e crise. Esse contexto reflete-se na atuação do BNDES, que contava com recursos da ordem de US\$ 24 bilhões¹¹⁵, mas sofreu retração em todas as etapas de concessão do crédito. As consultas diminuíram 16%, os enquadramentos 29%, as

¹¹⁴ Todos os dados deste subitem foram retirados dos relatórios do BNDES dos anos 1990-1992.

¹¹⁵ Durante os anos 1990-1992, os recursos do BNDES provêm do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo da Marinha Mercante (FMM), Fundo Nacional de Desestatização (FND) e do Fundo de Participação Social (FPS). Em 1990, o Banco deixou de gerenciar o Fundo de Investimento Social (Finsocial), que administrava desde 1982, restando apenas os saldos dos contratos administrados. O FAT é a segunda maior parte dos recursos (22% em 1990, 37% em 1991 e 25% em 1992), sendo o retorno dos financiamentos a principal (50% em 1990, 41% em 1991, 39% em 1992) (Relatório do BNDES, 1990, p. 17; 1991, p. 16; 1992, p. 13). O Banco ainda contava com empréstimos contraídos no país que incluíam dívidas do Tesouro Nacional e recursos do Banco Central para financiamentos específicos. Até 1987, os empréstimos externos, principalmente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial, eram uma importante fonte de recursos do Sistema. As dificuldades para renegociar a dívida externa, durante a década de 1980, ocasionaram grande redução nos ingressos. No governo Collor e principalmente a partir das negociações conduzidas por Marcílio Marques Moreira, houve a retomada de empréstimos externos, que se efetivaram em 1991 e 1992.

aprovações 46% e os desembolsos 24% (Relatório do BNDES, 1990, pp. 18-23). A instituição e os ativos alcançaram US\$ 19 bilhões. Não houve mudanças substantivas nas prioridades e no destino dos recursos do Banco. Os setores definidos como prioritários foram indústria, infraestrutura (transporte e armazenagem, telecomunicações, geração, transmissão e conservação de energia e infraestrutura econômica e social de complexos e vultuosos projetos industriais), desenvolvimento agrícola (apoio à empresa rural e às atividades de reflorestamento), construção naval, comércio e serviços, comercialização de máquinas e equipamentos, proteção ao meio ambiente, desenvolvimento tecnológico e fortalecimento do mercado de capitais e participação acionária (Relatório do BNDES, 1990, p. 16)

Em relação ao destino dos recursos, 71% das aprovações¹¹⁶ beneficiaram projetos industriais (23% para o setor de papel e celulose, 21% para química, 13% para produtos alimentares, 10% para metalurgia, 6% para têxtil, 4% para mecânica, 4% para material elétrico e de comunicação e 2% para material de transporte)¹¹⁷, 23% o setor de serviços (65% para transportes, 14% para serviços industriais de utilidade pública, 7% para construção e 3% para comércio varejista); 3% agropecuária e 1% extração mineral. Os desembolsos seguiram a mesma tendência. A indústria contou com 74% (33% para papel e celulose, 15% para química, 14% para metalurgia, 8% para produtos alimentares, 7% para material de transporte, 5% para têxtil e mecânica e material elétrico de comunicação contaram cada um com 3%), o setor de serviços recebeu 21% (59% para transportes, 18% para serviços industriais de utilidade pública, 5% para construção e 3% para comércio varejista.), agricultura obteve 4% e extração mineral 1% (Relatório do BNDES, 1991, pp. 20-24).

É importante perceber que o setor de infraestrutura não foi contemplado com os recursos do Banco¹¹⁸. Desde a Resolução 1.469 do Banco Central, de 21 de março de 1988, os empréstimos ao setor estatal estavam limitados aos níveis de dezembro de 1987. Além

¹¹⁶ No relatório de 1990, consta que 69% das aprovações beneficiaram projetos industriais e 23% o setor de serviços. Já nos relatórios de 1991 e 1992, há a informação de que 71% das aprovações destinaram-se à indústria e 25% foram para serviços. A diferença é pouco substantiva, no entanto é importante explicitar a divergência. Foram considerados os dados presentes nos relatórios de 1991 e 1992, devido à convergência entre eles.

¹¹⁷ De cada setor, foram destacados os gêneros de atividades que contaram com a maior parte das aprovações e desembolsos.

¹¹⁸ Para detalhes, ver Costa, 2003, p. 95.

disso, em 29/05/1990, o Bacen baixou a Resolução 1.718, que limitou os saldos de empréstimos ao setor público aos valores de 31/12/1989¹¹⁹. Nesse contexto, a instituição propõe estratégias e expõe a necessidade de contar com recursos privados, seja no setor de energia, seja na área de comunicações¹²⁰. No documento “Diretrizes para a atuação do BNDES no setor elétrico”, elaborado pelo Banco e apresentado no relatório anual de 1990, defende-se a mudança no padrão de regulamentação do setor e a entrada de capitais privados que atuem de modo complementar ao setor público¹²¹ (Relatório do BNDES, 1990, p. 34).

No setor de comunicações, o ingresso da iniciativa privada é visto como necessário para viabilizar investimentos e reduzir o déficit em número de terminais. Foram realizados estudos conjuntos com a Secretaria Nacional de Comunicações, do Ministério da Infra-Estrutura a fim de identificar oportunidades de investimentos para o setor privado, especialmente na construção de centrais e linha telefônicas a serem operadas por concessionárias públicas (Relatório do BNDES, 1990, p. 36).

O setor de transportes também foi duramente atingido¹²², o que ocasionou modificações significativas na carteira de operações do BNDES. Até 1989, os principais mutuários do Banco eram empresas públicas (Rede Ferroviária Federal - RFFSA, a Portobrás e a Fepasa), que tinham projetos em fase de desembolsos, do período anterior à

¹¹⁹ Resolução nº 1718, de 29/05/90: “Limita aos saldos existentes em 31/12/89, corrigidos mensalmente pela variação do BTN Fiscal, os empréstimos ao setor público, e dá outras providências” (Relatório do Banco Central, 1990, p. 125).

¹²⁰ Os serviços de utilidade pública ainda não estavam na pauta das privatizações do governo Collor e compuseram a agenda de privatizações do governo FHC. No entanto, já estavam na agenda do BNDES desde meados da década de 1980.

¹²¹ As propostas elaboradas pelo BNDES são: 1-) Fomento à participação da iniciativa privada na geração, transmissão e distribuição de energia elétrica para uso público; 2-) Intensificação dos programas de autoprodução e co-geração, inclusive pela explicitação da exigência de que projetos de ampliação e implantação nos setores eletrointensivos somente serão apoiados pelo Sistema BNDES quando apresentarem equacionamento para seu suprimento de energia, sem ônus adicional, direta ou indiretamente, para o setor público; 3-) A continuidade da promoção de investimentos em conservação e racionalização do uso de energia; 4-) O apoio financeiro à iniciativa privada para aplicação em obras públicas sob regime de pré-venda de energia; 5-) Em relação a projetos de transmissão e distribuição de empresas públicas, direcionamento dos financiamentos para reorganização e modernização técnica e empresarial, com o objetivo de as concessionárias aderirem a um modelo de gestão que privilegie o aumento da eficiência operacional e financeira dos sistemas existentes, preliminarmente à expansão da capacidade instalada (Relatório do BNDES, 1990, p. 34).

¹²² Houve mudanças institucionais como redução de 50% na alíquota do Adicional de frete para renovação da Marinha Mercante, eliminação das aplicações do Fundo da Marinha Mercante a fundo perdido e extinção da Portobrás. (Relatório do BNDES, 1990, p. 36).

Resolução de 1988. Com o agravamento da crise financeira do setor público, a maior parte das empresas públicas se tornou inadimplente e os projetos foram paralisados. O Banco considerava fundamental que se estabelecesse um novo arcabouço jurídico no setor de transporte de cargas, armazenagem e portos a fim de que a privatização fosse bem sucedida. Defendia ainda a aprovação de uma nova lei para as concessões de serviços públicos, a desregulamentação do setor portuário, assim como as diretrizes para a aplicação dos recursos do Adicional de Tarifa Portuária (Relatório do BNDES, 1990, p. 37). Em relação ao transporte aquaviário, houve decréscimo de recursos. No entanto, a partir de setembro de 1990, o BNDES passou a integrar a Comissão Diretora do FMM e a exercer papel mais ativo na elaboração das políticas, diretrizes e ações que norteavam o desenvolvimento do setor. Os serviços de infraestrutura urbana também sofreram dificuldades, pois eram, na sua grande maioria, atendidos por empresas públicas. O BNDES buscou a participação de capitais privados nos investimentos, mas pouco avançou devido à complexidade institucional e à natureza e dimensões dos empreendimentos (Relatório do BNDES, 1990, pp. 34-39).

Percebe-se, portanto, que, no ano de 1990, um dos principais temas da agenda do BNDES foi a viabilização do investimento privado na área de infraestrutura¹²³. A instituição preparou um anteprojeto de lei para regulamentar o artigo 175 da Constituição Federal, que trata da prestação de serviços públicos pela iniciativa privada, para a Comissão Diretora encaminhar ao Presidente da República. O objetivo era fazer com que o programa de privatizações avançasse para o setor de serviços públicos.

Pode-se considerar 1990 como um ano em que se buscou formas inovadoras de articulação de apoio financeiro e esquemas institucionais inéditos. Apesar de essa mudança na atuação do BNDES ser gradual, os primeiros resultados já se fazem sentir. Foi constante, no segundo semestre, a ação de fomento junto a prefeituras e empresas (...) **Acredita-se que a aprovação da lei genérica sobre a concessão de serviços públicos, regulamentando o artigo 175 da Constituição federal, represente fator decisivo de atração de capitais privados na implementação de tais serviços.** (Relatório do BNDES, 1990, p. 39).

¹²³ Lembre-se de que este tema já era discutido internamente no BNDES, desde a segunda metade da década de 1980.

Enquanto a alteração constitucional não ocorria, o Banco firmava parcerias pontuais com a iniciativa privada em alguns setores (energia elétrica, telefonia e portos)¹²⁴. Modiano defendeu esta forma de atuação até que o setor público deixasse definitivamente a cargo do setor privado o financiamento da infraestrutura.

(...) o BNDES, na qualidade de órgão do Governo, vem atuando, crescentemente, em intensa parceria com o setor privado, financiando projetos em atividades que tendo boas perspectivas de lucratividade e tendo ficado tradicionalmente a cargo do setor público, não podem, hoje, ser implementadas por esse, devido aos problemas financeiros e de gestão que são de conhecimento de todos (...) Como exemplo dessa colaboração e do papel que o BNDES vem assumindo como elemento viabilizador de obras de interesse público, tradicionalmente realizadas pelo poder público e agora sob responsabilidade da gestão privada, poderia tratar de diversos casos (....) o financiamento da construção da ferronorte por parte do Grupo Itamaraty (...) O BNDES tem uma linha especial de financiamento para apoiar a participação da iniciativa privada na construção e venda de terminais telefônicos, a serem transferidos, posteriormente, para a concessionária local (...) Outro setor de infraestrutura em que estamos agindo em consonância com o setor privado é o de energia elétrica, onde mais de uma vez apoiamos empreendimentos de grupos privados, a serem pagos com o retorno das obras de geração, transmissão e/ou distribuição de energia. O terceiro caso que pode ser mencionado é o da construção de portos; tradicionalmente, um setor controlado pelo Estado e onde o setor privado vem ampliando a sua participação através de terminais privativos (...) Numa etapa posterior, poder-se-á chegar à situação em que o setor público deixe a cargo do setor privado o próprio financiamento de tais obras. Mesmo nesse caso, porém, o BNDES deverá continuar a ter um papel no financiamento de longo prazo, atuando, por exemplo, como avalista ou como órgão de classificação das empresas candidatas à capacitação de recursos – como fazem, por exemplo, certas agências dos EUA na análise de risco país (MODIANO, 1992b, p. 17).

¹²⁴ Alguns exemplos são as parcerias firmadas, na área de energia, com a Italmagnésio Nordeste S.A, que objetivava a implantação, em Minas Gerais, de três usinas com potência instalada de 54 MW e com a Cia. de Energia Elétrica do Estado de Tocantins (Celtins), inicialmente uma concessionária pública, mas já privatizada (Relatório do BNDES, 1990, p. 35). Na área de telecomunicações, em 1992, foram aprovados projetos de implantação de 6.000 terminais telefônicos rurais no Estado do Paraná; de 18.469 terminais telefônicos nos Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e de serviço de radiochamada nas cidades do Rio de Janeiro São Paulo, Curitiba e Porto Alegre (Relatório do BNDES, 1992, pp. 35-36). No setor de portos, foi concedido, por exemplo, financiamento ao Terminal Químico de Aratu para a expansão dos terminais de tancagem de produtos petroquímicos nos portos de Aratu (BA) e Suape (PE) e a Interportos para a implantação de terminal de tancagem de produtos petroquímicos junto ao porto de Rio Grande, no Rio Grande do Sul (Relatório do BNDES, 1990, p. 35).

Se o investimento privado em infraestrutura ainda não compunha a agenda prioritária do governo e era incipiente, a privatização de empresas estatais tornara-se um dos principais objetivos e alicerces da política econômica do governo Collor e o BNDES, conforme já explicitado, desempenhou papel fundamental.

Afirma-se, no relatório de 1990, que teve início, no Banco, outro ciclo de planejamento, que assumiu os princípios e propósitos (modernização, eficiência, competitividade e geração de empregos) estabelecidos pelo governo para a condução da política industrial e de comércio exterior. Nesse sentido, foi criado o Finamex (Programa de Financiamento à Exportação de Máquinas e Equipamentos) com o objetivo de melhorar a competitividade das empresas, cuja produção estivesse direcionada ao mercado externo¹²⁵.

É importante observar que esses princípios e propósitos não estavam na contramão das formulações e propostas defendidas pela instituição, desde meados da década de 1980, de modo que as mudanças exigidas pelo governo não representaram rupturas no seu ideário, mas convergência com o processo que ocorria no seu interior. Além disso, conforme já explicitamos, dois membros do corpo técnico do BNDES, Vellozo Lucas e Fátima Dibb, participaram da formulação e, no caso de Vellozo Lucas, também da condução da política industrial durante o governo Collor. De todo modo, anunciou-se, no ano de 1990, um “novo papel” para o BNDES, sendo este o de “contribuir para a expansão da capacidade produtiva e o aumento da competitividade da economia brasileira, potencializando a participação de recursos privados no financiamento” (Relatório do BNDES, 1990, p. 43). Embora este papel não fosse tão recente assim, foi no governo Collor que encontrou respaldo para ser explicitado.

O Departamento de Estudos realizou um ciclo de pesquisas e estudos, para alicerçar o Plano Estratégico 1991-1994, cujas conclusões se mantiveram consonantes com a perspectiva da nova política industrial. A capacitação tecnológica da indústria brasileira, o desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia, as novas formas de organização da produção e a atração de investimentos internacionais para o Brasil foram assinalados como prioridades. As conclusões identificaram a necessidade de o BNDES investir nas áreas de

¹²⁵ O Finamex financiava o pré-embarque e fornecia um adiantamento de recursos ao fabricante para os custos correntes da produção voltada para o mercado externo a fim de melhorar suas condições de competir no plano internacional (Relatório do BNDES, 1990, p. 3).

informática, microeletrônica, telecomunicações, bens eletrônicos de consumo e automação industrial. Os grupos químicos deveriam ser reestruturados para dinamizar o desenvolvimento da biotecnologia, vista como fundamental. Defendeu-se a articulação dos grandes grupos com pequenas empresas e universidades nacionais e estrangeiras e a criação, por parte do BNDES, de mecanismos de financiamento apropriados às atividades de risco. Afirmou-se ainda a necessidade de diferenciação de propostas no âmbito do desenvolvimento tecnológico, tendo como critério a importância que ele possuía nas estratégias concorrenciais das empresas¹²⁶.

A Área de Planejamento também realizou estudos, que buscavam acompanhar a conjuntura nacional; avaliar a competitividade da indústria brasileira e a utilização das modernas concepções e técnicas de organização da produção na indústria brasileira; analisar os impactos do processo de liberalização das exportações; acompanhar as negociações no âmbito do GATT; dimensionar os impactos do fornecimento inadequado de serviços de infraestrutura nos segmentos industriais. Os estudos sobre a organização da produção e a competitividade das empresas contaram com apoio de instituições internacionais, sendo o primeiro realizado em parceria com o *German Development Institute* e o segundo com o *Observatoire de Stratégie Industrielle (OSI)*, órgão ligado diretamente ao Ministério da Indústria da França (Relatório do BNDES, 1990, pp. 44-45).

No ano de 1991, o Banco contou com recursos da ordem de US\$ 24,4 bilhões. As consultas aumentaram 9%, os enquadramentos 41%, as aprovações 39% e os desembolsos 11% em relação a 1990. No entanto, 1990 e 1991 apresentaram o menor número de aprovação num período de dez anos. A instituição não promoveu alterações nos setores prioritários, quais sejam, indústria, infraestrutura (transporte e armazenagem, telecomunicações e geração, transmissão e conservação de energia e a infraestrutura econômica e social de grandes projetos industriais), desenvolvimento agrícola (empresa rural, reflorestamento e financiamento à aquisição de máquinas e equipamento agrícolas por intermédio das pessoas físicas), construção naval, comércio e serviços, comercialização

¹²⁶ Com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foi realizado estudo sobre as tendências globais da indústria e tecnologia, com o objetivo de orientar as políticas econômicas de investimento e tecnologia. Especialistas internacionais vieram ao Brasil e foram realizadas viagens de equipes técnicas do Sistema BNDES ao exterior, para visitar empresas-líderes, pequenas e médias empresas, instituições governamentais, centros de pesquisa e órgãos financiadores, públicos e privados (Relatório do BNDES, 1990, p. 44).

de máquinas e equipamentos, proteção ao meio ambiente, desenvolvimento tecnológico e fortalecimento do mercado de capitais e participação acionária (Relatório do BNDES, 1991, p. 15).

Em relação à distribuição setorial, 61% do total das aprovações beneficiou projetos industriais (26% foram para papel e celulose, 15% para química, 10% para produtos alimentares, 8% para metalurgia, 7% para materiais de transporte, mecânica e setor têxtil receberam cada um 6%, material elétrico e de comunicação obteve 3%); 28% destinaram-se ao setor de serviços (44 % para transportes, 33% para serviços industriais de utilidade pública, 8% para construção e 3% para comércio varejista); 10% foram para agropecuária e 1% para extração de minerais. A distribuição dos desembolsos por ramo de atividade foi a seguinte: 66% destinaram-se à indústria (31% para o setor de papel e celulose, 21% para química, metalurgia e produtos alimentares receberam cada um 9%, material de transporte contou 6%, têxtil 5%, mecânica 4%, material elétrico e de comunicação 2%), 25% ao setor de serviços (64% para transportes, 14% para serviços industriais de utilidade pública, 8% para construção, 3% para comércio varejista), 7% para agropecuária e 1% para extração mineral¹²⁷ (Relatório do BNDES, 1991, pp. 19-24).

Se não houve alterações substantivas nos setores contemplados, ocorreu uma mudança importante nos objetivos dos recursos. O BNDES passou a priorizar não apenas setores específicos, mas também a concessão de financiamento a projetos que objetivassem a capacitação tecnológica, a reorganização do sistema de produção e o gerenciamento e a adoção de técnicas de gestão e de produção que propiciassem aumento de produtividade, e intensificação da exportação de bens manufaturados competitivos no mercado externo (Relatório de 1991, p. 14). Definiram-se também novas diretrizes¹²⁸ para atuação do Banco, sendo estas: apoiar e incentivar projetos de capacitação e modernização tecnológica, melhorar a qualidade dos produtos e viabilizar empreendimentos de infraestrutura sob a responsabilidade da iniciativa privada. Além disso, a instituição abriu suas linhas de financiamento a projetos de empresas sob controle de capital estrangeiro, desde que

¹²⁷ No período 1986-1991, o BNDES desembolsou em média US\$ 3,5 bilhões. Em 1990, desembolsou US\$ 3,6 bilhões (Relatório do BNDES, 1990, p. 16). Em 1991, o desembolso foi de US\$ 2,5 bilhões (Relatório do BNDES, 1991, p. 15).

¹²⁸ Afirma-se, no relatório de 1990, que o BNDES estava adaptando suas diretrizes e políticas operacionais à Nova Política Industrial e de Comércio Exterior do governo Collor (Relatório do BNDES, 1990, p. 17). Em 1991, estas diretrizes já estão definidas.

sediadas no Brasil. O apoio, no entanto, dependia da captação, no exterior, de recursos para esta finalidade.

É fundamental evidenciar que não se incluiu nas diretrizes institucionais um dos aspectos mais importantes da Política Industrial: o incentivo aos setores com alto potencial tecnológico, quais sejam, microeletrônica, telecomunicações, bens eletrônicos de consumo, automação industrial e biotecnologia. Este aspecto estava previsto na Medida Provisória 158, no PACTI e nos já mencionados estudos realizados, em 1990, pelo BNDES, para alicerçar o Plano Estratégico 1991-1994¹²⁹.

Há, no entanto, mudanças nas políticas operacionais, no sentido de adaptá-las ao objetivo de aumentar a competitividade, sendo as principais:

1-) Introdução da concepção de subprogramas, que se referem às características e objetivos dos empreendimentos: qualidade e produtividade, capacitação tecnológica etc.

2-) Abertura à empresa estrangeira, incluindo-a como cliente do BNDES¹³⁰.

3-) Redução do índice mínimo de nacionalização de 85% para 60% para se requerer financiamento de máquinas e equipamentos ao Finame.

4-) Ampliação do Programa de Comercialização Externa de Máquinas e Equipamentos (Finamex), através da modalidade Pós-Embarque.

5-) Ênfase na atração de capitais privados para os empreendimentos de infraestrutura, buscando a participação crescente do setor privado na prestação de serviços públicos, através dos mecanismos de concessão e permissão. (Relatório de 1991, p. 47)

Para orientar o processo de planejamento, o BNDES realizou estudos, que buscaram identificar as tendências no financiamento do investimento, traçar cenários até os anos 2000 e analisar as estratégias empresariais e as políticas industriais de outros países. Este último em parceria com o *Observatoire de Stratégie Industrielle (OSI)*. Além disso, deu-se

¹²⁹ Em 1991, foi regulamentado o Condomínio de Capitalização de Pequenas Empresas de Base Tecnológica (CONTEC). O objetivo do Programa era capitalizar pequenas e médias empresas nascentes ou em fase de crescimento, atuantes em tecnologia de ponta. No entanto, os recursos aplicados foram bem restritos: US\$ 400 mil em 1991 e de US\$ 2,1 milhões em 1992 (Relatório do BNDES, 1993, p. 13). Em 1992, o Contec correspondia a 1% da carteira de investimentos da BNDESPAR (Relatório do BNDES, 1992, p. 58).

¹³⁰ “Foi considerada na elaboração das Políticas Operacionais a diretriz formulada pelo governo de implementar modificações no tratamento dado à empresa estrangeira, tendo em vista a importância atribuída ao investimento direto estrangeiro na nova estratégia industrial” (Relatório do BNDES, 1991, p. 47).

continuidade aos estudos realizados em 1990 sobre a conjuntura nacional, a competitividade da indústria e a organização da produção e gestão de qualidade.

Ainda em 1991, houve uma mudança importante no relacionamento do BNDES com a comunidade financeira internacional. O Banco retornou ao mercado internacional de capitais com uma operação de US\$ 55 milhões. Aproximou-se de organismos internacionais e captou US\$ 550 milhões junto ao BIRD (Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento) e ao BID (Banco Internacional de Desenvolvimento) (Relatório do BNDES, 1991, p. 50). O chefe do Departamento Internacional do BNDES, Isac Roffé Zagury (1991), afirmou que os recursos se destinavam ao financiamento de importações de equipamentos e reembolso de gastos locais de projetos apoiados pelos bancos. Asseverou que o fator-chave para o Brasil atraí-los era a manutenção de um rigoroso programa de ajuste econômico. Destacou que a credibilidade do BNDES e sua tradição no mercado financeiro internacional lhe asseguravam papel importante no processo de captação de poupança externa necessária ao novo ciclo de desenvolvimento do país (ZAGURY, 1991, p. 17).

As mudanças apresentadas nos relatórios da instituição são destacadas por Modiano em entrevista à revista *Rumos do Desenvolvimento*. Naquele momento, o presidente do Banco preocupava-se em mostrar que o BNDES não havia se transformado apenas no gestor das privatizações e era um dos protagonistas das mudanças pelas quais o país passava, também em outras áreas.

O BNDES **passou a financiar as exportações**, tanto na modalidade pré-embarque quanto na de pós-embarque. Também começou apoiar a **modernização da agricultura**, mediante o Finame rural – um programa de grande êxito – financiando, inclusive, pessoas físicas. Redirecionou a sua política de empréstimo, **abandonando o enfoque setorial** e dando **maior ênfase à competitividade da indústria nacional, independente da sua posição setorial**¹³¹. Começou, ainda, a atuar na **área do meio ambiente**: são as linhas que ostentam as condições mais favorecidas. E abriu, também, **financiamento para empresas de capital estrangeiro, utilizando recursos captados no exterior**. São transformações,

¹³¹ No já citado documento *O Sistema BNDES nos anos 90: 2.ª minuta para discussão* de 23/02/1990, defende-se que a lógica setorial seja submetida à do complexo produtivo. Embora Modiano afirme que o enfoque setorial foi abandonado, isto não se efetivou. Na era Modiano, não houve alterações drásticas que sinalizassem para uma mudança no padrão de distribuição de recursos. Manteve-se a perspectiva setorial e, embora a indústria tenha se mantido como a principal prestadora, houve um incremento substantivo de recursos para agropecuária e serviços. Adiante retomaremos este último aspecto.

portanto, das mais significativas pelas quais o BNDES está passando, o que, de certa maneira, democratiza o acesso aos recursos do Banco, na medida em que amplia as suas áreas de atuação. Em 1991, vivemos uma retração da atividade econômica e ampliamos várias vezes a atuação do banco. (...) Outra área em que nós também estamos começando a atuar é a de **infra-estrutura comandados pelo setor privado**. O BNDES foi o grande financiador da infra – estrutura nacional para a área estatal e, agora, pretende dar o mesmo apoio, desde que a iniciativa seja privada. Isso é uma novidade. Tudo isso aumenta as frentes de atuação do banco e, certamente, diminui um pouco a nossa capacidade de empréstimo às nossas atividades tradicionais, na medida em que ela tem que ser dividida com novas atividades. Eu vejo isso como um fenômeno muito saudável, porque, como já falei, aumenta a competição e democratiza o acesso aos recursos do banco. Que estão bastante concentrados em determinados setores e em determinadas indústrias. (MODIANO, 1992, pp. 9-10 – grifos meus)

No último ano da era Collor, o BNDES contou com US\$ 28,4 bilhões e mantiveram-se as diretrizes e prioridades apresentadas no relatório de 1991¹³². As consultas aumentaram 7%, os enquadramentos 22%, as aprovações 32% e os desembolsos 8%. No entanto, as aprovações e desembolsos do período 1990-1992 foram menores do que os alcançados na década de 1980.

Tiveram continuidade os estudos sobre conjuntura nacional, financiamento do investimento e os indicadores de competitividade internacional¹³³ e realizaram-se também análises sobre as relações econômicas internacionais¹³⁴, a geração de empregos e os investimentos e o apoio do BNDES aos serviços de utilidade pública (Relatório do BNDES, 1992, pp. 48-49). A retomada, em 1991, do relacionamento com a comunidade financeira internacional continuou evoluindo e foram firmados, após um afastamento de

¹³² As prioridades são o incremento da competitividade do setor industrial e a intensificação das exportações de bens manufaturados competitivos nos mercados externos. Buscava-se apoiar empreendimentos que visassem a capacitação tecnológica, a reorganização do sistema de produção e gerenciamento e adoção de técnicas de gestão e de produção que propiciassem o aumento da produtividade.

¹³³ Foi desenvolvida metodologia para subsidiar critérios de seleção e análise de empreendimentos, através de indicadores como análise de custos e produtividade, tempo de entrega, qualidade e inovação tecnológica na determinação das vantagens competitivas. O trabalho ocorreu com base em consultoria externa e contou para com o apoio do Pnud (Relatório do BNDES, 1992, p. 48).

¹³⁴ “Iniciou-se o trabalho de monitoramento e análise dos fluxos internacionais de comércio, identificando setores dinâmicos, economias líderes, tendências e oportunidades para a economia brasileira, bem como sua participação nestes fluxos, além do desempenho de outros países em desenvolvimento pré-selecionados com o objetivo de comparação. Sistematizaram-se ainda as informações sobre o Mercosul” (Relatório do BNDES, 1992, p. 48). Os objetivos desses estudos eram o acompanhamento da evolução dos movimentos da economia internacional, o papel do investimento externo direto e os reflexos sobre o BNDES.

aproximadamente dez anos, contratos no valor de US\$ 300 milhões junto ao Eximbank do Japão (Relatório do BNDES, 1992, p. 50).

Em relação à distribuição de recursos, a indústria de transformação respondeu por 52% das aprovações (papel e celulose contou com 33%, metalurgia 15%, produtos alimentares 10%, química 7%, têxtil 6%, materiais de transporte e mecânica receberam cada um 5% e material elétrico e de comunicação 3%); o setor de serviços absorveu 34% (49% para o setor de transporte, 25% para a construção, 14% para serviços industriais de utilidade pública, 4% para comércio varejista); agropecuária 12% e extração mineral 2%. Os desembolsos para o setor industrial corresponderam a 50% do total de recursos (papel e celulose 24%, metalurgia e produtos alimentares contaram cada um com 12%, química 10%, material de transporte, mecânica e têxtil contaram cada um com 6% e material elétrico e de comunicação 3%); o setor de serviços obteve 34% (54% para transportes, 20% para serviços industriais de utilidade pública, 15% para construção, 2% para comércio varejista); agropecuária 15% e extração mineral 2% (Relatório do BNDES, 1992, pp. 16-22). As tabelas abaixo sistematizam os dados do período 1990-1992.

Tabela 1: Total de desembolsos, percentual de aprovações e desembolsos por setor no período 1990-1992.

	Total de desembolsos ¹³⁵	Aprovações		Desembolsos	
1990	R\$ 4,1 bilhões	Indústria	71%	Indústria	74%
		Serviços	25%	Serviços	21%
		Agropecuária	3%	Agropecuária	4%
		Extração Mineral	1%	Extração Mineral	1%
1991	R\$ 4,6 bilhões	Indústria	61%	Indústria	66%

¹³⁵ Não apresentamos o ativo do BNDES, pois o dado é disponibilizado em cruzeiro, o que, considerando as mudanças de moeda, dificulta a análise. Veremos que no período FHC se disponibiliza, nos relatórios, o ativo, mas não o orçamento anual da instituição. No caso de FHC, apenas em 1995, as duas informações são apresentadas. Não há dúvida de que esta falta de padrão dificulta a análise.

		Serviços	28%	Serviços	25%
		Agropecuária	10%	Agropecuária	7%
		Extração Mineral	1%	Extração Mineral	1%
1992	R\$ 4,9 bilhões	Indústria	52%	Indústria	50%
		Serviços	34%	Serviços	34%
		Agropecuária	12%	Agropecuária	15%
		Extração mineral	2%	Extração mineral	2%

Fonte: Relatórios do BNDES (1990-1992) – elaboração própria.

ALÉM, Ana Claudia. O desempenho do BNDES no período recente e as metas da política econômica. *Texto para Discussão*, n. 65, julho de 1998, p. 9.

Houve algumas mudanças no padrão de distribuição dos recursos aprovados e desembolsados com a gradativa diminuição da participação da indústria e a ampliação dos setores de serviços e agropecuária. Em 1990, as aprovações para a indústria foram de 71%; em 1991 caíram para 61% e, no ano seguinte, para 52%. O setor de serviços obteve 25% em 1990, 28% em 1991 e 34% em 1992. Agropecuária obteve 3% em 1990, 10% em 1991 e 12% em 1992. Os desembolsos seguiram a mesma tendência, pois a indústria contou com 74% em 1990, 66% em 1991 e 50% em 1992. Os setores de serviços e agropecuária cresceram. O primeiro obteve 21% em 1990, 25% em 1991 e 34% em 1992 e o segundo 4% em 1990, 7% em 1991 e 15% em 1992.

Tabela 2: Aprovações e desembolsos no período 1990-1992 por gênero de atividade.

		1990		1991		1992	
Setor	Gênero de Atividade	Aprov.	Desemb.	Aprov.	Desemb.	Aprov.	Desemb.
Indústria	Papel e celulose	23%	33%	26%	31%	33%	24%
	Química	21%	15%	15%	21%	7%	10%
	Produtos Alimentares	13%	8%	10%	9%	10%	12%
	Metalurgia	10%	14%	8%	9%	15%	12%
	Têxtil	6%	5%	6%	5%	6%	6%
	Mecânica	4%	3%	6%	4%	5%	6%
	Material elétrico e de comunicação	4%	3%	3%	2%	3%	3%
	Material de transporte	4%	7%	7%	6%	5%	6%
Serviços	Transporte	65%	59%	44%	64%	49%	54%
	Serviços industriais de utilidade pública	14%	18%	33%	14%	25%	20%
	Construção	7%	5%	8%	8%	14%	15%
	Comércio atacadista	3%	3%	3%	3%	4%	2%

Fonte: Relatórios do BNDES (1990-1992) – elaboração própria.

É importante notar que, além de não constarem das novas diretrizes institucionais apresentadas em 1991, os setores industriais com alto potencial tecnológico não fizeram parte das aprovações e dos desembolsos do Banco, de modo que os recursos permaneceram concentrados na indústria de transformação. Isto é, embora o PACTI previsse investimentos em ciência e tecnologia e o BNDES tenha realizado estudos que sugeriam incentivos nesses setores, não se avançou nesse sentido. Ao contrário, conforme já mencionado, o estudo de Bielchowsky & Stumpo (1996) mostrou que houve retrocesso, por exemplo, em setores como fármacos e componentes eletrônicos.

Em relação aos objetivos do projeto, os dados são apresentados de forma agregada. Há apenas a separação entre recursos voltados ou para saneamento financeiro ou para a ampliação e adequação da capacidade instalada, racionalização e modernização, comercialização de equipamentos nacionais e desenvolvimento tecnológico. No último caso, a indissociação dos itens dificulta uma análise mais minuciosa do destino dos recursos, a partir de seus objetivos. Afinal, desenvolvimento tecnológico é bem diferente de racionalização/modernização, assim como de comercialização de equipamentos nacionais. Não permite também verificar se as novas diretrizes (incentivar projetos de capacitação e modernização tecnológica), definidas em 1991, já produziram resultados concretos em termos de aprovações e desembolsos.

Tabela 3: Aprovações e desembolsos segundo o objetivo do projeto (1990-1992)

Objetivos	1990		1991		1992	
	Aprovações	Desembolsos	Aprovações	Desembolsos	Aprovações	Desembolsos
Ampliação e adequação da capacidade instalada, racionalização/modernização, comercialização de equipamentos nacionais e desenvolvimento tecnológico	98%	95%	96%	95%	97%	97%
Saneamento financeiro	2%	4%	4%	4%	1%	1%

Outros	0	1%	0	1%	2%	2%

Fonte: Relatórios do BNDES (1990-1992) – elaboração própria

2.3.3 - ESTRUTURA INTERNA E REFORMA ADMINISTRATIVA DO BNDES

O BNDES não passou imune às reformas administrativa e patrimonial prescritas por Collor. Não podemos, contudo, atribuí-las exclusivamente às suas exigências. Antes delas, estava em curso, no Banco, um processo que vislumbrava mudanças no sentido semelhante ao requerido pelo Presidente. A propósito, desde a década de 1970, o Banco reestruturava-se com o auxílio de consultorias externas. Em 1973, foi implementada, pela *Booz, Allen & Hamilton Management Consultants*, uma reforma profunda, fruto de um diagnóstico produzido, no ano de 1972, pela mesma consultoria. O objetivo era aumentar a eficiência do Banco e prepará-lo para encargos futuros maiores¹³⁶. Sugeriu-se que se mantivesse a Presidência, Diretoria e Conselho e fossem estabelecidas cinco áreas: Representação, Projeto Industriais, Operações Conjuntas, Serviços Gerenciais e Planejamento, sendo a última responsável por planejar os programas do BNDES¹³⁷. A criação da Área de Planejamento com um departamento (o Deplan), responsável por elaborar estudos e integrar a diretoria e os técnicos na formulação dos planos do Banco, foi fundamental para adoção, em 1983, da técnica de planejamento estratégico e para a mudança na estratégia de desenvolvimento por ele defendida, na segunda quadra dessa década¹³⁸.

No final de 1988 e primeiro semestre de 1989, o Banco passou por uma outra avaliação¹³⁹, coordenada por *Souza, Boetger e Azevedo Consultores Associados*, cujo objetivo era efetuar uma racionalização organizacional e modernizar o sistema – alguns

¹³⁶ É importante mencionar que a década de 1970 foi um período de importantes mudanças institucionais no BNDES. Em 1971, ele deixou de ser uma autarquia e tornou-se uma empresa pública, ampliando, portanto, sua autonomia. A outra mudança diz respeito à incorporação, ao Sistema BNDES, do Finame, que deixava de ser autarquia e tornava-se uma empresa pública. Mas a principal alteração foi a transferência, em 1974, dos recursos do PIS/ Pasep para a órbita do Banco, aumentando substantivamente seus recursos (COSTA, 2003).

¹³⁷ Estas informações estão em documentos arquivados no GEDOC do BNDES.

¹³⁸ Os detalhes da implementação do processo de planejamento estratégico no BNDES, assim como suas consequências e significados estão em (COSTA, 2003).

¹³⁹ Estas informações estão no documento produzido pela consultoria, o qual está arquivado no GEDOC junto com as correspondências trocadas entre diretores, técnicos e presidente e com as avaliações, sobre as propostas da consultoria, produzidas pelas áreas que compunham o Banco.

dos propósitos do Plano Estratégico 1988-1990. A consultoria constatou que a instituição estava organizada segundo os mais avançados padrões internacionais, dispondo de Plano Estratégico, Plano de Ação, Políticas Operacionais, Orçamento e Planos de Trabalho. Propôs, no entanto, a eliminação das assessorias de coordenação, a descentralização das áreas jurídica e de sistemas, além da substituição das cinco áreas de planejamento por Área de Crédito, Operações, Operações Especiais, Projetos e Projetos Sociais.

Identificaram-se, no seu corpo técnico, focos de resistência à integração competitiva, à avaliação de pessoas e resultados e crítica unânime à padronização da análise de projetos e relatórios. A Área de Planejamento I¹⁴⁰, por exemplo, desaprovou a proposta de fim do enfoque setorial e afirmou:

Preocupa-nos o risco de uma descaracterização do Banco enquanto Agência de Desenvolvimento e fonte de recursos de longo prazo para projetos, pois vemos na proposta um grande destaque para os aspectos ligados à idéia de banco de negócios, operações rápidas, análises bancárias em detrimento do papel institucional do Banco, de apoio a investimentos de longo prazo. Preocupa-nos a avaliação política que fatalmente será feita obre a utilização de recursos de fontes como o PIS/Pasep em operações típicas de banco comercial¹⁴¹

Além dessa avaliação, outro balanço do trabalho realizado pela consultoria foi produzido por membros da Área de Planejamento¹⁴², que enfatizaram a importância da integração entre os departamentos de Planejamento (Deplan), Estudos, Orçamento e Prioridades (DEPRI) para que o BNDES mantivesse sua capacidade de formulação e influência.

¹⁴⁰ Eram quatro Áreas de Planejamento (I,II, III, IV) e compunham a I: Paulo Sérgio Moreira da Fonseca, Luís Carlos Sabóia Stephan, João Renildo J. Gonçalves, Francisco Marcelo Rocha Ferreira e Naly Dilon.

¹⁴¹ Esta citação foi retirada das avaliações produzidas pelas diferentes áreas do Banco sobre o trabalho e proposta da consultoria.

¹⁴² Produziram este diagnóstico: Maria da Conceição Keller (coordenador geral da Área de Planejamento), José Mauro Carneiro da Cunha (chefe do DEPRI), José Carlos de Castro (chefe substituto do Deplan), Maria de Fátima Pombal Dibb (chefe do Departamento de Estudos), Ivone Hiromi T. Saraiva (chefe do Departamento de Orçamento). O grupo enfatizou que o DEPRI era peça-chave, pois: 1-) Elaborava políticas operacionais em entendimento com as áreas operacionais e de planejamento; 2-) Avaliava e discutia os pedidos não claramente enquadrados; 3-) Tinha papel central na elaboração de planos de ação, porque fazia a interface com as áreas operacionais; e 4-) Incorporava, no operacional, a visão estratégica de modo negociado e sem conflito.

Por outro lado, a consultoria percebeu que havia grupos que consideravam necessárias as mudanças estruturais e gerenciais, assim como no sistema humano e na cultura organizacional e identificou um certo consenso, no corpo técnico, sobre a manutenção do papel central do BNDES na formulação do modelo de desenvolvimento. Destacou a necessidade de o Banco centrar-se nos resultados em detrimento do “ritual” e aproximar as orientações estratégicas das metas operacionais. Propôs também a diminuição de 45 para 24 departamentos (os de apoio deveriam ser reduzidos de 32 para 13 e os de operações de 13 para 11). Concluiu que as soluções estavam no interior do Banco, pois havia correntes internas de pensamento que poderiam auxiliar no cumprimento dos objetivos de racionalização organizacional e modernização do sistema.

Desenvolver, através de um processo de validação e negociação das diversas contribuições internas, um projeto de reestruturação que propicie a realização das estratégias para os objetivos de racionalização e modernização da organização do Sistema BNDES¹⁴³.

Com a chegada de Collor ao poder, as recomendações da consultoria encontraram um terreno fértil para prosperar e neutralizar resistências. Assim, em 1990, foi implementada uma reforma estrutural, que implicou a extinção de duas áreas, cinco departamentos, e 23 gerências, diminuindo em 16% as funções de confiança. Foi também extinta a Assessoria de Segurança Internacional (ASI). A reestruturação e racionalização administrativas implicaram 275 demissões, 13% do quadro de pessoal antes das reformas, e a adoção da avaliação de desempenho. O corte atingiu principalmente o condomínio, que passou por uma reorganização, cuja consequência foi a redução drástica de pessoal (50% do seu efetivo). O pessoal remanescente deveria, no curto prazo, ser substituído por empresa de prestação de serviços. O volume de compras também foi reduzido e ocorreu o cancelamento de diversos contratos de serviços (Relatório do BNDES, 1990, p. 48). Foram terceirizados os serviços de microfilmagem, inventário e engenharia de projetos (Relatório do BNDES, 1992, p. 49).

A Resolução 714, de 10/04/1990, definiu uma nova organização interna para o BNDES, que se estruturou em sete áreas (Área de Operações, Área de Projetos

¹⁴³ Trecho retirado do documento produzido pela consultoria e arquivado no GEDOC.

Empresariais, Área de Projetos de Infra-Estrutura, Área de Crédito, Área de Planejamento¹⁴⁴, Área Financeira e Internacional e Área de Administração), 26 departamentos, além da Auditoria¹⁴⁵, Gabinete da Presidência e Consultoria Jurídica. Quando o BNDES tornou-se gestor do PND, instituiu-se também o Gabinete de Apoio ao Programa Nacional de Desestatização. A fim de garantir o relacionamento entre as unidades e as empresas integrantes do Sistema BNDES, foram estabelecidos sete comitês (Gerencial, Enquadramento, Análise, Mercado de Capitais, Padronização de Procedimentos Jurídicos, Sistemas e Planejamento Empresarial) compostos por diretores, superintendentes e chefes de departamento das diferentes áreas do Banco. A Resolução 763/91 extinguiu os comitês de Análise e Planejamento Empresarial. A criação, extinção, alteração e composição dos comitês eram decididas pela diretoria.

As principais mudanças em relação à estrutura anterior foram a extinção do Departamento de Prioridades (pertencente à Área de Planejamento)¹⁴⁶, a criação das áreas de Crédito e Operações, a descentralização da área Jurídica e a redução substantiva da Área

¹⁴⁴ Considerando o papel central da Área de Planejamento na definição de políticas e prioridades do Banco (o Departamento de Planejamento foi, em meados da década de 1980, a instituição que elaborou o projeto de Integração Competitiva), é importante destacar as atribuições reservadas à Área nessa reforma administrativa. Ela deixou de contar com 4 subdivisões (Área de Planejamento I, II, III, IV) e passou a contar com 3 Departamentos (Controle e Orçamento, Estudos e Planejamento, Programas e Produtos) e duas gerências (meio ambiente e sistemas). Tem como **missão**: 1-) Coordenar o processo de planejamento do Sistema BNDES, 2-) Desenvolver políticas, programas e produtos, de forma a possibilitar o alcance efetivo dos objetivos estratégicos, 3-) Administrar o processo de controle e avaliação do desempenho do Sistema BNDES. Suas **atribuições** são: a-) elaborar propostas de políticas, planos e programas de ação para o Sistema BNDES; b-) planejar o processo de desenvolvimento institucional; c-) coordenar a elaboração da proposta do Plano Anual, consultando cada Unidade Administrativa e empresas integrantes do Sistema, com relação aos programas e projetos a serem apoiados e as atividades de fomento previstas; e-) elaborar estudos específicos de oportunidades de investimentos, desenvolvendo programas e produtos que atendam às demandas do mercado, de acordo com os objetivos estratégicos do Sistema BNDES; f-) avaliar o efeito econômico e social da atuação do Sistema BNDES, cobrindo os setores, as regiões apoiadas e as modalidades operacionais utilizadas; g-) avaliar o desempenho do Sistema BNDES, através de mecanismos de controle que permitam acompanhar a atuação das Unidades Fundamentais, Administrativas e empresas integrantes do Sistema; h-) coordenar a elaboração anual e plurianual das propostas de orçamento global, de investimento e administrativo do Sistema BNDES, promovendo a discussão junto aos órgãos federais de controle orçamentário; i-) manter sistema de informações gerenciais relativo à atuação do Sistema BNDES; j-) elaborar estudos e/ou coordenar a contratação de pesquisas de interesse estratégico para o Sistema BNDES; l-) coordenar, em articulação com as demais unidades do BNDES e empresas integrantes, os trabalhos concernentes ao Comitê de Planejamento Empresarial. (Anexo à Resolução 714/90, 1990, pp. 19-20, mimeo).

¹⁴⁵ A Auditoria subordinava-se ao Presidente do Conselho do BNDES. A designação do Chefe de Auditoria era de competência do Conselho do BNDES por indicação da Diretoria do Banco. (BNDES, Anexo à Resolução n. 714/90, p. 2, mimeo). Já a Resolução 763, de 28/08/1991, determinou que a designação do chefe da auditoria era de competência do Conselho de Administração por proposta do Presidente do BNDES. (BNDES, Anexo à Resolução 763/91, mimeo).

¹⁴⁶ Lembre-se de que este departamento era visto como central por parte do corpo técnico da Área de Planejamento.

de Projetos. Antes da reforma, eram cinco Áreas de Projeto com doze Departamentos. Restaram duas (Área de Projetos Empresariais e Área de Infra-Estrutura) com seis Departamentos (três em cada uma). A estrutura anterior contemplava departamentos como Indústrias Químicas, Indústrias Metalúrgicas e Mineração, Indústrias Tradicionais e de Bens de Capital, Ação Regional com Agentes I e II, Desenvolvimento Regional e Agrícola, Operações Sociais I e II e Mercado de Capitais. A Área de Projetos II incluía departamentos de energia, infraestrutura e construção naval. É importante perceber que essa estrutura reflete a lógica setorial com a qual o Banco ainda operava, mas que passou a ser criticada internamente e contrariava os preceitos da proposta de política industrial do governo.

Com efeito, a reforma administrativa implicou o estabelecimento de uma Área de Projetos com três departamentos não específicos (Análise I, II e III) e a Área de Infra-Estrutura com os departamentos de Energia e Comunicações, Infra-Estrutura e Transportes e Serviços Urbanos¹⁴⁷. Estes setores preocupavam a instituição pelos gargalos estruturais a que estavam submetidos, o que a levou a defender a aplicação de investimentos privados e a tentar viabilizá-los. As alterações empreendidas na estrutura organizacional do BNDES mostram a adequação aos novos princípios e as mudanças na estratégia de desenvolvimento por ele capitaneada. No entanto, essas mudanças implicaram mais a atenuação do enfoque setorial do que a sua extinção.

Houve também a concentração das atividades-meio (administração geral, gestão financeira, assistência jurídica, planejamento, informática e as atividades de relações institucionais e de comunicação social) das subsidiárias (BNDESPAR e Finame) no BNDES¹⁴⁸. A unificação dos Planos de Cargos e Salários ocorreu em 1991. A BNDESPAR eliminou duas diretorias e reduziu (assim como a Finame) em 20% suas funções de confiança. A área de administração foi reestruturada, extinguindo-se cinco das 21 gerências. A Secretaria Executiva da Comissão de Licitações do BNDES (Secol) foi

¹⁴⁷ Esta análise tem como base os organogramas da instituição, que estão nos anexos.

¹⁴⁸ A diretoria decidiu, por unanimidade, centralizar no BNDES as atividades relativas à administração geral, gestão financeira, assistência jurídica, planejamento e informática de suas subsidiárias - Finame e BNDESPAR (Nota de 27/04/1990, mimeo). Em 21/06/1991, foi transferido todo ativo imobilizado de propriedade da BNDESPAR e Finame.

substituída pela Gerência Executiva de Licitações (Gelic) e passou a atuar no âmbito de todo o Sistema BNDES (Relatório do BNDES, 1990, p. 48).

Ainda em 1990, a área de administração do Sistema BNDES definiu como diretriz básica a perspectiva de prestação de serviços fundamentada na visão do cliente (prazo e qualidade adequados) e na redução de custos¹⁴⁹. A instalação, no ano de 1991, dos Círculos de Controle de Qualidade (CCQ) concretizou a adoção dessas diretrizes, que permaneceram no ano de 1992 (Relatório do BNDES, 1990, pp. 48-49).

2.3.4 - A CÚPULA DO BNDES NO GOVERNO COLLOR

A racionalização administrativa exigida por Collor não atingiu os órgãos de cúpula (Conselho Administrativo, Conselho Fiscal, Diretoria e Presidência)¹⁵⁰ do BNDES, permanecendo o arranjo que vigorou durante a Nova República. Essa estrutura também não se modificou substancialmente ao longo período estudado (do governo Collor ao FHC). Em 2002, foi criado um Conselho de Auditoria e ampliou-se o número de diretores no governo Fernando Henrique e de conselheiros na administração de Cardoso e Lula. Houve também algumas poucas alterações na redação dos artigos que compõem o estatuto do Banco. Nenhuma das mudanças, no entanto, implicou transformações substantivas na atuação da instituição ou no relacionamento entre as diferentes instâncias e órgãos que a compõem¹⁵¹.

O Conselho de Administração é composto por seis membros indicados pelo Presidente da República¹⁵². O mandato dos conselheiros é de três anos, podendo ser reconduzidos por igual período. Com o término do segundo mandato, o conselheiro só

¹⁴⁹ É importante destacar que esta perspectiva (visão-cliente) foi sedimentada no Plano Estratégico (1988 – 1990). Portanto, estava em discussão no BNDES desde 1986. Para detalhes, ver COSTA, 2003.

¹⁵⁰ A consultoria Souza, Boetger & Azevedo, quando fez o diagnóstico da situação do BNDES, sugeriu que se mantivessem os três órgãos.

¹⁵¹ As informações baseiam-se no Decreto 88.101, de 10 de fevereiro de 1983; Decreto 104, de 22 de abril de 1991. *Legislação Básica do BNDES*, 2003 (pp. 81-110) e no Decreto 4.418, de 11 de outubro de 2002, que está na *Legislação Básica do BNDES*, 2005 (pp. 21-34).

¹⁵² O Decreto 3.077, de 1º de junho de 1999, determinou que um dos componentes do Conselho deve ser indicado pelo Ministro do Estado, Orçamento e Gestão e os outros pelo Ministro do Estado sob cuja supervisão estiver o BNDES. Resolveu também que o Conselho deve ser composto por sete membros, sendo um deles o presidente do BNDES, que exerce a vice-presidência do órgão (*Legislação Básica do BNDES*, 2003, p. 102). Outro decreto (o 5.148), de 21 de julho de 2004, determinou que o Conselho deve ser composto por dez membros, sendo três indicados pelos Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão; Trabalho e Emprego e Fazenda e os demais pelo ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (*Legislação Básica do BNDES*, 2005, p. 25).

pode fazer parte do Colegiado após um ano. Para que ocorra alguma deliberação, é necessário que pelo menos quatro de seus membros estejam presentes. As deliberações são tomadas por maioria de votos, cabendo ao Presidente do BNDES, além do voto ordinário, o de qualidade. Reúne-se quatro vezes ao ano e sempre que convocado pelo presidente da instituição. Suas principais funções são aprovar as linhas gerais de atuação do Banco, autorizar o orçamento global de investimento, apreciar os relatórios anuais, balanços patrimoniais e demonstrações financeiras, deliberar sobre o aumento de capital do BNDES, decidir os níveis de alçada decisória da Diretoria e do Presidente para fins de aprovações de operações¹⁵³ e decidir sobre os vetos do Presidente às deliberações da Diretoria¹⁵⁴. Durante o governo Collor, a composição do Conselho foi a seguinte:

Quadro 1: Conselho de Administração no período (1990-1992)

1990	1991	1992
Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira	Benjamin Steinbruch	Benjamin Steinbruch
Eduardo Tapajós	Dionísio Dias Carneiro ¹⁵⁵	
José Dias de Macedo	Félix de Bulhões	Félix de Bulhões

¹⁵³ Esta atribuição não estava prevista no estatuto do BNDES que vigorou, durante a Nova República, não constando do Decreto 88.101, de 10 de fevereiro de 1983. Está prevista no Decreto 104, de 22 de abril de 1991. (Legislação Básica do BNDES, 2003, pp. 93 e 104).

¹⁵⁴ No anexo I consta a íntegra das atribuições do Conselho de Administração, previsto no Estatuto Social do Banco.

¹⁵⁵ Dionísio Dias Carneiro tinha uma visão pouco convencional da crise em que o Brasil estava mergulhado. Destacava suas consequências para a formulação de um pensamento estratégico e independente nas instituições do Estado (burocracias e governos). “Essa é uma crise séria, porque não é mais individual. Estamos falando de grupos de articulação, o que é difícil repor no lugar. Reconstruir isso leva anos (...) Há que repor e redefinir as funções de um departamento de planejamento, no BNDES, na Eletrobrás (...) Tudo ficou reduzido a pensar no problema da tarifa de amanhã, na estratégia da cobrança da dívida depois de amanhã (...) As instituições paraestatais – que, no auge da repressão militar, tinham uma visão crítica da política econômica e que, portanto, eram vistas como importantes pelos gestores de então – fazem falta, hoje, quando se observa que há uma preocupação maior do governo, por exemplo, de que o departamento de planejamento de determinada instituição reflita o pensamento do presidente- o dela ou da República. Há uma preocupação muito grande com o grau de conflito. E por que? Porque o conflito existe, porque a desarticulação existe. Hoje, paradoxalmente, é muito mais complicado produzir-se um documento de análise econômica independente, numa instituição do governo, do que há 20 anos atrás. Isso só mostra o grau de fragilidade que se gerou. Então, é difícil esperar-se desses sobreviventes uma solução (pp. 7-9). Sua visão sobre as privatizações também destoava da perspectiva do governo e do BNDES: “Eu acho que o impacto fiscal da inflação é o menos importante. Penso mesmo que essa seria a pior razão para fazer-se a privatização. Ela poderia ter tido um impacto fiscal importante, tempos atrás, na época do programa *Collor I*, porque ia dar espaço para o governo recompor, a curto prazo, as suas finanças. Acho que a primeira função do programa de privatização, hoje, é a liberação da capacidade gerencial do governo” (CARNEIRO, 1992, p. 10).

José R. B. Meira de Araújo	João Paulo dos Reis Velloso	João Paulo dos Reis Velloso
Maurício Benedito B. Vasconcelos		
Raimundo E. Machado Bacelar		

As células preenchidas com a cor cinza indicam o ingresso de um novo conselheiro.

Fonte: Relatório do BNDES (1990-1992) – elaboração própria.

A mudança de governo não afetou imediatamente a composição do Conselho, pois, no ano de 1990, permaneceram os mesmos integrantes de 1989. Já no ano de 1991, todos deixaram o órgão. Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira, Eduardo Tapajós e Raimundo Emerson Machado Bacelar ocupavam essa função desde 1985 e não podiam ser reconduzidos. Os demais estavam no Conselho desde 1987 e podiam continuar. Apesar de prever seis componentes, o órgão contou com apenas quatro em 1991 e três em 1992¹⁵⁶.

O BNDES conta também com um Conselho Fiscal, composto por três membros e três suplentes nomeados pelo Presidente da República, com mandato de dois anos, sendo vedada a recondução¹⁵⁷. Sua função é examinar e emitir pareceres sobre os balanços patrimoniais, demonstrações financeiras e prestações de contas semestrais da Diretoria do Banco. Deve também exercer outras atribuições previstas na Lei de Sociedade por Ações. O quadro a seguir apresenta os integrantes do conselho fiscal no período (1990-1992)¹⁵⁸:

Quadro 2 – Membros do Conselho Fiscal

1990	1991	1992
José Antônio Carletti	Ciro Dittberner	Ciro Dittberner
Luiz Fernando G. Welisch	José Antonio Carletti	Nemésio Altoe
	Luiz Jorge de Oliveira	Luiz Jorge de Oliveira

As células preenchidas com a cor cinza indicam o ingresso de um novo conselheiro.

Fonte: Relatório do BNDES (1990-1992) – elaboração própria

Além dos conselhos Administrativo e Fiscal, o BNDES dispõe de uma Diretoria composta pelo seu Presidente, Vice-Presidente e quatro diretores nomeados pelo Presidente

¹⁵⁶ Conforme o estatuto, o mínimo necessário para se deliberar era de 4 conselheiros.

¹⁵⁷ O Decreto nº 3.077, de 1º de junho de 1999, mudou a regra que orienta a composição do Conselho Fiscal. Manteve o mandato de 2 anos, mas permitiu a recondução por mais um período. A indicação não é mais realizada pelo Presidente da República. O Ministro da Fazenda indica um membro e um suplente, os demais são escolhidos pelo ministro sob cuja supervisão estiver o BNDES. (Legislação Básica do BNDES, 2003, p. 107).

¹⁵⁸ No anexo II, está a íntegra da legislação que rege o Conselho Fiscal.

da República¹⁵⁹. Diferentemente do Conselho, não há determinação ou limitação do tempo do mandato dos diretores¹⁶⁰. Suas principais atribuições são aprovar a organização interna e distribuição de competências; as linhas orientadoras da ação e as normas de operação e de administração do Banco. Delibera também sobre operações não reembolsáveis, aquisição e alienação de bens imóveis e valores mobiliários; demonstrações financeiras; contratos e convênios que representam ônus ou obrigações ao BNDES e sobre as matérias que devem ser submetidas ao Conselho de Administração¹⁶¹. A diretoria reúne-se uma vez por semana e sempre que convocado pelo Presidente do Banco. Para que ocorram deliberações, é necessária a presença de quatro membros. As decisões são tomadas por maioria de votos, cabendo ao Presidente o voto ordinário e de qualidade. Abaixo está o quadro de diretores do BNDES, durante o governo Collor¹⁶²:

Quadro 3 – Diretores do BNDES (1990 – 1992)

1990	1991	1992 ¹⁶³
Octávio Augusto Fontes Tourinho	Octávio Augusto Fontes Tourinho	Fábio Estefano Erber
Pedro Luiz Bodin de Moraes	José Mauro M. Carneiro da Cunha	José Mauro M. Carneiro da Cunha
Sérgio Zendron	Sérgio Zendron	Sérgio Zendron
Venilton Tadini	Venilton Tadini	Guilherme Leite da Silva Dias

As células preenchidas com a cor cinza indicam o ingresso de um novo diretor.

Fonte: Relatório do BNDES (1990-1992) – elaboração própria

Diferentemente do que ocorreu no Conselho da instituição, com a chegada de Collor ao poder, a diretoria é totalmente modificada¹⁶⁴. Quando Itamar Franco assume a Presidência e Eduardo Modiano deixa a direção do Banco, dois novos diretores (Fábio

¹⁵⁹ Com o Decreto 2.253, de 13 de junho de 1997, ampliou-se a composição para cinco diretores, além do Presidente e do Vice-Presidente do Banco.

¹⁶⁰ A não limitação do tempo do mandato dos diretores foi uma mudança estabelecida no novo Estatuto do BNDES, que entrou em vigor por meio do Decreto 104, de 22 de abril de 1991. Durante a Nova República, havia a limitação de três anos com possibilidade de recondução por igual período.

¹⁶¹ No anexo III, estão todas as atribuições da diretoria.

¹⁶² Em outubro 1992, Itamar Franco assume a Presidência. O ingresso de dois novos diretores (Fábio Erber e Guilherme Leite da Silva Dias) se dá no novo governo, após Eduardo Modiano deixar o Banco e ser substituído por Antonio Barros de Castro.

¹⁶³ Em 1992, os diretores do BNDES são os escolhidos por Antonio Barros de Castro, que assumiu o comando do Banco, em outubro, quando Collor sofreu o *impeachment*.

¹⁶⁴ Em 1989, eram diretores do BNDES: Francisco Augusto da Costa e Silva, José Augusto Amaral de Souza, Jairo José Isaac e Nildemar Secches.

Erber e Guilherme Leite da Silva) substituem Octávio Augusto Fontes Tourinho e Venilton Tadini.

Por fim, a presidência e vice-presidência do Banco foram ocupadas, durante o governo Collor, por Eduardo Modiano e Pio Borges. O Presidente tem como principais funções convocar e presidir reuniões do Conselho e da Diretoria, administrar e dirigir os bens, serviços e negócios da instituição, delegar competência executiva e decisória, coordenar o trabalho das unidades do Banco e baixar normas necessárias ao seu funcionamento. Ao vice-presidente cabe exercer as funções atribuídas aos diretores, participar da reunião do Conselho e, quando necessário, substituir o Presidente¹⁶⁵.

Durante o período em que esteve à frente do BNDES, Modiano concedeu entrevistas e publicou artigos, que constituíram uma verdadeira campanha pró-privatizações. Em suas declarações, frisou o papel do BNDES na condução das desestatizações e também na nova estratégia de desenvolvimento anunciada por Collor. Fazia parte do “núcleo duro” da equipe econômica do ex-presidente e, apesar das crises e do fracasso do Plano Collor I (que ele ajudou a elaborar) e das alterações ministeriais (seja a saída de Zélia e sua equipe, seja a reforma ministerial na gestão de Marcílio, em abril de 1992), permaneceu na condução do Banco até o *impeachment*. Em 1991, foi escolhido “Homem do Desenvolvimento” pelo Conselho de Associados da Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE), organização por ele presidida¹⁶⁶.

Apesar de ter construído também uma carreira universitária, a trajetória profissional de Modiano demonstra seus fortes vínculos com o setor privado, especialmente com instituições financeiras e empresas de consultoria. O quadro abaixo elucida esse perfil¹⁶⁷:

¹⁶⁵ Todas as atribuições do Presidente e Vice-Presidente estão no Anexo III.

¹⁶⁶ O presidente do BNDES é o presidente dessa associação.

¹⁶⁷ As informações sobre a trajetória de Modiano foram retiradas do *Dicionário Histórico Biográfico*, CPDOC, Editora da FGV, Rio de Janeiro.

Quadro 4- Perfil de Eduardo Modiano

Eduardo Modiano Local de nascimento: Rio de Janeiro Data de nascimento: 20/07/1952	
Período em que presidiu o BNDES	Março/1990 - Outubro/1992
Formação e presença no ensino e em outras atividades intelectuais	Engenharia de Sistemas na PUC-RJ Administração Pública na FGV-RJ Economia na Faculdade Ciências Políticas e Econômicas - RJ Mestrado em Administração, Finanças e Sistemas de Informação na Alfred P. Sloan School of Management, do Massachusetts Institute of Technology (MIT), em Cambridge. Doutorado em Pesquisa Operacional e Economia na Alfred P. Sloan School of Management, do Massachusetts Institute of Technology (MIT), em Cambridge. Entre 1974 e 1978, contou com uma bolsa da Organização dos Estados Americanos (OEA). Professor-visitante na Alfred P. Sloan School entre 1978 e 1979. Professor do Departamento de Economia da PUC-RJ.
Participação em organismos governamentais	Consultor da Companhia Vale do Rio Doce (1982) Presidente do BNDES (1990-1992) Presidente da Comissão Diretora do Plano Nacional de Desestatização (1990-1992).
Atividades profissionais em instituições privadas e presença no meio empresarial	Diretor da Macrométrica Pesquisas Econômicas e da Consultoria de Análise e Projeções Econômicas (Rio de Janeiro). Diretor-Presidente da Econotech Consultoria (1986-1989). Economista-chefe do Banco Sterling, no Rio de Janeiro, entre 1989 e 1990. Vice-Presidente de investimento dos bancos Itamarati e Crefisul (1993). Presidente do Conselho de Administração do Grupo Modiano (1993-1994) Consultor do Fonte-Cindam (1994-1999).
Cargos eletivos e vínculos com partidos políticos	

No começo deste capítulo, citamos as considerações de Maria da Conceição Tavares sobre o contexto político e econômico do fim da década de 1980 e início de 1990, em que ela afirma que, embora não houvesse consenso sobre o modelo de desenvolvimento a adotar e o papel do Estado, de modo geral, se reconhecia a gravidade da crise e a necessidade de mudança. Este aspecto é importante, porque se, num primeiro momento, Collor serve-se dos estudos, diagnósticos e sugestões do BNDES para definir sua proposta de reformulação do papel de Estado e estabelecer um novo modelo de política industrial e

de desenvolvimento (a Integração Competitiva)¹⁶⁸, que rompesse com a substituição de importações, posteriormente os elementos centrais dessa nova estratégia são ignorados.

Neste sentido, a indicação de Modiano para a condução do BNDES é elucidativa. Collor escolheu alguém cujo perfil estava mais afinado com o objetivo central do governo de garantir o sucesso do plano de estabilização e reduzir, a qualquer custo, o papel do Estado do que com o propósito de redirecioná-lo, definindo um novo padrão de desenvolvimento. Modiano era um estudioso da Teoria da Inflação Inercial, especialmente dos impactos negativos dos mecanismos de indexação salarial sobre a eficácia das políticas ortodoxas, e não tinha como alvo de suas indagações acadêmicas a questão do desenvolvimento.

Além disso, a concentração de funções em um só Ministério (o MEFP)¹⁶⁹, vista como um meio de minar os conflitos interburocráticos, reforçou o predomínio dos objetivos da estabilização sobre quaisquer outros. Aqui, é importante lembrar as já mencionadas análises de estudiosos¹⁷⁰ que notaram a incapacidade de o governo conciliar a estabilização com a política industrial e, por conseguinte, de estabelecer uma estratégia de desenvolvimento coerente e negociada com os diversos atores políticos. Vale também destacar que, concentrando sob um só comando os Ministérios, “resolvia-se” outro conflito (Fazenda X Planejamento), que historicamente caracterizou a política brasileira, e foi agudo durante a Nova República, implicando, naquele momento, uma queda de braço que deu vitória aos heterodoxos sobre os ortodoxos¹⁷¹. No caso do governo Collor, a junção de Ministérios evitou os conflitos intraburocráticos, mas foi apenas com Marcílio Marques Moreira no MEFP que a ortodoxia e o monetarismo imperaram.

¹⁶⁸ Vellozo Lucas estava no Departamento da Indústria e do Comércio do Ministério da Economia, Fátima Dibb fazia parte do grupo que elaborou a MP 158 e Collor, desde a campanha, referia-se à Integração Competitiva.

¹⁶⁹ Ministério ao qual o BNDES se subordinava.

¹⁷⁰ ERBER (1991), PIO (1997) e SOLA (1993).

¹⁷¹ Refiro-me ao conflito entre Francisco Dornelles da Fazenda e João Sayad do Planejamento. Dornelles é substituído por Funaro que, tal como Sayad, era afeito à heterodoxia. Nem a tentativa de imprimir alguma unidade técnico-ideológica a estas instâncias garantiu a unidade e as divergências permaneceram até que ambos deixaram os respectivos Ministérios, sem conseguir debelar a inflação. Contudo, a entrada de Funaro no Ministério da Fazenda não colocou fim nas divergências e o conflito no interior daquela equipe econômica (André Lara Resende – Bacen; Pérsio Arida – Seplan/ Bacen; Luis G. Belluzzo – Fazenda; João Manoel Cardoso de Mello – Fazenda; Mendonça de Barros – Bacen; Sayad – Planejamento; Funaro – Fazenda; Bracher – Presidente do Bacen; Edmar Bacha – IBGE; Andréa Calabi – Seplan; Francisco Lopes – auxiliar informal do grupo) prevaleceu. Para detalhes, ver: COSTA, 2003, p. 51 e PIO, 2001.

O predomínio da ortodoxia impactou o BNDES. Aspectos importantes da Integração Competitiva e dos Planos Estratégicos 1988-1990 e 1991-1994 foram desconsiderados e a instituição foi direcionada para os objetivos imediatos da estabilização. Ou seja, o papel estratégico que ocupou decorreu, fundamentalmente, da atribuição de conduzir o programa de privatizações. O caráter secundário da política industrial, durante esse governo, e sua incapacidade de conciliá-la com a política de estabilização impossibilitaram que o BNDES avançasse na concretização dos objetivos da Integração Competitiva e na consecução dos propósitos do Plano Estratégico 1991-1994.

Nesse sentido, não se cria, no Banco, um programa específico para estimular a produção de bens com alto potencial tecnológico, como previam a proposta de política industrial e o PACTI e sugeriam os estudos realizados pela instituição¹⁷². Um bom exemplo é o setor de química, que obteve em média 15% dos desembolsos para o setor industrial e não contou com qualquer estímulo para que desenvolvesse e se redirecionasse para biotecnologia, tal como recomendavam os estudos da Área de Planejamento do BNDES e o Plano Estratégico 1991-1994. Portanto, não são instituídos programas que estimulassem o investimento nesses setores¹⁷³ e permanece-se concentrado no incentivo à produção de bens intermediários, setor com produtos tradicionalmente competitivos e que historicamente contou com apoio do Banco. Por outro lado, investimentos privados em setores fortemente depreciados de infraestrutura foram possíveis.

Num contexto de recessão, há dificuldades de investimentos nos dois casos, mas a importância que se atribuiu a cada um foi bem diferente. Não se observam, sejam nas diretrizes institucionais do Banco, sejam nas declarações de Modiano (1992b), referências a incentivos e investimentos nos setores com alto potencial tecnológico. Ao contrário, os recursos captados no exterior foram utilizados para o financiamento de empresas estrangeiras e para importação de equipamentos. Em ambos, sem qualquer exigência de transferência de tecnologia. Também não foram estabelecidos mecanismos de financiamento às atividades de risco.

¹⁷² Os estudos do Banco sugeriram investimentos em informática, microeletrônica, telecomunicações, bens eletrônicos de consumo, automação industrial e biotecnologia.

¹⁷³ Além de o Contec ainda ser incipiente, seus objetivos eram bastante restritos.

Já o investimento privado em infraestrutura não apenas é visto como crucial como se afirma que o BNDES é o elemento que irá viabilizá-los. Não se trata aqui de opor um a outro ou ignorar os gargalos estruturais aos quais estava submetida a área de infraestrutura, deixando de reconhecer a necessidade de investimentos, mas o que se quer é mostrar o tratamento diferenciado que dois importantes setores obtiveram num mesmo período. As privatizações são outro bom exemplo. Como vimos, a instituição foi internamente reorganizada para viabilizá-las¹⁷⁴.

Do mesmo modo, deu-se prioridade ao incentivo às exportações e ao aumento da competitividade das empresas, o que implicou mudanças institucionais como a criação de um programa específico de incentivo às exportações (o já mencionado Finamex) e a preferência a projetos que objetivavam a capacitação tecnológica e a reorganização do sistema de produção, independentemente de qual fosse o setor demandante. Não é por acaso que as reestruturações na indústria foram bem sucedidas e foram obtidos ganhos de produtividade e competitividade como demonstraram os estudos de Bielchowsky & Stumpo (1996), Luciano Coutinho (1996) e Lia Haguenauer, João Carlos Ferraz & David Kupfer (1996), e que se fracassou nos setores que exigiam maior desenvolvimento tecnológico.

Parece claro que a análise da atuação do BNDES joga alguma luz sobre esses resultados e evidencia que a lógica da autonomia (os técnicos possuem preferências e capacidade, em termos de coesão organizacional, *expertise* e habilidade, para implementar suas decisões baseados nestas preferências) discutida por Geddes (1990) não se adéqua a esse contexto. O fato é que, diante do imperativo da estabilização, o BNDES não foi capaz de viabilizar pontos estratégicos da política industrial ou mesmo de implementar aspectos importantes de suas diretrizes institucionais internas, o que não significa que tenha deixado de ser um *think tank* ou que tenha perdido importância.

¹⁷⁴ Os Grupos de Trabalho contavam com sete técnicos em tempo parcial, além dos diretores do Banco. O Comitê Gestor era composto por técnicos e superintendentes da instituição. Foram criados ainda, no interior do BNDES, um gabinete de apoio, um comitê jurídico e comissões para auxiliar no cadastramento, licitação e divulgação do processo.

CAPÍTULO 3 - AS PRIMEIRAS INDEFINIÇÕES DO GOVERNO E AS SUAS GRANDES DEFINIÇÕES: O BNDES NOS ANOS ITAMAR

No segundo capítulo, afirmamos que a saída de Collor não ameaçava a já consolidada agenda liberal. A abertura comercial foi implementada e as privatizações estavam em curso, sob a guarda do BNDES. O Banco agia em consonância com o governo, que priorizava a estabilização e a redução do Estado em detrimento de quaisquer outros propósitos e buscava a reestruturação da indústria como meio fundamental para aumentar a sua competitividade. A perspectiva de priorizar os setores com alto potencial tecnológico e capacitação tecnológica das empresas, presente na Medida Provisória 169 e 171, no PCI e no PACTI, sucumbiu diante do predomínio dos objetivos da estabilização e da redução do Estado. Com efeito, o BNDES ocupou papel central naquilo que já era sua prioridade e passou a ser também do governo (as privatizações, por exemplo), mas não conseguiu garantir, com o mesmo êxito, o impulso à política industrial. Neste sentido, a escolha de Eduardo Modiano, mais afinado com os objetivos da estabilização do que com quaisquer outros, foi determinante.

Nesta seção, nosso objetivo é explicitar a atuação do BNDES, enfatizando continuidades e descontinuidades num contexto político, em que mudam os atores¹⁷⁵, mas permanece o desafio central da estabilização. No governo Itamar, o BNDES recupera e reafirma aspectos estratégicos da Integração Competitiva? Há, durante o governo, incentivos à formulação e efetivação de uma política industrial? A fragilidade política que caracterizou o início do mandato de Itamar Franco fortaleceu a capacidade de o Banco pautar a agenda governamental e contribuir para a efetividade da política industrial ?

¹⁷⁵ Alberto Tosi Rodrigues observa: “Itamar Franco não parecia ser-lhe simpático (referência ao plano de ajuste do Consenso de Washington) e a coalizão de forças sobre as quais precariamente sustentava-se não permitiria a pura e simples continuidade nem muito menos um aprofundamento desse tipo de ajuste. Menos por falta de interesse mais por falta de articulação política” (RODRIGUES, 2000, p. 255).

3.1 - O CENÁRIO POLÍTICO-ECONÔMICO DO GOVERNO ITAMAR FRANCO

Itamar Franco assumiu o comando do país em outubro de 1992 e modificou por completo a equipe ministerial¹⁷⁶. Além do desgaste do governo anterior, o novo presidente não compartilhava do radicalismo liberal de Collor. A discordância, no entanto, não significava que existisse outro projeto a ser implementado, seja na área de política monetária, seja em relação à política industrial e à estratégia de desenvolvimento. De acordo com Rodrigues (2000), a principal fragilidade do governo estava na ausência de uma política viável de estabilização. Os dois primeiros titulares da Fazenda, Gustavo Krause e Paulo Haddad, não conseguiram implementar um plano econômico que fosse capaz de combater com sucesso a inflação¹⁷⁷. Haddad ensaiou uma tentativa de ajuste fiscal e acreditava que, para amparar a estabilização, eram necessários algum tipo de flutuação cambial e o aumento da taxa de juros. Não pôde contar com o apoio do Presidente, que resistia às medidas ortodoxas clássicas, como o aumento dos juros (RODRIGUES, 2000, pp. 264-265). Além das dificuldades convencionais que caracterizavam, desde as fracassadas tentativas da década de 1980, a implementação de um plano de estabilização no Brasil, a desconfiança e o descrédito do próprio Presidente agravavam a situação, reduzindo ainda mais as poucas chances de êxito que um plano de combate à inflação teriam naquele

¹⁷⁶ Inicialmente, a equipe do governo Itamar foi composta por Paulo Haddad no Planejamento (seguido por Yeda Crusius, Aléxis Stepanenko e Beni Veras), Gustavo Krause na Fazenda (substituído por Haddad, Eliseu Rezende, Fernando Henrique Cardoso, Rubens Ricupero e Ciro Gomes), Gustavo Loyola no Banco Central (substituído por Paulo César Ximenes Alves Ferreira e Pedro Malan), Maurício Correa no Ministério da Justiça (substituído por Alexandre Dupeyrat Martins), Fernando Henrique nas Relações Exteriores (substituído por Celso Amorim), Paulino Cícero de Vasconcelos no Ministério de Minas e Energia (substituído por Aléxis Stapanenko e Delcídio do Amaral), Murillo de Avelar Hingel na Educação (substituído por Jerônimo Moscardo de Souza, Luiz Roberto do Nascimento e Silva), Henrique Hargreaves na Casa Civil, Alberto Goldman nos Transportes (substituído por Margarida Coimbra do Nascimento e Rubens Bayma Denis), Lázaro Ferreira Barbosa na Agricultura (substituído por Nuri Andrauss Grassani, José Antônio Barros Munhoz, Dejandir Dalpasquale e Synval Guazelli), Antônio Houaiss na Cultura, Walter Barelli no Trabalho (substituído por Marcelo Pimentel), Jamil Haddad na Saúde (seguido por Henrique Antônio Santillo), José Eduardo de Andrade Vieira na Indústria, Comércio e Turismo (seguido por Elcio Álvares), Alexandre Alves Costa na Integração Regional (substituído por Aluizio Alves), Hugo Napoleão nas Comunicações (seguido por Djalma Bastos de Moraes), Jutahy Magalhães Pinto no Bem-Estar Social (seguido por Leonor Barreto Franco), José Israel Vargas na Ciência e Tecnologia e Fernando Coutinho no Meio Ambiente (seguido por Rubens Ricupero e Henrique Brandão Cavalcanti), Antônio Brito Filho na Previdência (substituído por Sérgio Cutollo). A maior instabilidade esteve nos ministérios diretamente relacionados à área econômica, isto é, Planejamento e Fazenda. O Ministério da Agricultura também foi bastante instável e contou com quatro titulares.

¹⁷⁷ Nos primeiros meses de 1993, a inflação foi de 28,77% em janeiro; 27,58% em fevereiro; e 28,37% em março (Rodrigues, 2000, p. 265).

conturbado contexto. Rodrigues relata que o governo era duramente criticado, sendo acusado de fraco, ineficaz e imobilista. A popularidade de Itamar Franco caía e sua base de sustentação no Congresso era frágil.

Ao substituir, em março de 1993, Paulo Haddad por Eliseu Rezende, Itamar cedia às pressões e também à ortodoxia, aceitando medidas como a política monetária rígida, o arrocho orçamentário com cortes de despesas, a manutenção de juros altos, facilidades para a entrada de capital estrangeiro e privatização mais agressiva (RODRIGUES, 2000, p. 267). Contudo, o Plano Elizeu, anunciado em 24/04/1993, não tocou de modo efetivo no problema da estabilização. As críticas à sua ineficiência somavam-se às denúncias de que o Ministro utilizava sua função e poder para favorecer a construtora Odebrecht, da qual havia sido conselheiro. As pressões tornaram insustentável a permanência de Eliseu Rezende, que foi substituído por Fernando Henrique Cardoso (RODRIGUES, 2000, pp. 277-280).

Fernando Henrique exigiu do Presidente carta branca para montar a equipe econômica e conduzir a estabilização e possibilitou o retorno dos pais do Cruzado ao governo¹⁷⁸. Segundo Carlos Pio (2001), desde o fracasso do Cruzado, o grupo central de economistas da PUC-RJ – Lara Resende, Arida, Bacha e Malan – tinha decidido não integrar outra equipe de governo caso a estabilização da economia não fosse o principal projeto político do governo. Consideravam que a credibilidade das políticas de estabilização dependia diretamente da habilidade do governo em persuadir os agentes econômicos sobre sua durabilidade. Exigiam liberdade para tomar e implementar decisões sem veto ou demanda política contrária à lógica básica do programa. As condições impostas por Fernando Henrique para comandar o Ministério da Fazenda e a concordância

¹⁷⁸ A equipe de FHC era composta por Pedro Malan (negociador da dívida), Winston Fritsch (secretário especial de Política Econômica), Gustavo Franco (secretário adjunto de Política Econômica), Clóvis Carvalho (Secretaria Executiva do Ministério), Edmar Bacha (Assessor Especial no Rio de Janeiro), José Roberto Mendonça de Barros e André Franco Montoro Filho (Assessores Especiais em São Paulo), Sinésio Sampaio e Júlio César Gomes (Chefia de Gabinete e Secretaria Particular do Ministro), Murilo Portugal (Secretário do Tesouro Nacional), Osiris Lopes Filho (Secretaria da Receita Federal), Pedro Malan (negociador da dívida externa), Paulo César Ximenes (Banco Central), Alcir Calliari (Banco do Brasil) e Danilo de Castro (Caixa Econômica Federal) (RODRIGUES, 2000, p. 286). Posteriormente, Fernando Henrique alocou Pedro Malan no Banco Central, André Lara Resende assumiu a função de negociador da dívida externa e Gustavo Franco passou a ser diretor da área externa do Banco Central. Pêrsio Arida substituiu Delben Leite na condução do BNDES (RODRIGUES, 2000, p. 299). É importante lembrar que Fritsch e Gustavo Franco compuseram o grupo que redigiu a proposta inicial de abertura da economia e política industrial do governo Collor; Pedro Malan era o negociador da dívida na gestão de Marcfílio Marques Moreira na Fazenda e Murilo Portugal, coordenador do programa de desregulamentação do governo anterior.

do Presidente possibilitaram a concretização de tal cenário. Além disso, de acordo com Pio, a equipe era bem homogênea e o grau de conflito intra e interburocrático muito baixo. Outros ministérios foram excluídos do processo decisório e até mesmo o presidente Itamar Franco deixou de interferir nas decisões tomadas pela equipe econômica (PIO, 2001, p. 41).

O diagnóstico era o de que o orçamento equilibrado consistia num dos pré-requisitos para o sucesso do Plano Real¹⁷⁹. Em dezembro de 1993, tiveram início as medidas drásticas para cortar gastos e ampliar a arrecadação¹⁸⁰. A principal delas foi a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), que permitia ao presidente reter até 20% das receitas de todos os impostos federais¹⁸¹. De acordo com Luiz Filgueiras (2000), o FSE permitiu ao governo executar cortes no seu orçamento para 1994 e deu maior flexibilidade na utilização dos recursos e maior controle no fluxo de caixa.

Luís Gonzaga Belluzzo (1999) destaca que, para debelar a inflação, o Plano Real seguiu o método convencional de recuperar a confiança na moeda nacional, por meio da garantia de seu valor externo. Considera que só foi possível manter a taxa de câmbio como âncora da nova moeda, devido à abundância de recursos externos e de oferta de ativos atraentes (títulos da dívida pública, ações de empresas em processo de privatização, bônus e papéis comerciais de empresas e bancos de boa reputação, ações depreciadas de empresas privadas) da qual o Brasil dispunha. A propósito, “O fator decisivo para a obtenção desse desfecho favorável foi a transformação dos países latino-americanos, de doadores de ‘poupança’ em receptores de recursos financeiros” (BELLUZZO, 1999, p. 85). Filgueiras complementa afirmando que a fórmula que garantiu o sucesso do plano foi a abertura da

¹⁷⁹ O déficit público era de US\$ 20 bilhões e correspondia a 5% do PIB (apud RODRIGUES, 2000, p. 301).

¹⁸⁰ As principais medidas foram: corte nas transferências voluntárias de capital do governo federal para os estados e municípios e retomada dos pagamentos da dívida dos estados e municípios com o governo federal; imposição de rígidos limites à criação de títulos do governo; criação de controles mais rígidos para o uso de fundos do Tesouro, especialmente para gastos com pessoal e investimento e corte geral nos gastos públicos, incluindo pessoal e benefícios sociais; aumento da eficiência dos mecanismos de recolhimento de impostos, recuperação da saúde financeira dos bancos federais e expansão do programa de privatizações (Pio, 2001, p. 43). Luiz Filgueiras (2000) relata que as medidas visavam aumentar as receitas através da arrecadação das alíquotas dos impostos em 5% e da recriação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) e cortar 40% nas despesas correntes, correspondentes a 20% do montante total do orçamento, com a diminuição das transferências constitucionais da União para os estados e municípios e a criação do Fundo Social de Emergência (FILGUEIRAS, 2000, p. 102).

¹⁸¹ Os bastidores das negociações da aprovação do FSE são relatados por Rodrigues (2000). De acordo com o autor, Fernando Henrique conduziu as negociações e condicionou a sua permanência na Fazenda à aprovação do Plano. Antonio Carlos Magalhães afiançou o apoio do PFL à inclusão do partido na aliança para as eleições presidenciais. Jorge Bornhausen pediu, em troca da aprovação do FSE, que o PFL indicasse o candidato à vice-presidente na coligação de Fernando Henrique (RODRIGUES, 2000, p. 327).

economia às importações, a redução do imposto de importação, a quebra de barreiras para a entrada de capitais estrangeiros no mercado financeiro, atraído com elevadas taxas de juros e câmbio nominal e real em queda (FILGUEIRAS, 2000, p. 109). José Marcos Novelli (2007) corrobora as considerações de Belluzzo e Filgueiras, mas acrescenta que as reformas liberalizantes, iniciadas no governo Collor, também contribuíram para o sucesso do Plano¹⁸².

Depois das medidas para equacionar o orçamento, foi implementada, em março de 1994, a reforma monetária com o objetivo fundamental de eliminar o componente inercial da inflação. Considerava-se que, além do déficit público e da oferta monetária, a memória do sistema de indexação era o principal obstáculo à sua redução. Para pôr fim à memória inflacionária e eliminar de vez o seu componente inercial, não se utilizou, como nas estratégias precedentes, o congelamento de preços. Foi criada a Unidade de Referência de Valor (URV), uma unidade contábil que refletia a taxa real de inflação e correspondia a US\$ 1 (PIO, 2001, pp. 43-44).

Segundo Filgueiras, a URV cumpriria a função de alinhar os preços relativos, inclusive os salários, de modo que a nova moeda não se contaminasse pela inflação passada, associada à velha moeda (FILGUEIRAS, 2000, p 105). Quando todos os contratos estivessem convertidos em URV, entraria em vigor a última etapa do Plano, a introdução do Real. A URV foi transformada em Real e a taxa de câmbio foi fixada em US\$ 1 = R\$ 1, mas não se instituiu a conversibilidade entre as duas moedas. O montante de real a ser emitido deveria ter correspondência com o volume de dólares depositados no Banco Central, reafirmando-se que não haveria descontrole monetário para cumprir rombos orçamentários do governo (FILGUEIRAS, 2000, pp. 107-108).

Além do domínio das variáveis econômicas, havia a preocupação em controlar também o processo político. Neste sentido, Novelli destaca que as Medidas Provisórias

¹⁸² As reformas liberalizantes às quais Novelli se refere são: 1-) permissão da entrada direta de investidores institucionais estrangeiros no mercado acionário doméstico, definidos como fundos de pensão, companhias de seguro, instituições financeiras estrangeiras, fundos de investimentos constituídos no exterior, sem critérios de composição, capital mínimo inicial e período de permanência; 2-) Constituição de ‘Fundos de Privatização – capital estrangeiro’ (1991), Fundos de Renda Fixa – Capital estrangeiro (1993); 3-) Permissão por meio da conta CC-5, de livre compra, pelas instituições financeiras, de moeda estrangeira no mercado de câmbio. A liberalização comercial é outro aspecto importante e que contribuiu para o sucesso do Plano Real, pois colocou os produtos nacionais em concorrência com os importados, evitando a elevação de preços (NOVELLI, 2007, p. 222).

foram a “âncora institucional” do Plano e da nova moeda. “As medidas provisórias seriam prorrogadas a cada trinta dias e não havia interesse do governo em colocá-las em votação. Esse fato, além de evitar a derrota, permitia ao governo fazer as alterações no plano que julgava necessárias” (NOVELLI, 2007, p. 214).

Percebe-se que há no governo Itamar a repetição, agora exitosa, de medidas políticas como a concentração de poder na equipe do Ministério da Fazenda e a utilização de Medidas Provisórias para viabilizar a implementação e a sustentabilidade do plano de estabilização. Mas não foi só. Novelli (2007) considera que as ações da equipe econômica para desarticular os atores (trabalhadores e empresários), que sustentavam a inflação, foram decisivas e, embora tenham se iniciado durante a gestão de Itamar, estenderam-se ao governo FHC. De acordo com o autor, o sucesso da estabilização foi fruto da desarticulação da coalizão inflacionária (composta por trabalhadores urbanos, parte do empresariado e funcionários públicos), assim como de reformas institucionais e de uma conjuntura financeira internacional muito favorável.

“A desarticulação da coalizão inflacionária foi patrocinada pelo Estado através de duas importantes ações: do lado do **empresariado**, a **liberalização comercial** colocou as **empresas nacionais e seus produtos em competição com os importados**, o que acabou por impedir o repasse e a elevação dos preços; do lado dos **trabalhadores organizados**, o aumento do **desemprego** e a **dureza com que a greve dos petroleiros foi combatida** (mediante a participação do Exército), bem como o **rigor com que as penalidades foram impostas ao sindicato** sinalizaram um novo padrão de ação governamental no tratamento das reivindicações dos primeiros (**não há renegociação para reposição da inflação, nem indexação salarial**). Esse novo padrão atingiu dura e especialmente os funcionários públicos” (NOVELLI, 2007, p. 224 – grifos meus).

Um exemplo claro dessa postura foi o tratamento dado às câmaras setoriais por Itamar e sua equipe econômica. Segundo Comin (1998), a principal responsabilidade pela crise das câmaras setoriais foi do governo federal. Itamar Franco decidiu incentivar a produção do carro popular e estabeleceu negociações diretas com as montadoras, sem qualquer participação dos trabalhadores e ignorando as câmaras setoriais. O governo negociou reduções tarifárias, como a taxa simbólica de 0,1% de IPI, em troca do compromisso por parte das montadoras de que o valor do carro popular não superaria 7 mil dólares, o que não foi possível devido à existência generalizada de ágio na venda do

produto. O resultado foi ruim porque se criou uma discrepância entre os preços dos populares e os demais modelos, gerando uma demanda altíssima pelos primeiros e uma incapacidade de atendê-la. Do ponto de vista da modernização tecnológica, o acordo também não permitiu avanços, pois a tecnologia utilizada era ultrapassada e não se exigiu modernização tecnológica. (COMIN, 1998, pp. 52-54). De acordo com Arbix (1996), não houve qualquer discussão sobre política industrial, qualidade e produtividade.

...em nenhum momento as montadoras seriam orientadas, ou disciplinadas, para respeitarem critérios de qualidade e tecnologia para a fabricação dos populares. Tampouco seriam fixadas metas de geração de empregos ou de novos investimentos. E muito menos seriam exigidos componentes e alterações visando a preservação do meio ambiente (ARBIX, 1996, p. 154).

No entanto, a política para o carro popular foi um entre outros “golpes” na atuação das câmaras setoriais. Arbix relata que outras duas mudanças substantivas foram decisivas para a sua desarticulação. A primeira diz respeito à Medida Provisória que criou a URV e atribuiu às câmaras setoriais a função de controle de preços. A segunda foi o rebaixamento da alíquota de importação, que minou a perspectiva de queda escalonada até 2000 e questionou os acordos setoriais realizados. As alíquotas não eram mais um recurso de política industrial e transformavam-se em instrumentos de punição contra os oligopólios. Além disso, o governo interferia nas negociações salariais, vetando os aumentos pretendidos pelos trabalhadores e concedidos pelas montadoras, provocando reações dos dois setores contra sua política (ARBIX, 1996, pp. 155-156).

O enfraquecimento das câmaras era reforçado pelas divergências, entre os ministérios, sobre o papel que deveriam ocupar. No governo Itamar, elas subordinaram-se ao MICT (Ministério da Indústria, Comércio e Turismo), mas foi o Ministério da Fazenda que determinou o papel (diminuto) que tiveram. O histórico conflito entre monetaristas e desenvolvimentistas ressurgia com um vencedor (o Ministério da Fazenda) previamente determinado. “No interior do MICT, órgão incumbido de coordenar o trabalho das câmaras, a sensibilidade para a presença dominadora do Ministério da Fazenda, que tolhe os movimentos dos funcionários e das equipes constituídas, é particularmente aguda” (ARBIX, 1996, p. 151).

Arbix constata que a câmara deixava de ser um espaço de definição de política industrial para o setor automotivo. Mas não era apenas nesse setor que a política industrial era secundária. De modo geral, e apesar do passado nacionalista do presidente, não houve espaço para a formulação de um novo projeto de política industrial ou mesmo para a aplicação dos programas (especialmente, o PCI e o PACTI) elaborados no governo Collor e, até então, precariamente efetivados.

De acordo com Mauro Arruda e Marcelino Jorge (1994), não foram implementadas políticas industriais ofensivas ou defensivas¹⁸³ para os diferentes setores da indústria. Mesmo com a aprovação da Lei 8.661/93, que instituiu o PDTI (Programa de Desenvolvimento Tecnológico e Industrial) e previa incentivos fiscais¹⁸⁴ para projetos com esta finalidade, pouco se avançou. Até 2005, quando foi substituída pela Lei do Bem (Lei 11.196, de 21/11/2005), o PDTI aprovou 196 projetos, envolvendo apenas R\$ 5 bilhões para todo o período (SALERNO; KUBOTA, 2008, p. 34). E, ainda que tenham sido concedidos incentivos fiscais ao desenvolvimento tecnológico, não houve uma política de comércio exterior ou políticas de competitividade sistêmica (ARRUDA & JORGE, 1994, p. 299). O foco permaneceu na abertura da economia.

O país saiu de uma situação de proteção absoluta, praticamente infinita de barreiras não-tarifárias, para outra, de aplicação quase exclusiva de tarifas aduaneiras¹⁸⁵. A reestruturação da indústria dar-se-ia com proteção restrita às tarifas aduaneiras, fato incomum no cenário internacional. Com efeito, não existe exemplo de país industrializado ou em processo de

¹⁸³ “As primeiras (ofensivas) visam a estruturar e fomentar os sistemas nacionais de inovação, principalmente as atividades de P&D e os setores motores do progresso técnico, assim como estimular a difusão de inovações geradas por esses setores pelo resto do sistema, especialmente nas indústrias fornecedoras de bens de produção. As segundas (defensivas) têm por objetivo proteger, reestruturar e, eventualmente, eliminar gradualmente setores pouco estratégicos do ponto de vista econômico e social” (ERBER apud ARRUDA & JORGE, 1994, p. 299 – parênteses meus).

¹⁸⁴ “O PDTI possibilitava dedução de até 8% do IR relativo a dispêndios em atividades de P&D tecnológico, industrial e agropecuário; isenção de Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre equipamentos e assemelhados para P&D; amortização acelerada, mediante dedução como custo ou despesa operacional dos dispêndios, na aquisição de intangíveis para P&D; dedução, como despesa operacional, dos pagamentos de *royalties* para empresas de tecnologia de ponta ou de bens de capital não seriados” (SALERNO; KUBOTA, 2008, p. 34)

¹⁸⁵ A tabela traz os dados sobre as alíquotas:

Ano	Vigência	Máxima	Média
1989		85	35,5
1990		105	32,2
1991	A partir de 15/12/1991	85	25,3
1992	01/01/1992 a 30/09/1992	65	20,8
1993	01/10/1992 a 10/06/1993	55	16,5
1994	A partir de 01/07/1993	40	14

Fontes: MICT e Boletim de Conjuntura IEI/UFRJ apud (Arruda & Jorge, p. 293).

industrialização que faça ajuste estrutural em segmentos já implantados, ou se inicie em segmentos que antes não tinham presença, sem algum tipo de proteção, além da tarifária (ARRUDA & JORGE, 1994, p. 296).

3.2 - O BNDES NO GOVERNO ITAMAR

Durante o governo Itamar, o BNDES atua em um cenário em que nem há estímulos à efetivação e consolidação dos programas de política industrial definidos no período Collor nem se estabelece um novo modelo. Não é difícil compreender os entraves à formulação ou materialização de um projeto de política industrial. Como vimos, num primeiro momento Itamar Franco teve dificuldades para compor o Ministério da Fazenda e a falta de êxito no problema crucial (a conquista da estabilização econômica) reforçou o *status* secundário adquirido pela política industrial ainda no governo Collor. Neste sentido, as observações de Luciano Coutinho (1993) são elucidadoras:

“Na verdade, até o momento, o que se tem é uma política de abertura comercial isolada, sem uma verdadeira política industrial, até porque a violência do processo recessivo e a não-solução da crise econômica brasileira mataram qualquer possibilidade efetiva de formular uma política industrial. Eu estava exatamente colocando a indissolubilidade entre a política industrial e a política macroeconômica. Nós não podemos separar as suas coisas. (...) nós não podemos imaginar uma política macroeconômica que não permita espaço para a retomada do investimento e para a formação de um horizonte de confiança. Essas duas coisas estão profundamente ligadas. Uma política econômica que imagine que primeiro, vai estabilizar e; depois, vai desenvolver, é uma política que, na verdade, estará separando estas dois aspectos, que, no meu entender, são indissociáveis” (COUTINHO, 1993, p. 28).

Com o Plano Real, permanece a separação rígida entre política macroeconômica e política industrial. As decisões de política econômica foram confinadas no Ministério da Fazenda e imperou a lógica da manutenção da estabilidade e do equilíbrio macroeconômico, sobrando pouco (ou nenhum) espaço para qualquer política ou discussão que não estivesse atrelada a estas finalidades. Para tornar o cenário ainda mais inóspito para qualquer política que não a macroeconômica, as câmaras setoriais foram desautorizadas e minadas pelo próprio presidente da República.

Nesse contexto de ausência de estratégia de política industrial, o BNDES reafirma a perspectiva da inserção competitiva, definindo-a como o critério fundamental para avaliar

os projetos. Yolanda Ramalho, chefe do Departamento Econômico do Banco, afirmou em artigo à revista *Rumos do Desenvolvimento* que a instituição estava desenvolvendo critérios de seletividade para viabilizar a implementação de uma política voltada para a indústria competitiva. Considerava que o BNDES deveria atuar sobre os setores determinantes da competitividade, viabilizando a reestruturação da indústria, a capacitação tecnológica das empresas, os ganhos de qualidade e produtividade e a disponibilidade de infraestrutura econômica (RAMALHO, 1993, p. 15).

Assim, nos anos 1993 e 1994, definiram-se como prioridades do Banco a reestruturação da indústria, a modernização do setor agropecuário, a conservação do meio ambiente e a modernização e adequação da infraestrutura econômica (Relatório do BNDES, 1993, p. 12, e Relatório do BNDES, 1994, p. 19).

É importante comparar as diretrizes apresentadas em 1991 com as de 1993-1994. Lembremos que, em 1991, o incentivo aos setores com alto potencial tecnológico já não estava presente nas diretrizes, mas enfatizava-se a modernização tecnológica da indústria. Já em 1993 e em 1994, apresenta-se o objetivo de “reestruturação da indústria”, sem referência explícita à modernização tecnológica¹⁸⁶. É fundamental perceber que a tendência liberalizante se acentua gradativamente, contrastando até mesmo com a perspectiva presente no Plano Estratégico 1991-1994. Num primeiro momento, abandona-se a perspectiva de incentivar os setores que apresentam alto potencial tecnológico. Em seguida, não se faz referência à modernização tecnológica da indústria, mas a uma reestruturação geral. Por outro lado, não se pode desconsiderar o fato de, em 1994, terem sido lançadas algumas medidas, ainda que pontuais e incipientes, para promover o aumento da competitividade das empresas brasileiras através de investimentos em capacitação tecnológica e em modernização, por meio da Finame¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Vale observar que, embora Yolanda Ramalho, chefe do Departamento Econômico do BNDES, não faça referência ao desenvolvimento de setores com alto potencial tecnológico, ela identifica como prioridade a capacitação tecnológica das empresas.

¹⁸⁷ Na Finame, as empresas que investiam em capacitação tecnológica passaram a dispor de melhores condições financeiras para vender seus produtos com financiamento da Finame. Para os compradores, a Finame aumentou o nível de participação no valor total do investimento. Além disso, os projetos de capacitação tecnológica e de qualidade e produtividade, no valor máximo de R\$ 3 milhões, passaram a ser analisados e aprovados pela rede de agentes financeiros do Banco, através da linha de crédito BNDES Automático, uma linha de crédito mais rápida e ágil (Relatório do BNDES, 1994, p. 22).

O setor de infraestrutura permanece como fundamental e considerava-se que o Banco deveria, junto com a iniciativa privada, desempenhar papel importante no seu financiamento¹⁸⁸.

Nosso Banco, por uma variedade de fatores que convém refletir, tem financiado os processos de modernização de infra-estrutura de uma forma muito mais tímida do que a situação requereria. (...) Não se trata de criar projeto de infra-estrutura do nada, mas sim de viabilizar a infra-estrutura em regiões, setores e formas de atividade, onde já existe e está constatado o setor privado e onde se observa que os problemas de externalidades são indicadores de crescimento privado (Relatório do BNDES, 1993, p. 3).

Neste sentido, em 1994, o Banco realizou um levantamento dos projetos de investimento em infraestrutura e selecionou os setores prioritários (transporte de carga, energia e telecomunicações nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Percebeu-se que eram necessários investimentos nestes setores para viabilizar a expansão da agropecuária e a sustentabilidade do setor industrial. Estes estudos buscaram direcionar os investimentos do Banco para o setor. É importante destacar que, para a instituição, a retomada dos investimentos estava vinculada à concretização dos processos de privatização. Neste sentido, Pêrsio Arida declara: “É de se notar que muito trabalhamos também no equacionamento dos óbices legais que entravam os financiamentos à infraestrutura (...) A retomada dos investimentos neste setor é uma convergência natural com os processos de privatização (Relatório do BNDES, 1994, p. 5).

Com efeito, outro eixo da atuação do BNDES foram as desestatizações. Houve algumas mudanças no Programa de Privatizações, mas a perspectiva fiscalista permaneceu. As privatizações continuaram sendo vistas como uma oportunidade de ajuste macroeconômico, além de uma forma de reduzir custos, permitir ganhos de eficiência e promover a transformação estrutural das finanças públicas (Relatório do BNDES, 1993, p. 2). As declarações de Elena Landau, diretora de desestatização do BNDES, retratam claramente o modo como as privatizações foram concebidas no governo Itamar:

¹⁸⁸Tendo em vista colaborar com a realização de investimentos no setor, realizou um levantamento dos projetos de investimento em infraestrutura e selecionou os setores prioritários (transporte de carga, energia e telecomunicações nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Percebeu-se que investimentos neste setores eram necessários para viabilizar a expansão da agropecuária e à sustentabilidade do setor industrial.

.... gostaria de chamar atenção para o fato de que na atual administração do BNDES (gestão de Pécio Arida) **a relação entre privatização e ajuste fiscal é mais evidente: trabalhamos com o que se convencionou chamar de *ótica do tesouro***. Esta estreita relação está refletida em várias iniciativas. Primeiro no compromisso em aportar ao Tesouro US\$ 900 milhões de venda de sobras de ações e de participações minoritárias. Este aporte certamente contribui para reduzir as necessidades de financiamento do setor público (NFSP) na medida em que estes recursos fazem parte do Fundo Social de Emergência construído para financiar gastos incompressíveis, principalmente saúde. Segundo, através da elevação da parcela em moeda corrente. Ainda que se leve em consideração o impacto sobre o valor de venda, simulações que revelam que o valor presente da NFSP se reduz com o aumento da moeda corrente. É claro que o efeito positivo desta opção será tanto maior quanto maior for sua utilização para o regate da dívida pública de curto prazo. O ideal é que toda moeda corrente seja utilizada para este fim (LANDAU, 1994, p. 232 – parênteses e grifos meus).

Apesar de as diretrizes em torno das privatizações não terem sido modificadas, houve alterações institucionais no PND. O Decreto 724, de 19/01/1993, a Medida Provisória 327, de 24/06/1993 e a Medida Provisória 772, de 20/12/1994 impuseram as mudanças descritas a seguir:

1-) Exigência de que uma parcela do pagamento pela empresa privatizada fosse em moeda corrente;

2-) Vinculação do PND ao Ministério da Fazenda, que passou a ser responsável pela coordenação, supervisão e fiscalização do PND. Deve também consentir os ajustes de natureza operacional, contábil, jurídica e o saneamento financeiro das empresas;

3-) A Comissão Diretora passa a ser constituída de quinze membros (presidente da Comissão e cinco membros indicados pelo presidente da República e por ele nomeados após aprovação do Senado, quatro membros livremente nomeados pelo presidente da República e cinco membros indicados livremente pelo Senado e nomeados pelo presidente da República);

4-) As participações acionárias detidas por entidades não privatizáveis tornam-se passíveis de privatização.

5-) A alienação de ações de empresas a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras podem atingir cem por cento do capital votante, salvo determinação expressa do Poder Executivo que determine percentual inferior.

5-) Atribuição, ao presidente da República, da autoridade de definir as formas operacionais e os meios de pagamento aceitos para aquisição de bens ou direitos no âmbito do PND. O Presidente poderia ainda decidir quaisquer matérias no âmbito do PND¹⁸⁹. (Relatório do PND, 1994, p. 43).

Em 1993, foram finalizadas as privatizações das empresas do setor siderúrgico (CSN, Cosipa e Açominas) e foram transferidas para o setor privado duas participações no setor petroquímico e uma empresa do setor de fertilizantes (Ultrafertil)¹⁹⁰. No ano seguinte, foram vendidas ao setor privado três empresas controladas pela União (PQU, Mineração, Caraíba e Embraer), desestatizaram-se as participações da Petroquisa¹⁹¹ e foram vendidas ações remanescentes de empresas já privatizadas (Usiminas, Copesul, CSN, Cosipa e CST)¹⁹² (Relatório do PND, 1994, p. 9).

¹⁸⁹ No relatório do PND, afirma-se que o objetivo das mudanças impostas pelo Decreto 724, de 19/01/1993, era tornar as desestatizações mais transparentes. O decreto promoveu as seguintes mudanças: 1-) A participação, sem direito a voto, do presidente da empresa proprietária dos bens a serem alienados, nas reuniões da Comissão Diretora destinadas à apreciação dos laudos de avaliação econômico-financeira, dos relatórios de auditoria e dos ajustes prévios, bem como à fixação do preço mínimo; 2-) Nos casos de sociedades controladas direta ou indiretamente pela União, a participação sem direito a voto, nas reuniões mencionadas no item anterior, do representante dos empregados da empresa a ser privatizada; 3-) A possibilidade de o presidente da República avocar a si e decidir quaisquer matérias no âmbito do PND; 4-) A obrigatoriedade de que um percentual mínimo do pagamento de bens a serem alienados, a ser proposto pela Comissão Diretora e aprovado pelo presidente da República, seja representado por moeda corrente; 5-) Que os recursos recebidos em moeda corrente, além da aplicação na redução da dívida pública, sejam utilizados para custear programas de ciência e tecnologia e meio ambiente; 6-) A obrigação de os novos controladores realizarem os investimentos em meio ambiente, observarem a legislação de defesa da concorrência, cumprirem os compromissos de natureza previdenciária e oferecerem treinamento à mão de obra que, eventualmente, venha a ser dispensada (Relatório do PND, 1994, pp. 43-44).

¹⁹⁰ As seis empresas transferidas para o setor privado em 1993 somaram US\$ 2.581,5 milhões. Em 1992, foram arrecadados US\$ 2.430,9 milhões com a venda de 14 empresas e, em 1991, US\$ 1.635,3 milhões com quatro empresas. As moedas utilizadas foram: Dívidas Securitizadas da União (49,1%), Debêntures da Siderbrás (22%), Letras Hipotecárias da CEF (7,3%), Títulos da Dívida Agrária (6,8%), Certificados de Privatização (6,4%), Cruzeiros (6,1%), Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento (1,3%) e Títulos da Dívida Externa (1%). Houve aumento do pagamento em moeda corrente, que se elevou de 0,4% em 1991/1992 para 6,1% em 1993 (Relatório do BNDES, 1993, p. 20).

¹⁹¹ O Decreto 1.068/94 determinou que fossem incluídas no PND e destinadas à alienação todas as participações minoritárias detidas por empresas públicas federais. O montante arrecadado (US\$ 395,5 milhões) tinha como objetivo cumprir a meta de arrecadação do Fundo Social de Emergência. (Relatório do BNDES, 1994, p. 78).

¹⁹² Em 1994, foi arrecadado um total de US\$ 968 milhões (US\$ 619 milhões de vendas e US\$ 349 milhões de dívidas transferidas ao setor privado). Os recursos líquidos aportados pela União às empresas situaram-se em

Percebe-se que algumas das mudanças institucionais efetuadas no PND tinham em vista reforçar o poder do Presidente da República. É o caso de sua prerrogativa de decidir quaisquer matérias no âmbito do Programa de Privatizações e também das alterações na comissão diretora, cuja maior parte dos membros passou a ser indicada por Itamar. Contudo, o reforço do poder do Presidente da República não implicou modificações nesta política nem significou uma guinada desenvolvimentista do governo, apesar de o discurso, em alguns momentos, ter apresentado sinais neste sentido¹⁹³. Na realidade, causou mais conflitos no interior do governo, como o pedido de demissão, em março de 1993, de Antônio Barros de Castro, presidente do BNDES, do que uma redefinição das políticas iniciadas e implementadas por Collor¹⁹⁴.

A partir da gestão de Pêrsio Arida, ocorrem mudanças importantes, tais como a ampliação do apoio ao setor de comércio e serviços¹⁹⁵ e às empresas sob controle de capital estrangeiro. Foram efetuadas modificações nas políticas operacionais, com o intuito de ampliar a eficiência e rentabilidade do Banco. Instituiu-se a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e foram criados um comitê de crédito e uma classificação de riscos de crédito. Segundo Pêrsio Arida, o comitê funcionava de modo similar aos bancos privados, isto é, analisava o projeto antes de seu enquadramento e das discussões sobre ele dentro do Banco.

O foco da análise foi mudado do projeto para a empresa, ou grupo ao qual ela está subordinada, que foi seguida rigidamente. Inovamos também ao considerar o risco envolvido nas posições acionárias. Cobramos todo e qualquer crédito inadimplente e demos os passos cruciais para a sedimentação de uma cultura do crédito (Relatório do BNDES, 1994, p. 4 – declaração de Pêrsio Arida).

Tal como nos anos anteriores, a Área de Planejamento do BNDES deu continuidade aos estudos sobre a conjuntura nacional e internacional. A Gerência de Análise de

US\$ 323 milhões (PND, 1994, p. 16). As moedas mais utilizadas foram moeda corrente (72%), dívidas securitizadas da União (19,2%) e debêntures da Siderbrás (3,8%) (PND, 1994, p. 11). O ano de 1994 representou 23% dos recursos totais e 88% do total de moeda corrente arrecadados em toda vigência do PND (1991-1994) (Relatório do BNDES, 1994, p. 27)

¹⁹³ No subitem “A cúpula do BNDES no governo Itamar” veremos o discurso de Delben Leite, o segundo presidente do BNDES na era Itamar. Foram três: Antônio Barros de Castro, Luiz Carlos Delben Leite e Pêrsio Arida.

¹⁹⁴ Adiante, analisaremos as mudanças na presidência do BNDES durante o governo Itamar.

¹⁹⁵ Adiante, veremos que há um substantivo crescimento, em 1994, de aprovações e, principalmente, desembolsos no setor de serviços.

Variáveis Macroeconômicas monitorou e analisou as políticas macroeconômicas nacionais¹⁹⁶ e a Gerência de Assuntos Internacionais realizou o trabalho de acompanhamento das taxas de juros e de câmbio e níveis de atividade e de emprego de alguns países desenvolvidos. Além disso, produziu estudos com a finalidade de auxiliar a atuação do BNDES como fornecedor de empréstimos a empresas que atuam no mercado internacional e captador de recursos no exterior. As pesquisas avaliavam também a formação de blocos de livre-comércio (Nafta, Mercosul, Espaço Econômico Europeu) e os fluxos internacionais de capital¹⁹⁷. A fim de subsidiar a elaboração de uma política industrial, a Gerência de Política Industrial monitorou as tendências e a competitividade da indústria no Brasil e no exterior¹⁹⁸. Por fim, a Gerência de Mercado de Trabalho analisou os indicadores de emprego, desemprego, rendimento e consumo da economia brasileira¹⁹⁹ (Relatório do BNDES, 1993, pp. 54-55).

Em 1994, além de prosseguir nos estudos acima mencionados, buscou homogeneizar as projeções macroeconômicas e lançou uma nova publicação, denominada “Previsões”, com o objetivo de divulgar as projeções macroeconômicas de agentes econômicos internos e externos, formadores de opinião e consultorias de mercado. Produziu ainda dois estudos sobre os aspectos institucionais e os impactos para o Brasil da formação do Mercosul e do Nafta. Iniciou o desenvolvimento de uma metodologia de apuração e análise de indicadores de desempenho competitivo das empresas com informações sobre qualidade, produtividade, inovação e recursos humanos e tecnológicos. Elaborou também uma metodologia de análise das tendências estratégicas de grandes

¹⁹⁶ A Gerência produziu, mensalmente, a “Sinopse Econômica” e organizou, trimestralmente, mesas-redondas. Foram realizados também estudos sobre o Regime Cambial e a Questão Fiscal.

¹⁹⁷ Foram produzidos: “Sinopse Internacional” com as principais tendências no cenário mundial, um estudo sobre a inserção e a competitividade das exportações brasileiras e outro sobre os fluxos de investimentos externos no Brasil.

¹⁹⁸ A Gerência de Política Industrial publicou a “Sinopse de competitividade industrial” e fez trabalhos sobre indicadores de competitividade; emprego, produtividade e salários na indústria brasileira; política industrial e pequenas e médias empresas.

¹⁹⁹ Em 1993, os estudos da Gerência de Mercado de Trabalho deram origem aos seguintes trabalhos: a) Estudo sobre impactos de mudanças do nível e da distribuição de renda sobre o consumo; b) Subsídios para a formulação de uma política de emprego e papel do BNDES; c) Programa de seguro-desemprego em outros países - uma comparação; d) Pesquisa de campo sobre os efeitos da modernização industrial na política de treinamento das empresas. No ano de 1994, produziu trabalhos sobre a política de empregos desenvolvida pelos países desenvolvidos com relação à geração e à qualidade dos postos de trabalho. Em convênio com o IPEA, produziu estudo sobre o perfil do desempregado, a duração e a frequência do desemprego e os parâmetros fundamentais ao desenho de políticas de emprego.

grupos econômicos e realizou estudos sobre a reestruturação industrial (Relatório do BNDES, 1994, pp. 62-63).

Ainda em 1994, foram organizados grupos de trabalho temáticos, que envolveram 139 técnicos de diferentes áreas e departamentos do Banco²⁰⁰. O objetivo era discutir e delimitar as linhas de ações para cada setor, planejando as ações da instituição²⁰¹. É fundamental destacar que, embora a pretensão fosse a de que o Banco abandonasse o enfoque setorial²⁰², o corpo técnico se organizou setorialmente para propor programas e linhas de ação para as diferentes áreas. Vimos, no capítulo anterior, que, no documento *O Sistema BNDES nos anos 90: 2.ª minuta para discussão* de 23/02/1990, havia a perspectiva de que as aprovações e desembolsos deveriam seguir a lógica do complexo produtivo em detrimento da setorial. Observamos também que Modiano declarou o fim desse enfoque e que foram efetivadas mudanças, na organização interna da instituição²⁰³, que visavam eliminá-lo. No entanto, a proposta não era consensual ou harmônica e havia resistência de parte da Área de Planejamento, que defendia a sua permanência. O fato é que, apesar das alterações na estrutura institucional e de o discurso de Modiano decretar o fim desta perspectiva, ela foi mantida, quando se estabeleceu um processo interno de planejamento e de formulação de políticas.

Dois temas são centrais no ideário e na reformulação das linhas de atuação do BNDES, no final dos anos 1980 e início da década de 1990: o incentivo às exportações (promoção do comércio exterior) e o aumento da competitividade das empresas (reestruturação produtiva). Tendo em vista a prioridade a eles atribuída, é importante

²⁰⁰ Os grupos eram: 1-) Emprego/ Relações Capital-Trabalho; 2-) Desconcentração Espacial; 3-) Reestruturação do Aparelho Produtivo; 4-) Comércio Exterior; 5-) Complexo Automotivo; 6-) Química/ Petroquímica e Fertilizantes; 7-) Construção Naval/ Marinha Mercante; 8-) Complexo Eletrônico/ Telemática; 9-) Bens de Capital; 10-) Metalurgia; 11-) Papel e Celulose; 12-) Complexo Agroalimentar; 13-) Indústrias Tradicionais, 14-) Complexo Turístico; 15-) Infraestrutura para Competitividade Industrial; 16-) Infraestrutura para incorporação de Novas Fronteiras; 17-) Captação de Recursos; 18-) Produtos/ Instrumentos Financeiros/ Mercado de Capitais; e 19-) Financiamento de Serviços Públicos.

²⁰¹ Esta experiência resultou no documento **Processo de Planejamento**, 1994 (mimeo).

²⁰² O fim do enfoque setorial estava em pauta no interior da instituição, desde meados da década de 1980.

²⁰³ A reforma administrativa determinou a instituição de uma Área de Projetos com três departamentos não específicos (Análise I, II e III) e a Área de Infraestrutura com os departamentos de Energia e Comunicações, Infraestrutura e Transportes e Serviços Urbanos por serem estes setores em que havia gargalo estrutural. Eliminaram-se departamentos como Indústrias Químicas, Indústrias Metalúrgicas e Mineração, Indústrias Tradicionais e de Bens de Capital, Ação Regional com Agentes I e II, Desenvolvimento Regional e Agrícola, Operações Sociais I e II e Mercado de Capitais.

destacar algumas das recomendações presentes no documento *Processo de Planejamento 1994*.

Em relação ao comércio exterior, o grupo de trabalho responsável pela análise desse tema considerou que o BNDES deveria potencializar a competitividade do exportador brasileiro, estabilizando e direcionando a concorrência. Para tal, deveria conceder crédito barato, mas sem artificialidades. Isto é, naquele momento, as condições permitiam captar recursos e oferecer taxas inferiores às do FAT, estimulando, portanto, as reduções nas taxas do mercado e o aumento da competitividade das exportações. Defendeu-se a extensão do Finamex para o setor de *software*, sob o argumento de que o desenvolvimento desse setor implicava expansão da competência local e contava com alto potencial tecnológico, além de contribuir para a geração de emprego e renda local.

A fim de ampliar as atividades de importação de equipamentos, sugeriu-se a criação, na Finame, do Finamim, e a utilização da mesma estrutura das operações de comércio exterior. No entanto, considerou-se necessário buscar outras fontes de recursos, compatíveis com as operações de importação, como, por exemplo, o repasse de recursos de agências financeiras dos países dos quais as importações são realizadas. Outro tema discutido no Grupo de Trabalho de Comércio Exterior foi o financiamento aos investimentos de empresas brasileiras no exterior. Embora houvesse parecer desfavorável da Consultoria Jurídica a esse tipo de atividade, a questão foi considerada um problema político e não jurídico. O Grupo era favorável a este tipo de ação, desde que se mantivesse uma base local de produção, com geração de renda e emprego no país. Já nos casos em que fossem necessários investimentos adicionais no exterior, o grupo preferiu não se posicionar e avaliar posteriormente a questão.

A reestruturação produtiva era vista como fundamental, principalmente no contexto brasileiro, em que a abertura da economia se deu por meio da redução de tarifas de importação. A fim de estimular as empresas a empreender o processo de reestruturação (melhoria da gestão e da organização da produção), defendia-se que o BNDES adotasse, nas avaliações de operações, uma análise de estratégia empresarial, exigindo que as empresas implementassem programas de melhoria de sua eficiência produtiva. “Existe uma série de ações voltadas para a melhoria da gestão e organização da produção que se aplicam

indistintamente sobre todos os setores e que deveriam ser exigidos de todos os pretendentes à obtenção de recursos do Sistema BNDES” (*Processo de Planejamento, 1994*, p. 37, mimeo).

A mesma ideia é defendida no Texto para Discussão, *Educação para a Competitividade*, produzido por técnicos do Departamento Econômico da Área de Planejamento²⁰⁴:

Um caminho eventual nesta direção (apoio do BNDES à reestruturação produtiva) poderia passar pela imposição, dentro da política operacional do Banco, de ‘condicionantes de competitividade’ para a qualificação de empresas a determinados tipos de empréstimos. Estes condicionantes poderiam, preferencialmente, estar atrelados à participação destas empresas em programas de qualidade e produtividade ou, de forma mais genérica, processos de reestruturação (VILLELA; ALLEN, CAFÉ, 1994, p. 21- parênteses meus).

Essas ações eram vistas como formas de modificar a estrutura da oferta de bens. Por outro lado, foi questionada a agilidade do Banco e sugeriu-se que se priorizasse a eficiência produtiva dos investimentos, pois as reestruturações, apoiadas pelo BNDES, tinham se restringido à redução de custos e à racionalização de mercado e produção. Afirma-se que o corpo técnico deveria cobrar objetivos claros das empresas tomadoras de empréstimos e ser treinado para avaliar se elas eram competitivas:

...toda e qualquer empresa que pretenda ter acesso aos recursos do Sistema BNDES terá que demonstrar estar engajada em programas de melhoria da eficiência produtiva. Caso contrário, a adoção dos programas deverá constituir-se em objeto de apoio na operação pretendida. A análise de cada operação específica deverá se preocupar em estabelecer quais indicadores de desempenho deverão ser acompanhados, de acordo com o setor de atividade da empresa, os quais deverão demonstrar que a empresa está ou atingirá, no mínimo o nível médio do setor (*Processo de Planejamento, 1994*, p. 41, grifos meus)

²⁰⁴ O texto foi produzido por André Villela (economista do convênio BNDES/PNUD), David John Allen (engenheiro do Departamento Econômico) e Sonia Café (gerente de estudos do Departamento Econômico). Existe uma diferença entre o documento *Processo de Planejamento* e este Texto para Discussão. O último tem como foco a necessidade de melhorar a formação educacional dos funcionários das empresas para que a reestruturação produtiva seja bem sucedida. Já o primeiro trata da reestruturação produtiva de forma mais abrangente, abordando a importância da modernização tecnológica e da inserção de técnicas de gerenciamento mais modernas. Ambos, no entanto, defendem a inserção deste critério, pelo BNDES, nas análises para concessão de crédito.

O Grupo de Trabalho, no entanto, foi incisivo ao afirmar que não se deveria criar qualquer tipo de reserva de mercado ou limitações à competição para justificar a reestruturação. “...fortalecer ou melhor qualificar empresas não significa protegê-las da concorrência, e sim estimulá-las a serem eficientes em um ambiente mais competitivo” (*Processo de Planejamento, 1994*, p. 38, mimeo).

A reestruturação produtiva era vista como meio de ampliar o espaço para o desenvolvimento de produtos e investimentos em tecnologia. Para o Grupo de Trabalho, estes aspectos deveriam ser mensurados no programa de reestruturação das empresas.

a análise dos setores e das operações deve contemplar, na avaliação do padrão de concorrência, a importância do fator tecnologia, considerando-o como fator de risco para a carteira do Sistema BNDES. Ou seja, se a empresa que atua num ambiente onde a concorrência se dá por diferenciação de produto ou em setores de tecnologia de ponta, ela tem que demonstrar como encara essa questão e que medida adota (...) o Contec deve ter sua ação ampliada, não só quantitativamente, como também com relação aos produtos disponíveis para melhor atender as empresas com base tecnológica (*Processo de Planejamento, 1994*, pp. 41-42, mimeo).

É fundamental atentar para essas recomendações do corpo técnico e compará-las com as políticas e programas implementados pelo Banco e com as diretrizes da política industrial adotada pelos governos posteriores. Afinal, trata-se de um processo de planejamento cujo alcance e efetividade só poderão ser avaliados nos anos seguintes à sua formulação. No entanto, não se pode desconsiderar sua importância também no momento de sua elaboração, pois a análise de suas diretrizes e recomendações permite apreender a orientação que o corpo técnico pretendia dar ao Banco e compará-la com a que era alardeada por seus dirigentes.

O primeiro aspecto que merece ser destacado é o fato de nenhum dos superintendentes²⁰⁵ ou diretores do BNDES ter participado dos grupos de trabalho que conduziram o processo de planejamento, o que já denota um certo distanciamento entre tal

²⁰⁵ Geralmente, as superintendências são assumidas por técnicos da instituição e cabe ao Presidente do BNDES indicá-los. Em 1993, foram superintendentes: Aluysio Antonio de Motta Asti, Danilo Fabiano da Costa, Fernando Marques dos Santos, Fernando Perrone, Isac Zagury, João Carlos do Couto Ramos Cavalcanti, Jorge Kalache Filho, Julio Manoel Andrade Monteiro de Barros, Licínio Velasco Junior, Paulo Sérgio Ferracioli e Sérgio Besserman Viana. No ano seguinte, ocorre uma única mudança, a substituição de Danilo Fabiano da Costa por Armando Borges de Almeida.

processo e os órgãos de cúpula. O segundo diz respeito à ampliação da participação dos setores de comércio e serviços, nas aprovações e nos desembolsos do Banco, e à ausência, no processo de planejamento, de um grupo de trabalho sobre estes temas. Outro ponto que reforça a percepção de que não havia confluência entre parte dos técnicos e a cúpula é a importância que os primeiros ainda davam ao desenvolvimento tecnológico, em contraste com as diretrizes institucionais do Banco, que não as incluíam. Por fim, já foi mencionado, mas vale lembrar que o processo de planejamento não adotou a lógica do complexo produtivo e sim a perspectiva setorial

Com efeito, parece evidente a falta de alinhamento entre boa parte do corpo técnico e a cúpula do BNDES. Mas este distanciamento não significa que o corpo técnico discordasse da perspectiva de incentivar a promoção das exportações ou quisesse retomar os pressupostos da substituição de importações. Também não significa qualquer oposição à reestruturação produtiva ou à ideia de integração competitiva. As divergências concentram-se no modo de conduzir cada um destes processos (promoção das exportações, integração competitiva e reestruturação produtiva).

No “Plano Estratégico 1991-1994” (documento de 1990) e no “Processo de Planejamento” (documento de 1994), há a percepção de que esta nova fase exige uma postura ativa do BNDES, que deve direcionar seus esforços para a modernização tecnológica das empresas, para o aumento dos incentivos à P&D e para os setores de alto potencial tecnológico (biotecnologia e *software* são mencionados). Já as diretrizes institucionais e as declarações dos dirigentes ora não contemplam estes aspectos, ora os apresentam de maneira secundária. O fato é que não se estabeleceram políticas e programas a eles direcionados. O Contec é uma exceção que não contradiz a afirmação acima, pois seu alcance foi muito limitado e os poucos desembolsos realizados diminuíram em 1994. O incentivo à reestruturação produtiva era ponto comum e bastante enfatizado pelos dirigentes e pelo corpo técnico. Para este último, no entanto, os estímulos deveriam estar presentes na própria análise do projeto. Ou seja, o BNDES deveria conduzir o processo, colocando a reestruturação produtiva como condição e pré-requisito para a concessão de empréstimos.

As privatizações, os estímulos privados em infraestrutura e a promoção das exportações também eram pontos de convergência entre dirigentes e corpo técnico. No caso destes setores, havia fortes incentivos para que o apoio a eles se fortalecesse e se consolidasse na instituição. O mesmo ocorria em relação a outro ponto de concordância entre técnicos e dirigentes, isto é, a necessidade de melhorar a agilidade do Banco e a eficácia na aplicação de recursos.

Com efeito, atentar para estas diferenças entre cúpula e corpo técnico é importante, pois elas nos informam sobre o papel que o governo pretendia atribuir ao BNDES e também sobre como se concebiam e planejavam o desenvolvimento e a política industrial²⁰⁶. A próxima seção mapeará as aprovações e desembolsos do Banco e nos ajudará a delimitar, com mais precisão, seu perfil nos anos Itamar.

3.2.1 - AS PRIORIDADES DO BNDES

Atentemos agora para os setores contemplados pelo Banco, observando as aprovações e os desembolsos. Em 1993, o BNDES contou com recursos da ordem de US\$ 31,4 bilhões. Houve queda de 33% nas aprovações e 11% nos desembolsos em relação a 1992²⁰⁷. No que se refere à distribuição setorial das aprovações, **52% beneficiaram projetos industriais** (14% para papel e celulose; 13% para produtos alimentares; 12% para metalurgia; 11% para têxtil; 6% para química, mecânica e transformação de produtos minerais não metálicos; 5% para material de transporte e produtos de matérias plásticas; 4% para madeira e bebidas; e 3% para material elétrico e de comunicação), **26% destinaram-se ao setor de serviços** (55% para transportes; 15% para serviços industriais de utilidade pública; 11% para alojamento e alimentação; 5% para construção e comércio varejista; e 2% para comércio atacadista e comunicações), **21% foram para agropecuária e 2% para extração de minerais**. Quanto ao objetivo do projeto, 96% das aprovações destinaram-se a investimento fixo/misto e 1% ao fortalecimento e saneamento financeiro.

²⁰⁶ Em entrevista à revista *Rumos do Desenvolvimento*, Márcio Fortes (presidente do BNDES no período 1987-1989) afirma que Mário Henrique Simonsen declarou, em 1979, que Política Industrial é saber o que o BNDES financia. (FORTES, 1994, p. 8).

²⁰⁷ Ao contrário dos outros relatórios, não há o dado agregado das consultas e enquadramentos. Constam as consultas e enquadramentos por ramos de atividade, região e objetivo do projeto, mas não o dado geral. Isto é, não é possível saber se houve aumento ou decréscimo nas consultas e enquadramentos.

Os desembolsos foram distribuídos da seguinte forma: **49% para indústria** (20% para papel e celulose; 14% para metalurgia; 11% para produtos alimentares; 8% para mecânica; 7% para bebidas; 6% para química, transformação de produtos minerais não metálicos e têxtil; 5% para material de transporte; 4% para material elétrico e de comunicação e materiais plásticos), **23% para serviços** (51% para transportes; 24% para serviços industriais de utilidade pública; 11% para construção; 4% para alojamento e alimentação; 2% para comércio varejista e serviços profissionais; e 1% para comércio atacadista e instituições de crédito, seguro e capitalização), **18% para agropecuária e 2% para extração de minerais**²⁰⁸. Quanto ao objetivo do projeto, 92% dos desembolsos foram direcionadas para investimento fixo/misto e 4% para fortalecimento e saneamento financeiro.

Não houve nenhuma inversão ou mudança significativa nos setores contemplados pelo Banco, mas há diminuição do número de operações em quase todos os subsetores. Por outro lado, é importante destacar que, embora o governo Itamar não tenha lançado nenhum programa de Política Industrial direcionado à inovação tecnológica, os desembolsos do Contec²⁰⁹, criado em 1990 e regulamentado em 1991, tiveram aumento considerável (157%), mas ainda assim corresponderam a uma parcela muito pequena do total de recursos do Banco. Cresceram de US\$ 400 mil em 1991 para US\$ 2,1 milhões no ano seguinte e US\$ 5,4 milhões em 1993 (Relatório do BNDES, 1993, p. 13). No contexto de retração das aprovações e desembolsos do BNDES, houve aumento nos desembolsos do Finamex²¹⁰.

²⁰⁸ Diferentemente dos relatórios anteriores, não há, nos anos de 1993 e 1994, a porcentagem destinada a cada subsetor. O percentual foi calculado a partir do número total de operações em cada setor (indústria de transformação e serviços) e do número de operações em cada subsetor.

²⁰⁹ Outro incentivo à tecnologia de ponta são as CCRs (Companhias Regionais de Capital de Risco). Buscam apoiar pequenas e médias empresas de capital privado, localizadas nas regiões de influência de suas respectivas sedes. Privilegiam-se participações em empresas inovadoras, com ênfase naquelas intensivas em tecnologia. As CCRs passam a operar em 1993, mas não há informações sobre os recursos investidos (Relatório do BNDES, 1993, p. 48).

²¹⁰ Em agosto de 1993, são introduzidas mudanças na modalidade pós-embarque do Finamex. Nesta modalidade, financia-se a comercialização e máquinas e equipamentos no exterior, por meio do desconto de títulos ou outros documentos representativos da exportação (letras e câmbio, notas promissórias ou cartas de crédito). No relatório de 1993, consta a informação de que as operações foram simplificadas, os custos financeiros reduzidos e a possibilidade de apoio financeiro estendida a todos os exportadores de bens de capital – fabricantes, empresas de exportação, *tradings* etc. Outra mudança foi o “direito de regresso” sobre empresa exportadora e sobre o banco agente da operação. Isto é, os exportadores e agentes deixaram de ter responsabilidade pelo risco da operação de exportação, quando as cambiais ou a carta de crédito forem descontadas pela Finame (Relatório do BNDES, 1993, p. 15).

Em 1993, eles alcançaram US\$ 125 milhões²¹¹. É importante destacar que cerca de 80% das operações do Finamex destinaram-se a países da América Latina, em especial a área do Mercosul e o México (Relatório do BNDES, 1993, p. 15).

No ano de 1994, houve aumento de 60% nas aprovações e 71% nos desembolsos. Não há dúvida de que a estabilização da economia foi o fator decisivo para um crescimento tão substantivo. No entanto, a indústria sofreu queda nas aprovações (de 52% em 1993 para 46% em 1994) e nos desembolsos (de 49% para 41%). Já o setor de serviços contou com crescimento das aprovações (de 26% para 32%) e dos desembolsos (de 23% para 39%). Agropecuária e extração de minerais não sofreram alterações significativas. O primeiro obteve 21% das aprovações e 20% dos desembolsos. O segundo recebeu 1% das aprovações e dos desembolsos (Relatório do BNDES, 1993, pp. 33-39). Em relação aos subsetores, as aprovações para papel e celulose caíram de 14% para 4% e os desembolsos de 20% para 4%. Houve aumento nas aprovações (de 13% para 17%) e nos desembolsos (de 11% para 16%) para produtos alimentares e também para material de transporte (de 5% para 11% nas aprovações e de 4% para 11% nos desembolsos). Nos outros subsetores, não houve mudanças substantivas (química contou com 6% das aprovações e 5% dos desembolsos; metalurgia com 12% das aprovações e 12% dos desembolsos; têxtil obteve 5% das aprovações e 6% dos desembolsos; mecânica recebeu 10% das aprovações e dos desembolsos e material elétrico e de comunicação 4% das aprovações e dos desembolsos)²¹².

No setor de serviços, houve queda drástica das aprovações para serviços industriais de utilidade pública (de 15% em 1993 para 1%) e redução dos desembolsos de 24% para 16%. As aprovações para construção mantiveram-se no mesmo patamar (5% em 1993 e 4% em 1994), mas os desembolsos caíram de 11% para 5%. O subsetor de Transportes permaneceu concentrando grande parte das aprovações (56%) e desembolsos (47%) para o setor de serviços. Alojamento e Alimentação obtiveram 5% das aprovações e 4% dos desembolsos, comércio varejista 4% das aprovações e dos desembolsos e comércio

²¹¹ Em 1992, foram de US\$ 71 milhões.

²¹² Embora Produtos de Matérias Plásticas e Bebidas não constem da tabela por não terem sido, nos anos anteriores, subsetores representativos, em 1994 ampliaram sua participação no setor indústria de transformação. O primeiro contou com 8% das aprovações e 6% dos desembolsos e o segundo com 10% das aprovações e 7% dos desembolsos (Relatório do BNDES, 1994, pp. 33 e 38).

atacadista 3% das aprovações e 1% dos desembolsos. No que se refere ao objetivo do projeto, manteve-se a tendência dos anos anteriores: 96% das aprovações e 95% dos desembolsos para ampliação e adequação da capacidade instalada, racionalização/modernização, comercialização de equipamentos nacionais e desenvolvimento tecnológico. Saneamento financeiro recebeu 1% dos desembolsos e não contou com nenhuma aprovação, em 1994 (Relatório do BNDES, 1994, pp. 33-39). Os investimentos em setores com alto potencial tecnológico caíram apesar do crescimento dos recursos da BNDESPAR. No período 1990-93, o volume médio anual de aplicações foi de US\$ 145 milhões. Em 1994, alcançou US\$ 508 milhões. No entanto, o Contec obteve apenas US\$ 3 milhões, isto é, metade do total alcançado em 1993.

As tabelas abaixo sistematizam as informações e permitem sua melhor apreensão:

Tabela 4 - Total de desembolsos, Percentual de aprovações e desembolsos por setor no período 1993-1994.

	Total de desembolsos	Aprovações		Desembolsos	
1993	R\$ 4,4 bilhões	Indústria	52%	Indústria	49%
		Serviços	26%	Serviços	23%
		Agropecuária	21%	Agropecuária	18%
		Extração Mineral	2%	Extração Mineral	2%
1994	R\$ 6,6 bilhões	Indústria	46%	Indústria	41%
		Serviços	32%	Serviços	39%
		Agropecuária	21%	Agropecuária	20%
		Extração Mineral	1%	Extração Mineral	1%

Fonte: Relatórios do BNDES (1993 e 1994) – elaboração própria.

ALÉM, Ana Claudia. O desempenho do BNDES no período recente e as metas da política econômica. *Texto para Discussão*, n.º 65, julho de 1998, p. 9.

Tabela 5: Aprovações e desembolsos segundo o objetivo do projeto (1993-1994)

Objetivos	1993		1994	
	Aprovações	Desembolsos	Aprovações	Desembolsos
Ampliação e adequação da capacidade instalada, racionalização/modernização, comercialização de equipamentos nacionais e desenvolvimento tecnológico	96%	92%	96%	95%
Saneamento financeiro	1%	4%	0%	1%
Outros	3%	4%	4%	4%

Fonte: Relatórios do BNDES (1993-1994) – elaboração própria

Tabela 6: Aprovações e desembolsos nos anos de 1993 e 1994 por gênero de atividade.

		1993		1994	
Setor	Gênero de Atividade	Aprov.	Desemb.	Aprov.	Desemb.
Indústria	Papel e celulose	14%	20%	4%	9%
	Química	6%	6%	6%	5%
	Produtos Alimentares	13%	11%	17%	16%
	Metalurgia	12%	14%	12%	12%
	Têxtil	11%	6%	5%	6%
	Mecânica	6%	8%	10%	10%

	Material elétrico e de comunicação	3%	4%	4%	4%
	Material de transporte	5%	4%	11%	9%
Serviços	Transporte	55%	51%	56%	47%
	Serviços industriais de utilidade pública	15%	24%	1%	16%
	Construção	5%	11%	4%	5%
	Alojamento e alimentação	11%	4%	5%	4%
	Comércio Varejista	5%	2%	4%	4%
	Comércio atacadista	2%	1%	3%	1%

Fonte: Relatórios do BNDES (1993-1994) – elaboração própria.

Quando analisamos os setores e subsetores contemplados nos anos Itamar, percebemos que a indústria de transformação permaneceu como o principal alvo dos recursos do Banco, embora tenha sofrido retração nas aprovações e nos desembolsos. Merece atenção o crescimento das aprovações e dos desembolsos para o setor de serviços, por ser esta uma tendência que se iniciou em 1994 e se consolidou nos anos seguintes. Em relação aos subsetores, a alteração mais significativa foi a queda das aprovações e dos desembolsos para papel e celulose e para os serviços de utilidade pública. No caso deste último, a redução vertiginosa se explica pelo contexto de ajuste fiscal rigoroso que caracterizou o Plano Real.

Por fim, é importante destacar que houve uma mudança importante no BNDES. A lucratividade saltou de R\$ 70 milhões, em 1993, para R\$ 600 milhões, no ano seguinte.

Segundo Arida, o fator determinante deste crescimento foi a implementação de uma gestão profissional, com cobrança dos débitos e o estabelecimento de uma boa análise de crédito, além da já mencionada implementação do comitê de crédito. “Cobramos todo e qualquer crédito inadimplente e demos os passos cruciais para a sedimentação de uma cultura do crédito” (Relatório do BNDES, 1994, p. 4). Este resultado condiz com o propósito, estabelecido pelo corpo técnico e direção, de melhorar a eficácia da aplicação dos recursos do Banco.

No entanto, as alterações no gerenciamento do Banco e a melhora dos resultados operacionais não foram acompanhadas das outras mudanças indicadas nos documentos produzidos pelo corpo técnico. Se a direção reuniu esforços para promover alterações na estrutura organizacional do Banco e garantir melhores resultados, o mesmo empenho não ocorreu com outros pontos sugeridos nos estudos e análises do corpo técnico, especialmente o investimento em inovação e modernização tecnológica. Ao contrário, como vimos, o único programa do Banco voltado para inovação tecnológica teve os desembolsos reduzidos pela metade.

3.2.2 - ESTRUTURA INTERNA E REFORMA ADMINISTRATIVA

A Resolução 831/94, de 5/10/1994, estabeleceu algumas mudanças na estrutura interna do Banco. O número de Áreas aumentou de sete (Áreas de Operações, Projetos Empresariais, Infraestrutura, Crédito, Planejamento, Financeira e Internacional e Administração) para onze. Na estrutura consolidada em 1990, havia a Consultoria Jurídica que, nesta reforma, ganhou maior importância e foi transformada em Área Jurídica. Foram criadas também a Área de Relações Institucionais²¹³ e a Área de Operações de Desestatização 1 e 2²¹⁴. A Área de Projetos Empresariais foi extinta e a de Operações

²¹³ Foi definida como missão da Área de Relações Institucionais: “Planejar e coordenar a ação político-institucional e as atividades de Representação Regional do Sistema BNDES, excetuadas as desenvolvidas pelo Departamento Regional de Brasília; Elaborar a política de comunicação social do Sistema BNDES. (BNDES, Anexo à Resolução 831/94, p. 75).

²¹⁴ A Área de Operações de Desestatização 1 tinha como função encaminhar e coordenar os processos de desestatização de empresas indicadas pelo Presidente do BNDES, assim como gerir os convênios celebrados com governos estaduais e municipais para a privatização das empresas ou serviços vinculados a estas esferas de governo. A Área de Operações de Desestatização 2 respondia pela coordenação dos processos de desestatização indicados pelo Diretor responsável pela Área (BNDES, Anexo à Resolução 831/94, pp. 82 e 84).

Industriais foi desmembrada em 1²¹⁵ e 2²¹⁶ (BNDES, Anexo à Resolução 831/94, p. 4, mimeo).

Conforme já mencionado, a Área de Planejamento tem papel importante na estrutura institucional do Banco, de modo que as alterações em sua missão²¹⁷ e atribuições sinalizam para mudanças mais amplas no Banco. Nesta reforma, houve uma ampliação considerável de sua missão que, até então, incluía a coordenação do processo de planejamento, o desenvolvimento de política e programas e a avaliação de desempenho. Uma das mudanças mais significativas foi a introdução da variável Orçamento. Elaborá-lo e acompanhá-lo já era uma das atribuições, mas não constava da missão. A partir de agora, a Área teria a responsabilidade de elaborar o planejamento vinculando-o ao orçamento.

Outra alteração relevante foi a inclusão, na missão, da responsabilidade pelas avaliações econômicas nacionais e internacionais, que, embora já fossem realizadas pela Área de Planejamento, não constavam explicitamente como uma obrigação. Por fim, foi definida como dever da Área trabalhar com o governo federal na elaboração e acompanhamento do contrato de gestão e na sistematização e assistência ao Plano de Metas. Este aspecto é importante, pois demonstra uma tentativa de estabelecer uma aproximação e uma interface maior entre o governo e um dos principais departamentos do Banco.

²¹⁵ A Área de Operações Industriais tinha como missão: 1-) Atuar na captação e realização de operações, entre outros, nos setores de Mineração/ Metalurgia/ Cimento, Papel/Celulose/Embalagens, Químico/Petroquímico (inclusive transformação) e Eletro-Eletrônico (inclusive consumo), assegurando maior penetração e melhor colocação para os produtos do Sistema BNDES, de acordo com suas políticas operacionais e 2-) **Estruturar e analisar o conhecimento setorial como instrumento de tomada de decisão para concessão de apoio financeiro**, de acompanhamento das operações realizadas, de identificação de oportunidades, de captação de novas operações e de mobilização de novos recursos. Deve atuar de forma atrelada à Área de Crédito, subsidiando-a no exame das solicitações de colaboração financeira, e à Área de Planejamento, a quem deve auxiliar na atividade de desenvolvimento de programas e produtos. Tem como função acompanhar e orientar a elaboração de projetos, assim como proceder à análise, à contratação e ao acompanhamento das operações sob sua responsabilidade. (BNDES, Anexo à Resolução 831/94, p. 23 – grifos meus (mimeo)).

²¹⁶ As atribuições e a missão da Área de Operações Industriais 2 são as mesmas da 1. A diferença está apenas nos setores que ela abrange. Neste caso, principalmente, Agroindústria, Bens de Capital, Bens de Consumo Duráveis e Não-Duráveis e Serviços.

²¹⁷ Sua missão do Banco foi definida como: 1-) Coordenar o processo de planejamento do Sistema BNDES; 2-) Elaborar políticas e programas operacionais; 3-) Elaborar e acompanhar os Orçamentos; 4-) Estruturar o sistema de informações gerenciais; 5-) Fornecer avaliações econômicas nacionais e internacionais; 6-) Sistematizar e acompanhar o plano de metas e elaborar e acompanhar o contrato de gestão com o governo federal, além de estabelecer e divulgar a metodologia e as diretrizes para a aplicação da Qualidade Total no âmbito do Sistema BNDES (BNDES, Anexo à Resolução 831/94, p. 59).

As atribuições da Área de Planejamento também sofreram modificações que ampliaram o alcance de suas ações. Uma das mudanças mais significativas foi a inserção, tal como também ocorreu na missão, da perspectiva de estabelecer estratégias de ação atreladas às políticas governamentais.

Acompanhar e analisar o conjunto das políticas governamentais, bem como formular estratégias gerais, setoriais e regionais que contribuam para o estabelecimento de diretrizes para atuação do Sistema BNDES voltada para o desenvolvimento e seu financiamento (BNDES, Anexo à Resolução 831/94, p. 59).

A Área passou a responder pela coordenação e implantação da metodologia e das diretrizes para a qualidade total no BNDES. Recebeu também a incumbência de elaborar as metas das unidades fundamentais e administrativas que o compõem. Estas alterações representam uma mudança considerável, pois, até então, o foco da Área estava voltado, exclusivamente, para a avaliação da instituição e de cada unidade que a integra e não para a definição de objetivos para diferentes áreas. A extensão das incumbências da Área de Planejamento não parou aí. Ela tornou-se ainda responsável por coordenar a elaboração e o acompanhamento do contrato de gestão, assim como por gerir o processo de inserção da variável ambiental no interior do Banco.

Houve uma mudança importante em relação aos estudos realizados pela Área. Até então, considerava-se como sua atribuição “elaborar estudos e/ou coordenar a contratação de pesquisas de interesse estratégico para o Sistema BNDES” (BNDES, Anexo à Resolução 714/90, 1990, p. 20). A Resolução 831/94 elimina esta atribuição e introduz a perspectiva de que cabe à Área de Planejamento “administrar e promover a captação, a análise e a divulgação interna da informação, através de acervo próprio e do acesso a bancos de dados nacionais e internacionais e em sintonia com as diversas Unidades do Sistema BNDES” (BNDES, Anexo à Resolução 831/94, p. 60).

Por fim, a Área permanece responsável pela elaboração do Planejamento Estratégico, que se firma como instrumento importante de ação do Banco²¹⁸ e define-se

²¹⁸ Na Resolução 714/1990, não há referência ao Planejamento Estratégico e cabe à Área de Planejamento: “a-) elaborar propostas de políticas, planos e programas de ação para o Sistema BNDES; b-) planejar o processo de desenvolvimento institucional; c-) coordenar a elaboração da proposta do Plano Anual” (Anexo à Resolução 714/90, 1990, p. 19)

como atribuição da Área de Planejamento “coordenar o processo de Planejamento Estratégico no Sistema BNDES” (BNDES, Anexo à Resolução 831/94, p. 59). Aqui é importante destacar as percepções de Eduardo Rath Fingerl e Luís Fernando Dorneles sobre a Área de Planejamento. O primeiro ressalta o papel de coordenação por ela desempenhado e ambos afirmam que o planejamento está diluído nos diferentes departamentos que compõem o Banco, não se concentrando exclusivamente nesta Área²¹⁹.

Embora tenha constado como atribuição da Área de Planejamento somente em 1994, é necessário recordar que o Deplan introduziu a técnica de Planejamento Estratégico em 1983 e o primeiro Plano Estratégico foi o 1985-1988. Portanto, desde meados da década de 1980, o Banco buscava implementar e consolidar sua atuação em torno de conceitos como “visão do cliente”, “multifuncionalidade” e “qualidade total”. No ano de 1990, houve avanços institucionais nesse sentido com a instituição dos Círculos de Controle de Qualidade (CCQs). Em 1993, esse projeto de reestruturação foi finalizado (Relatório do BNDES, 1993, p. 56) e, no ano seguinte, implantou-se o Programa de Qualidade e os trabalhos passaram ser conduzidos com metas preestabelecidas (Relatório do BNDES, 1994, p. 65).

Os esforços do corpo técnico para modernização do Banco foram destacados por Pêrsio Arida, que identificou, na instituição, uma constante busca de aprimoramento da qualidade de gestão.

....o BNDES está se tornando cada vez mais ágil nos seus processos decisórios, atualizando seus métodos de análise e avaliação de risco e se capacitando para o desenho e implementação de engenharias financeiras sofisticadas, visando assim prover serviços a um custo menor e ter na qualidade de seus serviços o critério básico de excelência gerencial (...) O Banco é uma das poucas instituições públicas que conseguiu manter sua capacidade operacional inalterada ao longo da grave crise dos últimos anos, bem como um corpo de funcionários coeso, de elevado padrão

²¹⁹ Eduardo Rath Fingerl e Luís Fernando Dorneles são técnicos de carreira e diretores do BNDES. O primeiro foi diretor de operações industriais no período 1996-2000 e agora responde pelas Áreas de Mercado de Capitais, de Capital Empreendedor e de Meio Ambiente. O segundo já atuou em todas as áreas da instituição, com exceção do Planejamento, e foi o responsável pelas privatizações estaduais no governo FHC. Atualmente, responde pelas áreas de Recursos Humanos; Secretaria de Gestão do Projeto AGIR; e Tecnologia da Informação e Processos. O fato de serem técnicos de carreira (ingressaram no Banco no final da década de 1970) e ocuparem cargos estratégicos nos governos FHC e Lula torna o contato com eles providencial para uma pesquisa como esta. Ambos, muito gentilmente, concederam entrevista. Rath Fingerl no dia 03/05/09 e Dorneles em 06/04/09.

ético, tecnicamente preparado e liberto de idéias preconcebidas sobre como superar a crise brasileira. (Relatório do BNDES, 1993, pp. 2-3).

Em 1994, Arida reforça estas considerações, afirmando: “É uma sorte para este Banco e este país que o mesmo agente financeiro provedor de financiamentos a longo prazo seja também **aquele que representa a modernidade no interior do próprio setor público**” (Relatório do BNDES, 1994, p. 5 – grifos meus).

Além das mudanças na Área de Planejamento, é importante notar que a criação de duas áreas de desestatização demonstra que as privatizações não apenas permanecem prioritárias, como passam a ser parte da estrutura institucional regular do Banco. O fato de uma delas (a Área de Operações de Desestatização 2) voltar-se para as privatizações no plano estadual sinaliza para uma tendência que se aprofundou e se consolidou no governo Fernando Henrique. Isto é, o papel importante que o BNDES desempenhou, como veremos adiante, no ajuste fiscal dos estados e nas privatizações estaduais. Por outro lado, o objetivo de eliminar a lógica setorial não foi atingido. Ao analisar a missão das Áreas de Operações Industriais, percebe-se, claramente, que esta perspectiva persiste na formulação de projetos e na tomada de decisão.

Os Comitês são outra estrutura importante da organização do BNDES, pois, conforme já explicitado, respondem pela função de integrar e garantir o relacionamento entre as diferentes unidades do Banco. São ainda um importante instrumento da Diretoria, pois sua organização e funcionamento derivam dela. Como vimos, a reforma empreendida, durante o período Collor, estabeleceu cinco comitês (Gerencial, Mercado de Capitais, Padronização e Procedimentos Jurídicos, Sistemas e Enquadramento). Destes, apenas o Comitê de Enquadramento foi extinto pela Resolução 831/94, que instituiu o Comitê de Crédito e o Comitê Assessor da Desestatização.

Ao longo do capítulo, vimos que o Comitê de Crédito foi instituído para ser a “porta de entrada” dos projetos que ingressavam no Banco e uma de suas funções era tornar a gestão dos recursos mais eficiente²²⁰. Era coordenado pelo Superintendente da Área de

²²⁰ Suas atribuições eram: a-) **Apreciar os pedidos de colaboração financeira** constantes das Cartas Consultas submetidas ao Sistema BNDES, com vistas a **decidir sobre seu enquadramento nas Políticas Operacionais**; b-) **Definir a classificação de risco** de empresas, atuais ou potenciais clientes, de modo a possibilitar uma mais adequada gestão dos ativos do Banco; d-) **Definir parâmetros macroeconômicos** a

Crédito e composto por mais oito integrantes, sendo eles os superintendentes da Área de Operações Industriais 1 e 2, Infraestrutura, Planejamento, Financeira e Internacional, Operações de Desestatização 2 e os diretores da BNDESPAR e Finame. Contava com a assessoria de três secretarias, cada uma delas dirigida pelo Chefe da Carteira Operacional de Enquadramento da Área de Crédito, pelo Chefe do Departamento de Crédito da Área de Crédito e pelo Chefe do Departamento Econômico da Área de Planejamento. A primeira tinha a função de verificar o enquadramento dos pedidos de colaboração financeira, a segunda submetia ao Comitê de Crédito a proposta de classificação de risco e a última apresentava os parâmetros macroeconômicos a serem utilizados nas análises do Sistema BNDES (BNDES, Anexo à Resolução 831/94, pp. 96-97). É importante notar que a Área de Planejamento tem papel importante no Comitê de Crédito. Além de seu superintendente compor o comitê, o chefe do departamento econômico da área dirigia uma de suas secretarias. No Comitê, apenas a Área de Crédito era mais importante do que a Área de Planejamento.

Por fim, o Comitê Assessor da Desestatização tinha mais atribuições e mais poder do que Comitê Gestor das Privatizações do governo Collor. Isto porque algumas funções dispersas entre a Comissão Diretora, Comitê Gestor, Grupos de Trabalhos, Gabinete de Apoio às Desestatizações, Comitê Jurídico e Comitês de Cadastramento, Licitação e Divulgação das empresas de consultoria passaram a ser efetuadas por este novo comitê. Atentemos para as suas atribuições:

- homogeneizar a atuação do BNDES nos processos de privatização;
- apreciar os assuntos a serem encaminhados à Diretoria do BNDES, solicitando, caso julgado necessário, providências complementares;
- recomendar o calendário dos processos de privatização;
- recomendar, em cada processo de privatização, sobre os ajustes necessários e as condições gerais de alienação, observando-se as especificidades setoriais;
- recomendar a estratégia de comunicação social a ser estabelecida, em conjunto com a Área de Relações Institucionais;
- recomendar a elaboração de estudos ou pareceres jurídicos ou de outra natureza, tanto internos quanto externos;
- apreciar o teor dos editais de licitação para contratação de consultores externos;
- apreciar o teor dos editais de alienação de empresas;

serem utilizados nas análises do Sistema BNDES, de modo a obter a necessária homogeneização dos mesmos (BNDES, Anexo à Resolução 831/94, p. 96 – grifos meus).

- apreciar o teor dos laudos elaborados pelos consultores com vistas à divulgação ao público;
- recomendar a estratégia de venda de ativos do BNDES passíveis de serem utilizados como moeda de privatização; e
- recomendar a contratação de serviços de terceiros para executar atividades relacionadas ao PND. (BNDES, Anexo à Resolução 831/94, p. 104)

É importante observar que, ao contrário do que queria Itamar no início de seu governo, o gerenciamento das privatizações ficou ainda mais concentrado no BNDES, especialmente neste novo comitê, que incluía apenas integrantes da instituição²²¹. Lembre-se que a comissão diretora do período Collor era formada por membros do setor privado e do governo, sendo necessário que o Congresso Nacional os aprovasse. Já os integrantes do comitê gestor e dos grupos de trabalhos eram todos do BNDES, mas contavam com menos poder do que obtiveram no novo Comitê.

No período Collor, as atribuições vinculadas à coordenação dos processos de desestatização pertenciam ao Comitê Gestor. As decisões sobre ajustes nas empresas e sobre o regulamento dos processos cabiam à Comissão Diretora. Os Grupos de Trabalho só acompanhavam as desestatizações. Já no governo Itamar, o Comitê Assessor das Desestatizações reuniu grande parte destas tarefas, fortaleceu-se e insulou-se no BNDES. Houve, portanto, uma adequação (inclusive organizacional) da instituição aos propósitos centrais do governo, quais sejam, a manutenção da estabilização e as privatizações. O Banco ganhou poder, pois foi peça importante na consecução desses objetivos.

3.2.3 - A CÚPULA DO BNDES NO GOVERNO ITAMAR

A análise da composição dos órgãos de cúpula do BNDES é importante por demonstrar se houve estabilidade ou instabilidade na condução da instituição. Isto se aplica mais às mudanças na diretoria e superintendência do que nos conselhos de administração e fiscal, cujos mandatos, ao contrário do que ocorre nas duas primeiras, obedecem a um tempo predeterminado (três anos no caso do Conselho de Administração e dois anos no

²²¹ Integravam o Comitê Assessor da Desestatização os superintendentes das áreas de Operações de Desestatização 1 e 2, Relações Institucionais, Financeira e Internacional, Projetos de Infraestrutura e os chefes da Secretaria de Apoio à Desestatização e do Gabinete da Presidência. Além do Comitê, havia ainda as duas áreas (Operações de Desestatização 1 e 2) criadas e voltadas apenas para as privatizações.

Fiscal). Portanto, as substituições que ocorrem em 1993 (os quadros abaixo as apresentam) são fruto do encerramento do tempo do mandato e não das mudanças na direção do Banco. Lembre-se, no entanto, que, no caso do Conselho de Administração, há possibilidade de recondução, mas apenas um dos membros (Reis Velloso) permaneceu²²². Neste sentido, conhecer os novos indicados pode ajudar a elucidar o perfil que se pretende dar ao Banco. Já a análise das mudanças na diretoria permite perceber também as instabilidades e possíveis conflitos na gestão da instituição²²³.

Quadro 5 - Conselheiros do BNDES no período (1992-1994)

1992	1993	1994
Benjamin Steinbruch	Antonio Rocha Magalhães	Antonio Rocha Magalhães
Félix de Bulhões	José Augusto Assumpção Britto	José Augusto Assumpção Britto
João Paulo dos Reis Velloso	João Paulo dos Reis Velloso	Nelson Barizelli
	Nelson Barizelli	Pérsio Arida
	Pérsio Arida	

As células preenchidas com a cor cinza indicam o ingresso de um novo conselheiro.

Fonte: Relatório do BNDES (1992-1994) – elaboração própria.

Quadro 6 – Membros do Conselho Fiscal (1992-1994)

1992	1993	1994
Ciro Dittberner	Alberto de Almeida Pais	Alberto de Almeida Pais
Nemésio Altoe	Marco Aurélio Pacheco de Britto	Marco Aurélio Pacheco de Britto
Luiz Jorge de Oliveira	Rodolfo Peres Torelly	Rodolfo Peres Torelly

As células preenchidas com a cor cinza indicam o ingresso de um novo conselheiro.

Fonte: Relatório do BNDES (1992-1994) – elaboração própria

²²² Em 1994, no entanto, ele deixa o Conselho.

²²³ O Quadro 7 permite saber quem eram os diretores, no período de Barros de Castro e Arida. No relatório de 1993, já são apresentados os diretores nomeados por Arida, porque, no final desse ano, ele já estava no comando do Banco. Como Delben Leite permaneceu por apenas cinco meses, não parece haver prejuízo pela ausência destes dados.

Quadro 7 – Diretores do BNDES (1992-1994)

1992 ²²⁴	1993	1994
Fábio Estefano Erber	Elena Landau	Elena Landau
Guilherme Leite da Silva Dias	José Henrique da Cunha Couceiro	José Henrique da Cunha Couceiro
José Mauro M. Carneiro da Cunha	Luiz Orenstein	Luiz Orenstein
Sérgio Zendron	Régis Bonelli	Régis Bonelli

As células preenchidas com a cor cinza indicam o ingresso de um novo diretor.

Fonte: Relatório do BNDES (1992-1994) – elaboração própria

Durante o governo Itamar, o BNDES contou com três presidentes: Antônio Barros de Castro, Luiz Carlos Delben Leite e Pêrsio Arida. Barros de Castro tinha o perfil bem diferente do de Modiano. O foco de suas preocupações acadêmicas era o tema do desenvolvimento e sua principal atividade profissional era a de pesquisador e professor universitário. O quadro abaixo apresenta dados desta trajetória:

Quadro 8 – Perfil de Antonio Barros de Castro

Antonio Barros de Castro Local de nascimento: Rio de Janeiro Data de nascimento: 11/02/1938	
Período em que presidiu o BNDES	Outubro 1992-Março 1993
Formação e presença no ensino e em outras Atividades intelectuais	Economia na UFRJ Doutorado em Economia na Unicamp (1977) Pesquisador do Instituto Latino-Americano de Pesquisa Econômico-Social da Cepal (1963-1972) Professor da Universidade do Chile (1972-1973) Professor da Faculdade de Economia de Cambridge (1973) Professor da Faculdade de Economia da Unicamp (1974) Membro do Institute for Advanced Study em Princeton (1978) Professor da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia (Coppe) da UFRJ (1979) Professor Titular da FEA e do Instituto de Economia Industrial (IEI) da UFRJ (1981-2005) Membro do Conselho do Instituto de Estudos do Desenvolvimento

²²⁴ Os diretores de 1992 são os escolhidos por Barros de Castro. Já os de 1993 e 1994 são os nomeados por Pêrsio Arida. A diretoria de Delben Leite não consta dos relatórios, pois o ano de 1993 encerrou-se com Arida na presidência do Banco. Assim, as informações sobre os componentes dos órgãos de cúpula do BNDES são da gestão de Arida. De qualquer modo, como Delben Leite permaneceu pouco tempo na presidência e não houve alterações nas políticas e prioridades, não parece haver prejuízos decorrentes da ausência destes dados.

	Industrial da UFRJ (1994) Professor-convidado da Universidade de Oxford (2004) Professor do Center for Latin American Studies – Berkeley (1999 e 2003)
Participação em organismos governamentais	Diretor de Planejamento do BNDES (2004-2007)
Atividades profissionais em instituições privadas e presença no meio empresarial	Membro do Conselho do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) (1995)
Cargos eletivos e vínculos com partidos políticos	

Além de estudos voltados para a questão do desenvolvimento, Barros de Castro tinha vínculos com instituições como UFRJ, Unicamp e Cepal²²⁵, o que demonstrava a pretensão, do novo governo, de promover alterações na atuação do BNDES²²⁶. No entanto, não existiu, no governo Itamar, um projeto sistemático e coerente de desenvolvimento ou de política industrial. Até o Plano Real, houve rompantes de um intervencionismo destituído de projeto e com pouca fundamentação. Percebemos isso quando observamos o perfil do BNDES, o caso das câmaras setoriais e também as privatizações.

Em relação às privatizações, vimos que, no início do seu governo, Itamar interferiu diretamente no Programa, modificando algumas regras e reforçando seu poder. Barros de Castro se aborreceu com as alterações promovidas por Itamar na composição da Comissão Diretora, mas foi desestimulado a deixar o cargo pelo então Ministro do Planejamento,

²²⁵ As diferenças entre as Escolas de Economia do Brasil (FGV-RJ e PUC-Rio de um lado e UNICAMP e UFRJ de outro) são detalhadamente apresentadas por Maria Rita Loureiro (1997). Entre outros aspectos, a autora analisa a formação do corpo docente; o currículo dos cursos; a bibliografia das disciplinas; o número de artigos publicados em revistas nacionais e estrangeiras por seus professores e pesquisadores etc. Demonstra que as duas primeiras fixam-se na modelização e matematização do ensino, são afeitas ao pensamento neoclássico e têm a maior parte do corpo docente formada em universidades norte-americanas. Já a Unicamp e a UFRJ vinculam-se à perspectiva estruturalista e valorizam a abordagem histórica e sociopolítica dos processos econômicos (LOUREIRO, 1997, pp. 70-74). Esta síntese não reproduz a riqueza da análise da autora, mas nos permite pensar sobre o perfil dos presidentes indicados para o comando do BNDES. Barros de Castro vem das Escolas que seguem a perspectiva estruturalista e têm o desenvolvimento como aspecto central de suas preocupações.

²²⁶ Refiro-me, por exemplo, à retomada de políticas industriais e à definição de um projeto de desenvolvimento para o país e não à recuperação da substituição de importações.

Paulo Haddad²²⁷. A decisão de se demitir ocorreu em março de 1993 (apenas cinco meses após a sua posse), quando o consultor geral da República, José de Castro Ferreira, criticou, no jornal *O Globo*, Paulo Haddad (agora no Ministério da Fazenda) e Barros de Castro²²⁸. Ambos deixaram o governo.

Barros de Castro foi substituído por Delben Leite, que assumiu o comando do Banco por indicação do PMDB, partido fundamental da base do governo. O novo presidente tinha vínculos com o setor industrial e havia sido secretário de Ciência e Tecnologia do governo Fleury. Ao tomar posse, afirmou que as privatizações fizeram com que a finalidade maior do BNDES ficasse esquecida e defendeu que ela fosse resgatada.

A nossa missão, agora, aquela que nós entendemos adequada, neste momento, e também aquela que nos passou o presidente Itamar Franco, é a de retomar esse papel fundamental do BNDES. Então é uma adição de recursos. Representa, também, um primeiro passo, mediante o qual nós podemos sentir, muito fortemente, qual a nossa reação à captação desse tipo de recursos (...) O nosso objetivo é trazer uma contribuição mais forte, positiva, para a retomada do crescimento econômico, em bases muito racionais, de sorte que isso seja auto-sustentável. Não só no aspecto do meio ambiente, que também será contemplado, mas, ainda no que se refere à preservação da estrutura a se criar, de forma que tenha uma formatação necessária para se sustentar. E sempre com uma preocupação muito forte quanto à geração de empregos e aos desequilíbrios regionais. Essas duas coisas, hoje, fundamentais. (LEITE, 1993, pp. 11-12).

No quadro a seguir, podemos verificar o perfil de Delben Leite:

Quadro 9 – Perfil e trajetória de Luiz Carlos Delben Leite

²²⁷ Paulo Haddad ficou no Ministério do Planejamento de 19/10/1992 até 26/01/1993 e no Ministério da Fazenda de 16/12/1993 até 01/03/1994.

²²⁸ José de Castro afirmou que o presidente do BNDES mantinha as diretrizes do programa de privatizações de Collor (DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO, 2001, p. 1.234). Posteriormente, ele declarou, na biografia de Itamar: “As privatizações deveriam ser feitas, recomendava Itamar, com a agilidade que não excluísse a segurança (tanto do governo quanto dos arrematantes) e com a transparência que joeirasse o processo de qualquer dúvida ou suspeição. Isso não se faria com facilidade, pois o BNDES se considerava uma espécie de ‘dono’ da privatização e tentava impedir qualquer interferência, legal e legítima, da Consultoria Geral, em nome do presidente da República (...) O presidente do BNDES, indicado pelo ministro Paulo Haddad, era Barros de Castro, que desde o primeiro momento não se afinou com o governo e, além disso, foi presa fácil de alguns técnicos daquela entidade, os verdadeiros maestros do processo de privatização no Brasil do Governo anterior. Acabou saindo do banco com a metralhadora rugindo sobre mim (...) Na verdade, eu dera uma entrevista a *O Globo*, criticando algumas posições do BNDES. A publicação foi a gota d’água e Barros de Castro pediu demissão no mesmo dia, atribuindo-me a responsabilidade por ela” (CASTRO, 1995, pp. 111-112).

Luiz Carlos Delben Leite Local de nascimento: Araras-São Paulo Data de nascimento: 21/10/1945	
Período em que presidiu o BNDES	Março 1993-Agosto 1993
Formação e presença no ensino e em outras atividades intelectuais	Economia na PUC-SP
Participação em organismos governamentais	Membro do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (1986-1991). Secretário de Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo, durante o governo Fleury (1991-1993) Integrou o conselho de administração das Empresas Energéticas do Estado de São Paulo (Cesp) (1994)
Atividades profissionais em instituições privadas e presença no meio empresarial	Sócio-diretor da Wascabel – Máquinas e Materiais Gráficos Diretor-comercial na Manig S.A (1970-1975) Diretor-presidente na Manig (1975-1991) Chefe da gráfica Sindmaq – Sindicato da Indústria (1976-1979). Fundou, em 1977, a Abimeg (Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos Gráficos. Foi vice-presidente (1977-1978) e presidente (1983-1986) Presidente da Abimaq (Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos) (1986-1989) e do Sindimaq (1989-1992) Presidente do IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas) (1990-1991). Presidente da Abimaq e Sindimaq Diretor-presidente da Fort-Knox Sistemas de Segurança Ltda. e sócio-diretor da FK Comércio de Produtos de Segurança e Serviços Ltda.
Cargos eletivos e vínculos com partidos políticos	Foi indicado para a presidência do BNDES pelo PMDB

O novo presidente do BNDES também permaneceu apenas cinco meses no cargo, pois teve divergências com o Ministro do Planejamento, Aléxis Stepanenko. Delben Leite rejeitou interferências do ministro, como a troca de toda a diretoria do Banco, sem o seu aval. Stepanenko o acusou de insubordinação e de não informá-lo sobre o andamento do leilão de privatização da Cosipa (O PMDB vai à forra, 1993). Ao deixar o BNDES, denunciou irregularidades na contratação de empresas de consultoria sem licitação na área

administrativa do BNDES e instalou uma sindicância para apurar²²⁹ (DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO, 2001, p. 3.079).

Percebe-se um contexto de instabilidade na condução do BNDES, decorrente de conflitos, disputas e falta de unidade no governo. No entanto, isto não significa que o BNDES, sob o comando de Barros de Castro e Delben Leite, tenha modificado suas prioridades em relação ao período de Modiano ou que tenha sido um polo “desenvolvimentista” do governo Itamar. As gestões de ambos podem ser caracterizadas mais como um período de indefinições do que de qualquer proposição desenvolvimentista. Estes aspectos podem ser notados, por exemplo, pela manutenção das mesmas diretrizes, pela ausência de novos programas de financiamento (como, por exemplo, a criação de programas que incentivassem os setores com alto potencial tecnológico, tal como sugeria o corpo técnico) e pela manutenção do mesmo perfil de aprovações e desembolsos.

Por outro lado, não se pode deixar de observar que a escolha de Barros de Castro e depois de Delben Leite demonstra a disposição do governo para modificar o perfil do BNDES. Afinal, o primeiro vinha das escolas que seguem a perspectiva estruturalista e tinha o desenvolvimento como aspecto central de suas preocupações. O segundo não era um acadêmico, mas sua trajetória estava atrelada ao setor de indústria pesada. Além disso, suas declarações, ao assumir o comando do Banco, sinalizavam para uma possível mudança de rota, que não se efetivou. É claro que a continuidade, nas gestões de Barros de Castro e Delben Leite, não pode ser dissociada do curto período de tempo (cinco meses) que ambos permaneceram na instituição. No entanto, a própria brevidade é um indicativo dos conflitos internos ao governo, especialmente na área econômica e da ausência, até o Plano Real, de um projeto de estabilização e de desenvolvimento.

²²⁹ A revista *Veja* relatou os detalhes do conflito: “Delben Leite convocou a imprensa e divulgou uma auditoria do Banco sobre possíveis irregularidades ocorridas na época em que Stepanenko ocupava a vice-presidência do BNDES e cuidava da área de recursos humanos (...) Três empresas foram contratadas por 200.000 dólares sem licitação pública, por ‘notória especialização’. Uma delas a Inteligência, foi criada em 7 de janeiro e contratada cinco dias depois pelo Banco, num recorde de notoriedade. Outra, que produz ‘modelos para estampas’, ganhou contrato para prestar consultoria ao BNDES na área de produtividade e reciclagem da mão-de-obra (...) Delben Leite desconfia que quem abençoou todas essas operações foi a superintendente de administração do Banco, Ivone Saraiva, grande amiga do ministro Stepanenko, que, inclusive, pretendia promovê-la a uma diretoria”. (O ESPETÁCULO continua, 1993, p. 25).

A instabilidade predominou nos ministérios do Planejamento (em um ano e quatro meses de governo, foram três ministros: Paulo Haddad, Yeda Crusius e Aléxis Stepanenko) e, de forma mais aguda, na Fazenda (até maio de 1993, quando Fernando Henrique assumiu, foram três ministros: Gustavo Krause, Paulo Haddad e Elizeu Rezende). Os conflitos entre o assessor da Presidência (José de Castro Ferreira) e Barros de Castro não eram fruto de divergências em torno de diferentes projetos de desenvolvimento ou de discordâncias sobre o perfil que o BNDES deveria assumir. Do mesmo modo, os desentendimentos entre Stepanenko e Delben Leite referiam-se a disputas por espaço político e pelo “controle” do processo de privatização e não a embates entre concepções distintas de desenvolvimento.

O fato é que a saída de Delben Leite possibilitou que o comando do BNDES fosse atribuído a alguém (Pérsio Arida) indicado por Fernando Henrique Cardoso e alinhado com os projetos de estabilização econômica e desenvolvimento por ele conduzidos. Do mesmo modo, a posterior substituição de Stepanenko²³⁰ por Beni Veras²³¹ deu ao governo a unidade desejada pelo Ministro da Fazenda.

Pérsio Arida assumiu a presidência do BNDES e imprimiu ainda maior unidade à equipe econômica do governo, que, sob a liderança de Cardoso, já contava com André Lara Resende (negociador da dívida externa), Edmar Bacha (assessor especial) e Pedro Malan (Banco Central). A ida de Pérsio Arida para o Banco teve o papel de reafirmar os objetivos da estabilização econômica no centro de sua atuação. Observemos o perfil mais detalhado de Arida:

²³⁰ Deixa o governo em março de 1994.

²³¹ Até assumir o Ministério da Indústria e depois o do Planejamento do governo Itamar, Beni Veras era senador pelo PSDB-CE e foi uma liderança importante do governo Itamar no Legislativo. Em julho de 1993, foi relator do projeto de Paulo Paim (PT), que previa reajustes salariais mensais conforme o índice de inflação para quem ganhava até vinte salários mínimos. A proposta foi aprovada na Câmara e desagradou a equipe econômica que, como vimos, promovia uma redução drástica dos gastos públicos. O governo defendia um aumento de até 40% da inflação média dos últimos quatro meses. Beni Veras tentou um acordo que concedia o reajuste de 60% da inflação para quem ganhasse até seis salários mínimos. O projeto foi rejeitado na Câmara e ele redigiu o texto da Medida Provisória que consagrou a política governamental. (DICIONÁRIO HISTÓRICO BIOGRÁFICO, 2001, p. 6.022).

Quadro 10 – Perfil e trajetória de Pêrsio Arida

Pêrsio Arida Local de nascimento: São Paulo Data de nascimento: 01/03/1952	
Período em que presidiu o BNDES	Setembro de 1993-Janeiro 1995.
Formação e presença no ensino e em outras atividades intelectuais	Economia na Universidade de São Paulo Doutorado no Massachusetts Institute of Technology Professor convidado do Institute for Advanced Study (1979). Professor da USP e da PUC-Rio (1980-1984). Professor visitante da Smithsonian Institution (EUA) (1984-1985).
Participação em organismos governamentais	Secretário de Coordenação Econômica e Social (1985). Diretor da área bancária do Banco Central (1986-1987). Presidente do Banco Central (1995).
Atividades profissionais em instituições privadas e presença no meio empresarial	Diretor da Brasil Warrant (1987-1989). Sócio e diretor da HE Participações (1987-1988). Vice-Presidente do Unibanco Sócio-diretor da Opportunity Asset Management Membro do Conselho de Administração da Vale do Rio Doce. Membro do Conselho de Administração do Itaú.
Cargos eletivos e vínculos com partidos políticos	Filiado ao PSDB.

A escolha de Pêrsio Arida para o BNDES segue lógica semelhante à da nomeação de Modiano. Este último fez sua carreira acadêmica na PUC-Rio e em universidades norte-americanas. Arida formou-se na USP, que, segundo Loureiro (1997), era um meio termo entre FGV/PUC-Rio e Unicamp/UFRJ, pois mesclava traços da orientação estruturalista e da neoclássica. No entanto, cursou doutorado no MIT, foi professor de universidades norte-americanas e da PUC-Rio. Ambos dedicavam-se ao estudo da inflação e da estabilização e mesclavam a atividade universitária com a atuação no setor privado. Nomeá-los para a presidência do BNDES era uma forma de alinhar o Banco aos pressupostos e objetivos da estabilização.

O fato é que, no governo Itamar, o cenário não é de incompatibilidade entre política industrial e política de estabilização, como no governo Collor, mas de ausência de um projeto de política industrial, bem como de uma estratégia de desenvolvimento. Mesmo

antes do Plano Real, as ações do Presidente da República (modo de negociação com as Montadoras, tratamento das Câmaras Setoriais) já demonstraram que eles não teriam espaço. O Plano Real consolidou o cenário e sobrepôs a lógica e os objetivos da estabilização sobre quaisquer outros.

Vimos que o BNDES, no governo Collor, priorizou as políticas atreladas à abertura da economia e ignorou aspectos fundamentais da proposta de Inserção Competitiva, assim como as recomendações da Área de Planejamento e do Plano Estratégico 1991-1994. As dissonâncias entre os documentos internos produzidos pelo corpo técnico e as diretrizes, presentes nos relatórios e enunciadas por Modiano, sinalizam para divergências em torno da estratégia de desenvolvimento a ser adotada no país. Mostram que os aspectos mais importantes da mudança foram ignorados²³². Por outro lado, não se pode desconsiderar que, durante o governo Collor, foram criados, no Banco, programas importantes como o Finamex e o Contec.

Até a entrada de Pêrsio Arida, não há mudanças na atuação do Banco. O período de indefinição no governo Itamar não implicou a conquista de mais espaço por parte do BNDES para aperfeiçoar e/ou viabilizar a proposta de política industrial formulada no governo Collor ou para aprofundar a Integração Competitiva, criando, por exemplo, programas que incentivassem aspectos centrais da estratégia, ignorados na gestão de Modiano. Portanto, este período de conflitos políticos e indefinições, no seio do governo, repercutiu, no BNDES, de forma a contrariar a ideia de uma instituição tão insulada²³³, pois se por um lado ela manteve sua integridade organizacional, por outro não foi capaz de implementar pontos fundamentais de suas metas.

²³² Refiro-me, por exemplo, ao estabelecimento de mecanismos de financiamento às atividades de risco e aos investimentos em informática, microeletrônica, telecomunicações, bens eletrônicos de consumo, automação industrial e biotecnologia.

²³³ Lembremos das definições apresentadas na introdução do trabalho: de acordo com Geddes, o insulamento não significa o isolamento da agência burocrática em relação às pressões político-partidárias ou às preferências dos líderes. Informações e recursos fluem do meio para a agência e vice-versa, mas ela é capaz de manter sua integridade organizacional e seguir suas próprias metas. Ela pode entrar em coalizões e relacionamentos cooperativos, mas é capaz de limitar a capacidade de outros atores para definir suas metas. Isto não significa que interesses e favores deixem de entrar na agência, mas que não são suficientemente profundos e penetrantes a ponto de interromper sua performance. Em suma, agências insuladas interagem com o meio, mas não são subjugadas por ele (GEDDES, 1990, p. 220).

Com Arida, mudanças importantes são efetivadas. Criou-se a TJLP, instalou-se um comitê de crédito e estabeleceu-se a classificação de riscos. O resultado foi o aumento substantivo da rentabilidade dos recursos, aspecto identificado como necessário pelo corpo técnico, desde meados da década de 1980 (na proposta de Integração Competitiva), mas só alcançado nesse momento. Embora, na gestão de Modiano, tenha sido criada uma Área de Crédito, não se avançou no sentido de ampliação da rentabilidade do Banco.

Outra mudança fundamental, que sinaliza para uma tendência que se amplia, nos dois governos Fernando Henrique, foi o aumento das aprovações e desembolsos para os setores de comércio e serviços. Merece destaque também o fato de as privatizações tornarem-se ainda mais importantes nas linhas de ação do Banco, o que, novamente, se reflete na sua própria estrutura institucional. São criadas duas Áreas de Desestatizações, sendo uma delas voltada para as privatizações no plano estadual, que passam a fazer parte da estrutura regular do Banco. Além disso, as funções, até então dispersas entre Comitê Gestor, Comissão Diretora, Grupos de Trabalho, são concentradas em um único órgão (Comitê Assessor da Desestatização) integrado, exclusivamente, por membros da direção e do corpo técnico do BNDES.

Contudo, apesar de Modiano e Arida terem anunciado o fim da perspectiva setorial, ela não foi abandonada. Vimos que esta questão dividia o próprio corpo técnico, pois parte dele considerava necessário superar tal enfoque, enquanto outra parcela defendia sua permanência. O fato é que o planejamento permaneceu estruturado setorialmente e esta característica apenas se atenuou nas reformas institucionais de 1990 e 1994. A propósito, não podemos deixar de mencionar que Eduardo Rath Fingerl e Luís Fernando Dorneles afirmam que o enfoque setorial jamais foi abandonado pela instituição. Por fim, os incentivos aos setores com alto potencial tecnológico, que já eram irrisórios, diminuem ainda mais, apesar das permanentes recomendações do corpo técnico e do aumento da rentabilidade do Banco. Este último aspecto poderia ter servido como um impulso ao fomento destes setores que, além de envolverem mais riscos, exigem condições especiais.

Com efeito, a proposta de mudança no modelo de desenvolvimento, com a adesão à Integração Competitiva, é mitigada, na era Collor, e soterrada, nos anos Itamar. Implementam-se os aspectos mais liberais da proposta, deixando de fora os fatores que

possibilitariam a reconstrução do projeto de desenvolvimento no Brasil. Neste momento, no entanto, ainda permanecem, entre grande parte dos técnicos, as ideias centrais da Integração Competitiva. Tanto o planejamento no Banco, como a sua agenda de discussões traziam (com divergências pontuais, é claro) os pressupostos desta estratégia de desenvolvimento e ainda não estavam impregnadas pelas questões macroeconômicas, como ocorreu no governo FHC, quando, paradoxalmente, a estabilização já havia sido conquistada. No entanto, em certa medida, as mudanças efetivadas e o padrão de ação do BNDES da gestão de Pêrsio Arida foram um ensaio (mesmo que incompleto) e deram os pilares daquele que predominou no governo FHC.

CAPÍTULO 4 - AÇÕES COMPENSATÓRIAS E INSTRUMENTO DA ESTABILIZAÇÃO: O BNDES NO PRIMEIRO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-1998)

4.1 - O CENÁRIO POLÍTICO-ECONÔMICO DO PRIMEIRO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

As eleições de 1994 deram vitória não apenas a Fernando Henrique Cardoso, mas também aos seus aliados nos estados e no Congresso Nacional, possibilitando o aprofundamento e a consolidação do projeto político-econômico que se iniciou no lançamento do Plano Real. Segundo Sallum Jr. (1999), o grupo que assumiu o comando do país compôs um sistema de poder hegemônico capaz de moldar a sociedade de acordo com as diretrizes do liberalismo econômico²³⁴. Assim, seus principais objetivos eram reduzir a participação estatal nas atividades econômicas e conceder tratamento igual às empresas de capital nacional e estrangeiro.

Para tal, o governo submeteu os projetos de reforma constitucional e infraconstitucional ao Congresso e conseguiu aprovar medidas como: a-) o fim da discriminação constitucional em relação a empresas de capital estrangeiro; b-) a transferência para a União do monopólio da exploração, refino e transporte de petróleo e

²³⁴ A equipe do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso era composta por: Nelson Jobim no Ministério da Justiça (seguido por Íris Resende e Renan Calheiros); Luiz Felipe Lampreia no Ministério das Relações Exteriores; Odacir Klein (substituído por Eliseu Padilha) no Ministério dos Transportes; José Eduardo de Andrade Vieira (seguido por Arlindo Porto Neto e Francisco Sérgio Turra) no Ministério da Agricultura e do Abastecimento; Paulo Renato Souza na Educação; Francisco Weffort na Cultura; Paulo de Tarso Almeida Paiva (seguido por Edward Amadeo) no Ministério do Trabalho; Reinhold Stephanes (substituído por Waldeck Ornelas) na Previdência; Adib Jatene (seguido por Carlos César Silva de Albuquerque e José Serra) no Ministério da Saúde; Raimundo Mendes de Brito no Ministério de Minas e Energia; José Israel Vargas no Ministério da Ciência e Tecnologia; Gustavo Krause no Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; Edson Arantes do Nascimento no Ministério dos Esportes; Luiz Carlos dos Santos no Ministério de Coordenação de Assuntos Políticos; Raul Jungmann no Ministério de Política Fundiária; Antônio de Almendra Freitas Neto no Ministério de Reforma Institucional; Dorothea Werneck (seguida por Francisco Dornelles e José Botafogo Gonçalves) no Ministério da Indústria, Comércio e Turismo; José Serra (seguido por Antonio Kandir e Paulo de Tarso Almeida Paiva) no Ministério do Planejamento e Orçamento; Sérgio Motta (substituído por Luiz Carlos Mendonça de Barros) no Ministério das Comunicações; Luiz Carlos Bresser Pereira no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado; e Pedro Malan no Ministério da Fazenda; além de Gustavo Franco no Banco Central; Winston Fritsch na Secretaria de Política Econômica; Clóvis Carvalho na Casa Civil; Alberto Cardoso na Casa Militar; Eduardo Jorge Caldas Pereira na Secretaria Geral; e Ronaldo Mota Sardemberg na Secretaria de Assuntos Estratégicos.

gás, antes detido pela Petrobrás, que se tornou concessionária do Estado; c-) a autorização para o Estado conceder o direito de exploração de todos os serviços de telecomunicações (telefone fixo e móvel, exploração de satélites etc.) a empresas privadas; d-) aprovação de lei complementar regulando as concessões de serviços públicos (eletricidade, rodovias, ferrovias etc.) para a iniciativa privada; e-) implementação de um enorme programa de privatizações e de venda de concessões tanto no âmbito federal como no estadual (SALLUM JR., 1999, pp. 31-32).

Giambiagi (2002) destaca ainda as mudanças na Previdência Social e no Sistema Financeiro. A reforma de Previdência, aprovada em 1998, instituiu a restrição de idade mínima para as futuras aposentadorias no âmbito do funcionalismo, combinada com um aumento progressivo do requisito de idade. Criou também condições para a incorporação de futuros quadros de carreira ao regime geral do INSS, sem os privilégios atuariais do regime dos servidores e estabeleceu fundos de pensão para os ingressantes. Por fim, desconstitucionalizou-se a fórmula de cálculo dos futuros benefícios, criando condições para que ela fosse definida na legislação, o que ocorreu no segundo governo FHC, com a aprovação da lei do “fator previdenciário”. A reforma do sistema financeiro incluiu a aprovação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer); a privatização, após prévia federalização, de diversos bancos estaduais; a abertura do setor financeiro à participação do capital estrangeiro; e a exigência, por parte do Banco Central, de adoção pelos bancos de critérios mais rígidos para a concessão de créditos.

Para implementar as reformas, Diniz (2000) lembra que o governo utilizou intensamente do recurso à edição e reedição de Medidas Provisórias e fez do Legislativo a instância para a qual seriam canalizados os conflitos, as demandas e os interesses dos grupos de pressão e dos *lobbies*, eliminando, portanto, quaisquer outros canais institucionalizados de negociação. As ações do setor industrial passaram a se estruturar por meio de *lobbies* no Legislativo, de modo que as organizações se profissionalizaram a ponto de estabelecer escritórios e contratar profissionais para acompanhar a tramitação de projetos e discussões sobre temas de interesse do empresariado no Legislativo. Esta organização tinha em vista fazer valer os interesses do setor nesta arena (DINIZ, 2003, p. 23).

Assim, a viabilização das reformas decorreu da formação, ainda que em bases clientelistas, de uma ampla e heterogênea coalizão parlamentar de sustentação do governo e da “blindagem”, conduzida pela equipe econômica, do núcleo central do projeto governamental (plano de estabilização e políticas estratégicas, como as privatizações).

(...) o modelo insulado de gestão, dominante durante o governo Collor, persistiu sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, que reforçou a primazia burocrática, atribuindo papel central ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central e ao Tesouro Nacional, que formariam, ao lado do BNDES, o núcleo duro do Estado, responsável pelas decisões estratégicas, sobretudo no que se refere à política econômico-financeira, controlando as informações mais relevantes, principalmente aquelas que circulam nas instâncias internacionais e dispondo de acesso privilegiado às decisões externas (DINIZ, 2002, p. 249).

No entanto, apesar dos objetivos comuns e da afinidade em relação às reformas liberalizantes, havia divergências político-ideológicas consideráveis entre os membros da equipe econômica do governo. Segundo Sallum Jr. (1999), a polarização se dava em torno de duas versões do liberalismo, o neoliberalismo²³⁵ e o liberal-desenvolvimentismo²³⁶, com amplo predomínio do primeiro sobre o segundo. Do primeiro lado, estavam Gustavo Franco, Pedro Malan, Winston Fritsch²³⁷ e o próprio Presidente da República; do segundo, José Serra, Bresser Pereira, Dorothéa Werneck, Francisco Dornelles, Sérgio Motta, José Roberto Mendonça de Barros²³⁸ e Luiz Carlos Mendonça de Barros. Este último, em entrevista à *Folha de S. Paulo*, descreve claramente o conflito no seio do governo:

Quem formulou o Plano Real – o Pêrsio Arida, o André Lara e o Edmar Bacha – não o executou. Quem executou o Plano Real foram outras duas pessoas que não tinham participado da formulação, Pedro Malan e

²³⁵ Esta corrente tinha como prioridade a estabilização e para tal defendia políticas como: a-) manutenção do câmbio valorizado frente ao dólar e outras moedas; b-) ampliação da abertura comercial; c-) renovação rápida do parque industrial instalado e maior competitividade nas exportações; d-) política de juros altos; e-) realização de um ajuste fiscal progressivo e de reformas estruturais (previdência, administrativa e tributária) que equilibrassem em ‘definitivo’ as contas públicas; f-) extinção das políticas industriais setoriais (SALLUM JR., 1999, p. 33).

²³⁶ Prioriza a estabilização monetária, mas, para minimizar seus efeitos destrutivos, defende políticas compensatórias como: a-) câmbio não apreciado; b-) juros mais baixos para não desestimular a produção e o investimento; c-) políticas setoriais que ampliem a competitividade dos produtos brasileiros; e d-) aumento da participação da produção local no comércio mundial (SALLUM JR., 1999, p. 35).

²³⁷ É importante lembrar que Fritsch foi um dos elaboradores da proposta de política industrial do governo Collor e adotava, naquele momento, uma perspectiva que contemplava a liberalização, mas também ações estratégicas do Estado para incentivar a competitividade. De modo algum, podemos classificar as medidas de política industrial por eles propostas de neoliberais. Até porque o próprio conceito de política industrial contraria a perspectiva neoliberal.

²³⁸ Era Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

Gustavo Franco (...) Para enfrentar a inflação e a indexação que tínhamos, era preciso ter o mecanismo da URV (Unidade Referencial de Valor, indexador atrelado ao dólar) e o câmbio fixo, durante um certo tempo, para permitir que as pessoas tivessem uma noção de valor da moeda e saíssem do overnight. E que saíssem da URV e viessem para o real. O sucesso tão grande subiu à cabeça das pessoas que estavam ali. Esqueceram que aquele instrumento de câmbio fixo era passageiro. Eles alegam que houve a crise do México. **Após a estabilização, tinha que passar para um sistema de câmbio flutuante e isso não foi feito.** Fiquei louco de tanto repetir isso. Como havia uma oferta vasta de recursos, foi fácil manter o câmbio fixo valorizado. A sociedade se aproveitou disso, porque as importações ficaram baratas, era a maior farra. **Isso, de certa forma, impregnou-se politicamente dentro do governo. Mas sempre houve um grupo de pessoas, e o mérito disso é do Serra e do Beto (José Roberto Mendonça de Barros), meu irmão, que alertavam para o perigo. O Serra cansou e foi cuidar da vida, e o Beto ficou. Quando fui para lá, estava nesse grupo. O presidente da República fez a escolha. Uma escolha que você não pode criticar, porque o ministro da Fazenda, Pedro Malan, e o presidente do Banco Central, Gustavo Franco, garantiam a ele que não havia problema.** E dois ou três chatos diziam o contrário. Quando veio a crise da Ásia, o presidente começou a entender o risco. Começou a preparar a transição, mas esse processo demorou demais. Em função da crise da Rússia, decidiu-se mudar o regime cambial, só que aí havia uma crise internacional. E nós dissemos: 'Para mudar o regime cambial agora, você tem que fazer um acordo com o Fundo', porque não tínhamos mais os mercados nos financiando. Fariamos o acordo com o Fundo para mudar o regime cambial. Isso era o que estava combinado. Acontece que veio o grampo no BNDES²³⁹ e as pessoas que estavam se preparando para fazer a transição saíram. O presidente da República ficou sem a equipe que tinha e manteve a política (...). (MENDONÇA prega "agenda racional" a FHC, *Folha de S.Paulo*, 26/12/1999 grifos meus)

O conflito abrangia aspectos que transcendiam a questão do câmbio. Reportagem publicada, em julho de 1995, na revista *Rumos do Desenvolvimento* retratou claramente outros pontos de divergências. Malan considerava o “Custo Brasil” o problema fundamental e afirmava que a agenda do segundo e do terceiro ano de governo seria “redução dos custos do capital, trabalho, portos, infraestrutura, desburocratização, desregulamentação”. Citou ainda a Argentina como exemplo a ser seguido²⁴⁰. Serra não

²³⁹ Adiante trataremos deste tema.

²⁴⁰ Em 1995, a Argentina já havia implementado as reformas pretendidas por Malan e por esse motivo era vista como exemplo. Cruz (2007) relata que, em 1989, o governo argentino anunciou um programa amplo de reforma do comércio exterior e de liberalização financeira com a liberdade total de entrada e saída de capitais do país e a autorização para a saída irrestrita de fundo a título de *royalties*, juros e dividendos. A partir de 1990, o governo desregulamentou as operações em bolsas e mercados de valores, eliminou as restrições à entrada de bancos estrangeiros e à abertura de novas agências de bancos nacionais. Em 1992, reformou-se a lei que regia o Banco Central, determinando-se que seus diretores e presidentes seriam nomeados pelo

negava a importância destes aspectos, mas ressaltava a necessidade de aumentar a taxa de investimentos: “O erro do Brasil é o curto-prazismo. A tendência é privilegiar os investimentos de curto prazo, capital volátil, em vez de recursos que vêm dos organismos multilaterais” (DESENVOLVIMENTO: a hora é agora, 1995, p. 24). Em oposição a Serra, Gustavo Franco apostava no caráter virtuoso da poupança externa como forma de financiar a estabilização:

As reservas vêm crescendo e as captações também. O Brasil fez dois grandes lançamentos de bônus da República e as empresas brasileiras não têm encontrado dificuldade em financiar o comércio. O grau de volatilidade depende da confiança na economia de um país (DESENVOLVIMENTO: a hora é agora, 1995, p. 25).

Sallum Jr. considera que a aposta da Presidência da República no neoliberalismo se deu devido à percepção de que esta era a melhor forma de preservar a estabilidade dos preços, permitindo, portanto, que o governo tivesse maior controle sobre a atuação dos agentes e sobre os resultados obtidos nas várias arenas de disputa política.

Para que se entenda melhor a lógica das escolhas feitas, vale montar uma pequena equação das implicações em custos/benefícios prováveis da escolha entre fundamentalismo neoliberal e liberal-desenvolvimentismo. O primeiro oferecia mais garantias imediatas de ‘segurar o Real’ – preservando o prestígio político difuso que ajudava o governo a manter suas posições nas várias arenas políticas – e mais riscos de médio e longo prazo, por conta do eventual crescimento da taxa de desemprego e de perturbações provenientes do sistema financeiro internacional. O segundo prometia mais garantias de médio e longo prazo – maior impulso ao crescimento e ao equilíbrio das relações econômicas com o exterior e menor fragilidade em relação a oscilações bruscas do sistema financeiro internacional – porém menos segurança política de curto prazo, em função da eventual perturbação monetária derivada, por exemplo, de uma mudança na política cambial ou de juros (SALLUM JR., 1999, p. 44).

Presidente da República e estavam proibidos de financiar governos provinciais, empresas públicas ou empresas privadas não financeiras. Outras importantes mudanças foram: a reforma do regime de investimentos estrangeiros, que previa tratamento igual aos investidores externos e domésticos, e as privatizações, as quais garantiram a cobertura dos déficits comerciais e a ampliação da oferta monetária. O processo caracterizou-se pela rapidez e pelo papel predominante do capital estrangeiro. Retomar esta declaração de Malan, após a crise vivida pela Argentina, é emblemático até porque o país tornou-se exemplo dos males que reformas liberalizantes radicais poderiam ocasionar. Demonstra claramente a perspectiva almejada pelo ministro, corroborada pelo presidente do Banco Central e questionada por forças políticas que compunham o governo.

Loureiro e Abrucio (1999) também consideram que o Ministério da Fazenda se tornou o principal núcleo de poder do gabinete presidencial, sendo seus integrantes os mais importantes *policy makers* do Executivo federal. Para os autores, o caráter estratégico do Ministério da Fazenda decorreu, fundamentalmente, de o êxito da política econômica ser crucial para o governo obter apoio parlamentar e controlar a delegação de poderes e responsabilidades na distribuição de cargos públicos a aliados. No entanto, no caso do governo FHC, há razões mais específicas. A primeira diz respeito ao contexto de escassez de recursos e de necessidade de controlar as contas públicas; a segunda refere-se à importância do plano de estabilização para o sucesso do presidente, a outra estava nos laços de confiança estabelecidos entre o presidente e a cúpula do Ministério e a última deriva do poder de liberar e contingenciar recursos da Secretaria do Tesouro Nacional, o que fez com que o Ministério pudesse controlar os outros órgãos (LOUREIRO & ABRUCIO, 1999, pp. 71-85).

A chave para obter o controle da distribuição de cargos, por fim, foi obtida alçando um ministério em particular a um status não só acima dos demais, como também responsável pela fiscalização de todos os outros ministérios a partir do ângulo financeiro. Trata-se do Ministério da Fazenda. Além de este governo estar intrinsecamente ligado à lógica financeira, como quase todos na América Latina, o MF constituía, basicamente, a “casa” dos técnicos que participaram da gestão bem-sucedida do Plano Real, sob o comando do então ministro Fernando Henrique. A grande estabilidade de Pedro Malan no cargo é a maior prova do caráter estratégico adquirido pelo Ministério da Fazenda. (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999, p. 79)

Assim, a centralidade do Ministério da Fazenda no governo garantiu a adoção de políticas macroeconômicas afinadas com o ideário neoliberal. Segundo Pinheiro, Giambiagi e Gostkorszewicz (1999), nos anos 1995-1998, a política macroeconômica fundamentou-se numa combinação de câmbio sobrevalorizado, política monetária contracionista e política fiscal expansionista.

Em relação à política cambial, Fernando Ribeiro (2005) destaca a justificativa que embasava a sobrevalorização do câmbio. Considerava-se que os processos de estabilização monetária, de abertura comercial e financeira e da globalização implicariam a apreciação da taxa real de câmbio, devido à entrada de capitais externos. Estes capitais impulsionariam a reestruturação industrial que elevaria a produtividade dos fatores de produção e a

importação de bens de capital. As exportações nacionais seriam mais competitivas, dispensando qualquer forma de política industrial setorial e/ou de política cambial com viés exportador. Acreditava-se, ainda, que, no médio prazo, a reestruturação industrial e a presença de empresas transnacionais na economia brasileira permitiriam a reversão dos saldos deficitários da balança comercial. O fato é que, no curto prazo, o governo valia-se da política monetária contracionista, mantendo altas taxas de juros para financiar o déficit em transações correntes e remunerar adequadamente os capitais necessários ao seu financiamento e à postergação das amortizações da dívida externa. Os juros altos favoreciam a ampliação do investimento direto externo e a captação externa de empréstimos e financiamentos, esta última decorrente dos diferenciais entre as taxas de juros doméstica e externa.

Sallum Jr. (1999) lembra que nem mesmo as crises internacionais (a crise mexicana do fim de 1994, a crise asiática de 1997 e a moratória da Rússia, de agosto de 1998) conduziram a mudanças substantivas nos pressupostos deste modelo, pois para se preservar a estabilidade da moeda prevaleceu a aposta na elevação drástica dos juros, o que possibilitou a manutenção das reservas, mas restringiu a atividade econômica interna. As políticas compensatórias adotadas (a leve desvalorização real da taxa de câmbio, por exemplo) não foram suficientes para contrabalançar a fragilidade financeira externa. Para o autor (2001), a permanência do modelo decorria da visão otimista do governo em relação à globalização dos mercados financeiros. Considerava-se que, caso se desenvolvesse a política econômica ‘adequada’, não faltaria capital para equilibrar os déficits na balança de transações correntes.

A política econômica ‘adequada’ envolveu também a implementação de um rigoroso ajuste fiscal²⁴¹, o que exigiu do governo federal o efetivo controle das finanças estaduais e municipais. De acordo com David Samuels (2003), a descentralização fiscal, que se acentuou à medida que a democratização avançou, implicou problemas para o equilíbrio do orçamento e dificultou a estabilidade macroeconômica. De Sarney a Itamar Franco, nenhum presidente enfrentou os governantes estaduais e os obrigou a conter seus gastos e a pagar suas dívidas. Isto porque as operações de salvamento das dívidas estaduais

²⁴¹ O ajuste fiscal dos estados envolvia a fixação de metas para a dívida financeira, o resultado primário, as despesas de pessoal, os investimentos, a arrecadação de receitas próprias e a privatização (CASTELLAR, 2002).

tinham como contrapartida o apoio dos governadores aos projetos do governo no Legislativo.

Samuels afirma que, ao contrário dos outros presidentes, Fernando Henrique colhia os frutos do Plano Real, tendo, portanto, poder e legitimidade para comandar mais de 70% das cadeiras nas duas casas do Legislativo. Este aspecto somado a outros como o aumento das taxas de juros e o fim da inflação²⁴² foram determinantes para que o Presidente tivesse meios concretos para controlar os gastos dos estados e municípios.

Assim, em 1996, o governo criou, no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional, uma secretaria adjunta responsável pela área de estados e municípios. Dela emanou a proposta de renegociação das dívidas que embasou a Lei 9.496/97, que tinha como base a federalização das dívidas e exigia dos estados a implementação de medidas de austeridade e de um programa de privatização das estatais.

A Lei 9.496/97 estabeleceu critérios para disciplinar a renegociação. Essa é parte integrante de um programa de ajuste fiscal dos estados que fixa metas para a dívida financeira, o resultado primário, as despesas de pessoal, os investimentos, a arrecadação de receitas próprias e a privatização. Os pagamentos das prestações da dívida renegociada são garantidos pela vinculação das receitas próprias dos estados e dos repasses do FPE (Fundo de Participação dos Estados), recurso esses que podem ser bloqueados em caso de inadimplência. Os contratos fixam limites máximos de comprometimento da receita líquida real com os encargos da dívida. Finalmente, a emissão de dívida nova não será permitida enquanto a dívida financeiras do estado for maior do que a sua receita líquida anual (RIGOLON; GIAMBIAGI, 1999, pp. 129-130)

Pinheiro e Giambiagi (2000, pp. 31-32) relatam que a proposta estabeleceu também que os pagamentos se dariam na forma de uma tabela Price, com prestações mensais ao longo de trinta anos e juros reais de 6% a.a. Como os juros estavam abaixo dos praticados no mercado, o governo federal determinou que os estados realizassem acordos de reescalonamento da dívida prevendo a quitação de 20% do principal mediante a venda de ativos, o que incentivou o início das privatizações estaduais. Samuels (2003) ressalta as outras exigências do governo federal para o refinanciamento das dívidas. Os estados deveriam parar de emitir títulos para cobrir suas dívidas até que o montante total dos débitos representasse menos de um ano da receita tributária. Além disso, em 1995, a “Lei Camata” já havia estipulado que, a partir de janeiro de 1999, haveria retenção de fundos

²⁴² O aumento das taxas de juros fazia as dívidas dos estados crescerem e o fim da inflação impedia que a erosão inflacionária fosse um subterfúgio para redução das contas públicas.

federais, caso os gastos dos estados com pessoal excedessem 60% das receitas correntes líquidas (SAMUELS, 2003, p. 814).

A questão fiscal era um gargalo fundamental que o governo federal precisava equacionar. Com as crises, tornou-se prioridade absoluta do governo, principalmente pelos condicionamentos exigidos pelo FMI.

De fato, o presidente da República, convencido de que uma combinação de aumento de impostos e/ou corte de gastos era condição sine qua non para obtenção de apoio do FMI ao programa que estava sendo negociado, deu o necessário respaldo à adoção de um conjunto de medidas fiscais duras e assumiu a liderança das negociações com o Congresso Nacional para aprovação daquelas que requeriam apoio legislativo (...) A partir do momento da assinatura do compromisso com o FMI, porém, no caso do Brasil, as metas fiscais – cujos valores eram apropriados para uma situação de dívida pública da ordem de 50% do PIB e taxas de juros, ainda elevadas – passaram a ser justificadas simplesmente ‘porque estavam no acordo com o Fundo’, sem que chegassem a ser questionadas seriamente por nenhuma força política relevante da coalizão governista (GIAMBIAGI, 2002, pp. 41-42).

No entanto, para Samuels (2003) enfrentar a questão fiscal não significou empreender uma reforma substantiva. O governo conseguiu aniquilar a inflação, alcançou superávits orçamentários, impôs controles sobre as finanças dos estados e municípios, aumentou sua capacidade de gerar receitas tributárias, mas não avançou na implementação de uma reforma mais ampla. Embora o discurso governamental ainda a apresentasse como prioridade, o “conservadorismo fiscal” predominou, pois o objetivo fundamental de sustentar o Plano Real era alcançado com o aumento constante das receitas. Este último foi resultado das “contribuições”, as quais, diferentemente dos impostos, não precisavam ser partilhadas com os estados e municípios.

...se as contribuições prejudicavam o crescimento econômico no longo prazo, eram essenciais para a estabilidade da economia no curto prazo. O governo optou por evitar o que, de sua perspectiva, parecia ser a pior consequência do sistema de distribuição de receita do Brasil – repartição da receita tributária -, e escolheu ficar com o que lhe parecia ser um sistema menos pior e lhe permitia não só cumprir suas obrigações internacionais como também sustentar seu plano macroeconômico. O desejo de evitar os efeitos das instituições de partilha da receita obrigou-o a essa escolha estratégica (SAMUELS, 2003, p. 825)

Apesar da imposição de disciplina fiscal às finanças estaduais e da utilização das contribuições para ampliar a arrecadação, o déficit fiscal aumentou, atingindo 7,8% do PIB em 1998. No entanto, o baixo déficit do início dos anos 1990 decorria, fundamentalmente, do mascaramento, provocado pela inflação, da realidade fiscal dos estados (PINHEIRO; GIAMBIAGI, 2000, p. 28).

O resultado deste conjunto de políticas (cambial, monetária e fiscal) foi a redução da inflação e a estabilização da economia²⁴³ com efeitos colaterais muito prejudiciais como a piora substantiva dos índices de desemprego²⁴⁴, das contas externas²⁴⁵ e públicas²⁴⁶. Carvalho (2000) identifica a política de juros altos e o custo do financiamento doméstico como causadores da piora substantiva nas contas públicas. Andrei (2000) complementa afirmando que o estabelecimento de uma âncora externa implicou custos consideráveis, tais como a dependência de taxas de juros altas para garantir as reservas internacionais e a manutenção da taxa de câmbio valorizada que inibiu o crédito doméstico de longo prazo, induziu ao aumento do endividamento privado externo e conduziu ao déficit comercial.

Vale notar que embora enalteçam a conquista da estabilização, até mesmo economistas de orientação ortodoxa como Armando Castelar Pinheiro e Fábio Giambiagi identificam fragilidades no processo empreendido a partir do Plano Real.

(...) o crescimento econômico foi apenas moderado e a taxas declinantes; o desemprego subiu; o déficit público foi alto; o endividamento público aumentou a grande velocidade; e o setor externo caracterizou-se pelo baixo crescimento das exportações e por elevados déficits em conta corrente (...) é inegável que a estabilização representou melhoria substancial com

²⁴³ Em 1995, a taxa de inflação média acumulada em doze meses era de 20%, caiu para 9,5% no ano seguinte, para 5,6% em 1997 e para 0,8% em 1998 (IGPC-DI, INPC e IPC-Fipe apud PINHEIRO, GIAMBIAGI, GOSTKORZEWICZ, 1999, p. 23)

²⁴⁴ O desemprego aumentou de 4,6% em 1995 para 7,6% em 1998 (PINHEIRO, GIAMBIAGI, GOSTKORZEWICZ, 1999, p. 31)

²⁴⁵ Em 1993, as importações brasileiras totalizaram US\$ 25,5 bilhões. Em 1995, chegaram a US\$ 49,9 bilhões e nos dois anos seguintes corresponderam a US\$ 53,3 bilhões e US\$ 61,4 bilhões. Em 1998, caíram para US\$ 58 bilhões. As exportações também cresceram, mas a um ritmo menor. Em 1993, correspondiam a US\$ 38,6 bilhões e nos três anos seguintes alcançaram sucessivamente US\$ 43,5 bilhões, US\$ 47,7 bilhões e US\$ 53 bilhões. Em 1997, caíram para US\$ 51,1 bilhões. Entre 1994 e 1998, as exportações cresceram em média 4,1% a.a., valor inferior à expansão do comércio internacional no mesmo período, que foi de 7,6%. Além da deterioração da balança comercial, a conta de serviços também piorou, devido ao aumento do pagamento de juros e do remessa de lucros ao exterior. O déficit em conta corrente aumentou de 0,3% do PIB em 1994 para 4,5% no ano de 1998. (PINHEIRO, GIAMBIAGI, GOSTKORZEWICZ, 1999, pp. 25-27).

²⁴⁶ As necessidades de financiamento do setor público aumentaram de 0,4% do PIB no período 1991-1994 para 5,2% do PIB nos anos 1995-1998 (PINHEIRO, GIAMBIAGI, GOSTKORZEWICZ, 1999, pp. 25-27).

relação à situação experimentada pelo país em 1981-1993 (PINHEIRO, GIAMBIAGI, GOSTKORZEWICZ, 1999, pp. 34-35).

Outro aspecto fundamental da estabilização eram as privatizações. Vimos que, nos anos Collor e Itamar, elas concentraram-se nos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes, sendo um dos alicerces da política macroeconômica e peça-chave do ajuste fiscal pretendido naquele momento. Nos anos FHC, sua abrangência e escopo foram ampliados, incluindo o setor de infraestrutura e os programas estaduais. Segundo Pinheiro e Giambiagi (2000, p. 33), elas eram vistas como ‘rede de segurança’, ‘ponte para a estabilidade’, ‘sinal de compromisso’ e davam ao país condições de reduzir os déficits em conta corrente e fiscal.

Portanto, as privatizações permaneceram atreladas aos objetivos macroeconômicos do governo (atração de investimento direto estrangeiro, redução da dívida pública e diminuição dos déficits fiscal e em conta corrente), sendo esta característica reconhecida inclusive pelos seus mais legítimos defensores

O aspecto mais importante para a expansão das privatizações foi a necessidade de sustentar a estabilização e, por conseguinte, o Plano Real. Os montantes de investimentos diretos estrangeiros ajudaram a financiar os altos déficits em conta corrente e evitaram a explosão da dívida pública, apesar dos crescentes déficits públicos registrados desde 1995 (PINHEIRO, 1999, p. 166).

Havia resistências que dificultavam sua expansão para o setor de infraestrutura. No entanto, tal como ocorreu no caso da renegociação das dívidas estaduais, a conquista da estabilização deu respaldo político para o governo aprovar as emendas constitucionais necessárias à concretização da venda das estatais, bem como a Lei de Concessões (Lei 8.987/95), que estabeleceu diretrizes gerais para a concessão dos serviços públicos, e a lei que definiu o novo regime de concessões de serviços públicos (Lei 9.074/95).

Uma importante mudança foi a substituição, em 1995, da Comissão de Privatização pelo Conselho Nacional de Desestatização. Neste novo arranjo, a principal alteração ocorreu na sua composição. O novo órgão era integrado pelos ministros do Planejamento, Fazenda, Administração Federal e Reforma do Estado e Casa Civil, sendo presidido por

este último. Também participava das reuniões, com direito a voto, o titular do Ministério ao qual a empresa a ser privatizada estava vinculada. Caso se tratasse de instituição financeira, o Presidente do Banco Central integrava o Conselho e contava com o direito a voto. Um representante do BNDES estava presente, mas sem esse direito. O presidente do Conselho tinha o voto de qualidade e, nos casos de urgência e relevância, podia deliberar *ad referendum* do colegiado²⁴⁷.

Embora sua composição tenha se modificado, não houve mudanças significativas nas suas atribuições. Dentre elas, destacam-se: recomendar os meios de pagamentos e modalidade operacionais, decidir quanto à inclusão ou exclusão do programa de instituições financeiras, empresas, serviços públicos e participações minoritárias e aprovar a modalidade operacional a ser aplicada a cada desestatização, bem como os ajustes de natureza societária, operacional, contábil ou jurídica e o saneamento financeiro, necessários às desestatizações.

A extinção da Comissão e sua substituição pelo Conselho constitui uma mudança importante para o BNDES. Lembre-se que, durante o governo Collor, a Comissão era presidida pelo presidente do Banco e contava com até doze membros (sete do setor privado e quatro do governo) aprovados pelo Congresso Nacional e nomeados pelo Presidente da República. No período Itamar, sofreu alterações para que o presidente da República tivesse mais poder. Permaneceu presidida pelo presidente do BNDES, mas passou a contar com quinze integrantes, sendo quatro livremente nomeados pelo presidente da República, cinco por ele indicados, mas sujeitos à aprovação do Senado, e cinco indicados pelo Senado e pelo presidente do BNDES. Ou seja, ainda que o Banco tenha se mantido como gestor do Fundo Nacional de Desestatização, perdeu posição de poder neste novo arranjo institucional, pois, além de não presidir mais o órgão, deixou de ter o direito a voto. É importante notar também o maior grau de insulamento desta nova estrutura, pois os representantes do setor privado dela foram alijados. Essa mudança repercute no relatório de 1995 do BNDES, no qual se afirma que as alterações promovidas pelo governo tinham em vista conferir maior agilidade ao processo. O fato é que os inúmeros interesses envolvidos

²⁴⁷ Medida Provisória 841 de 19 de janeiro de 1995. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/107872/medida-provisoria-841-95> Acesso em 20/12/10.

na privatização do setor de infraestrutura e sua importância para a estabilização levam o governo a isolar seu núcleo decisório.

Neste sentido, Sallum Jr. (1999, pp. 42-43) afirma que o governo Fernando Henrique não fez esforço para obter a contribuição das organizações societárias para a execução do seu programa, desprezou a mobilização social a seu favor e aprisionou a política nas arenas institucionais e de influência. O Presidente valia-se da simpatia da grande maioria da população, fruto da estabilidade e da melhora nas condições de vida obtidas com o Plano Real, para desmobilizar a oposição. Essa simpatia alicerçava o governo na produção de resultados favoráveis nos vários campos de luta política.

Para compreender o processo, não podemos também deixar de recorrer às observações de Eli Diniz. O governo blindou o núcleo central do projeto governamental (plano de estabilização e políticas estratégicas) e estabeleceu negociações com os grupos de interesses no Legislativo, excluindo qualquer outra canal institucionalizado de negociação. No governo Collor, teve início o processo de desmonte das estruturas governamentais híbridas, isto é, compostas por representantes do setor privado e por membros do governo. Foram extintos o CIP (Conselho Interministerial de Preços), o CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial), a CPA (Comissão de Política Aduaneira), a Cacex (Carteira de Comércio Exterior) e o Concex (Conselho de Comércio Exterior). No governo FHC, eliminam-se os últimos canais institucionalizados de negociação (como por exemplo a Comissão de Desestatização e as Câmaras Setoriais) ainda existentes no interior da burocracia governamental (DINIZ, 2002, p. 252).

Foram oitenta privatizações no período 1995-1998²⁴⁸, somando US\$ 60,1 bilhões em receitas e a transferência de US\$ 13,3 bilhões em dívidas (apud CASTELLAR, 2000).

²⁴⁸ Em 1995, foram transferidas para o setor privado a Escelsa, as participações acionárias da Petroquisa na Petroquímica do Nordeste S.A. (Copene), Salgema Indústrias Química S.A., Companhia Petroquímica de Camaçari (CPC), Companhia Química do Recôncavo (CQR), Pronor Petroquímica S.A., Nitrocarbono S.A. e Companhia Brasileira de Poliuretano (CBP). No ano seguinte, foram desestatizadas a Light, cinco participações minoritárias da Petroquisa (Koppol, Proliproleno, EDN, Polibrasil e Deten) e cinco malhas da Rede Federal Ferroviária Sociedade Anônima (RFFSA) transferidas por concessão à iniciativa privada (Oeste, Centro-Leste, Sudeste, Tereza Cristina e Sul). Em 1997, a Companhia Vale do Rio Doce foi privatizada e finalizou-se a desestatização da RFFSA. Foram realizados três leilões de participações societárias minoritárias de que são titulares as fundações, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e de entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União (Decreto 1.068/94) e as sobras das ações ordinárias da Escelsa. Realizou-se o arrendamento do terminal de contêineres-1 do ponto de Santos. Foi privatizado o Banco Meridional do Brasil. No ano de 1998, o governo vendeu as doze *holdings* criadas a

Além da ampliação do seu escopo e de sua abrangência, as desestatizações na era FHC reafirmaram a tendência iniciada no governo Itamar de requerer um montante maior em moeda corrente na venda das empresas. A fim de viabilizar essa exigência, o governo permitiu que os compradores buscassem empréstimos no BNDES²⁴⁹. De acordo com Cláudio Leal²⁵⁰, os empréstimos limitavam-se a 50% do preço mínimo de venda e eram oferecidos em condições que variavam de acordo com a classificação de risco do tomador. Havia ainda outra linha de crédito estabelecida na forma de debêntures emitidas por empresas pertencentes aos grupos controladores e subscritas pela BNDESPAR. Em 1996, o BNDES destinou 2,7 bilhões (15,1% do total desembolsado) e, em 1997, 3,3 bilhões (17,4%) às privatizações²⁵¹ (Relatório do BNDES, 1998, p. 18)

Não apenas devido aos empréstimos concedidos pelo BNDES, mas por uma conjunção de fatores – dentre os quais se destacam as características das empresas privatizadas, as quais provocavam substantivo interesse nos compradores, e o fim da limitação à participação do capital estrangeiro – o pagamento em moeda corrente aumentou vertiginosamente. Em 1995, o montante em moeda corrente foi de 32,2% e, no ano de 1998, alcançou 99,9% (Relatório do BNDES, 1995, p. 24, e Relatório do PND, 1998, p. 13).

Papel ainda mais decisivo foi ocupado pelo BNDES nas privatizações estaduais. Leal relata que, por meio da Resolução 316/96, a diretoria estabeleceu os critérios de

partir da cisão do Sistema Telebrás (telefonias fixa e de longa distância, e a telefonia celular da Banda A) e as Centrais Elétricas Geradoras do Sul S.A. (Gerasul). Privatizou também a exploração do terminal de contêineres do Porto de Sepetiba, pertencente à Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), do Cais de Paulo e do Cais de Capuaba (Companhia Docas do Espírito Santo – Codesa), o terminal *roll-on roll-off* e o porto de Angra dos Reis, ambos do CDRJ (Relatório do BNDES, 1995-1998). Além dos relatório, foi realizada consulta ao link:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Privatizacao/historico.html. Acesso em 20/12/10.

²⁴⁹ Giambiagi e Pinheiro (2000, pp. 32-33) justificam esta medida sob a alegação de que o Brasil pertencia à categoria de não investimento e havia o risco de uma maxidesvalorização, o que dificultava a captação de empréstimos nos mercados externos. Daí a necessidade de parcelar as vendas e direcionar o BNDES para o empréstimo dos recursos.

²⁵⁰ O autor foi gerente da área de serviços de privatização do BNDES. As informações estão no artigo, *Ágio envelopes e surpresas: uma visão geral da privatização das distribuidoras estaduais de energia elétrica*.

Disponível em:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1004.pdf Acesso em 10/01/10.

²⁵¹ Este valor inclui os financiamentos à aquisição de empresas privatizadas e os adiantamentos em apoio às privatizações estaduais (Relatório do BNDES, 1998, p. 18).

financiamento às empresas federais, estados, municípios e aos seus órgãos e empresas, bem como disciplinou os procedimentos de antecipação de recursos para as privatizações. Criou-se também um fundo rotativo para o adiantamento dos recursos aos estados comprometidos com as privatizações. Vale destacar que, em 1988, os empréstimos ao setor público foram restringidos e, desde então, o BNDES hesitava em concedê-los²⁵². A mudança ocorreu com a extensão do programa de privatização para os estados e a entrada de Mendonça de Barros na presidência do Banco²⁵³.

Nessas operações, o BNDES avaliava a empresa cujas ações seriam dadas em garantia do adiantamento e estimava o valor correspondente ao total das ações oferecidas. Esse valor era emprestado ao governo estadual que o restituiria com a receita futura de privatização, após correção pela TJLP, mais uma taxa de juros básica de 8%. Leal observa que, para conceder o adiantamento, exigiam-se investimentos em infraestrutura, o abatimento da dívida e a implementação de programas de recuperação econômico-financeira de empresas a serem privatizadas. O Convênio de Apoio ao Programa de Estímulo às Privatizações Estaduais (Pepe) foi o instrumento por meio do qual os estados demonstravam interesse nestas operações.

Em entrevista à revista *Rumos do Desenvolvimento*, Fernando Perrone²⁵⁴, na época diretor da Área de Projetos de Infra-Estrutura, justifica o papel do BNDES nesta nova fase das privatizações:

O BNDES entra de duas formas muito importantes. A primeira delas é na qualidade de gestor do Programa Nacional de Desestatização (PND). Ele é responsável pelo gerenciamento do todo o processo de privatização de bens e serviços de responsabilidade da União. Nesse sentido, já realizou um trabalho que é identificado como de grande porte, em termos internacionais, pois já privatizou setores inteiros da indústria, da

²⁵² Lembre-se que, desde a Resolução 1.469 do Banco Central, de 21 de março de 1988, os empréstimos ao setor estatal estavam limitados aos níveis de dezembro de 1987. Além disso, em 29/05/1990, o Bacen baixou a Resolução 1.718, que limitou os saldos de empréstimos ao setor público aos valores de 31/12/1989.

²⁵³ “O corpo técnico do BNDES anda assustado com a mudança de rota do novo presidente Luiz Carlos Mendonça de Barros. Os ex-presidentes Pêrsio Arida e Edmar Bacha fecharam a torneira de dinheiro da entidade para os estados e municípios. Eles tinham uma boa razão para isso: os estados não costumam pagar o que devem. Já Luiz Carlos Mendonça de Barros despejou no Rio de Janeiro, Minas, Rio Grande do Sul, e Paraná 764 milhões de reais. O próximo será a Bahia com 130 milhões. A fila é grande (DE OLHO na mina do BNDES, 1996, p. 25).

²⁵⁴ Fernando Perrone é técnico de carreira do BNDES e ingressou na instituição em 1974. No início dos anos 1990, foi superintendente da Área de Operações de Desestatização e, em 1996, assumiu a diretoria da Área de Projetos de Infraestrutura.

siderurgia, de fertilizantes, de petroquímica, além do setor ferroviário, de rodovias e portos. Com toda essa experiência, está assumindo um papel de consultor para estados e municípios, transferindo-lhes tecnologia e ajudando-os a levar a cabo seus programas de privatização, seguindo o exemplo do Governo Federal. Isso criou, também, um efeito exemplar para que estados e municípios percebessem a necessidade de privatizarem. (O MOTOR de novas riquezas e bem estar, 1997, p. 8)

Em 1996, doze estados obtiveram adiantamento de recursos da instituição com o compromisso de privatizar e dez deles iniciaram o processo²⁵⁵. Havia duas justificativas principais para a destinação de recursos do Banco para as privatizações estaduais. A primeira dizia respeito à necessidade de viabilizar a expansão do PND para o setor elétrico. Parte das empresas distribuidoras (de propriedade estadual) estava inadimplente com as geradoras federais e a desestatização destas últimas prescindia do equacionamento deste problema. A outra centrava-se no problema do desequilíbrio fiscal.

... as privatizações contribuem para a redução do pagamento de juros, com a utilização de parte dos recursos arrecadados para o abatimento da dívida dos estados (...) as privatizações das estatais estaduais podem contribuir para a melhoria do resultado fiscal primário: no triênio 1994/96, enquanto as estatais federais registraram superávit primário de 0,8% do PIB, as estatais estaduais tiveram déficit primário de 0,5% do PIB, constituindo-se em fonte de pressão sobre o endividamento público (Relatório do BNDES, 1997, pp. 25-26).

Ainda no ano de 1996, os processos estaduais de privatização contaram com desembolso de R\$ 1,6 bilhão (15,3% do total desembolsado). Em 1997, alcançaram R\$ 1,93 bilhão (10,6% do total destinado) e, no ano seguinte, não houve antecipação de recursos para os processos de privatização estadual (Relatórios do BNDES, 1996, p. 24; 1997, p. 25; 1998, p. 6).

No segundo capítulo, vimos como o BNDES foi alçado a um papel estratégico na política de privatizações implementada nos anos Collor. Seu protagonismo derivava da experiência acumulada nos processos de desestatização da década de 1980. Afinal, além de ter viabilizado desestatizações de empresas do setor industrial, o Banco, já nessa época, defendia e buscava mecanismos para viabilizar investimentos privados no setor de infraestrutura. Em 1985, Ignácio Rangel, cuja perspectiva desenvolvimentista é

²⁵⁵ Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Rio Grande do Norte, Piauí, Rondônia, Rio Grande do Sul e Espírito Santo (Relatório do BNDES, 1998, p. 24).

indiscutível, afirmara que o BNDES seria peça essencial na privatização dos serviços de utilidade pública, pois concederia o aval para o setor privado operá-los²⁵⁶ (OS CAMINHOS do desenvolvimento brasileiro, 1985).

No governo Fernando Henrique, concretiza-se a perspectiva de transferir para o setor privado os serviços de utilidade pública e o Banco ocupa papel decisivo por ter conduzido o processo e direcionado seus recursos para que ele se concretizasse. Mas se por um lado o papel do BNDES foi importante, por outro, ao contrário do que previa Rangel, a instituição não foi capaz de definir um modelo de privatização que priorizasse mais o objetivo de equacionar os gargalos infraestruturais (intenções de Rangel quando defendia as desestatizações) e viabilizar o desenvolvimento do que a obsessão fiscalista do governo e a necessidade de minimizar os déficits fiscal e em conta corrente. Ou seja, de fato, as privatizações eram uma bandeira do Banco há anos, mas ao viabilizá-las seus dirigentes preocuparam-se, fundamentalmente, em garantir ágios expressivos e assim ampliar o ingresso de recursos no país.

Licínio Velasco Jr. (1997), membro do Departamento Econômico do BNDES, reconhece que as privatizações no Brasil estavam prioritariamente associadas à questão do déficit público, o que implicou a adoção de modelos que priorizassem a maximização do valor arrecadado em detrimento da definição do marco regulatório que orientaria eficientemente o setor privatizado e da participação da sociedade no processo.

Cada nova proposta de regulação ou de desregulação é feita sem uma uniformização de visões de objetivos e princípios. Não há um conjunto coerente, minimalista, de princípios gerais e estratégicos, que permita enquadrar todas as iniciativas governamentais de regulação, quanto à natureza, ao escopo, ao objetivo e ao formato institucional e administrativo (...) as privatizações no Brasil, ainda estão fortemente associadas à questão do déficit público (...) a consequência deste fato é que os governos, tanto os estaduais quanto o federal, tendem a escolher modelos que busquem a maximização do valor arrecadado (VELASCO JR., 1997, pp. 31-33)

Quando questionado, pela revista *Rumos do Desenvolvimento*, se a dependência do capital externo para fechar o balanço de pagamentos não implicou a perda da oportunidade de o país criar, a partir das privatizações, grandes grupos nacionais, o então Diretor de

²⁵⁶ Entrevista concedida por Ignacio Rangel à revista *Rumos do Desenvolvimento*.

Operações Industriais do BNDES, Eduardo Rath Fingerl²⁵⁷, responde: “Estamos vivendo um segundo momento de reorganização societária. O primeiro foi transferir do Estado para o setor privado; agora, para fazer frente aos desafios, estamos em outro estágio, que se inicia” (FUSÕES e aquisições no país, 1999, p. 28). Afirmou ainda que o Brasil necessitava de empresas de porte compatível aos dos *players* internacionais e que havia se tornado prioridade do Banco acompanhar e estimular processos de reestruturação estritamente nacionais, particularmente nos setores de siderurgia, petroquímica e papel e celulose pelo efeito disseminador dessas áreas sobre os demais segmentos da economia; pela escala das concorrentes internacionais; e devido à participação do BNDES na consolidação dessas empresas no país. Não há dúvida de que preocupações como a acima apresentada não estiveram presentes, ao longo do processo de privatização, e não foram prioridade durante os dois governos FHC.

Nesse sentido, Marcos Dantas, um dos coordenadores dos grupos de trabalho que reavaliou os preços mínimos dos leilões da Telebrás, afirmou:

A Telebrás poderia se tornar um grande player internacional, ao mesmo tempo em que o mercado brasileiro estaria aberto. O Brasil vive um grande retrocesso industrial-tecnológico. Está remetendo como nunca divisas para o exterior e não se viram maiores benefícios para o usuário. Os prejuízos da Telefônica, na Espanha, foram cobertos por seus lucros na América Latina (22% obtidos em São Paulo) (...) A lei das teles pretende proteger o parque industrial tecnológico, mas o único resultado de fato alcançado foi o desmantelamento do Sistema Telebrás. Os próprios analistas profissionalmente simpáticos ao modelo que aí está admitem um período de recomposição, que deve incluir fusões e incorporações. Seria oportunidade para que o Estado reassumisse o comando do processo (não confundir com controle das empresas) e reconstruísse um grande sistema nacional de telecomunicações com centros de decisão no Brasil e força para operar globalmente (A PRIVATIZAÇÃO segundo os analistas, 2000, pp. 28-29).

José Cláudio Linhares Pires²⁵⁸, no entanto, justifica o modelo adotado sob a alegação de que, no setor de telecomunicações, a universalização avançou, os investimentos aumentaram, os serviços foram diversificados e a oferta de telefones fixos e celulares foi ampliada (A PRIVATIZAÇÃO segundo os analistas, 2000, pp. 28-29). Não se trata,

²⁵⁷ Eduardo Rath Fingerl foi Diretor de Operações Industriais no período 1996-2000. Foi responsável pelas Áreas de Mercado de Capitais (AMC), de Capital Empreendedor (ACE) e de Meio Ambiente (AMA) na gestão Coutinho e criou a área de capital empreendedor do BNDES.

²⁵⁸ Foi assessor da Presidência do BNDES para Assuntos de Regulação em Setores de Infraestrutura e consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na gerência de políticas do BNDES.

contudo, de negar esses resultados, mas de perceber que eles não excluíam a definição e a busca de objetivos estratégicos como os acima mencionados. A questão é que, para o governo, objetivo “estratégico” era garantir a entrada de recursos para minimizar os déficits fiscal e em conta corrente.

No debate em torno das privatizações, chama a atenção o fato de dois técnicos do BNDES (Licínio Velasco Jr. e Eduardo Rath Fingerl) não negarem a necessidade das privatizações, mas reconhecerem, de algum modo, a necessidade de ajustes no processo. Por outro lado, um dirigente do Banco (José Cláudio Pires, assessor da presidência) não faz qualquer ressalva ao modelo. Essas nuances devem ser observadas para que consigamos diferenciar a agenda interna do BNDES da consolidada nas falas da diretoria e também efetivada.

Além disso, a própria credibilidade e a lisura do processo de privatização foram questionadas com o episódio dos grampos ilegais no BNDES. O Ministro das Comunicações (Luiz Carlos Mendonça de Barros), o presidente do Banco (André Lara Resende) e até o Presidente da República foram acusados de tentar favorecer, na privatização da Telebrás (leilão da Tele Norte Leste), o consórcio liderado pelo Banco Opportunity e pela empresa Stet, pertencente à Telecom Itália. As conversas gravadas revelaram que Fernando Henrique, bem como o Ministro das Comunicações e o presidente do BNDES pretendiam que a Previ compusesse o consórcio, conferindo a ele maiores condições de vencê-lo. No entanto, o consórcio Telemar saiu vitorioso. Na ocasião, Mendonça de Barros declarou à revista *Veja*: “O problema do consórcio é que ele não tem operador” (UM ABACAXI na linha, 1998, p. 118).²⁵⁹

O governo alegou que agiu para fortalecer a concorrência e aumentar o preço da venda das teles, mas o episódio levou à queda, em novembro de 1998, do Ministro das Comunicações e do presidente do BNDES²⁶⁰. Ainda que as intenções do governo tenham sido exatamente estas, só graves falhas no desenho institucional da política de privatizações explicariam a suposta “necessidade” de ações deste tipo para fortalecer a concorrência, aumentar o preço da venda e garantir um resultado em prol do interesse público, como

²⁵⁹ O consórcio Telemar era liderado pelo empresário Carlos Jereissati, em conjunto com a Andrade Gutierrez, Inepar, Macal Investimentos, Fiago Participações e com as seguradoras Brasil Veículos e Aliança do Brasil. O Opportunity tinha como mentores Daniel Dantas e Pêrsio Arida.

²⁶⁰ Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/pre_sp_3.htm Acesso em 10/01/11.

alegaram os envolvidos²⁶¹. Neste sentido, vale destacar que o edital não previa a obrigatoriedade de uma operadora integrar os consórcios. Do ponto de vista das forças políticas em disputa no governo, o episódio enfraqueceu ainda mais o grupo liberal-desenvolvimentista, minando, como veremos no próximo capítulo, sua capacidade de ação.

Por fim, esse item evidenciou a centralidade do BNDES na política de estabilização do primeiro governo FHC. Este papel, iniciado no governo Collor, aprofundou-se ainda mais com as privatizações estaduais. Afinal, além de coordenar e operacionalizar o processo, o Banco financiou as desestatizações e antecipou recursos aos estados comprometidos com a venda das suas empresas.

Vimos que havia divergências entre os dirigentes do Banco e os condutores da política macroeconômica. O conflito estava na discordância em relação aos fundamentos das políticas cambial (câmbio apreciado) e monetária (juros altos). O BNDES, no entanto, não deixou de cumprir a tarefa de conduzir políticas que pudessem minimizar os danos por elas causados. Vale lembrar que a lógica, impressa aos processos de privatização, decorria da própria fragilidade dos fundamentos da política macroeconômica. Embora, no seio do governo, o Banco fosse um *locus* de resistência a ela, não deixou de ser um instrumento decisivo para viabilizá-la. No próximo tópico, analisaremos a política industrial e a sua “interlocução” com a política de estabilização. O objetivo é compreender o papel do BNDES neste jogo de forças.

4.2 - A POLÍTICA INDUSTRIAL DO PRIMEIRO GOVERNO FHC

No segundo capítulo, vimos que o governo não foi capaz de conciliar a estratégia de estabilização com os programas de política industrial. Os objetivos destes últimos sucumbiram diante do imperativo da estabilização. No terceiro capítulo, percebemos que o governo Itamar foi caracterizado pela ausência de uma estratégia estruturada de política industrial, sendo a indefinição sua marca mais notória. Neste tópico, analisaremos a política

²⁶¹ Segundo o jornal *Folha de S. Paulo*, que revelou o conteúdo das fitas gravadas em escutas ilegais no BNDES, as conversas entre Fernando Henrique e Mendonça de Barros mostravam a preocupação do Presidente com os efeitos do leilão para o país. Há trechos em que Mendonça de Barros e Lara Resende aparecem falando em preservar a qualidade das empresas privatizadas. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/pre_sp_3.htm Acesso em 10/01/11.

industrial do primeiro mandato de FHC e as tentativas de se estabelecerem eixos de atuação para ela.

Em outubro de 1995, a ministra da Indústria, Comércio e Turismo, Dorothea Werneck, anunciou a nova estratégia governamental, cujos principais eixos eram o Programa Brasileiro de Design (PBD), o Programa Novos Polos de Exportação (PNPE), o Programa de Financiamento à Exportação (PFE), o Proex, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) e o Programa de Investimentos (Proinvest). Flávio Tavares Lyra²⁶² (1996) afirma que os principais objetivos da política industrial eram expandir a produção, o consumo, o fluxo de comércio exterior de bens e serviços e o volume dos investimentos estrangeiros; desconcentrar geograficamente a produção industrial; e aumentar e melhorar a qualidade das oportunidades de trabalho.

Para tal, definiu-se como prioridade a implementação de políticas de investimento, capacitação tecnológica, comércio exterior e recursos humanos que tinham como linhas de ação: 1-) a redução do custo Brasil e a criação de um ambiente favorável à competição; 2-) a inserção do parque industrial brasileiro na economia internacional; 3-) o estímulo à capacitação tecnológica; 4-) a expansão do comércio exterior e a consolidação do Mercosul; 5-) o incentivo às micro e pequenas empresas; 6-) a concessão de estímulos à industrialização regional; 7-) a proteção ao meio ambiente e a ampliação do bem-estar geral; e 8-) o direcionamento do Estado para a infraestrutura econômico-social e para as atividades de planejamento e coordenação (LYRA, 1996, pp. 19-20).

Comin avalia que a estratégia de política industrial de Fernando Henrique seguiu as linhas da empreendida por Collor, isto é, políticas horizontais, sem definição de setores privilegiados ou de mecanismos específicos a eles. Eram políticas de corte geral, visando ao estímulo de toda a indústria a partir de incentivos e linhas de crédito não discricionários. A estratégia visava o cumprimento de metas (ganhos de qualidade, produtividade, aumento das exportações) sem que houvesse uma definição dos meios para se atingi-las ou dos setores a serem apoiados (COMIN, 1998, pp. 69-71).

²⁶² Flávio Tavares Lyra era secretário executivo do Conselho Nacional de Zonas de Processamento de Exportação do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT).

Um bom exemplo dessa perspectiva era o Proinvest. Tratava-se de um programa de investimentos que não definiu áreas prioritárias ou programas para setores estratégicos. Suas linhas de ação visavam a eliminação de restrições ao investimento privado nacional e estrangeiro; a redução dos custos tributários dos bens de capital, dos insumos e serviços de infraestrutura; o apoio à importação de tecnologia; o aumento da disponibilidade e redução dos custos do financiamento de longo prazo; e a criação de uma agência de promoção do investimento direto estrangeiro. Do mesmo modo, a política de capacitação à inovação tecnológica tinha em vista “dar continuidade” ao PBQP e ao PACTI, lançados no governo Collor (LYRA, 1996, p. 21).

Coutinho (1997) considerava que faltava coordenação dentro do governo (entre autoridades, agências e instâncias governamentais), bem como do governo com o setor privado, dificultando a efetivação de políticas que estimulassem a competitividade. Considerava essencial manusear os instrumentos clássicos de política industrial (proteção tarifária, tratamento fiscal-tributário, incentivos fiscais, concessão de créditos) e capitalizar o sistema BNDES. Este último era visto como único instrumento tradicional capaz de ser utilizado de forma criativa e estruturante. Defendia ainda a agregação de novos instrumentos e políticas horizontais e/ou complementares, tais como: ciência e tecnologia, qualificação e retreinamento dos trabalhadores, desenvolvimento regional, fomento às MPE, regulação de monopólios públicos, regulação da concorrência, propriedade intelectual e industrial, meio ambiente, qualidade e produtividade, normas técnicas etc. (ESTÁ na hora, 1997, p. 24).

Observe-se que o balanço de Coutinho sobre a política industrial do período, bem como suas proposições pouco destoam das diretrizes do MICT. Isto é, os percalços da política industrial decorriam mais da posição frágil desse ministério no jogo de forças e do predomínio dos objetivos da estabilização do que da ausência de diretrizes. Nessa “trama”, o possível papel estruturante do BNDES não tinha espaço para se efetivar²⁶³.

É interessante atentar para a percepção acrítica, em relação à abertura, do gerente da Área de Planejamento do BNDES, Maurício Mesquita Moreira. Ele considerava que o fechamento da economia havia levado à diversificação excessiva da indústria e à consolidação de setores ineficientes. Defendia a perspectiva de que a abertura especializaria

²⁶³ No próximo item, voltaremos a este tema.

empresas e concentraria as linhas de produto nas mais competitivas, evitando a perpetuação da ineficiência ao longo da cadeia produtiva. No entanto, reconhecia que os setores de bens de capital e de bens intermediários haviam sido duramente atingidos²⁶⁴, bem como a desvantagem, provocada pelo câmbio, de alguns produtos, o que exigia o financiamento do governo (INDÚSTRIA e globalização, 1996, pp. 29-30). Vale destacar que essa postura é coerente com o ideário da Integração Competitiva, desenvolvido e assumido pelo BNDES, no final dos anos 1980.

Apesar do predomínio de políticas horizontais, foram implementadas algumas medidas para minimizar os efeitos da abertura empreendida nos anos Collor-Itamar. Conforme reivindicado pela indústria, foram adotadas, no início de 1996, salvaguardas como a utilização de legislação *antidumping* e implementadas elevações tarifárias, sobretaxas, cancelamento de reduções e restrições ao uso de financiamento de importação, as quais fizeram com que aumentasse a proteção para diversos produtos, tais como bens de consumo duráveis e não duráveis, partes e componentes, insumos de uso geral e produtos agrícolas. Para Sallum Jr., embora as medidas tivessem caráter compensatório, foram eficazes, pois permitiram a preservação e a renovação de ramos industriais que de outro modo desapareceriam (calçados e têxteis, por exemplo) (SALLUM JR., 2001, p. 341)

Houve também a tentativa, por parte do Ministério da Indústria Comércio e Turismo (MICT), de estabelecer algumas políticas setoriais. Em janeiro de 1997, o MICT divulgou o documento *Indústria – Proposta de Ações Setoriais para 1997*, elaborado por seus técnicos. O diagnóstico era de que, devido ao processo de reestruturação vivido pelo setor, a contribuição da indústria na balança comercial do país e na geração de empregos era insatisfatória. O Secretário de Política Industrial, Antônio Sérgio Martins Mello, considerava necessário melhorar a competitividade dos produtos no mercado interno e externo, até porque a política de abertura não seria revista. Avaliava-se que era preciso fornecer incentivos para quinze setores industriais, a fim de salvá-los da crise em que se

²⁶⁴ Estudo de Moreira, em parceria com o economista Paulo Guilherme Corrêa, mostrou a queda de 20,6% da participação dos bens de capital e de 13,3% dos bens intermediários na produção industrial.

encontravam²⁶⁵ (GOVERNO vai tentar salvar 15 setores, *Folha de S. Paulo*, 27/01/1997).

A proposta, no entanto, segundo Comin (1998), não saiu do papel.

(...) no plano estratégico e do discurso, os documentos produzidos pelo MICT não avançaram além do plano das boas intenções, e o país continua sem nenhuma política industrial digna deste nome. Na prática, porém, velhos instrumentos, de forma não planejada, estão sendo aos poucos reintroduzidos ou reforçados (COMIN, 1998, pp. 74-75).

Sallum Jr. (2001) ressalta que o governo não pretendia desenvolver uma indústria propriamente nacional nem era reivindicação ou intenção dos empresários que uma perspectiva como essa se efetivasse. A orientação fundamental era atrair ao máximo os investimentos estrangeiros e promover sua associação com empresas nacionais. No caso das associações empresariais, a reivindicação era a de reduzir as desvantagens competitivas em relação às empresas estrangeiras.

De modo geral, o governo apostou em medidas fiscais e creditícias. As primeiras foram a desoneração do ICMS sobre as exportações de produtos primários e industrializados semielaborados e sobre as compras de bens de capital e outros insumos pela empresas, além da transformação do PIS e da Cofins em crédito dedutível do IPI²⁶⁶. Em relação às medidas creditícias, o BNDES concedeu créditos favorecidos para as vendas externas, por meio do Finamex e ampliaram-se os recursos e a extensão do Proex²⁶⁷.

²⁶⁵ Os setores escolhidos foram autopeças, máquinas agrícolas, bens de capital, indústria naval, indústria siderúrgica, eletroeletrônico, informática e *software*, papel e celulose, pesca, brinquedos, móveis, construção civil, couro e calçados, têxtil e confecções e complexo químico (CONFIRA como o governo avalia os setores In: *Folha de S. Paulo*, 27/01/1997).

²⁶⁶ As medidas foram: 1-) Redução para até 2%, com vigência até o ano de 1999, das alíquotas do Imposto de Importação sobre máquinas, equipamentos e insumos importados em favor de empresas fabricantes de veículos automotores que se comprometessem a realizar exportações. 2-) Isenção de IPI, com vigência até 1999, sobre a produção de bens e serviços de informática, assegurando o crédito fiscal sobre os insumos utilizados na produção dos referidos bens; 3-) A dedução dos gastos de pesquisa e desenvolvimento até o valor de 50% do Imposto de Renda devido em cada ano pelas empresas produtoras de bens e serviços de informática. As empresas poderiam receber aportes de capital provenientes do Imposto de Renda de outras empresas do país em valor correspondente a até 1% do Imposto de Renda devido; 4-) os bens de capital novos incorporados ao ativo fixo das empresas, importados ou de produção nacional podiam se beneficiar da isenção do IPI. Para os bens de produção nacional era assegurado o crédito fiscal sobre os insumos adquiridos; 5-) máquinas e equipamentos importados que não tivessem produção similar no país beneficiavam-se da importação com alíquota zero do Imposto de Importação; 6-) Deduções do Imposto de Renda para aplicação em projetos de investimento, nos casos do Nordeste e da Amazônia Legal, e de deduções do Imposto de Renda e de isenções do Imposto de Importação sobre insumos e do IPI sobre a produção industrial, no caso da Zona Franca de Manaus (LYRA, 1996, p. 15).

²⁶⁷ Adiante analisaremos o papel do BNDES na política industrial.

Havia algumas iniciativas que constituíam exceções a esta lógica como o Programa Brasileiro de *Design*, cujo objetivo era desenvolver o *design* como forma de agregar valor e aumentar a competitividade dos produtos no mercado internacional, a Política de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, que buscava incentivar empreendimentos de base tecnológica e as medidas destinadas ao setor automotivo.

Comin relata que o Novo Regime Automotriz (NRA) constituiu uma resposta ao deslocamento para a Argentina de investimentos no complexo automotivo, sobretudo de autopeças, inclusive de empresas brasileiras, em função do regime automotivo lá vigente. Foi definido pelas Medidas Provisórias 1.024/95 e 1.235/95. A primeira estabeleceu um novo regime, após meses de negociação entre o governo, as montadoras e membros do Mercosul. A segunda deu a feição definitiva, encerrando o processo. Amparou-se na Lei 9.449/96 e foi complementada pela Lei 9.440/97 relativa ao regime especial para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste²⁶⁸ (COMIN, 1998, pp. 71-80).

Para o autor, as medidas destinadas ao setor automotivo constituíram uma autêntica política industrial e diferenciaram-se do conjunto da política industrial do primeiro mandato de FHC. Afirmo que havia novidades positivas como, por exemplo, as metas de investimento e de exportações; a vinculação de incentivos a objetivos de investimentos, produção e exportações; a definição de prazos curtos e bem definidos para que fossem alcançados; o condicionamento de benefícios a contrapartidas; e a orientação para as exportações (COMIN, 1998, pp. 98-99).

Sallum Jr. considera que essa política não visou apenas preservar o parque industrial, mas atrair investimentos novos, garantindo o estabelecimento de uma parte do sistema transnacional de produção automotiva no país. Destaca que a Organização Mundial do Comércio condenou o sistema de cotas de importação nele previsto, obrigando o

²⁶⁸ As principais medidas do regime automotivo foram: redução de 90% no Imposto de Importação para máquinas, que passaram a ter uma alíquota média de 2%; redução de 85% até o ano de 1999 das alíquotas de importação de matérias-primas, partes e peças para todos os fabricantes de veículos, tratores, rebocues e similares, incluindo pneumáticos, que passaram de uma média de 18% para 2,8% em 1996; isenção de 50% da tarifa do Imposto de Importação de veículos prontos para as montadoras que se dispusessem a aderir ao Novo Regime Automotivo; fixação do índice de nacionalização em 60%; determinação das isenções por uma proporção 1,5/1, isto é, para cada 1,5 exportado pela montadora, ela poderia efetuar importações de US\$ 1 com alíquotas reduzidas. Estas medidas tiveram um custo fiscal considerável (as isenções fiscais aumentaram de 1% do PIB em 1993/1994 para 1,8%, o que levou a ala neoliberal a combater os acordos setoriais. Ao longo dos anos 1996 e 1997, houve alterações no NRA decorrentes das pressões internacionais contra a discriminação da origem das importações de veículos e da insatisfação do segmento de autopeças com a assimetria das alíquotas de importação dentro da cadeia (COMIN, 1998, pp. 74-80).

governo a conceder facilidades de importação para as corporações transnacionais que não tivessem ou pretendessem ter fábricas no país. O autor explica que a justificativa do governo para o programa foi a de que se tratava de uma adaptação à política vigente no Mercosul (SALLUM JR., 2001, pp. 332-333). Segundo Comin, os problemas ocorreram devido à orientação liberal presente até a crise mexicana (1994), o que levou o Brasil a perder o prazo para registrar as políticas restritivas de comércio na OMC.

(...) Quando começa a nova conjuntura internacional, o país percebe que o Protocolo de Ouro Preto e a falta de uma política industrial para o setor automobilístico estava causando, além do problema da perda crescente de divisas, contornado de momento pelas elevações tarifárias, um risco de perda estratégica: o desvio crescente de investimentos das montadoras, e atrás delas uma parte das autopeças, para o país vizinho. A única maneira encontrada pela diplomacia brasileira para justificar seu NRA junto à OMC, na verdade sua principal linha de argumentação na organização, foi justamente a necessidade de unificar os regimes dentro do bloco” (COMIN, 1998, p. 109).

Para Comin, o NRA foi capaz de atender ao objetivo mais imediato de conter a sangria de divisas que as importações de veículos haviam provocado no período anterior, possibilitando a continuidade da estabilização, pois o desequilíbrio comercial a ameaçou.

É neste contexto de política industrial horizontal coadjuvada por medidas *ad hoc* de proteção tarifária, subsídios fiscais e promoção creditícia às exportações que o governo implementa uma nova estratégia para o setor automotivo (...) cria-se uma política industrial com um claro recorte setorial – medidas específicas ao setor, instrumentos discricionários, envolvimento direto do Estado com as empresas, definição precisa de objetivos, cronogramas etc. – em meio a um estratégia geral que é essencialmente horizontal. Novamente a indústria automobilística passa a ter um tratamento específico, após o interregno em que foi arrastada para vala comum do esforço de estabilização (COMIN, 1998, p. 75).

Por outro lado, Comin alerta que tais medidas impulsionaram a guerra fiscal entre os estados, pois estes concediam estímulos e subsídios para as empresas que neles se instalassem. O próprio governo federal estimulou esse tipo de comportamento ao editar a MP 1.532, de dezembro de 1996, que previa benefícios às empresas que optassem por se estabelecer nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. Outro aspecto que merece ser mencionado é o fato de o Novo Regime Automotivo ter sido resultado de negociações entre governo e montadoras (sem qualquer participação dos trabalhadores), num contexto

em que as câmaras setoriais estavam esvaziadas, desarticuladas e haviam perdido o papel de fórum de elaboração da política industrial para o setor.

Glauco Arbix (2000) faz considerações mais críticas a esta política. Afirma que, de forma geral, não houve discussão sobre um projeto nacional, as políticas industriais foram constrangidas pela macropolítica da estabilização e proliferaram as orientações setoriais, regionais e pontuais. Além disso, o Estado delegou a implementação de políticas industriais para os governos subnacionais, que politizaram a disputa por novos investimentos estrangeiros, estimulando a guerra fiscal. “Em geral despreparados, Estados e municípios acabaram apresentando à opinião pública pseudopolíticas de industrialização, sem qualquer expressão de reciprocidade na relação com as multinacionais” (ARBIX, 2000, p. 245).

É importante notar a capacidade de o setor automotivo fazer valer seus interesses até em cenários de grande fragilidade da política industrial. Vimos que, desde o governo Collor, os objetivos da estabilização têm subordinado quaisquer outros e dificultado a implementação de uma política industrial consistente e articulada com o setor privado. Esta característica, no entanto, não impediu que o governo estabelecesse diretrizes absolutamente favoráveis a este segmento industrial, privilegiando-o em detrimento de qualquer outro.

Segundo Arbix, o governo federal não agiu no sentido de definir as políticas industriais regionais e estimulou os governadores a se envolverem na guerra fiscal como recurso para atração de novas fábricas. As empresas montadoras tiveram ampliada sua capacidade de interferir nos rumos da política fiscal e tributária, nas relações de trabalho e, com a guerra fiscal, nas políticas. Lembra que os investimentos externos são úteis, desde que inseridos em um claro projeto industrial elaborado e coordenado pelos poderes públicos.

Para além das fricções políticas e econômicas entre os Estados, uma outra resultante desse processo aponta para a **perda da capacidade de planejamento e de controle efetivo dos poderes públicos sobre as estratégias de desenvolvimento**. Em lugar do Estado central, que investia e produzia diretamente por intermédio de suas empresas e autarquias – o que realçava o papel dos *staffs* públicos de elaboração e implementação de políticas – **surgem agora governos estaduais e municipais que, orientados por essa disputa, acabam por subordinar suas políticas de desenvolvimento às estratégias privadas, comportando-se muitas vezes como avalistas e porta-vozes desses interesses, a priori** identificados como o interesse público. Como corolário, nos governos subnacionais que mais se comprometeram com essa guerra, as negociações entre o setor

público e os grupos privados são realizados a portas fechadas e anunciadas – quando o são – somente quando os acordos já foram, de fato, celebrados. (ARBIX, 2000, p. 263 – grifos meus).

Coutinho apresenta perspectiva semelhante ao destacar que a ausência de uma política industrial federal impulsionou a guerra fiscal. “Os estados brasileiros passaram a atuar como agentes autônomos, na tentativa de usar a isenção do ICMS como alavanca de atração dos investimentos privados” (COUTINHO, 2002, pp. 200-201). Também considera que houve incompatibilidade entre as políticas macroeconômica e industrial:

Arbix identifica certa ambivalência no discurso do governo federal, assim como nota uma pulverização dos centros que elaboram e definem políticas industriais (Ministério do Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia, Itamaraty, BNDES e Ministério da Fazenda). Considera que o último reinou de forma absoluta sobre os demais e afirma que o Planalto relutava em coordenar a elaboração de políticas de desenvolvimento, deixando nas mãos das grandes multinacionais a responsabilidade pelas decisões sobre o desenvolvimento (ARBIX, 2000, p. 267).

Comin (1998) também destaca o já mencionado conflito, entre as alas desenvolvimentista e monetarista, presente no primeiro mandato de FHC. Enquanto o primeiro defendia uma estratégia de médio e longo prazos para o fortalecimento do investimento no Brasil, o que exigiria a mudança de regras para garantir algum tipo de proteção à indústria local, o segundo sustentava uma postura mais liberal, opondo-se, por exemplo, à construção de um regime automotriz.

O fato é que a política industrial era um campo privilegiado para que as medidas liberal-desenvolvimentistas fossem desenhadas e o conflito entre seus defensores e seus adversários se tornasse mais agudo. Segundo Sallum Jr. (2001), o Novo Regime Automotivo, a elevação das tarifas de importação de alguns produtos, a implementação de medidas de proteção setorial (cotas de importação, elevação de tarifas, eliminação de isenções tarifárias, linhas especiais de crédito e eliminação de impostos) e horizontal (crédito favorecido às pequenas empresas e às exportações) foram exemplos de inflexões liberal-desenvolvimentistas. Outra evidência foi o lançamento, em agosto de 1996, do Programa Brasil em Ação, conjunto de 42 projetos no valor de 60 bilhões de dólares,

incluindo empréstimos externos, investimentos privados e recursos fiscais da União, de Estados e Municípios, destinados à recuperação de infraestrutura de transporte, armazenagem, energia, irrigação etc. (SALLUM JR., 2001, p. 332).

Destaca, porém, que tais medidas não constituíram uma estratégia global de desenvolvimento, sendo resultado da pressão e da capacidade de organização e mobilização dos representantes de cada setor, assim como da percepção por parte das autoridades governamentais dos efeitos perversos que o desaparecimento de setores industriais ocasionaria sobre a balança de pagamentos e o conjunto da economia. (SALLUM JR., 2001, p. 337).

Ao analisar a reconfiguração da indústria após o período de reformas liberalizantes, Diniz e Boschi (2003) notam o declínio da participação relativa do setor no PIB²⁶⁹. Avaliam que, no caso brasileiro, houve uma depuração seletiva, que não comprometeu o parque industrial como um todo embora os setores de material elétrico, equipamentos eletrônicos, calçados, vestuário e têxtil tenham apresentado retração superior a 40%. Outra mudança significativa foi a alteração na estrutura da propriedade das maiores empresas brasileiras. Entre as quarenta maiores, catorze eram estatais em 1989, número que caiu para oito em 1990. Já a parcela controlada pelo capital estrangeiro aumentou de 37,5% para 45%²⁷⁰ (DINIZ & BOSCHI, 2003, pp. 18-20).

Fechamento de empresas, falências, associações com empresas estrangeiras, fusões, aquisições, substancial queda do nível do emprego na indústria, ampla desnacionalização da economia passaram a fazer parte do cotidiano da atividade econômica no país, entre 1995 e 1997, sobressaindo entre os setores mais afetados, as indústrias têxtil, máquinas e equipamentos, autopeças e produtos eletroeletrônicos. Portanto, embora, no caso brasileiro, não tenha havido desindustrialização, as mudanças foram certamente substanciais, traduzindo-se numa ampla reestruturação do parque industrial e da estrutura produtiva do país e conduzindo à formação de grandes conglomerados capitaneados pelo capital internacional. A desnacionalização da economia alcançou proporções inéditas, na medida em que se consolidava a primazia da grande empresa transnacional, comprimindo-se paralelamente o espaço da empresa privada nacional (DINIZ, 2002, p. 257)

²⁶⁹ Em 1990, a participação era de 38,68% e, em 1998, caiu para 33,95%.

²⁷⁰ Para avaliar as alterações no padrão de propriedade das empresas, os autores valeram-se dos dados publicados pelo “Balanço Anual” da revista *Exame*.

Essas mudanças na estrutura industrial brasileira não implicaram mobilização e oposição do empresariado. Pesquisa conduzida por Diniz & Boschi (2003) demonstrou que este setor atribuía importância substantiva à estabilização econômica, mas considerava inadequados o ritmo e a forma de implementação das reformas liberalizantes. De modo geral, alegava que a reestruturação não foi acompanhada de políticas governamentais eficientes e que garantissem à indústria uma adaptação equilibrada e gradual. Não deixaram, contudo, de manter o apoio à agenda governamental.

Diniz (2002) relata que entidades como CNI, FIESP e FIERGS fizeram caravana à Brasília com o objetivo pressionar o Congresso para aprovar as reformas constitucionais. E não foi só. O presidente da FIESP, Carlos Eduardo Moreira Ferreira, declarou que a luta pelas reformas estruturais e constitucionais foi a principal linha de ação da entidade nos anos 1994-1998. O êxito do Plano Real é uma importante variável explicativa para o consenso do empresariado em torno da estabilidade econômica, mas não foi só. A autora atenta para o fato de os ajustes promovidos pelos empresários no cenário de estabilização terem feito com que o sucesso das empresas dependesse dos bons resultados do modelo ao qual se adaptaram. Ou seja, os setores mais prejudicados perderam poder e a capacidade de empreender ações sistemáticas de oposição. Já os que se adaptaram, zelavam pela continuidade.

Em contraste, nos anos 90, no período posterior às reformas, o empresariado nacional esgota-se enquanto protagonista da nova ordem econômica e enquanto categoria política, destituído que foi da parceria que lhe fora concedida e do papel que lhe fora conferido pelas estratégias desenvolvimentistas do passado. Sob a égide das novas diretrizes pró-mercado, é a lógica concentradora das grandes corporações transnacionais que comanda a nova ordem econômica, cuja prioridade é a inserção-integração das economias nacionais numa estrutura de poder de escopo transnacional, marcada por fortes assimetrias econômicas e políticas. Somente uma fração muito restrita do empresariado local, em geral associada aos grandes conglomerados, tem condições de ascender e participar desta estrutura. Os demais segmentos operam sob condições altamente desfavoráveis, no limite da sobrevivência. Grande parte pereceu; os que garantiram sua sobrevivência pela fusão, associação ou parceria com empresas líderes internacionais têm sua sorte atrelada ao sucesso da estratégia dominante. Neste modelo, perde atualidade a clivagem empresa nacional-empresa estrangeira e observa-se a prevalência de um conceito de empresa brasileira, caracterizada por ser aquela que está no país, instala-se no país, investe no país, nele produz e nele cria empregos (DINIZ, 2002, p. 263).

Em 1998, desenhou-se uma postura mais crítica por parte do empresariado e delineou-se um esforço de resistência conjunta. A FIESP, o IEDI e o “Movimento Compete Brasil” reuniram-se em defesa do desenvolvimento e da adoção de uma política industrial que ajudasse a revitalizar a indústria brasileira e defenderam o direcionamento da política econômica para um projeto de mais longo prazo. Aqui vale lembrar que haviam sido extintos os canais de negociação e representação de interesses corporativos na arena estatal, sendo o Congresso o *locus* para o qual eles eram direcionados. Segundo Diniz (2002), a supressão das antigas arenas de participação implicou a proliferação dos meios informais de negociação entre o governo e líderes importantes do empresariado.

No entanto, o núcleo duro do projeto governamental (os fundamentos do plano de estabilização) não estava sujeito à discussão em qualquer instância e permanecia insulado no Ministério da Fazenda e no Banco Central. A crise russa (1998), o acordo com o FMI²⁷¹ e o enfraquecimento, decorrentes das denúncias em torno das privatizações, da ala liberal-desenvolvimentista foram suficientes para que o movimento não prosperasse. E, apesar de a reestruturação industrial ter impactado vários setores, a FIESP apoiou a reeleição de FHC.

4.3 - O BNDES NO PRIMEIRO GOVERNO FHC

A diversidade e a complexidade de temas e operações requer do BNDES uma permanente sintonia com as necessidades do mercado. Estas características exigem do corpo técnico do Banco uma visão sistêmica e dinâmica das questões econômicas brasileiras e a identificação permanente dos problemas estruturais e dos pontos de estrangulamento a serem superados, bem como dos setores, regiões e empreendimentos-chave para aplicação de recursos. **O Banco atua, portanto, como agente de mudanças, contribuindo institucional e financeiramente para as transformações necessárias à promoção do desenvolvimento** (Relatório do BNDES, 1995, p. 14 grifos meus).

Não foram poucas as semelhanças entre a política industrial do primeiro governo FHC e da era Collor. Aspectos como a ênfase na competitividade, na capacitação tecnológica e na promoção das exportações; a utilização de incentivos fiscais e creditícios; o predomínio de políticas horizontais marcaram os dois governos. Outro traço comum foi a

²⁷¹ O acordo envolveu o empréstimo de US\$ 41 bilhões de dólares e exigia mudanças nas políticas fiscal, monetária e cambial. No próximo capítulo, elas serão exploradas.

preponderância dos objetivos da estabilização e a fragilidade da política industrial diante deles²⁷².

O caráter contingente da política industrial reflete-se no BNDES, que passa a ter como prioridade auxiliar o governo no cumprimento das metas macroeconômicas. Neste sentido, ao analisar o cenário político-econômico do governo FHC, vimos que o Banco foi um dos fiadores do ajuste fiscal e, por conseguinte, da política de estabilização. O direcionamento de suas ações para a viabilização dos objetivos macroeconômicos foi uma diretriz estabelecida no governo Collor, mas aprofundada, com as privatizações estaduais e com o ajuste fiscal dos estados, na era FHC.

Em ambos, o Banco assume um papel fundamental na concretização dos objetivos estratégicos do governo, mas não avança na exequibilidade da política industrial e na sua conciliação com os objetivos da estabilização. É preciso lembrar que, ao longo de sua história, o papel decisivo do BNDES esteve atrelado à formulação e à implementação de políticas industriais e de desenvolvimento, sendo a questão macroeconômica uma novidade na sua trajetória. O desafio torna-se ainda maior quando se considera o fato de o Banco também vivenciar internamente esse processo de adaptação a um novo paradigma de desenvolvimento. No entanto, o fato de ter assumido uma função importante na política macroeconômica não nos leva a crer que o tema do desenvolvimento, bem como o projeto de Inserção Competitiva tenham “desaparecido” da agenda interna do Banco. O objetivo dos próximos itens é apreender o seu ideário e as suas prioridades, relacionando-os com o cenário já descrito.

Em 1995, Regis Bonelli, diretor do BNDES, apontava como desafio da economia brasileira a consolidação de um aparelho produtivo dinâmico e definia como objetivos do Banco: 1-) a modernização, adaptação e expansão da infraestrutura, priorizando o setor privado; 2-) o fortalecimento do suporte às exportações; 3-) a reestruturação e modernização da indústria a fim de melhorar a sua competitividade; e 4-) a proteção ao meio ambiente (BONELLI, 1995, p. 28). Repare-se que estes objetivos não se distanciavam do projeto de Integração Competitiva nem das ações previstas no Plano Estratégico 1991-

²⁷² É importante atentar para uma diferença marcante entre a política industrial dos dois períodos. Ao contrário de Fernando Henrique, Collor estabeleceu um canal de negociação com alguns setores da sociedade, por meio das câmaras setoriais. No governo FHC, elas estavam desestruturadas e não houve qualquer disposição do governo para reativá-las.

1994. Destaca-se também o fato de Bonelli não atrelar os objetivos da instituição às metas da estabilização e sim à consolidação do aparelho produtivo no país.

A propósito é importante destacar que Banco não formulou um plano estratégico para o triênio 1995-1997. Lembre-se que essa metodologia fora estabelecida em meados da década de 1980 e, a partir de 1985, foi praticada ininterruptamente²⁷³. Apesar de não se ter um plano estratégico, definiram-se diretrizes para 1996-1999, anunciadas por Mendonça de Barros em 1995. De modo geral, e até pela ausência de um plano estratégico, as diretrizes apresentadas são muito vagas. Vejamos:

1. Contribuir para a modernização e internacionalização da economia brasileira, através do financiamento à reestruturação da indústria, ao comércio exterior e ao incremento da competitividade econômica. O foco da reestruturação produtiva era a desconcentração regional, a geração de empregos e o respeito aos aspectos ambientais.
 2. Coordenar o financiamento e a regulação dos investimentos privados em infraestrutura econômica, especialmente nos setores de energia, comunicações, portos, aeroportos e vias de transporte.
 3. Gerenciar o Programa e o Fundo Nacional de Desestatização (PND e FND) e secretariar o Conselho Nacional de Desestatização (CND). Apoiar os estados e municípios, tanto na elaboração de seus programas de privatização como na articulação de investimentos privados em áreas como saneamento, energia e transportes.
 4. Desenhar e implantar um modelo de financiamento às pequenas e médias empresas, que deverão ser decididamente apoiadas. Os principais objetivos desta diretriz são a geração de empregos, a ampliação da disponibilidade de crédito para pequenas e médias empresas, a oferta de capital de risco para firmas dinâmicas e intensivas em tecnologia e fomento à formação de redes verticais e horizontais de empresas.
 5. Atuar na área social com maior ênfase, com prioridade para as questões do emprego e do desenvolvimento regional, além de outros projetos de impacto social.
- (Relatório do BNDES, 1995, pp. 4-5)

²⁷³ O Banco estabeleceu o Plano Estratégico 1985-1987, Plano Estratégico 1988 -1990 e o Plano Estratégico 1991-1994.

Alguns aspectos merecem ser destacados. O primeiro diz respeito à agenda social, ausente do Plano Estratégico 1991-1994. Ao contrário deste último, as novas diretrizes deixam clara a intenção de incluir esse tema entre as prioridades da instituição. Neste sentido, pretendia-se enfatizar os empreendimentos que tivessem impacto social e gerassem emprego

Deverão contar com tratamento diferenciado os projetos com melhores índices de geração de emprego e que promovam, de forma sistemática, o treinamento e a qualificação de mão de obra. Nos casos de reestruturação produtiva, o BNDES deverá atuar junto às empresas para que assumam maior responsabilidade social no processo (Relatório do BNDES, 1995, p. 4)

Em 1996, foi criada a Área de Desenvolvimento Regional e Social (AS) com a finalidade de executar programas, projetos e estudos relacionados com a atuação do Banco nas questões sociais, em especial as ligadas ao trabalho, meio ambiente e à promoção do desenvolvimento regional²⁷⁴. Sua missão era “Promover a articulação interna do Sistema BNDES, formular sua política de atuação e implementar ações nos campos social – em particular nas questões ligadas ao trabalho – regional e ambiental” (BNDES, Anexo I à Resolução 859/96, de 05/02/96)

Beatriz Azeredo²⁷⁵ foi designada superintendente da Área e declarou que a questão do emprego permearia todas as operações do Banco. Assim, os projetos apresentados que representassem cortes de emprego só teriam financiamento se contassem com um programa de retreinamento e requalificação profissional remunerado. Afirmou que o BNDES reduziria até 70% dos encargos cobrados, caso as empresas ampliassem os benefícios ao empregado. Considerava que só investimentos massivos garantiriam postos de trabalho em quantidade e com qualidade suficientes (EMPREGO, e agora José, 1996, p. 29).

O objetivo era o de que a Área Social estabelecesse ações conjuntas com os demais setores, especialmente nos investimentos relacionados à reestruturação produtiva, que implicassem demissão de trabalhadores. A fim de minimizar os efeitos decorrentes da perda de postos de trabalho, deveria ser obrigatória a inclusão de programas de reciclagem

²⁷⁴ O BNDES considera como atuação social, além dos setores de saúde, educação, sistema penitenciário, desenvolvimento regional, trabalho e renda, os investimentos em transporte coletivo de massa, saneamento ambiental e agricultura familiar. (Relatório do BNDES, 1997, p. 32)

²⁷⁵ Beatriz Azeredo era diretora de Política Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), quando, em 1996, foi convidada para a direção da Área de Desenvolvimento Social do BNDES.

profissional e de estímulo à adoção de benefícios adicionais às obrigações trabalhistas (Relatório do BNDES, 1996, p. 23).

Outra ação foi o estabelecimento do Programa de Crédito Produtivo Popular, cuja finalidade era proporcionar à população de baixa renda condições para a formação do seu próprio negócio (Relatório do BNDES, 1996, p. 23). Em 1997, foi instituído o Fundo Social, destinado ao apoio financeiro não reembolsável a projetos de caráter social direcionados à população carente. Neste sentido, ampliou-se a missão da Área, acrescentando-se os seguintes aspectos:

- Estruturar e atualizar o conhecimento setorial como instrumento de tomada de decisão para a concessão de apoio financeiro, de acompanhamento de operações realizadas, de identificação de oportunidades, de captação de novas operações e de mobilização de novos recursos.
- Atuar na captação e realização de operações de caráter social, nas áreas de geração de empregos e renda, serviços urbanos, saúde, educação e desportos, cultura, justiça, alimentação e habitação.
- Conduzir programas e projetos relacionados com os aspectos regionais e agrários, notadamente no que diz respeito ao desenvolvimento e atenuação das diferenças regionais e ao reordenamento fundiário (BNDES, Anexo I à Resolução 904/97, de 09/07/97).

Foram implementados também Projetos de Autogestão e Cogestão, ambos no âmbito de trabalho e renda, o Projeto Multissetorial, ligado à área de atuação do desenvolvimento urbano e o Projeto de Modernização das Administrações Tributárias²⁷⁶, destinado à melhoria da arrecadação dos municípios. Em 1997, o BNDES criou a Secretaria para Assuntos Fiscais. Entre suas atribuições, destacava-se a de “Prestar cooperação técnica, direta ou indiretamente, a entidade e a órgãos do setor público federal, estadual e municipal, visando o processamento, a análise, o intercâmbio e a difusão de informações relativas a finanças públicas, com vistas a contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país”. Tinha também a missão de “Contribuir na articulação do Sistema BNDES com os demais órgãos do governo federal, especialmente para apoiar a política econômico-fiscal voltada para a implantação de disciplina fiscal que fomente o desenvolvimento econômico e social do país” (ANEXO I à Resolução 906/97, de 13/06/97 – BNDES).

²⁷⁶ Para além da sua inquestionável importância, a modernização da gestão tributária não é um programa que se adéque à carteira social. De qualquer modo, o BNDES assim o classificou e ele contou com R\$ 49,6 milhões em 1997 (Relatório do BNDES, 1997, p. 34). No ano seguinte, passou a compor o Programa de Modernização das Administrações Tributárias e alcançou R\$ 150 milhões (Relatório do BNDES, 1998, p. 8).

No ano de 1998, o Projeto de Modernização das Administrações Tributárias foi convertido no Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais (PMTA) com o intuito de fortalecer a capacidade de geração de receita própria dos municípios brasileiros. Sua carteira de projetos chegou a R\$ 150 milhões e abrangeu cerca de cinquenta municípios. O Programa era visto como uma contribuição do BNDES para o processo de modernização e reforma do Estado.

Na Carteira da Área Social, foram desembolsados, em 1997, R\$ 187 milhões e, caso se considerassem também os projetos em análise, o valor atingiria R\$ 834,4 milhões. Em 1996, o montante não havia passado de R\$ 46,5 milhões. (Relatório do BNDES, 1997, p. 34). Em 1998, mantêm-se os programas já mencionados e cria-se o Programa de Apoio a Crianças e Jovens em Situação de Risco Social, que contou com R\$ 11,5 milhões. Em 1998, a carteira de projetos com finalidade social alcançou R\$ 2,8 bilhões em investimentos, dos quais 1,4 bilhão correspondia a financiamentos aprovados ou em fase de análise técnica. Desse montante, 6% eram destinados ao fundo social e não seriam reembolsáveis (Relatório do BNDES, 1998, p. 6).

O direcionamento do BNDES para a área social fundamentou-se em estudos realizados no ano de 1995 pelo corpo técnico da instituição. Criou-se um Grupo de Trabalho (GT)²⁷⁷ para apresentar diretrizes e propostas operacionais e viabilizar a atuação do BNDES em programas que tivessem impacto na geração de emprego e renda e na modernização das relações de trabalho. Até então, a experiência do BNDES nesta área limitava-se à administração do Finsocial no período 1982-1989. Segundo relatório do Grupo de Trabalho, o Banco atuava como “fiscal” de recursos públicos, pois operacionalizava a sua alocação e realizava o acompanhamento dos projetos. Avaliava-se que houve muitos desgastes políticos, pois grande parte dos projetos e instituições não tinha capacidade de aplicação racional dos recursos, levando à sustação das transferências de recursos e às pressões político-partidárias para que o dinheiro fosse liberado (BNDES, RELATÓRIO do Grupo de Trabalho, Portaria 29/95).

Outra iniciativa, ainda que incipiente, ocorreu em empresas da área de papel e celulose, fomentadas pelo BNDES. Elas eram estimuladas, por meio de deságio de um ponto percentual na taxa de juros devida ao BNDES, a desenvolver programas sociais que

²⁷⁷ Portaria 29/95, de outubro de 1995.

aperfeiçoassem as relações de trabalho. A fim de incrementar a ação do Banco no âmbito social, o GT apresentou propostas para diversas áreas²⁷⁸ e sugeriu a criação de uma unidade operacional responsável pelas operações sociais do BNDES. “O GT constata uma crescente demanda pela participação do BNDES em programas de financiamento de conteúdo social, julgando então ser necessário propor a criação de unidade operacional dedicada às operações sociais do BNDES” (BNDES, RELATÓRIO do Grupo de Trabalho, Portaria 29/95, p. 10).

Entre as diretrizes, também merece destaque a importância atribuída às pequenas e médias empresas, que entram mais incisivamente na pauta do Banco. Até então, o apoio a elas focava-se no financiamento a empreendimentos que envolvessem tecnologia de ponta²⁷⁹. No caso das novas diretrizes, pretendia-se que o suporte fosse mais abrangente.

O GT designado para apresentar diretrizes e propostas operacionais para viabilizar programas que impactassem na geração de emprego e renda e na modernização das relações de trabalho também realizou estudos sobre o apoio a pequenas e médias empresas. Avaliava-se que o Banco deveria ampliar sua atuação para estes segmentos pela necessidade de democratizar o acesso ao crédito e por ser um setor gerador de empregos. Contudo, ao contrário da área social, não se alcançou consenso sobre a melhor forma de atuação do BNDES no setor e recomendou-se a continuidade do GT, para o aprofundamento dos estudos²⁸⁰.

O BNDES, entretanto, encontra dificuldade para apoiar o setor com a intensidade almejada. Os maiores problemas são a falta de capilaridade para atuar diretamente, o escasso interesse por parte dos agentes financeiros e, principalmente, a dificuldade de conseguir garantias adequadas (...) O GT considera seu objetivo atingido, ainda que não completamente. Este ‘senão’ deve-se às dificuldades encontradas para o desenho, na medida exata, de um conjunto consistente de iniciativas para dar maior densidade e abrangência ao apoio do Sistema BNDES aos empreendimentos de pequeno e médio porte. É importante ressaltar não só a extensão e complexidade desta tarefa, mas também sua prioridade e urgência. Há que buscar-se soluções para os problemas das garantias e

²⁷⁸ Sistemas Urbanos de Transporte Coletivo, Melhoria da Qualidade das Relações Capital-Trabalho, Programa de Financiamento de Ações Empresariais na Área Social, Projetos de Educação Básica, Apoio ao Programa Comunidade Solidária/Projeto Banco do Povo, Apoio ao projeto de recuperação da rede de saúde pública e filantrópica do país (REFORSUS).

²⁷⁹ Este é o caso do Contec e das Companhias Regionais de Capital de Risco.

²⁸⁰ Esse GT menciona a possibilidade de criar um cartão de investimentos destinado ao financiamento da aquisição de insumos e equipamentos a médio prazo. O cartão BNDES foi criado em 2003, mas a sua implantação teve início no ano anterior.

avaliar o impactos sobre os procedimentos operacionais” (BNDES, RELATÓRIO do Grupo de Trabalho, Portaria 29/95, pp. 9-10).

Embora houvesse dificuldades para estruturar o apoio às pequenas e médias empresas (PMEs), em 1998 o BNDES passou a administrar e a operar o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC), cuja finalidade era o fortalecimento da competitividade e a produção deste segmento empresarial, complementando as garantias exigidas nos financiamentos com recursos do Banco. Segundo Prates, Cintra e Freitas (2000, p. 17), o FGPC praticamente não foi utilizado nas operações de repasse para as PMEs, devido ao baixo *spread* (máximo 2,5%), insuficiente para compensar o elevado custo administrativo (custo de análise, de cobrança etc.) incorrido nas pequenas operações, bem como o risco de crédito não coberto pelo Fundo. Consideram que a excessiva aversão ao risco dos bancos privados domésticos, mesmo no caso do crédito ao comércio exterior, que historicamente apresenta baixo risco e curtíssimo prazo, contribuiu para esse malogro.

Outro aspecto a ser destacado entre as diretrizes é a ausência do tema da capacitação tecnológica das empresas (não só das pequenas e médias) e dos investimentos em P&D. Repare-se que esta questão fundamental, quando se trata de aumentar a competitividade das empresas, não é sequer mencionada. Este aspecto torna-se ainda mais importante quando se nota que este é um dos principais objetivos da instituição: “A atuação do Banco tem como objetivo permanente a melhoria do padrão e da qualidade de vida da população, contribuindo para a **promoção do aumento da competitividade e da capacidade produtiva da economia brasileira**” (Relatório do BNDES, 1995, p. 14 – grifos meus).

Tal como nos governos Collor e Itamar, a importância secundária atribuída a este tema contrasta com a relevância a ele conferida pelo corpo técnico da instituição. Francisco Marcelo Rocha Ferreira²⁸¹, ex-chefe do Departamento de Planejamento do BNDES, reconhece o salto de produtividade e modernização obtido pelas empresas brasileiras a partir da abertura. Afirma que se investiu na racionalização de processos produtivos; em mudança de *layouts* e de sistemas; em máquinas e equipamentos; e nas relações entre as empresas e seus fornecedores, mas ignorou-se a questão tecnológica. Considerava este um

²⁸¹ Em 1996, ele tornou-se Secretário Adjunto de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.

desafio do qual o Brasil não poderia mais fugir, principalmente nos setores de eletrônicos, bens de capital e automobilismo. “Temos que dizer o que vai acontecer a esses três setores. Desde 1990, nós não respondemos a essa pergunta e, agora, não é mais possível fugir dela”. Defendia a concentração de esforços para que se obtivessem produtos (principalmente, bens de capital) mundialmente competitivos, mas reconhecia as dificuldades provenientes da sua dependência da informática e dos eletrônicos (TECNOLOGIA: Por que se investe tão pouco, apesar dos incentivos fiscais, 1996, pp. 23-24).

Embora o tema não constasse entre as diretrizes, houve iniciativas importantes como a criação, em 1997, do Prosoft, uma linha de crédito destinada ao apoio do crescimento da indústria nacional de *software* e ao aumento do montante de comercialização, no exterior, de produtos desenvolvidos no Brasil. Para além da inegável importância da criação desse programa, seu aspecto pontual e desintegrado de uma política industrial e de inovação, que favorecesse iniciativas deste tipo, tornou-o restrito. Até iniciativas incipientes como o PDTI (Programa de Desenvolvimento Tecnológico e Industrial) sofreram restrições no primeiro governo FHC. Justamente no ano da implementação do Prosoft (1997), baixou-se o Pacote 51, que limitou as isenções de IR de Pessoa Jurídica, devido à forte crise fiscal e cambial²⁸² (SALERNO, KUBOTA, 2008, p. 34). Fingerl (2004, p. 103) relata que, até 2004, foram contratadas 28 operações na carteira do Prosoft, significando R\$ 61 milhões em volume financiado e R\$ 100 milhões em investimentos²⁸³. Isto é, um número pequeno de operações e um montante igualmente restrito, quando se considera a importância do setor e o seu tempo de existência (sete anos). Cabe refletir sobre a efetividade de um programa como este em um cenário tão adverso, em cuja ideia nem mesmo os dirigentes da instituição pareciam apostar.

Nesse sentido, alguns aspectos chamam atenção. No relatório de 1997, ano de sua criação, nem menção se faz a ele, e isso se repete em 1998. Como vimos, o incentivo à inovação e à capacitação tecnológica não estava entre as diretrizes e também não parecia ser prioridade dos dirigentes da instituição, que preferiam destacar aspectos como a atuação social do Banco, os investimentos no setor de serviços, os resultados das privatizações e do programa de estímulo às exportações. Ou seja, tudo que pudesse minimizar, no curto prazo,

²⁸² A isenção de 8% do IR para dispêndios em P&D era uma das bases do programa.

²⁸³ Nesse ano o programa foi ampliado e passou a chamar-se “Programa para o Desenvolvimento da Indústria Nacional de Software e Serviços Correlatos”, (FINGERL, 2004, p. 104).

as consequências das políticas fiscal e monetária. O fato é que, neste cenário, ignoram-se os benefícios trazidos pelo estímulo à inovação. Mario Salerno e Luís Claudio Kubota (2008, p. 21) apresentam os resultados de uma pesquisa desenvolvida pelo IPEA, a qual demonstrou que as empresas que inovam têm 16% de chance a mais de serem exportadoras, pagam salários 23% maiores e crescem mais.

Portanto, caso a política industrial priorizasse a inovação e o BNDES fosse instituição importante para o seu fomento, a tendência seria melhorar, no médio prazo, alguns dos resultados buscados pela instituição, tais como incremento do emprego e das exportações. “(...) diferenciar produtos faz bem para as empresas, faz bem para as exportações e faz bem para os salários e as condições de trabalho” (SALERNO, KUBOTA, 2008, p. 23). Como polo do liberal-desenvolvimentismo, o BNDES e seus dirigentes mostraram-se muito mais liberais do que desenvolvimentistas.

O tema das privatizações e dos investimentos privados em infraestrutura, bem como a preocupação com a desconcentração regional aparecem entre as diretrizes. Vale lembrar que, desde 1988, eles estão fortemente presentes na pauta do Banco. Mas se as privatizações foram prioridade e, como vimos, o Banco assumiu o papel de protagonista, o mesmo não se pode dizer da desconcentração regional. Neste último, dois programas são apresentados, no relatório de 1995, como referência: o Programa Nordeste Competitivo (PNC) e a Amazônia Integrada (PAI). Em ambos, o BNDES atuava de forma descentralizada e em parceria com bancos repassadores de recursos. Embora importantes, foram iniciativas pontuais que não refletiram uma ação sistêmica capaz de fomentar a redução das desigualdades regionais (Relatório do BNDES, 1995, p. 18). Além desses programas, manteve-se a já adotada política de financiamento com condições mais favoráveis a empresas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Vale destacar que parte dos recursos da desestatização foi direcionada ao Fundo para o Desenvolvimento Regional, criado para apoiar empreendimentos de desenvolvimento regional e social nos municípios situados na área de influência da Companhia Vale do Rio Doce (CRVD). Este último era parte do compromisso assumido pelo governo federal com o Congresso Nacional, no momento da privatização da CVRD²⁸⁴ (Relatório do BNDES, 1997, p. 8). Foi também a solução encontrada por Fernando

²⁸⁴ O valor destinado a estes fundos não constam dos relatórios do BNDES.

Henrique para pacificar o conflito entre os liberal-desenvolvimentistas e os neoliberais. A discussão foi retomada devido ao crescimento exorbitante da dívida pública que, por conta das taxas de juros, havia saltado de R\$ 60 bilhões no momento do lançamento do Real para R\$ 160 bilhões em fevereiro de 1997. Os recursos da venda da CVRD seriam suficientes apenas para o pagamento dos serviços de rolagem e juros dessa dívida.

Houve também questionamentos relacionados ao fato de a empresa ser a maior exportadora de minério de ferro do mundo e uma estatal eficiente e rentável. Nesse processo, o BNDES agiu como um verdadeiro demiurgo. Além de ter mobilizado cento e vinte advogados e alugado quatro jatinhos para conter as liminares que antecederam o leilão, justificava a venda por meio de declarações como a do gerente do Departamento de Desestatização, Paulo Libergott: “Estamos vendendo a empresa para manter os padrões de eficiência que ela alcançou. O dinheiro que falta para investir na companhia está disponível no setor privado” (LEILÃO da pesada, 1997, p. 102).

A fim de apaziguar o conflito, o Presidente decidiu que metade dos recursos obtidos com a privatização da estatal iria para o Fundo destinado a financiar investimentos a juros subsidiados, via BNDES. A outra parte se voltaria para a redução da dívida pública (EXPORTAÇÕES x Importações: uma balança em desequilíbrio, 1997, p. 26).

Em relação à atuação do BNDES no período, deve-se destacar a expansão dos financiamentos a empreendimentos nos setores de comércio e serviços e a inclusão de turismo²⁸⁵. A justificativa para o maior estímulo a estes setores estava no fato de serem polos geradores de emprego²⁸⁶. Carlos Rebouças, chefe do Departamento de Operações para a Área de Comércio e Serviços, afirmou: “Estamos investindo em setores que geram renda e emprego. A indústria está fechando seus postos de trabalho” (DINHEIRO de sobra, 1996, p. 96). Não se pode ignorar, no entanto, o tipo de emprego oferecido por esses segmentos:

A proporção de trabalhadores no setor terciário vem crescendo substancialmente, o que é normal numa economia em desenvolvimento. O problema é que **o setor de serviços no Brasil tende a oferecer empregos mais precários e menos protegidos pela legislação trabalhista do que o setor industrial**. Por exemplo, a proporção de trabalhadores com menos

²⁸⁵ A previsão era aplicar, em três anos, R\$ 1 bilhão no Programa de Financiamento ao Turismo (Relatório do BNDES, 1995, p. 19).

²⁸⁶ No ano de 1997, afirma-se que os desembolsos para estes setores foram de 1,42 bilhão e possibilitaram a criação ou manutenção de 3 milhões de empregos (Relatório do BNDES, 1997, p. 8).

de 4 anos de estudo na grande região de São Paulo no início da década de 90 era de cerca de 60% no setor de serviços, e de apenas 40% no setor industrial. Por outro lado, a proporção de trabalhadores com carteira assinada em São Paulo no mesmo período era muito maior no setor industrial (cerca de 85% dos trabalhadores do setor industrial contra 38% do setor de serviços) (...) a taxa de rotatividade no setor de serviços também é superior à observada na indústria (..) os trabalhadores que se moveram do setor industrial para o setor de serviços sofreram perdas de renda substanciais relativamente aos setores que permaneceram no setor industrial em cada ano entre 1990 e 1993 (GONZAGA, 1998, p. 125 – grifos meus)

A preocupação com a questão do emprego era premente, de tal modo que, em 1998, o BNDES tornou-se responsável pela execução do Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida (Proemprego), ao qual destinou R\$ 4,2 bilhões, provenientes do FAT. Tinha como objetivos a criação de novos empregos, infraestrutura adequada ao aumento da competitividade das empresas e a melhoria da qualidade de vida da população²⁸⁷.

Segundo Neri, Camargo e Reis (2000), o aumento do emprego nos setores de comércio e serviços chegou a compensar a redução do emprego industrial até 1997, quando as restrições externas provenientes da crise asiática causaram substantivos constrangimentos ao crescimento da economia. A partir de 1998, a taxa de desemprego cresceu substantivamente²⁸⁸. Estes dados são importantes por evidenciarem o caráter paliativo e pouco decisivo destas ações do BNDES.

Vimos que a ênfase nas exportações está presente no Banco desde a formulação do projeto de Integração Competitiva. No governo Collor, o objetivo de incrementá-las foi buscado por meio da criação do Finamex, instituído para melhorar a competitividade das empresas estabelecidas no país, por meio do financiamento às exportações de bens de capital. No governo FHC, elas eram vistas pelo BNDES como forma de se retomar o

²⁸⁷ O Proemprego dividia-se em cinco subprogramas: 1) Transporte Coletivo de Massa; 2) Infraestrutura para Melhoria da Competitividade; 3) Saneamento Ambiental; 4) Infraestrutura para Turismo e 5) Revitalização de Subsetores Industriais (Relatório do BNDES, 1996, p. 21).

²⁸⁸ Segundo o IBGE, as taxas de desemprego aberto foram de 4,8% em 1991; 5,9% em 1992; 5,3% em 1993; 5,1% em 1994; 4,7% em 1995; 5,4% em 1996; 5,7% em 1997; 7,6% em 1998; 7,5% em 1999; 7,1% em 2000; 6,2% em 2001 e 6,2% em 2002 (Apud CHAHAD; PICCHETTI, 2003)

crescimento e diminuir o déficit em transações correntes²⁸⁹ e eram anunciadas como parte essencial da estratégia de desenvolvimento por ele defendida.

A inserção competitiva da economia brasileira, por meio do financiamento ao comércio exterior, à reestruturação industrial e à expansão e modernização da infra-estrutura econômica, será decisiva para permitir o acréscimo das exportações e a redução do déficit em conta corrente. A elevação do volume de investimentos e de exportação permitirá a retomada do crescimento e a geração de renda e emprego (Relatório do BNDES, 1998, p. 14)

Aqui é importante ter em vista a política cambial do governo FHC. Ainda que se tivesse um programa específico para incrementar as exportações, sua efetividade era pequena diante das condições adversas provocadas pela política monetária e pelo câmbio valorizado.

Em 1996, a política de bandas cambiais foi alvo de críticas, sobretudo em função da ampliação do déficit na balança comercial. Ou seja, produtos e máquinas importados passaram a ter preços mais competitivos em relação ao real. O endividamento das empresas nacionais, em função dessa política e dos juros no mercado interno, deu um salto: os empréstimos em moeda estrangeira, segundo BACEN, passou de US\$ 8,756 bilhões, em 1994, para US\$ 28,078 bilhões no ano passado (1996) (EXPORTAÇÕES x Importações: uma balança em desequilíbrio, 1996, p. 29)

Esse cenário repercutiu diretamente no programa voltado para as exportações do BNDES. Em 1996, as liberações não chegaram a 20% da carteira do Finamex, pois, além das condições macroeconômicas adversas, a Taxa Referencial (TR) era elevada justamente para frear o aquecimento da economia. Parte das empresas buscou empréstimos no exterior e outra reduziu investimentos em novas máquinas e equipamentos (EXPORTAÇÕES x Importações: uma balança em desequilíbrio, 1996, p. 29).

Contudo, o cenário desfavorável às exportações brasileiras antecedia o problema da política cambial. Nos anos 1992-1995, piorou o perfil das exportações para União Europeia, Estados Unidos, Japão e Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). O Brasil ampliou sua participação nos segmentos de alimentos e animais vivos, bebidas e tabaco, matérias-primas não comestíveis, óleos e gorduras vegetais e animais e produtos

²⁸⁹ O Brasil saiu de um superávit de US\$ 4,8 bilhões em 1994 para um déficit de US\$ 10,9 bilhões em 1995. De fevereiro de 1997 a janeiro de 1998, atingiu US\$ 19,7 bilhões. Em dezembro de 1998, saltou para US\$ 33 bilhões (apud OLIVEIRA; TUROLLA, 2003, pp. 202-203).

químicos e perdeu participação nos segmentos de produtos manufaturados, de máquinas e equipamentos de transportes. Além do declínio no perfil das exportações, é importante destacar a participação reduzida do Brasil no mercado constituído pelas importações da União Européia, dos Estados Unidos, do Japão e da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). O Brasil responde por US\$ 33 bilhões em um mercado de US\$ 2,95, ou seja, pouco mais de 1% desse total (LIMA; CARVALHO JR.; VELASCO, 1998, p. 3).

Em 1997, a Funcex realizou uma pesquisa com 336 empresas exportadoras, a fim de apreender os principais obstáculos às exportações. Foram apontados como entraves as tarifas portuárias domésticas, a taxa de câmbio, o frete internacional, **a ausência de financiamento às exportações**, os tributos domésticos incidentes sobre as exportações, o frete doméstico (apud LIMA; CARVALHO JR.; VELASCO, 1998, p. 4 – grifos meus). A infraestrutura é apontada pelos autores como outro grande obstáculo às exportações e à sua competitividade.

Os obstáculos existentes impedem que os exportadores brasileiros, principalmente do setor manufatureiro da região Sudeste, consigam sincronizar o ciclo de movimentação de suas cargas com os demais segmentos (fatias) da cadeia de produção internacional. Caso tentem fazê-lo, eles podem perder competitividade em decorrência dos aumentos de custos, em especial de estocagem, exigidos para superar as falhas originadas da inexistência de uma infraestrutura avançada no país, o que impede principalmente obter confiabilidade no tempo de deslocamento das mercadorias (LIMA; CARVALHO JR.; VELASCO, 1998, p. 30).

A fim de reverter estas condições desfavoráveis ao incremento das exportações, em 1997 o Finamex foi ampliado e transformado em BNDES-Exim, passando a apoiar todos os setores exportadores. Ana Cláudia Além (1998, p. 23) relata que a cobertura dos desembolsos aumentou de 85% para 100% na linha pré-embarque e pós-embarque. Criou-se ainda uma linha pré-embarque especial para financiar a produção nacional de bens exportáveis, sem vinculação com embarques específicos, mas com período predeterminado para sua efetivação.

A perspectiva era de que ele fosse o embrião de um Eximbank brasileiro. Essa mudança teve impacto direto no crescimento dos financiamentos às exportações pelo BNDES. Em 1996, foram de US\$ 388,3 milhões, já no ano seguinte alcançaram US\$ 1,2 bilhão para, em 1998, atingirem R\$ 2,4 bilhões. O incremento foi substantivo,

principalmente quando se compara com o primeiro ano (1991) de atuação do Finamex, no qual os financiamentos não passaram de US\$ 32,8 milhões (Relatório do BNDES, 1997, p. 30).

Em relação à infraestrutura, a participação do segmento de infraestrutura nos desembolsos do BNDES cresceu de 26% em 1995 para 43,7% em 1998 graças aos empréstimos às empresas privatizadas²⁹⁰.

Tendo em vista a necessidade de dotar o país de uma infra-estrutura compatível com o objetivo de crescimento sustentado a longo prazo, o BNDES tem aumentado seus financiamentos nessa área, principalmente para os projetos com controle privado, a fim de promover o aumento da formação bruta de capital em infraestrutura e, assim, contribuir para um aumento da produtividade da economia (Relatório do BNDES, 1997, p. 24)

No entanto, Além (1998, p. 13) alerta para o fato de parte significativa dos recursos liberados para infra-estrutura envolver operações de adiantamento para privatizações estaduais que não significam necessariamente gastos com investimentos. No que se refere à infraestrutura, é importante destacar também as operações de *Project Finance*²⁹¹ conduzidas pelo BNDES. Segundo Prates, Cintra e Freitas (2000, pp. 10-11), embora tenham crescido de US\$ 154 milhões para US\$ 441 milhões, essas operações representaram um volume bastante modesto, se consideradas as necessidades de financiamento do setor. Afirmam ainda que os encargos dos créditos do BNDES para projetos de infraestrutura, com longa maturação (dez anos os grandes projetos; entre seis e oito anos os projetos menores) eram elevados, mas, se considerar o custo Brasil, os recursos foram fornecidos em condições razoáveis.

A dúvida que se coloca é justamente sobre a possibilidade de viabilizar uma estratégia de desenvolvimento voltada para a promoção das exportações em condições macroeconômicas tão desfavoráveis e sem o respaldo de uma política industrial estruturada. Como fomentar a competitividade das empresas e viabilizar um modelo calcado nesse pressuposto sem a coordenação de uma estratégia de política industrial que ofereça

²⁹⁰ A tabela com a distribuição setorial dos desembolsos do BNDES será apresentada no próximo item.

²⁹¹ Nas operações de *Project Finance* o reembolso do financiamento é garantido pelo retorno a ser proporcionado pelo próprio projeto (Relatório do BNDES, 1997, p. 22). *Project Finance* consiste numa operação integrada na qual as partes financiadoras do projeto esperam gerar receitas a partir da operação ou expansão do empreendimento intensivo de capital, com vistas à amortização do investimento realizado (RODRIGUES Jr. apud PRATES, CINTRA, FREITAS, 2000, p. 9)

financiamentos vantajosos, melhoria na infraestrutura e incentivos à inovação? Ou seja, se por um lado o Banco rejeita o modelo setorial e a perspectiva de privilegiar setores, por outro não consegue impulsionar a Integração Competitiva e não conta com respaldo da política governamental para sua efetivação.

Vale destacar que, embora o BNDES defendesse a Integração Competitiva, os pressupostos do modelo não estavam consolidados nem mesmo entre seus técnicos. Pesquisa de Barreto e Arkader (2002, p. 411) mostrou que, em 1992, as análises do Banco ainda eram predominantemente setoriais e não havia se consolidado um modelo institucional pautado na competitividade para a avaliação de projetos. Depoimentos de alguns técnicos da instituição colhidos por Barreto e Arkader ilustram a percepção geral sobre a introdução do paradigma da competitividade como critério fundamental para análise de projetos: “Vocês querem discutir sobre a competitividade em cada setor especificamente? Ou escolher alguns setores para a gente conversar. Porque isto varia muito de setor para setor (...) Não dá para generalizar” (apud BARRETO; ARKADER, 2002, p. 400). E mais: “As análises do Banco não são homogêneas, o processo decisório também depende de quem esteja lá naquela hora, a questão da competitividade não está institucionalizada no processo decisório” (apud BARRETO; ARKADER, 2002, p. 407). Por fim: “A metodologia de análise....foi mais ou menos implementada....a coisa fica mesmo é no conhecimento de cada um, no critério do gerente. Não conseguiram permeá-la no Banco” (apud BARRETO; ARKADER 2002, p. 408). Os autores, no entanto, perceberam grande potencial para difusão e solidificação deste paradigma no interior da instituição.

Tanto é assim que no já mencionado documento *Processo de Planejamento* de 1994 apresentou-se a proposta de se incluir, nas avaliações de operações, a análise de estratégia empresarial, bem como de treinar o corpo técnico para avaliar se as empresas eram competitivas (*Processo de Planejamento*, 1994, p. 37, mimeo). Do mesmo modo, o também já citado Texto para Discussão *Educação para a Competitividade* de 1994 propõe a definição de ‘condicionantes de competitividade’ para a qualificação de empresas a determinados tipos de empréstimos. O tema, portanto, ganhava fôlego no interior no Banco. Já no governo o desafio parecia ser bem maior. Arbix (2000), Sallum Jr. (2001) e Diniz (2002) nos mostraram que os entraves se relacionavam à preponderância do Ministério da

Fazenda, à relutância do governo em coordenar a elaboração de políticas de desenvolvimento, à permeabilidade do Planalto aos interesses dos setores com maior capacidade de pressão e à perda de poder de alguns outros importantes setores empresariais. Nesse cenário, e ao contrário de outros momentos da história política do país, o BNDES foi pouco capaz de pautar a agenda governamental.

O último aspecto a se destacar refere-se à importância atribuída pelo BNDES à expansão dos financiamentos ao setor de serviços. A ênfase nestes setores decorria da escassez de crédito e da necessidade de estimular a geração de empregos. No relatório de 1995 (pp. 7-8), relata-se que, para evitar o abalo do processo de estabilização, o governo restringiu o crédito, diminuindo o ritmo de expansão da indústria. É claro que medidas como esta impactam todos os setores da economia²⁹². O BNDES era a única instituição com capacidade de oferecer condições de financiamento razoáveis para o tomador, principalmente no contexto de retração creditícia. Cabe observar que, ao invés de agir como *think tank*, fornecendo elementos que permitissem a elaboração de uma estratégia de política industrial capaz de ser compatibilizada com a política macroeconômica e viabilizar a exequibilidade da primeira, o BNDES age de maneira compensatória. Direciona recursos para o setor de serviços para minimizar as mazelas sociais geradas pelo processo de reestruturação industrial e pelas políticas fiscal e monetária e não busca viabilizar uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo.

Em meados da década de 1980, quando o Banco formulou o modelo de Integração Competitiva e defendeu uma estratégia que primasse pela promoção das exportações, das privatizações e dos investimentos privados em infraestrutura, havia por detrás desta plataforma uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo, da qual se pode discordar, mas não negar sua existência. Mesmo as privatizações eram concebidas como meio de viabilizar a retomada do desenvolvimento e não como algo a serviço das metas macroeconômicas. Não parece ser este o cenário posto no primeiro mandato de FHC.

²⁹² As consequências destas medidas são relatadas no relatório de 1996: “A economia ainda sentia os efeitos da fredda brusca ocorrida, no segundo trimestre de 1995, com a introdução de medidas como a restrição ao crédito, além da elevação das taxas de juros, que acarretou um significativo crescimento do nível de inadimplência, tanto das pessoas físicas quanto das empresas, processo que tornou o setor bancário mais seletivo na concessão de crédito, limitando a possibilidade de crescimento do nível de atividade” (Relatório do BNDES, 1996, p. 10).

Vimos que, no jogo de forças do governo, o BNDES era comandado por um representante do liberal-desenvolvimentismo (Mendonça de Barros), que protagonizou confrontos com o Ministério da Fazenda e o Banco Central. Esse confronto não teve impacto institucional, pois as ações do BNDES não foram um contraponto à lógica da Fazenda/Banco Central. Ao contrário, ele voltou-se mais para o cumprimento da meta destes últimos, atuando de forma compensatória, do que para a redefinição de uma estratégia de desenvolvimento.

4.3.1 - AS PRIORIDADES DO BNDES

A partir de 1995, há mudanças substantivas no padrão dos relatórios do BNDES. Até então, eles apresentavam dados sobre as aprovações e os desembolsos para cada setor (indústria, serviços, agropecuária e extração mineral) e para cada gênero de atividade (papel e celulose, química, metalurgia, têxtil etc.) contemplado pela instituição. Como havia um modelo que se repetia anualmente, era possível traçar um panorama amplo e comparativo das prioridades do Banco, ao longo do tempo.

Nos anos de 1995 e 1996, essas informações deixam de ser disponibilizadas e em seu lugar são apresentados dados macroeconômicos como venda de eletroeletrônicos, balança comercial, exportações brasileiras, exportações para blocos econômicos, captação de recursos externos, desemprego, resultados das privatizações, além das informações contábeis que sempre compuseram os relatórios. Em relação ao emprego dos recursos do Banco, há dados fragmentados sobre programas específicos em áreas que o BNDES quer destacar, tais como Proemprego, Desenvolvimento Social e Comércio e Serviços.

Nos anos de 1997 e 1998, volta-se a apresentar os desembolsos por setor, mas sem o detalhamento dos relatórios dos anos 1980 a início dos anos 1990, nos quais havia até o percentual destinado a cada ramo de atividade. Em 1998, há algumas informações imprecisas, contraditórias e que dificultam a análise. Notamos, por exemplo, que a soma de recursos destinada a cada setor (R\$ 24,7 bilhões) ultrapassa em R\$ 5,8 bilhões o total (R\$ 18,9 bilhões) desembolsado no ano (Relatório do BNDES, 1998, p. 18). Só foi possível corrigir a inconsistência observando o relatório de 1999, pois nele retomam-se as informações de 1998. A inconsistência decorria de um equívoco no total desembolsado para serviços. No relatório de 1998, consta terem sido destinados R\$ 9,8 bilhões a este

segmento, o que equivaleria a 51,8% do total desembolsado no ano (Relatório do BNDES, 1998, p. 18). No relatório do ano seguinte, consta que apenas 9,5% (R\$ 1,81 bilhão e não R\$ 9,8 bilhões) foi designado a serviços (Relatório do BNDES, 1999, p. 18). É importante ressaltar não haver qualquer referência a este grave equívoco. Por fim, nos dois relatórios, os desembolsos são apresentados em bilhões. A partir deles, calculamos a porcentagem.

A ênfase da instituição no incremento das exportações faz com que sejam apresentados os desembolsos para essa finalidade, no período 1997-1998. Ainda que se tenha ampliado o leque de informações disponibilizadas nos anos 1997-1998 em relação a 1995-1996, a falta de padrão permanece. Em 1997, por exemplo, há dados sobre a evolução anual das aplicações sociais do Banco e sobre a composição da carteira social da instituição. Já no ano seguinte, nenhuma destas informações é apresentada e há os “desembolsos para programas específicos”, entre os quais se incluem alguns programas sociais.

O fato é que no contexto da propagandeada Reforma do Estado, merecedora até de um ministério específico (o Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE), reduziu-se substantivamente a qualidade da prestação de contas do BNDES e, por conseguinte, a transparência em relação às operações da instituição. Os relatórios assemelham-se mais a uma peça publicitária do que a um importante mecanismo de prestação de contas, tal como já fora em anos anteriores.

A seguir, são apresentados os desembolsos do BNDES por setor. Com exceção do ano de 1998, estas informações foram obtidas em um texto para discussão, de autoria da então gerente do Departamento Econômico (Ana Claudia Além), e publicado pelo Banco²⁹³.

Tabela 7 - Desembolsos no período 1995-1998 por setor

	Total de desembolsos*	Percentual de desembolsos por setor*	
1995	R\$ 8,5 bilhões	Indústria	56,3%
		Serviços	6,3%

²⁹³ ALÉM, Ana Claudia. *O desempenho do BNDES no período recente e as metas da política econômica*. Texto para Discussão, n. 65, julho de 1998.

		Agropecuária	10,4%
		Extração Mineral	1,0%
		Infraestrutura	26%
1996	R\$ 10,4 bilhões	Indústria	43,8%
		Serviços	16,6%
		Agropecuária	7,5%
		Extração Mineral	1,5%
		Infraestrutura	31,5%
1997	R\$ 17,8 bilhões	Indústria	33,8%
		Serviços	8,3%
		Agropecuária	7,8%
		Extração Mineral	4,2%
		Infraestrutura	45,6%
1998	R\$ 18,9 bilhões	Indústria ²⁹⁴	40%

²⁹⁴ No relatório de 1999, não há referência à Extração Mineral. No relatório de 1998, consta que 1,5% (0,3 bilhão) destinou-se a este segmento. Como já constatamos imprecisões nesta mesma tabela do relatório de 1998 (Relatório do BNDES, 1998, p. 18 – Tabela 1), preferimos não colocar este dado na tabela que elaboramos para este trabalho. De qualquer modo, não há prejuízo na análise, pois o montante destinado a este setor é irrisório e pouco oscilou.

		Serviços	9,5%
		Agropecuária	7,1%
		Infraestrutura	43,7%

* Fontes: (Relatórios do BNDES, 1999, p. 18); ALÉM, Ana Claudia. O desempenho do BNDES no período recente e as metas da política econômica. *Texto para Discussão*, n. 65, julho de 1998, p. 9. Elaboração própria.

No primeiro governo FHC, houve crescimento substantivo dos desembolsos, que aumentaram de R\$ 8,5 bilhões em 1995 para R\$ 18,9 bilhões em 1998. Atribui-se este resultado ao crescimento dos ativos, ao processo de estabilização da economia e à diversificação dos setores apoiados. Em relação à distribuição setorial dos recursos, deve-se ressaltar que, na indústria²⁹⁵, a maior oscilação ocorreu entre 1995 e 1997, quando o percentual reduziu-se de 56,3% para 33,8% para, em 1998, alcançar 40%. De qualquer modo, o fato de o total de desembolsos mais do que dobrar ao longo destes quatro anos demonstra que a redução do percentual desembolsado para cada setor não significou diminuição dos recursos a eles destinados. No entanto, Ana Cláudia Além (1998, p. 9) atenta para a redução da participação da indústria de transformação no total dos recursos liberados pelo BNDES. Entre 1986-1990, era de 60,6%, caindo para 48,5% nos anos 1991-1997.

De modo geral, o setor de serviços²⁹⁶ ampliou sua participação nos desembolsos, com destaque para 1996, quando alcançou 16,6%. Contudo, quando atentamos para a média do período 1986-1990 e 1991-1997, notamos pouca diferença em termos percentuais. No primeiro caso, representou 5,3% do total de desembolsos e, no segundo, 6,3% (apud ALÉM, 1998, p. 9). É claro que o crescimento do montante desembolsado pelo Banco, somado a este aumento percentual, implicou um maior volume de recursos investidos no setor, mas nada que signifique uma reorientação da instituição para financiar setores

²⁹⁵ A indústria inclui metalurgia, mecânica, material de transporte, papel e papelão, química, produtos alimentares e bebidas.

²⁹⁶ Ao contrário dos outros anos, o setor de serviços não inclui mais os serviços de utilidade pública, incorporados em infraestrutura.

geradores de emprego, conforme foi alardeado pelos seus dirigentes e técnicos e apresentado nos relatórios.

A tabela abaixo apresenta a distribuição por ramo de atividade. Nota-se a redução do percentual destinado a papel e celulose (de 4,8% em 1995 para 3,5% em 1998); química (de 5,9% em 1995 para 2,2% em 1998; produtos alimentares (de 13,7% em 1995 para 7,5% em 1998) e mecânica (de 6,4% para 2,9% em 1998). Já em metalurgia e material de transporte, houve poucas oscilações. Novamente, temos que atentar para o fato de a redução dos percentuais destinados a cada setor não significar que tenham recebido menos recursos, pois o total desembolsado pelo BNDES mais do que duplicou.

Tabela 8 - Desembolsos no período 1995-1998 por gênero de atividade.

Setor	Gênero de Atividade	Ano		
		1995	1996	1997
Indústria	Papel e celulose	4,8%	5,3%	3,0%
	Química	5,9%	5,5%	2,2%
	Produtos Alimentares	13,7%	8,9%	7,5%
	Metalurgia	6,2%	6,8%	6,0%
	Mecânica	6,4%	4,6%	2,9%
	Material de transporte	4,8%	3,4%	4,3%
	Outras	14,5%	9,4%	7,8%

* Estes dados não são disponibilizados nos relatórios 1995-1998.

**Fontes: ALÉM, Ana Claudia. O desempenho do BNDES no período recente e as metas da política econômica. *Texto para Discussão*, n. 65, julho de 1998. Não há informações sobre o percentual por ramo de atividade, nem os dados para 1998, pois o texto data de julho de 1998.

Em 1995, Regis Bonelli, então diretor do BNDES, alertava para a redução do volume de recursos do Banco, fruto das crises macroeconômica e fiscal. Entre 1975 e 1985, correspondiam a 25% da formação doméstica do capital. Em 1995, equivaliam a 8%. Bonelli considerava que um dos principais desafios da instituição se relacionava ao seu *funding*. Defendia a captação de recursos privados para incrementar sua formação, além da parceria do Banco com outras instituições no financiamento de projetos (BONELLI, 1995, p. 28). Pode-se dizer que este desafio foi equacionado, pois os ativos do Banco cresceram substantivamente entre 1995 e 1998, quando alcançou R\$ 80,8 bilhões. Este aumento é atribuído à captação de recursos externos, ao aumento do volume de operações de financiamento e à sua diversificação, à reciclagem do ativo do Banco através do reempréstimo do retorno (amortizações e juros) de sua carteira de créditos²⁹⁷ e das vendas de ações da carteira da BNDESPAR e os aportes provenientes de novas fontes de recursos (FAT-Proemprego e privatização da CVRD)²⁹⁸.

A esses fatores, Luciano Siani Pires (1997, p. 19), gerente de Estudos Financeiros da Área Financeira e Internacional do BNDES, alerta para o fato de o crescimento do orçamento do Banco ter resultado do ambiente econômico-institucional e não de sua dinâmica interna de geração de recursos. Considerava que o contexto de crescimento de recursos por via exógena não persistiria, sendo necessário encurtar os prazos de financiamento em algumas linhas de crédito, como o Finamex pré-embarque. Afirma que a política operacional vigente, após agosto de 1997, propôs uma solução de compromisso com metas de prazo médio de quatro anos para a FINAME, oito anos para o financiamento à indústria e onze anos para o financiamento à infraestrutura. A média ponderada para todo o orçamento seria de sete anos. Até então, o prazo médio contratual era de nove anos, considerado muito alto.

A verdade é que o BNDES tem contratos de vulto com prazos longuíssimos, como aqueles cuja origem é a renegociação das dívidas de estados e municípios com o Banco, que foram assumidas pelo Tesouro Nacional com prazo contratual de 20 anos e cujo saldo em dezembro de 1996 atingia R\$ 2.340 milhões. Os sete anos propostos pela política operacional do Banco não são muito diferentes do que o BNDES vinha

²⁹⁷ Em 1997, por exemplo, mais de 50% das aplicações tiveram como fonte de recursos o retorno de aplicações passadas (Relatório do BNDES, 1997, p. 6).

²⁹⁸ As principais fontes de recursos do BNDES são: o FAT, o Fundo de Participação PIS/PASEP, o Fundo da Marinha Mercante, o Fundo Nacional de Desenvolvimento, o Fundo de Participação Social, os empréstimos externos e o patrimônio líquido do Banco.

praticando até 1997, mas já representam um ganho significativo para o estoque da carteira de créditos, contaminada que está pelos contratos renegociados (PIRES, 1997, p. 20).

. Tabela 9 - Ativos do BNDES

	Anos			
	1995	1996	1997	1998
Ativos do BNDES	R\$ 43,5 bi	R\$ 46,2 bi	R\$ 59,1 bi	R\$ 80,8 bi

*As informações sobre os ativos do Banco foram retiradas dos relatórios do BNDES (1995-1998).

Se, por um lado, importantes aspectos da estratégia de Integração Competitiva não foram viabilizados, por outro não há dúvida de que, ao final do primeiro governo FHC, o BNDES havia atingido um dos objetivos previstos no seu Plano Estratégico 1988-1990, isto é, o seu fortalecimento financeiro e a adequação de suas fontes de recursos. Lembre-se que as mudanças efetuadas no Banco (instituição da TJLP, criação do Comitê de Crédito e da classificação de riscos de crédito) ainda no governo Itamar e sob o comando de Pêrsio Arida foram decisivas para se alcançar esse objetivo. É claro que não se pode ignorar o fato de esta meta, ao contrário de outras, depender mais da dinâmica interna da instituição do que do ambiente econômico-político em que ela se insere.

4.3.2 - A CÚPULA DO BNDES

Nesta seção, explicitaremos a composição dos órgãos de cúpula do BNDES, durante o primeiro mandato de FHC. A perspectiva é a de apreender o grau de estabilidade ou instabilidade no comando da instituição em um momento em que o Banco esteve em evidência, devido ao papel estratégico na condução de privatizações que implicaram conflitos e polêmicas.

Observe-se abaixo a composição do Conselho de Administração. Lembre-se que o mandato dos conselheiros é de três anos, sendo possível uma recondução por igual período. O Presidente do Banco ocupa a vice-presidência do Conselho. Em 1995, dos cinco membros que o compunham, quatro haviam ingressado nesse ano. Apenas Pêrsio Arida, que presidiu a instituição durante parte da era Itamar e foi substituído por Edmar Bacha no início da gestão de FHC, permaneceu. Saiu da vice-presidência do órgão, mas não deixou

de integrá-lo. Vale destacar que não havia restrição de tempo para a recondução dos outros conselheiros²⁹⁹, mesmo assim foram substituídos. Lembre-se que a composição do Conselho é fruto da indicação de um dos membros pelo Ministério da Fazenda e dos demais pelo ministério ao qual o BNDES se vincula.

Apesar de o mandato ser de três anos, os conselheiros, que ingressaram em 1995, foram modificados já no ano seguinte. Esta mudança ocorreu no contexto da substituição de Edmar Bacha por Mendonça de Barros, na presidência do Banco³⁰⁰. Do período anterior, o único que permaneceu foi João Paulo dos Reis Veloso, que o ocupava desde o governo Itamar. Este fato denota bastante instabilidade em um órgão cujos membros têm mandato prefixado e que cumpre também papel fiscalizador. Em tese, mudanças na direção dos ministérios ou do BNDES não deveriam implicar alterações no Conselho Administrativo. No ano de 1997, o Conselho não sofreu alterações. Em 1998, Reis Veloso o deixa, após integrá-lo nos períodos 1991-1993 e 1995-1998. Em seu lugar, assumiu Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira. Mendonça de Barros saiu da presidência do BNDES e, por conseguinte, da vice-presidência do Conselho, em 1998, para tomar posse no Ministério das Comunicações. Foi substituído por André Lara Resende e, posteriormente, por Pio Borges.

Quadro 11 - Conselheiros do BNDES no período (1995-1998)

1995	1996	1997	1998
Antonio Rocha Magalhães	Daniel Andrade Ribeiro de Oliveira	Daniel Andrade Ribeiro de Oliveira	Daniel Andrade Ribeiro de Oliveira
Edmar Lisboa Bacha	Gilmar Carneiro dos Santos	Gilmar Carneiro dos Santos	Gilmar Carneiro dos Santos
João Paulo dos Reis Veloso	João Paulo dos Reis Veloso	João Paulo dos Reis Veloso	Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira
José Augusto Assumpção Brito	Luiz Carlos Mendonça de Barros	Luiz Carlos Mendonça de Barros	José Pio Borges de Castro Filho
Pérsio Arida	Luiz de Oliveira Rodrigues	Luiz de Oliveira Rodrigues	Luiz de Oliveira Rodrigues
	Martus Antonio Rodrigues Tavares		

As células preenchidas com a cor cinza indicam o ingresso de um novo conselheiro.

Fonte: Relatório do BNDES (1995-1998) – elaboração própria.

O Conselho Fiscal contou com substantiva estabilidade, ao longo dos anos 1995-1998. Com a mudança de governo, apenas um dos membros (Alberto de Almeida Pais) foi

²⁹⁹ Eram os seguintes: Antonio Rocha Magalhães, José Augusto Assumpção Brito e Nelson Barizelli

³⁰⁰ O presidente do BNDES ocupa também a vice-presidência do Conselho Administrativo.

substituído. Os demais terminaram o mandato de dois anos, iniciado em 1993, e foram reconduzidos. Em 1996, antes mesmo de finalizar o tempo permitido pela recondução, um dos integrantes (Rodolfo Peres Torelly) deixou o conselho e foi substituído por Maria Elisabeth Santiago Contreiras. Por fim, deve-se destacar que um dos componentes do órgão (Marco Aurélio P. de Brito) nele permaneceu além do tempo permitido (quatro anos). Ingressou em 1993 e saiu apenas em 1998. Abaixo está o quadro com a composição do Conselho Fiscal.

Quadro 12 – Membros do Conselho Fiscal (1995-1998)

1995	1996	1997	1998
Edmar da Costa Barros	Edmar da Costa Barros	Edmar da Costa Barros	Edmar da Costa Barros
Marco Aurélio P. de Brito	Marco Aurélio P. de Brito	Marco Aurélio P. de Brito	Marco Aurélio P. de Brito
Rodolfo Peres Torelly	Maria Elisabeth Santiago Contreiras	Maria Elisabeth Santiago Contreiras	Maria Elisabeth Santiago Contreiras

As células preenchidas com a cor cinza indicam o ingresso de um novo conselheiro.

Fonte: Relatório do BNDES (1995-1998) – elaboração própria

Em relação à diretoria do BNDES, a mudança de governo implicou a substituição de todos os diretores do governo Itamar, com exceção de Elena Landau, responsável pelas desestatizações. Outras mudanças ocorreram com a saída de Edmar Bacha do comando do Banco. Apenas um diretor (José Mauro Carneiro da Cunha³⁰¹) desse período permaneceu. Todos os outros foram modificados e os que assumiram eram técnicos de carreira da instituição, além de já ocuparem o cargo de superintendente. As alterações na composição da diretoria não se repetem nas outras mudanças na presidência do Banco. Apesar da substituição de Mendonça de Barros por André Lara Resende e deste por Pio Borges, a diretoria sofreu poucas alterações. A primeira diz respeito à entrada de Paulo Hartung Gomes, em 1997, vista como forma de acomodar um aliado, uma vez que ele deixara a prefeitura de Vitória³⁰². No ano seguinte, foi substituído por Beatriz Azeredo, que ganhou

³⁰¹ José Mauro Carneiro da Cunha já havia sido diretor do BNDES nos anos 1991-1992.

³⁰² Este fato foi motivo de crítica pela revista *Veja* “O presidente Fernando Henrique tem usado o BNDES em ações de caráter político e até partidário. O Banco volta e meia, é chamado pelo Planalto para salvar alguns estados falidos. Agora, a ideia é criar uma nova diretoria para acomodar um aliado desempregado – ex-prefeito de Vitória Paulo Hartung do PSDB. A ele caberia pegar o lucro do Banco, que só no ano passado foi

poder no BNDES, graças à criação da Área de Desenvolvimento Social. Nenhum dos diretores que assumiu em 1996, com a entrada de Mendonça de Barros, deixou o posto até o final do primeiro governo FHC.

Quadro 13 – Diretores do BNDES (1995-1998)

1995	1996	1997	1998
Elena Landau	Eduardo Rath Fingerl	Eduardo Rath Fingerl	Eduardo Rath Fingerl
Helio Blak	Fernando Perrone	Fernando Perrone	Fernando Perrone
José Mauro Carneiro Cunha	José Mauro Carneiro Cunha	José Mauro Carneiro Cunha	José Mauro Carneiro Cunha
Reginaldo Treiger		Paulo César Hartung Gomes	Beatriz Azeredo
	Sérgio Besserman Viana	Sérgio Besserman Viana	Sérgio Besserman Viana

As células preenchidas com a cor cinza indicam o ingresso de um novo diretor.

Fonte: Relatório do BNDES (1995-1998) – elaboração própria

A seguir, são descritos os perfis dos presidentes do BNDES no período 1995-1998. Edmar Bacha foi um dos formuladores do Plano Real. Dirigiu o Banco por onze meses e saiu sem que qualquer divergência viesse à tona. Alegou que lecionaria nos Estados Unidos. Mendonça de Barros assumiu evocando sua experiência no mercado financeiro: “Estou há 30 anos no mercado financeiro. Na situação de hoje, o BNDES precisa ter no seu comando alguém que entenda de engenharia financeira, porque é isso que ele vai fazer agora. Eu fiz isso a minha vida inteira” (OS IRMÃOS Matrix chegam ao poder, 1995, p. 36).

Essa declaração de Mendonça de Barros é emblemática, pois definiu que a engenharia financeira seria a principal finalidade do BNDES. Vimos, no item anterior, que o Banco precisava aumentar o seu *funding*. E não era só. A própria arquitetura dos processos de privatização dos serviços públicos exigia sofisticada engenharia financeira. Esses desafios pareciam mais importantes ao Banco do que atuar na definição e concretização de uma política industrial e de desenvolvimento.

Mendonça de Barros foi substituído por André Lara Resende, até então assessor especial da Presidência. Pouco antes de assumirem postos no governo, fundaram o Banco

de 965 milhões de reais, para fazer caridade a fundo perdido. Será uma festa – principalmente com a proximidade da eleição presidencial de 1998” (BANCO do povo, 1997, p. 21)

Matrix, do qual eram sócios. Lara Resende havia participado da elaboração dos planos Cruzado e Real e compartilhava dos pressupostos da estabilização. Chegou a ser identificado como menos “desenvolvimentista” do que Mendonça de Barros. “Ruídos na área política contra o economista André Lara Resende, que teria fechado as torneiras de dinheiro do BNDES. A turma da gastança acha André muito monetarista e anda com saudade do desenvolvimentismo de Luiz Carlos Mendonça de Barros” (FECHOU o cofre, 1998, p. 33). Ambos deixaram o governo com as denúncias de que tentavam favorecer um dos consórcios no leilão das Teles. Já no final do governo, o então vice-presidente do BNDES, José Pio Borges, assumiu o comando da instituição.

Ao observar os perfis dos presidentes que comandaram o BNDES nos anos 1990, notamos que apenas Antonio Barros de Castro e Delben Leite tinham trajetórias que destoavam dos demais. O primeiro era um acadêmico atento às questões do desenvolvimento. O segundo era empresário. Ambos permaneceram pouco tempo na presidência do Banco. Já Eduardo Modiano, Edmar Bacha, Pêrsio Arida e André Lara Resende foram acadêmicos, cujas preocupações centrais diziam respeito ao processo de estabilização e não a questões relacionadas à política industrial e ao desenvolvimento. O primeiro foi um dos fiadores do projeto de estabilização do governo Collor. Os três últimos participaram da elaboração dos planos Cruzado e Real e eram “figuras” identificadas com a estabilização econômica. Lembre-se que, devido à experiência do Plano Cruzado, decidiram que não participariam de qualquer outra equipe de governo que não tivesse como prioridade a estabilização da economia.

Ainda que classificado como desenvolvimentista e considerado uma resistência ao núcleo neoliberal do governo, Mendonça de Barros era um homem do setor financeiro que, conforme suas palavras, pretendia auxiliar a instituição nas questões relacionadas à engenharia financeira. É evidente que não se pode ignorar seu papel na crítica aos fundamentos da política macroeconômica, mas deve-se reconhecer que não se avançou além disso. O fato é que ele pouco contribuiu para a institucionalização da política industrial, para o redesenho de uma política de desenvolvimento e para que houvesse coordenação entre o BNDES e os outros atores relacionados a este tema. Ao contrário, vimos que o Banco agiu, fundamentalmente, de forma compensatória e dando suporte aos objetivos macroeconômicos do governo, apesar do seu dirigente criticá-los. É importante

notar como se modifica o perfil dos escolhidos para o comando do BNDES, entre os anos 1980 e 1990. No governo Sarney, com exceção de André Franco Montoro Filho, os presidentes Dílson Funaro, Márcio Fortes e Ney Távora tinham fortes vínculos com o setor empresarial. Já nos anos 1990, as escolhas parecem ter em vista aproximar o BNDES do núcleo duro da política econômica, blindando-o contra os interesses que pudessem colocar em xeque os propósitos da estabilização.

Quadro 14 – Perfis dos Presidentes do BNDES no 1.º governo FHC

Edmar Bacha Local de nascimento: Lambari/MG Data de nascimento: 14/02/1942	
Período em que presidiu o BNDES	Janeiro de 1995 – novembro 1995
Formação e presença no ensino e em outras atividades intelectuais	Ciências Econômicas na UFMG. Pós-graduação na Universidade de Yale. Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas (1970-1971) Professor da Universidade de Brasília (1973-1975) Professor da PUC-RJ (1981) Professor da UFRJ (1993)
Participação em organismos governamentais	Participação da Comissão Brasileira para Reformulação do Ensino Superior (1985) Participação da equipe que formulou o Plano Cruzado Presidente do IBGE (1986) Assessor Especial para a área monetária de Fernando Henrique Cardoso (1992-1995) Integrante da equipe que formulou o Plano Real Presidente do BNDES (1995)
Atividades profissionais em instituições privadas e presença no meio empresarial	Consultor do grupo dos 24 para Assuntos Monetários Internacionais (1979-1992) Codiretor do Seminário Interamericano em Economia, conferência patrocinada pelo National Bureau of Economic Research e PUC-RJ Consultor da Câmara de Comércio Americana do Rio de Janeiro Membro do Grupo Consultor para Temas Econômicos Internacionais do World Institute for Development Economics Research (WIDER) da ONU Membro do Comitê para o Planejamento do Desenvolvimento do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

	Conselheiro Sênior do BBA em SP (1996) e em Nova Iorque (1998)
Cargos eletivos e vínculos com partidos políticos	Economista do PMDB Filiado ao PSDB em 1989
Luiz Carlos Mendonça de Barros Local de nascimento: São Paulo Data de nascimento: 28/11/1942	
Período em que presidiu o BNDES	Novembro de 1995- abril de 1998
Formação e presença no ensino e em outras atividades intelectuais	Engenharia de Produção na POLI/USP Pós-graduação em política de negócios da pequena e média empresa na Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da USP (1966) Professor da FGV-SP Consultor do grupo de conjuntura econômica do CEBRAP (1983) Professor do curso de doutorado em economia do IE/Unicamp (1987) Doutor por notório saber pela Unicamp
Participação em organismos governamentais	Diretor de Mercado de Capitais do Banco Central (1985) Membro do Conselho Monetário Nacional (1985-1987) Ministro das Comunicações (abril de 1998-novembro de 1998)
Atividades profissionais em instituições privadas e presença no meio empresarial	Analista de financeiro do Banco de Investimento Industrial (Investbanco) (1967) Membro do Conselho Fiscal do Mercantil Participações Administrativas (Mepasa) (1970) Diretor-presidente da Investleasing e da Companhia Agropecuária Bandeirantes (1970) Fundador da Corretora de câmbio e valores mobiliários Patente (1972) Consultor da Hidrobrasileira Fundador da consultoria MBE Integrante do Comitê Técnico da Andima (1980) Articulista da <i>Folha de S. Paulo</i> (1982-1991) Fundador e diretor do banco de investimentos Planibanc (1983) Vice-diretor do Planibanc (1987) Fundador e diretor junto com André Lara Resende do Banco Matrix (1993)
Cargos eletivos e vínculos com partidos políticos	

André Pinheiro de Lara Resende³⁰³ Local de nascimento: Rio de Janeiro Data de nascimento: 24/04/1951	
Período em que presidiu o BNDES	Abril de 1998-novembro de 1998
Formação e presença no ensino e em outras atividades intelectuais	Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro Pós-graduação em Economia pela Fundação Getúlio Vargas Professor do mestrado em economia da PUC-RJ
Participação em organismos governamentais	Diretor de Política Monetária do Banco Central entre 1985 e 1986 Compôs a equipe que formulou o Plano Cruzado Negociador-chefe da Dívida Externa Brasileira, na gestão de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda Integrante da equipe que formulou o Plano Real.
Atividades profissionais em instituições privadas e presença no meio empresarial	Diretor do Banco de Investimento Garantia (1980) Sócio fundador do Banco Matrix junto com Mendonça de Barros. Participação no Conselho de Administração das Lojas Americanas (1987-1989) e da Cia. Ferro Brasileiro (1984-1990). Diretor da Brasil Warrant Administração de Bens e Empresas (<i>holding</i> do grupo Moreira Salles). Vice-presidente executivo do Unibanco, no período de 1989 a 1992. Diretor-presidente da Companhia Siderúrgica de Tubarão. Fundador do Banco Matrix com Luiz Carlos Mendonça de Barros e Antonio Carlos de Freitas Valle (1993) Sócio da Lanx Investimentos Membro do conselho da Gerdau S/A, Metalúrgica Gerdau S/A e RB Capital S/A
Cargos eletivos e vínculos com partidos políticos	
José Pio Borges de Castro Filho³⁰⁴ Local de nascimento: Rio de Janeiro Data de nascimento: 1947	
Período em que presidiu o BNDES	Novembro de 1998-julho de 1999

³⁰³ A trajetória de André Lara Resende não foi incluída no Dicionário Histórico Biográfico (2001), de modo que o resumo do seu currículo foi encontrado no link a seguir. Disponível em:

http://ww2.itaub.com.br/itausocial2/salaImprensa/ReleasesAbreNoticia.aspx?id_noticia=4746 Acesso em: 07/01/11. Os dados foram complementados com informações do livro *Conversa com Economistas* (BIDERMAN; COSAC; REGO, 1996, p. 285).

³⁰⁴ O Dicionário Histórico-Biográfico não inclui a trajetória de Pio Borges. Foi necessária uma ampla busca na internet a fim de mapeá-la, pois não há muitas informações sobre ele. Os dados descritos no quadro estão disponíveis nos seguintes links: http://www2.petrobras.com.br/ri/spic/bco_arq/180_ian1998.pdf
<http://www.aaa-puc-rio.org.br/UserFiles/108/File/patrocinio.pdf>
http://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/pre_sp_68.htm Acesso em 13/01/11.

Formação e presença no ensino e em outras atividades intelectuais	Engenharia Mecânica na PUC-RJ (1970) Pós-graduação em Engenharia Industrial – Finanças da PUC-RJ
Participação em organismos governamentais	Ingressou no BNDES em 1971, afastou-se em 1984 e retornou em 1991 Vice-presidente do BNDES (1990-1991; 1995-1998) Membro do Conselho de Administração da Petrobrás. Membro do Conselho de Administração do Comitê Empresarial Permanente do Ministério das Relações Exteriores, Membro do Conselho Diretor do Instituto Nacional de Altos Estudos - INAE e do Grupo Consultivo da Concorrência do Ministério da Justiça. Membro da Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização.
Atividades profissionais em instituições privadas e presença no meio empresarial	Membro do Conselho de Administração da Aracruz Celulose S. A., Rede Ferroviária Federal, ELETROBRAS, USINAS Presidente da Companhia de Seguros da Bahia Diretor da Petroquímica da Bahia .S.A. Presidente da Pronor Petroquímica S.A
Cargos eletivos e vínculos com partidos políticos	

Para finalizar este capítulo, devemos nos lembrar da epígrafe que deu início a ele. Nela apresenta-se a ideia de um Banco capaz de promover mudanças e de contribuir com o desenvolvimento do país. Eduardo Rath Fingerl corrobora esta perspectiva ao afirmar que “(...) as profundas mudanças vividas pelo país desde o início da década de 50 contaram sempre, com o decisivo apoio do BNDES. As equipes do Banco mantiveram a capacidade de propor novos rumos e de se adaptar às necessidades do país” (FINGERL, 2004, p. 85). É importante também retomar as observações de Rougier (2004), descritas na introdução do trabalho. Para compreender uma instituição, deve-se considerar o lugar por ela ocupado na trama burocrática estatal, isto é, seu grau de independência política e financeira e sua posição sobre o conjunto de decisões tomadas nas distintas esferas do poder público.

Ao analisar o papel do Banco, na primeira gestão de FHC, vimos ter sido atingido o desafio relacionado ao equacionamento de seu *funding*. No entanto, as equipes do BNDES mais se adaptaram do que propuseram novos rumos, neste período. O papel estratégico desempenhado pela instituição referia-se às tarefas relacionadas à estabilização e às políticas que se relacionassem com ela, isto é, privatizações, estímulos às exportações e

geração de empregos. Percebemos que a lógica destas últimas se condicionava aos imperativos da primeira. É verdade que, desde os anos 1980, o Banco defendia as privatizações, bem como uma estratégia de desenvolvimento que priorizasse as exportações. Vimos, no entanto, que a lógica presente nas desestatizações se condicionou à obsessão fiscalista do governo, fragilizando o processo e o modelo de venda das estatais. Do mesmo modo, o aumento dos incentivos às exportações, com a criação do BNDES-Exim, era um paliativo diante da política cambial e da piora sofrida na pauta das exportações brasileiras nos anos 1990. A ênfase nos financiamentos ao setor de serviços também não escapava destes pressupostos.

A contraposição a esta lógica, estava, por exemplo, na criação do Prosoft. No entanto, sua pouca efetividade exemplifica a dificuldade de o BNDES pautar a agenda governamental em um contexto de fragilidade da política industrial e da fraqueza da política de desenvolvimento. Portanto, o Banco preservou seu poder na trama governamental como um instrumento da política macroeconômica e não como uma instituição capaz de influenciar decisivamente a agenda governamental e, por conseguinte, a política de desenvolvimento.

CAPÍTULO 5 - A CONSOLIDAÇÃO DA AUSÊNCIA DE UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO: O BNDES NO SEGUNDO GOVERNO FHC (1999-2002)

5.1 - O CENÁRIO POLÍTICO ECONÔMICO DO SEGUNDO GOVERNO FHC

O segundo governo FHC³⁰⁵ começa sob a eminência da desvalorização cambial. As fragilidades do modelo haviam se evidenciado após as crises asiática (1997) e russa (1998). Discutimos no capítulo anterior que o episódio dos grampos no BNDES enfraqueceram a corrente liberal-desenvolvimentista. Após a eclosão da crise russa e até que este escândalo viesse à tona, Fernando Henrique pretendia criar o Ministério da Produção, que seria entregue a Luiz Carlos Mendonça de Barros. Aventava também a possibilidade de Lara Resende ocupar o Ministério da Fazenda. Para Malan, pensava em cargos como embaixador do Brasil nos Estados Unidos ou o comando de algum ministério voltado para negociação das questões financeiras internacionais (NO CALDEIRÃO da Bruxa, 1999, p. 43-44). O Presidente declarou à revista *Veja*: “Nessa época (após o colapso russo), comecei a tomar providências para enfrentar a crise, mas a partir do grampo do BNDES fui obrigado a modificar os planos” (O CUSTO de domar o dragão, 1999, p. 40).

O fato é que a desvalorização do Real e as mudanças nas políticas cambial, fiscal e monetária só ocorreram na primeira quinzena de janeiro. Malan fortaleceu-se, mas o comando do Banco Central foi modificado. Gustavo Franco resistia às mudanças no câmbio

³⁰⁵ A equipe de governo de FHC era composta por: Clóvis Carvalho na Casa Civil (substituído por Pedro Parente); Francisco Dorneles no Ministério do Trabalho e Emprego; Luís Carlos Bresser Pereira (substituído por Ronaldo Sardenberg) em Ciência e Tecnologia; Paulo Paiva (seguido por Pedro Parente, Martus Tavares e Guilherme Dias) no Ministério de Orçamento e Gestão; Andrea Matarazzo na Secretaria de Estado de Comunicação de Governo; Pimenta da Veiga no Ministério das Comunicações; Paulo Renato de Souza na Educação; José Serra na Saúde; Raul Jungmann no Ministério da Reforma Agrária; Francisco Turra (substituído por Pratini de Moraes) no Ministério da Agricultura; Francisco Weffort no Ministério da Cultura; Rafael Greca no Ministério de Esportes e Turismo; Élcio Alvares no Ministério da Defesa; Rodolfo Tourinho Dantas no Ministério de Minas e Energia; Renan Calheiros (seguido por: José Carlos Dias, José Gregori, Aloysio Nunes Ferreira, Miguel Reale Junior e Paulo de Tarso Ribeiro) no Ministério da Justiça; Sarney Filho no Meio Ambiente; Celso Lafer (seguido por Clóvis Carvalho, Alcides Tápias e Sérgio Amaral) no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Luís Felipe Lampreia (substituído por Celso Lafer) no Ministério das Relações Exteriores; Pedro Malan no Ministério da Fazenda; e Gustavo Franco (seguido por Armínio Fraga) no Banco Central. Em julho de 1999, Aloísio Nunes Ferreira assumiu a Secretaria Geral da Presidência e Fernando Bezerra o Ministério da Integração Nacional.

mesmo no cenário de grave crise e foi substituído por Armínio Fraga³⁰⁶. Segundo Oliveira e Turolla (2003), a acumulação da dívida pública e do passivo externo, bem como os desequilíbrios fiscais e externos³⁰⁷ eram insustentáveis e tornaram imprescindíveis as mudanças nos regimes fiscal, monetário e cambial.

(...) as finanças públicas deterioraram durante o primeiro mandato. O déficit primário aumentou, especialmente após a crise asiática, em 1997, que reduziu a arrecadação tributária dos diversos governos de maneira geral. Ao mesmo tempo, a resposta às crises internacionais mediante aumento de juros internos, como forma de manter o regime de âncora cambial em funcionamento, fez crescer a despesa com juros pelo setor público. Após as crises da Ásia e da Rússia, a situação fiscal do período entrou em um círculo vicioso no qual a própria piora do déficit causava uma redução na confiança do país, que se refletia em maior prêmio de risco, maiores juros e ulterior agravamento da crise fiscal (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003, p. 199).

Em relação à política cambial, o regime de bandas cambiais foi substituído pela flutuação suja, que implicava a intervenção do Banco Central para vender reservas e ofertar títulos públicos indexados à taxa de câmbio. Com esta medida, alcançou-se o objetivo de reduzir o déficit em conta corrente, que diminuiu de US\$ 33 bilhões, em 1998, para US\$ 7,7 bilhões, em 2002. Reverteu-se também o crescimento das remessas de rendas ao exterior. No final de 2002, elas haviam se estabilizado entre US\$ 17 bilhões e US\$ 19 bilhões (Apud OLIVEIRA; TUROLLA, 2003, p. 203).

Importantes medidas foram tomadas no âmbito da política fiscal. No capítulo anterior, vimos que, apesar da imposição de controles aos gastos dos estados e municípios, o déficit fiscal aumentou. Para equacionar o problema, introduziram-se as metas de superávit primário, cujo objetivo era produzir a estabilização da relação entre a dívida pública e o PIB, contendo a escalada no endividamento público. Implementou-se o Programa de Estabilidade Fiscal, que antecipava futuros pressupostos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tais como a necessidade de prudência na gestão dos recursos públicos e a definição

³⁰⁶ Aqui vale destacar o relato de FHC: “No jantar comemorativo da posse do segundo mandato, no Palácio da Alvorada, a 1.º de janeiro de 1999 abordei André (Lara Resende) e perguntei o que lhe parecera a proposta de Chico Lopes de alargar a banda e deslizar mais depressa o câmbio. Respondeu: –Eu faria o mesmo. Pedi-lhe que expusesse sua opinião a Malan. E reiterei a Gustavo no começo de janeiro ponderações sobre maior flexibilidade. Não tendo conseguido êxito, comuniquei a Malan que resolvera mudar o presidente do BC e que eu mesmo cuidaria do assunto” (CARDOSO, 2006, p. 407).

³⁰⁷ A dívida líquida do setor público em relação ao PIB foi de 29,3% em 1995, 32% no ano de 1996, 33,2% no ano seguinte e 37,8% em 1998. O saldo em transações correntes também em relação ao PIB foi de -2,6% em 1995, -3% no ano de 1996, -3,8% em 1997 e -4,2% no ano de 1998 (Apud CARNEIRO, 2003, p.133).

de limites para os níveis de endividamento, do déficit, dos gastos e das receitas anuais. Cabe destacar que essas mudanças foram sedimentadas no pacto firmado, em outubro 1998, com o FMI. Samuels (2003) relata que o acordo previa duas metas fiscais: um superávit primário superior a 3% do PIB, a partir de 1999, e uma redução da relação dívida/PIB de 50-53% para 46,5% no final de 2001.

Em maio de 2000, a LRF entrou em vigor com o intuito de “estabelecer a coordenação das políticas fiscais de todos os entes da federação e de afirmar o equilíbrio fiscal como obrigação da administração” (SODRÉ, 2002, p. 3). Para tal, criou mecanismos (a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual, por exemplo) capazes de melhorar a eficácia dos instrumentos orçamentários e de planejamento da administração pública; instituiu mecanismos para o controle do déficit público e da dívida do setor público, bem como para o aprimoramento da transparência da gestão dos recursos públicos.

A LRF proibiu os déficits primários; determinou que o pagamento do serviço das dívidas fosse priorizado; definiu que, no caso de queda de arrecadação, esta deveria ser minimizada com uma medida compensatória (elevação de alíquota, ampliação da base de cálculo, novos tributos, redução de despesas etc.); limitou a despesa com pessoal a um percentual da receita corrente líquida; instituiu subtetos para estas despesas no Legislativo, Executivo e Judiciário; estabeleceu que nenhuma operação de crédito poderia ser utilizada para financiar despesas de custeio; determinou que o Congresso Nacional estabelecesse limites para a dívida pública, sendo estes limites uma proporção da receita corrente líquida do ente federado (SODRÉ, 2002, p. 4-5). Giambiagi (2002, p. 35) destaca também as restrições impostas às autoridades em ano eleitoral e a fixação de regras de transparência para a contabilidade pública. Samuels (2003, p. 215) lembra ainda que a LRF proibiu a União de refinar futuras dívidas de Executivos subfederais e estabeleceu punições às autoridades públicas que violassem a lei.

No que se refere à política monetária, foram introduzidas as metas inflacionárias, definidas pelo Conselho Monetário Nacional e executadas pelo Banco Central. A fim de garantir o seu cumprimento, mantiveram-se as elevadas taxas de juros. Segundo Oliveira e Turolla (2003, p. 205-209), com a desvalorização cambial temia-se o descontrole inflacionário, que não ocorreu. Os autores consideram terem sido fatores impeditivos o ambiente de preços estáveis; a expansão da safra agrícola, que possibilitou o aumento das

exportações; os ganhos de eficiência decorrentes da maior exposição da economia ao mercado mundial; e o ambiente recessivo da economia. Afirmam que, em 1999 e 2000, o regime de metas inflacionárias foi eficiente, o que não se reproduziu nos dois últimos anos do governo. De acordo com os autores, os resultados negativos decorreram de fatores como a crise de oferta de energia elétrica, a desaceleração da economia norte-americana e a crise da economia argentina, os atentados de 11 de setembro e os escândalos contábeis que afetaram empresas norte-americanas. Não podemos deixar de notar que os percalços da política macroeconômica foram atribuídos exclusivamente a fatores exógenos e não aos frágeis fundamentos que a sustentavam.

Já Cintra (2005) percebe a precariedade desse modelo e destaca que a principal fragilidade residia justamente na extrema dependência dos movimentos de expansão e retração da liquidez e do comércio mundiais. Nos momentos de expansão, alcançava-se um crescimento esporádico³⁰⁸, mas que não sinalizava para um ciclo de desenvolvimento econômico e social, que exige investimentos em infraestrutura, indústria pesada, produtos com alto potencial tecnológico, aumento de emprego, salários e distribuição da renda. Samuels (2003) corrobora tal perspectiva ao afirmar:

Os ganhos obtidos pelo governo federal custaram muito caro, principalmente pelo incremento dos encargos de uma dívida que ainda imporá por muito tempo restrições ao manejo flexível do orçamento público e às opções de política dos futuros presidentes. As próprias políticas de câmbio e de juros adotadas pelo governo FHC limitaram essa flexibilidade em outras áreas e deixaram o Brasil mais vulnerável às oscilações financeiras internacionais (SAMUELS, 2003, p. 829).

Do mesmo modo, Coutinho (2002, p. 197) considera que a sustentação do desenvolvimento se tornou estruturalmente muito difícil, devido às necessidades de financiamento dos déficits fiscal e de transações correntes com o exterior e à vulnerabilidade da política econômica e da economia brasileira às expectativas dos mercados financeiros. O autor destaca também a falta de congruência entre as políticas macroeconômica e industrial em um cenário em que o regime macroeconômico era considerado maligno³⁰⁹:

³⁰⁸ Em 2000, o Brasil cresceu 4,3% (COUTO; ABRUCIO, 2003, p. 295).

³⁰⁹ Coutinho (2002, p. 194) define regime macroeconômico benigno como aquele em que as taxas de juros são baixas e o câmbio é subapreciado. Em contraposição, o regime macroeconômico maligno conta com taxas

(...) quando compatíveis, **as políticas macroeconômica e industrial se auto-reforçam positivamente**. Sob regimes macroeconômicos benignos, não só a política industrial funciona com eficácia, mas é também fator-chave de reforço da política macro. O contrário se dá no caso de regimes malignos. Nestes, a política industrial enfrenta sérias dificuldades. Por isso **é fundamental a busca de compatibilidade**. No caso do Brasil, isto significa que **a cúpula do governo, e especialmente a área econômica – Ministério da Fazenda e Banco Central –, precisa, mais do que compreender, praticar a compatibilização das duas políticas**, encontrando soluções razoáveis para as opções que envolvem conflito, especialmente no plano fiscal. Isto para viabilizar a funcionalidade da política industrial e, a partir dela, extrair as vantagens de reforço para a benignidade do próprio regime macroeconômico” (COUTINHO, 2002, p. 196 – grifos meus).

Coutinho e Sarti (2003, pp. 333-334) alertam que a política industrial pode contribuir para o cenário macroeconômico se tornar mais favorável, pois a competitividade industrial colabora para a geração de superávits comerciais que diminuem a restrição externa ao crescimento. Pode-se estabelecer um ciclo virtuoso com a redução da taxa real de juros, o aumento das receitas e a redução da relação dívida/PIB. No entanto, não há dúvida de que a perspectiva de promover a conciliação entre a política industrial e a política macroeconômica não esteve presente em nenhum dos dois mandatos de FHC³¹⁰.

Diniz (2003) e Couto e Abrucio (2003) destacam que a crise no final do primeiro mandato e começo do segundo mais favoreceu o predomínio das diretrizes do Ministério da Fazenda/Bacen do que permitiu o questionamento do modelo macroeconômico e/ou a afirmação de um projeto de política industrial. Lembre-se que importantes representantes do liberal-desenvolvimentismo haviam sido fortemente atingidos pelas denúncias de favorecimento nas privatizações das teles e saíram do governo. Vale notar também que os representantes desta corrente questionavam as bases da política macroeconômica, mas não apresentavam nem tentavam articular um projeto de política industrial.

O comparecimento de Luiz Carlos no Senado para explicar as insinuações contidas no episódio dos ‘grampos’ abriu espaço para muitas críticas, vinda de senadores formalmente pertencentes à base de sustentação do governo. Pouca defesa mesmo por parte de líderes governistas (...) Resultado: demissão de Luiz Carlos, José Roberto e de André Lara Resende, apesar dos apelos meus e de Malan para que não o fizessem, pois a saída dos três poderia convalidar as acusações, como se

de juros altas, com taxas de câmbio sobrevalorizadas e nocivas à produção doméstica e à competitividade exportadora do país.

³¹⁰ No segundo capítulo, enfatizamos que esta compatibilização também não ocorreu no governo Collor.

houvesse algo a esconder (...) Na antevéspera do Natal recebi André em minha casa em São Paulo. André, antigo batalhador por modificações mais profundas na política cambial e monetária, opinou que chegara a hora de nomear Chico Lopes, pois Gustavo não cedia. **Pedi a André que ajudasse, juntamente com José Roberto Mendonça de Barros, mesmo estando fora do governo, na formulação de um novo Ministério, que ‘seria’ da produção e se transformou em ‘do desenvolvimento’ entregue a Celso Lafer.** (CARDOSO, 2006, pp. 405-406 – grifos meus).

O Ministério do Desenvolvimento foi criado sob a influência dos já fragilizados liberais-desenvolvimentistas e com pouco respaldo para ser um contraponto à lógica macroeconômica. Soma-se a isso o contexto macroeconômico adverso que, em vez de levar ao questionamento da política implementada, fortalecia a Fazenda/Bacen.

A escolha pela Fazenda e a “blindagem” de Malan implicaram duras críticas por parte dos aliados. A base partidária de FHC – principalmente o PFL, o PMDB e o próprio PSDB – não poupou o governo em um momento de queda da popularidade do presidente, que estava no início do seu segundo mandato³¹¹. Inocêncio de Oliveira, do PFL, declarava: “Está na hora do Ministro Malan flexibilizar a economia. Ele recebe ordens. Se o presidente mandar, mandou”. O PMDB também não se mostrava menos insatisfeito. Michel Temer dizia: “É preciso redirecionar a política econômica. O Plano Real não serve de desculpa para nada”. Mesmo fora do governo, Luiz Carlos Mendonça³¹² também não dava trégua: “O Plano Real foi exitoso, mas as pessoas não querem saber mais disso” (AS FLECHADAS de cupido, 1999, p. 46).

O conflito chegou ao ápice com a demissão do Ministro do Desenvolvimento, Clóvis Carvalho. Na reforma ministerial³¹³ promovida por FHC, em julho de 1999, Clóvis Carvalho substituiu Celso Lafer com o objetivo de dar maior visibilidade e poder a esse ministério, que incorporou a área de comércio exterior. A expectativa era de que se viabilizasse a ampliação das exportações e se apoiasse, de modo mais decisivo, as pequenas, médias e microempresas. Em setembro de 1999, no seminário promovido pelo PSDB e denominado “Desenvolvimento com estabilidade”, o então ministro fez um discurso em tom crítico à Fazenda e declarou: “Ajustes não podem ser entendidos como

³¹¹ Segundo pesquisa CNI-IBOPE, a aprovação de FHC, em julho de 1999, era de 26% (AS FLECHADAS de cupido, 1999, p.46).

³¹² Mendonça de Barros era Secretário para Assuntos Econômicos do PSDB.

³¹³ Saíram também Bresser Pereira (substituído por Ronaldo Sardenberg), Renan Calheiros (trocado por José Carlos Dias) e Francisco Turra (seguido por Pratini de Moraes).

camisa de força para iniciativas voltadas ao desenvolvimento. Dá, sim, para ousar mais, arriscar mais. **E o excesso de cautela, a essas alturas, será o outro nome para covardia**" (A ÚLTIMA vítima de Malan, 1999, grifos meus³¹⁴). Contrapondo-se a Clóvis Carvalho, Malan classificou de falso o debate entre os desenvolvimentistas e os que estariam mais preocupados com a estabilidade e afirmou: "Crescimento depende de horizonte de tempo, de estabilidade e de inflação sob controle (...) Não somos mercadores de ilusão" (CLÓVIS cobra mudanças, e Malan prega austeridade, 1999, p. A4). As declarações de Clóvis Carvalho resultaram na sua substituição por Alcides Tápias. O episódio evidenciou o poder da Fazenda e a fragilidade do ministério do desenvolvimento no seio do governo e demonstrou estarem os rumos da política econômica sob a custódia deste ministério.

Nesse sentido, Couto e Abrucio (2003) destacam a opção de Fernando Henrique Cardoso pelo insulamento do núcleo duro da política econômica. Observe-se que, desde o ingresso, ainda no governo Itamar, de Fernando Henrique no Ministério da Fazenda, essa foi a estratégia adotada para alcançar e manter a estabilização.

A área econômica foi o núcleo central do *insulamento burocrático*, e a ela o presidente delegou funções e poderes extraordinários de autonomia e capacidade de interferir em outros setores – um bom exemplo disso foi a efetividade da Secretaria do Tesouro Nacional no controle das despesas públicas de todo o gabinete ministerial; outro foi a ocupação de diversos postos estratégicos por pessoas fortemente ligadas ao ideário da equipe econômica. (COUTO; ABRUCIO, 2003, p. 291)

Para Mettenheim (2003), o governo de FHC promoveu um deslocamento do modelo de desenvolvimento baseado no Estado para outro pautado na relação entre as forças de mercado e a regulação governamental, no qual as agências reguladoras eram os atores estratégicos. Diniz (2002, p. 247) também destaca que este novo regime de incentivos e regulações implicou a ruptura com a ordem anterior. Considera que o Estado aumentou sua autonomia em relação à sociedade e ao sistema representativo e estreitou vínculos com a nova ordem internacional. Mettenheim (2003) avalia que a mudança neste padrão tinha como objetivo reduzir os gastos federais, diminuir o custo dos serviços básicos e modernizar a infraestrutura. Alerta, no entanto, para o fato de os investimentos estrangeiros, um dos sustentáculos do plano, terem caído de um pico de US\$33 bilhões, em 1999, para algo em torno de US\$16 bilhões, em 2002. Caracteriza a segunda gestão de FHC como de

³¹⁴ Disponível em: http://www.istoe.com.br/reportagens/33717_A+ULTIMA+VITIMA+DE+MALAN. Acesso em: 12/02/11.

contínuos ajustamentos aos choques por meio da desvalorização cambial (METTENHEIM, 2003, p. 257). O fato é que os resultados econômicos do período 1999-2002 não foram muito virtuosos. A taxa de crescimento média do PIB foi de 1,7%; o desemprego atingiu 7,7%; e a dívida líquida do setor público atingiu 56,9% do PIB, em 2002 (Apud CARNEIRO, 2003, p. 133).

Não podemos nos esquecer de que a perspectiva de priorizar os resultados macroeconômicos se insere na lógica mais ampla que caracterizou as políticas econômicas e de desenvolvimento na América Latina, nos anos 1990. Para Arbix, os governos contentaram-se com a administração da macroeconomia, sendo que o ajuste fiscal e a flexibilização do comércio internacional foram as panaceias do período. As dimensões da política, da produção e do lugar do Estado no desenvolvimento foram negligenciadas, predominando a crítica ao desenvolvimentismo, sem que se articulasse um novo sistema substitutivo e se estabelecesse o diálogo e a articulação com os agentes econômicos e sociais (ARBIX, 2002, p. 13).

Para reforçar e legitimar esta lógica, contamos ainda com o comportamento do empresariado brasileiro que se resignou diante do cenário de instabilidade financeira, vulnerabilidade externa e ausência de desenvolvimento econômico³¹⁵. Bresser Pereira e Diniz (2009) afirmam que esta classe não havia estabelecido uma crítica consistente e formulado uma proposta alternativa para a política macroeconômica do país: “(...) os empresários não estavam preparados para os novos tempos, principalmente para fazer a crítica da política macroeconômica, na medida em que estavam, até então, concentrados nos problemas específicos de política comercial e industrial (BRESSER PEREIRA; DINIZ, 2009, p. 92). Além disso, de modo geral, opuseram-se à candidatura do PT, nas eleições de 2002. Para os autores, o caráter sindical e de esquerda do governo do PT leva a burguesia brasileira e os setores mais conservadores e globalistas a se sentirem fora do poder.

Vivem, assim, uma contradição que sempre caracterizou a burguesia industrial brasileira: identificam-se com governos nacionalistas porque se sentem mais fortes então, mas insistem em suas perspectivas liberal e internacionalista que os aproxima do capitalismo dominante (BRESSER PEREIRA; DINIZ, 2009, p. 99).

³¹⁵ A exceção a esta lógica era o Instituto de Estudos para Desenvolvimento Industrial (IEDI), que não é uma associação empresarial e, neste sentido, não tem caráter representativo.

5.2 - A POLÍTICA INDUSTRIAL DO SEGUNDO GOVERNO FHC

Folha - A impressão que dá é que o governo não tem um **projeto de desenvolvimento...**

Tápias - Tem e ele se chama **Plano Plurianual de Investimentos, PPA**, um mapeamento completo das oportunidades de negócio que existem no país. O empresário tem que gastar algum tempo lendo isso. **Aí a gente senta ao redor de uma mesa, conversa e decide onde vai investir.** Nós não vamos escolher o que o **empresário** deve fazer. Ele **é que têm que escolher qual é o setor que merece investimento** (PRIVATIZAÇÃO terá novo modelo, diz Tápias. *Folha de S. Paulo*, 25/12/1999 – grifos meus)

Não há forma mais adequada de iniciar a análise da política industrial do segundo governo Fernando Henrique do que citando esse trecho da entrevista concedida pelo então Ministro do Desenvolvimento, Alcides Tápias, à *Folha de S. Paulo*. As palavras do ministro são emblemáticas e merecem atenção por demonstrarem claramente a ausência de um projeto estruturado de política industrial, bem como de uma estratégia de desenvolvimento. Embora importante por definir os programas e projetos para cada pasta por um período de quatro anos, o PPA é, fundamentalmente, um instrumento de planejamento orçamentário. Não configura, portanto, uma estratégia de política de desenvolvimento ou industrial. Outro aspecto a salientar diz respeito à ideia de que o governo não deveria direcionar o investimento e de que bastava “sentar ao redor de uma mesa” para decidir onde investir. O fato de essa perspectiva partir do ministro do Desenvolvimento e não da área macroeconômica do governo demonstra o “enquadramento” sofrido por este ministério. A falta de projeto e o pouco apreço pela coordenação entre as políticas macroeconômica, industrial, tecnológica e de comércio exterior evidenciam-se claramente.

Por outro lado, durante sua gestão, Tápias buscou colaborar com a implementação da reforma tributária, bem como implementar medidas que desonerassem as exportações. Não obteve sucesso na concretização da meta firmada, durante a campanha à reeleição de FHC, de fazer as exportações atingirem US\$ 100 bilhões³¹⁶. Também não protagonizou divergências públicas com a Fazenda, mas foi constantemente cerceado. Conseguiu até barrar o projeto de Malan de reduzir o imposto de importação para bens de informática e telecomunicações, mas fracassou na tentativa de manter sob o controle da Câmara de

³¹⁶ Em 2000, as exportações foram de US\$ 55 bilhões (AMARAL diz que desafio é ampliar as exportações, 2001, p. B1)

Comércio Exterior (Camex), órgão do Ministério do Desenvolvimento, os impostos de importação e exportação, cuja regulamentação ficou na Receita Federal. Pretendia que esses impostos financiassem políticas definidas no seu ministério (OS EMBATES de Tápias à frente do Ministério, 2001, p. B3). Entrou em choque com Everardo Maciel, Secretário da Receita Federal, por este negar-se a ampliar o ressarcimento de impostos aos exportadores (DISPUTA com Receita tira Tápias do governo, 2001, p. B1). Pediu demissão e foi substituído por Sérgio Amaral, diplomata amigo de Malan, que compartilhava de seus pressupostos e assumiu o posto, minimizando o papel do Ministério do Desenvolvimento: “O Ministério do Desenvolvimento é uma área de articulação. Depende de atividades de vários ministérios, como o da **Fazenda**, das Relações Exteriores, da Agricultura, da Ciência e Tecnologia e do Planejamento. Vou buscar trabalhar com este espírito” (AMARAL diz que desafio é ampliar as exportações, 2001, p. B1 – grifos meus). Assim, enterra-se qualquer perspectiva minimamente favorável à retomada do desenvolvimento.

Vimos que a criação do Ministério do Desenvolvimento e as mudanças na política cambial não foram suficientes para se avançar na estruturação e coordenação seja de uma política industrial, seja de uma política de desenvolvimento. Até mesmo a ampliação das exportações sofria entraves. Houve, contudo, alguns avanços no desenho de uma política de desenvolvimento tecnológico.

Entre os anos de 2000 e 2001, criaram-se dezesseis fundos setoriais para o incentivo à inovação tecnológica, sendo catorze deles de natureza setorial e dois transversais³¹⁷. À exceção do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), administrado pelo Ministério das Comunicações, todos compunham o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) coordenado pela Finep (GUIMARÃES, 2008, p. 189).

Guimarães (2008) relata que os fundos contavam com recursos assegurados por lei e provenientes de diversas fontes. Eram geridos por comitês gestores compostos por representantes de ministérios, das agências reguladoras, da comunidade científica e do setor

³¹⁷ São eles: Fundo Setorial de Petróleo e Gás, Fundo Setorial de Energia, Fundo Setorial de Recursos Hídricos, Fundo Setorial de Transportes Terrestres, Fundo Setorial Mineral, Fundo Setorial Espacial, Fundo Setorial de Tecnologia da Informação, Fundo Setorial de Agronegócio, Fundo Setorial de Biotecnologia, Fundo Setorial de Saúde, Fundo para o Setor Aeronáutico e Fundo para o Setor de Transporte Aquaviário e de Construção Naval, Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações, Fundo Verde-Amarelo e Fundo de Infraestrutura (Apud GUIMARÃES, 2008, p. 189).

empresarial. No entanto, contaram com problemas como a segmentação, a dispersão, a ausência de coordenação, a falta de uniformidade nos procedimentos adotados e a pouca integração com as diretrizes do governo. De acordo com Guimarães (2008), um dos maiores problemas relacionava-se à política fiscal do governo. O fato de a receita dos fundos ter caráter vinculado não significava dispor necessariamente da oferta de recursos para a realização das despesas, pois estas eram constantemente contingenciadas. Observemos o caso do Fundo de infraestrutura, cuja receita prevista para 2001 foi de R\$ 138,6 milhões. Desse total, R\$ 80,8 milhões foram autorizados, R\$ 74,1 milhões empenhados e R\$ 71,8 milhões efetivamente desembolsados (Apud MARQUES, 2008, p. 228).

Esse processo de constituição dos fundos setoriais ao longo de 2000 e 2001 revela, sem dúvida, um momento político bastante favorável do ponto de vista das preocupações com o desenvolvimento tecnológico do país. Contudo, a evolução subsequente explicitaria que os ganhos obtidos com a vinculação de receitas da União aos fundos setoriais não estavam inteiramente consolidados, frustrando parcialmente as expectativas relativas à expansão dos recursos destinados ao financiamento das atividades científicas, tecnológicas e de inovação (GUIMARÃES, 2008, p. 189).

Houve ainda a ampliação de incentivos fiscais à P&D e à inovação, por meio das leis 10.637/2002 e 10.332/2002. A primeira previa subvenção econômica de até 50% do total de investimentos de custeio para a execução do Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) e do Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário (PDTA). A segunda concedia incentivos fiscais e de subvenção à Inovação Tecnológica³¹⁸ (GUIMARÃES, 2008, pp. 223-227).

Não se pode negar que a criação desses incentivos constituiu um avanço para a política de inovação do país, ainda mais se considerarmos que, desde a Lei 8.661/93, que instituiu o PDTI, nenhuma outra iniciativa sistemática havia sido implementada. Contudo, deve-se notar a fragmentação e a desarticulação que permearam tais iniciativas, bem como os limites impostos pelas restrições orçamentárias.

³¹⁸ A inovação tecnológica era definida como “a concepção de novo produto ou processo de fabricação, bem como a agregação de novas funcionalidades ou características ao produto ou processo que implique melhorias incrementais e efetivo ganho de qualidade ou produtividade, resultando maior competitividade no mercado” (Apud GUIMARÃES, 2008, p. 226)

A já mencionada falta de articulação com a política industrial e a fragilidade desta última tornaram a iniciativa incipiente. De modo geral, a política industrial do período foi marcada pela continuidade em relação ao primeiro mandato de FHC. Não se lançou uma nova estratégia de política industrial, manteve-se o regime automotriz e a guerra fiscal entre os estados não cessou.

No plano da política regional, é importante sublinhar que a ausência de uma política industrial federal abriu o caminho para a guerra fiscal. Os estados brasileiros passaram a atuar como agentes autônomos, na tentativa de usar a isenção do ICMS como alavanca de atração dos investimentos privados (COUTINHO, 2002, p. 200).

Coutinho (2002) acredita que, se articuladas, as políticas industrial e tecnológica podem contribuir de maneira decisiva para a concretização de políticas macroeconômicas benignas. O autor argumenta ser fundamental a inovação para assegurar a flexibilidade e a adequabilidade às exigências do mercado. Considera fundamental superar a desconexão entre as estratégias empresariais e as atividades de P&D. Vimos que, na era FHC, estes aspectos não estiveram presentes.

Para compreender essa ausência, devemos recorrer a algumas das importantes formulações de Diniz (2002). A autora destaca que o empresariado nacional não contou com uma instância superior capaz de articular interesses, transpor as clivagens setoriais e ser porta-voz da classe empresarial como um todo. Esta característica dificultou a articulação de plataformas políticas de maior amplitude e abrangência. Somam-se a isso aspectos já mencionados no capítulo anterior, quais sejam, a utilização abusiva de Medidas Provisórias (entre edições e reedições, chegaram a cinco mil) e a convivência entre o estilo tecnocrático de gestão (concentração de poder na Fazenda/Bacen) e as formas não institucionais de acesso aos núcleos decisórios centrais:

(...) os cursos de ação privilegiados, mediante a **centralização do processo decisório no Executivo**, a **ausência de política industrial**, a **eliminação dos espaços de negociação dentro da burocracia estatal** e a **inobservância das regras constitucionais** agravaram uma das principais debilidades da democracia no Brasil, qual seja, a **insuficiência** dos mecanismos de *accountability*. (DINIZ, 2002, p. 253 – grifos meus)

Lembre-se que, segundo Diniz (2002), o empresariado deixou de ser o protagonista e a nova ordem econômica passou a ser comandada pelas corporações multinacionais. A autora considera que somente uma fração muito restrita do empresariado local, em geral

associada aos grandes conglomerados, tinha condições de participar dessa estrutura. Afirmar ter sido substituído o conceito de empresa nacional pelo de empresa brasileira, sendo esta a que se instala, investe, produz e cria empregos no país. No próximo item, veremos ter sido esta também a perspectiva adotada pelo BNDES para concessão de financiamentos. O Banco pouco atuou no sentido de incentivar setores com alto potencial tecnológico ou de se articular para a estruturação de uma política de desenvolvimento. O Plano Estratégico 2000-2005, que será analisado no próximo item, demonstra claramente tal perspectiva.

5.3 - O BNDES NO SEGUNDO GOVERNO FHC

O país nos convoca a grandes desafios: o combate aos desníveis regionais e sociais, a melhoria da qualidade de vida da infraestrutura social, o aumento das exportações, a reestruturação industrial para assegurar o aumento da produtividade, a modernização e a competitividade da economia brasileira, a ampliação do acesso ao crédito para pequenas e médias empresas, a continuidade do processo de reforma do Estado (BNDES, Plano Estratégico 2000-2005, 2000, p. 3)

No capítulo anterior, vimos o papel estratégico desempenhado pelo BNDES na política de estabilização. O Banco implementou programas importantes (privatizações, estímulos às exportações e geração de empregos) para a sustentação desta política. Por outro lado, percebemos sua incapacidade de pautar a agenda governamental, fortalecendo a política industrial e fomentando uma estratégia de desenvolvimento. Neste capítulo, notamos que o cenário político-econômico se mostrou adverso à afirmação da política industrial e à articulação de uma política de desenvolvimento. O insulamento da Fazenda/Bacen persistiu, a lógica fiscalista não cedeu, o Ministério do Desenvolvimento foi um ator fraco e o empresariado não construiu uma plataforma de oposição sistemática à política macroeconômica, bem como não viabilizou uma estratégia coerente de política industrial. Nesse cenário complexo, é importante investigar o papel do BNDES. Como a formulação de uma política de desenvolvimento tecnológico o impactou? Quais foram as proposições do Banco? Seus programas permaneceram atrelados à política de estabilização?

5.3.1 - O PLANO ESTRATÉGICO 2000-2005

Este documento define os caminhos que devemos seguir (...) estabeleceu-se a Visão 2005 – conjunto integrado de dimensões que expressam os objetivos a serem atingidos pelo BNDES nos próximos anos – e uma agenda de mudança – o que devemos fazer para atingir nossos objetivos (Declaração de Francisco Gros na apresentação do Plano Estratégico 2000-2005, 2000, p. 3)

Antes de analisar o Plano Estratégico 2000-2005, devemos nos recordar que, no período 1995-1999, o BNDES não contou com este instrumento de planejamento, sendo o último o de 1991-1994. Foram anunciadas diretrizes, para 1995-1998, que não constituíram um Plano. Francisco Gros, que assume a presidência do Banco em fevereiro de 2000, relata que a formulação de um plano estratégico consistiu uma das suas primeiras tarefas. Segundo Gros, “foi um trabalho fecundo no qual esteve envolvida, ao longo do ano, toda a Alta Administração desta Casa” (Relatório do BNDES, 2000, p. 7). O Banco inclui a variável “social” em sua missão, que foi reformulada e definida como: “Promover o desenvolvimento do país, elevando a competitividade da economia brasileira, priorizando tanto a redução de desigualdades sociais e regionais quanto a manutenção e geração de empregos” (Relatório do BNDES, 2000, p. 17).

Após a elaboração do documento, iniciou-se o processo de planejamento estratégico, que se estendeu pelos primeiros meses de 2001 e envolveu dirigentes, executivos e grupos de trabalho organizados, segundo as dimensões estratégicas fixadas pelo Plano. O objetivo era desenvolver medidas e ações necessárias à implementação de uma “Agenda de Mudanças” (Relatório do BNDES, 2000, p. 7). Alguns aspectos devem ser destacados no Plano Estratégico 2000-2005. O primeiro diz respeito à diferença entre este e os primeiros³¹⁹. Referimo-nos mais ao modo como foram definidos do que ao seu conteúdo. As palavras de Gros, no relatório de 2000, deixam claro que, ao contrário dos demais, este último contou com diretrizes firmadas, prioritariamente, pela cúpula do BNDES. Posteriormente, seus técnicos foram incorporados ao processo para que a adesão acontecesse e se implementasse a “Agenda de Mudanças”.

A ênfase do Plano no desenvolvimento do mercado de capitais demonstra claramente essa característica. O fortalecimento desse setor foi considerado decisivo para

³¹⁹ São eles: Plano Estratégico 1985-1988; Plano Estratégico 1988-1990; e Plano Estratégico 1991-1994.

que se atingissem as metas estabelecidas. Ao assumir o comando do BNDES, Francisco Gros enfatizou e citou diversas vezes esse aspecto: “São processos fundamentais para o futuro do país. As empresas foram criadas numa realidade de país fechado. Se elas não conseguirem criar empresas numa escala de competição mundial, não serão competitivas” (GROS quer abertura de empresa nacional, 2000, p. A5). Evidencia-se, portanto, o caráter *top down* do Plano Estratégico 2000-2005.

É importante lembrar que a introdução, no BNDES³²⁰, do método de planejamento estratégico partiu dos seus técnicos, sendo a elaboração dos planos uma consequência deste processo. É claro que a cúpula estava envolvida, mas havia, sobretudo, o comprometimento do seu corpo técnico. Neste sentido, ao longo deste trabalho, destacamos diretrizes importantes, presentes nos planos 1988-1990 e 1991-1992, que não se efetivaram por razões alheias à lógica interna do Banco. É o caso, por exemplo, da prioridade atribuída, nestes documentos, à capacitação tecnológica e ao incentivo à P&D. Estes aspectos tornaram-se secundários diante do direcionamento da instituição para o cumprimento dos objetivos da estabilização. Vale recordar também que o Plano Estratégico 1991-1994 tinha como parâmetro a política industrial do governo Collor (que não se efetivou), e não o plano de estabilização desse governo.

Ao analisarmos o Plano Estratégico 2000-2005, notamos que não se introduzem novidades às ações do BNDES. Os sete setores destacados já eram priorizados, desde o primeiro governo FHC. Vejamos:

1-) Modernização dos setores produtivos

Esta diretriz determinava que o BNDES apoiaria o processo de reestruturação nos setores em que as empresas brasileiras eram competitivas, quais sejam, petroquímica, papel/celulose, mineração e metalurgia (Relatório do BNDES, 2000, p. 20). Visava-se à modernização das cadeias produtivas e de seus elos a fim de dotá-las de padrões internacionais de competitividade, estimulando a transformação das empresas brasileiras em competidores globais (BNDES, Plano Estratégico 2000-2005, 2000, pp. 11 e 18).

³²⁰ No segundo capítulo, destacamos que a consultoria externa contratada pelo Banco chegou a elogiá-lo por se organizar de acordo com padrões internacionais.

2-) Infraestrutura

Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento foram definidos como parâmetro para os investimentos em transporte, energia e telecomunicações. Considerava-se fundamental investir neste setor para reduzir o “custo Brasil” e os “desequilíbrios regionais”.

3-) Exportação

Estabelece-se que o Banco deveria apoiar a comercialização de produtos e o fortalecimento de toda a cadeia produtiva, a fim aumentar a competitividade do produto nacional e a base de empresas exportadoras. Pretendia-se que o BNDES-Exim dobrasse até 2005 sua participação no total de desembolsos, chegando a 25%³²¹.

4-) Desenvolvimento social

Determina-se que os investimentos se destinariam à infraestrutura urbana (saneamento e transporte urbano de massa), serviços sociais básicos (saúde e educação), modernização da gestão pública e manutenção e geração de oportunidades de trabalho e renda. Pretendia-se que os desembolsos aumentassem de 4% do total para 17% até 2005³²².

5-) Micro, Pequenas e Médias empresas

Esta diretriz visava a ampliação do apoio a este segmento por meio da criação de novos produtos, da introdução de novos canais de distribuição e da adoção de novos procedimentos.

6-) Ação regional

O objetivo era elevar a participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através do financiamento aos “projetos estruturantes” e às empresas de menor porte.

7-) Privatização

Os processos de privatização eram vistos como forma de o BNDES contribuir para o aumento da eficiência da economia, para a expansão da oferta de serviços públicos e para a modernização do Estado (Relatório do BNDES, 2000, p. 20)

Percebe-se que o Plano apenas sistematizou e sedimentou as diretrizes já adotadas pela instituição, no período 1995-1998, quando, conforme vimos, o BNDES atuou de forma

³²¹ Em 2005, os desembolsos do BNDES alcançaram 30% (US\$ 5,86 bilhões) do total desembolsado pela instituição, que atingiu R\$ 47,1 bilhões (Relatório do BNDES, 2005, p. 148).

³²² Em 2005, as liberações para a área social foram de R\$ 718 milhões e corresponderam a 1,52% do total desembolsado pelo Banco (Relatório do BNDES, 2005, p. 161). Percebe-se claramente que esta área não se consolidou como prioridade da instituição.

fundamentalmente compensatória à política de estabilização. Ao contrário dos demais, não se parte de um projeto de política industrial ou de uma estratégia de desenvolvimento. A Integração Competitiva não é sequer mencionada e também não há a pretensão de traçar diretrizes que permitam estruturar um projeto de política industrial ou uma estratégia de desenvolvimento. Isso fica claro desde o primeiro item do plano, quando se afirma que o apoio do BNDES se direcionaria para os setores já competitivos: petroquímica, papel/celulose, mineração e metalurgia. É preciso lembrar que o Banco sempre apoiou a indústria de transformação, sendo este um segmento já consolidado e competitivo. Do ponto de vista de uma estratégia para o setor, busca-se incentivar a internacionalização das empresas brasileiras competitivas. Em contraposição à prioridade que se quer atribuir à indústria de transformação, nota-se a ausência de qualquer referência à capacitação tecnológica e aos setores intensivos em tecnologia.

Neste último ponto, dois aspectos se destacam. O primeiro refere-se ao objetivo de ampliar as exportações. A perspectiva de não priorizar setores intensivos em tecnologia dificulta a realização desta meta, bem como obstaculiza o crescimento contínuo e consistente do valor das exportações. O outro diz respeito ao fato de o governo ter avançado na definição de uma política tecnológica e criado mecanismos para incentivar este setor. Lembrem-se os já discutidos incentivos fiscais e fundos setoriais para inovação. Contudo, não há a perspectiva de coordenar estas ações, ainda incipientes, com iniciativas semelhantes (os fundos setoriais para pequenas empresas de base tecnológica, por exemplo) empreendidas pelo BNDES.

Por fim, o “foco no cliente”, a “valorização das pessoas” e a “gestão do conhecimento” também seriam essenciais para a realização dos objetivos do Plano Estratégico³²³. Pretendia-se que os desembolsos alcançassem R\$ 30 bilhões e, em 2005, eles chegaram a R\$ 47, 1 bilhões.

³²³ Vale lembrar que a perspectiva “foco no cliente” era propagada desde 1988. Não se pode deixar de notar a tendência de o BNDES incorporar os jargões modernos da administração.

5.3.2 - AS PRIORIDADES DO BNDES

No capítulo anterior, vimos que o Banco equacionou o problema relacionado à composição do seu *funding*, formado por: retorno das aplicações, monetização de ativos, captação externa, recursos do Tesouro e FAT³²⁴. Destes, o retorno das aplicações compunha a maior parte dos recursos do Banco³²⁵. Ao longo dos anos 1999-2002, os desembolsos do BNDES cresceram substancialmente. Apesar da crise cambial que afetou o país em 1999, o BNDES desembolsou R\$ 19,97 bilhões, valor um pouco maior do que o alcançado no ano anterior³²⁶. No entanto, os recursos destinados aos projetos do setor público caíram de 10% (em 1998) para 3% (em 1999), devido ao contingenciamento estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional (Relatório do BNDES, 1999, p. 17). Em 2000, os desembolsos aumentaram para R\$ 23,39 bilhões e, no ano seguinte, alcançaram R\$ 25,6 bilhões. Em 2002, atingiram o recorde de R\$ 38,1 bilhões, devido, fundamentalmente, ao recebimento de recursos (R\$ 6,9 bilhões) do Tesouro Nacional com o objetivo de garantir investimentos no setor elétrico³²⁷.

O primeiro aspecto a destacar diz respeito à ideia presente, no relatório de 1999, de que o BNDES manteve a filosofia de adequar-se “às demandas de um mercado cada vez mais globalizado” (Relatório do BNDES, 1999, p. 8). Essa perspectiva chama atenção, pois, em tese, os bancos de desenvolvimento devem ter funções mais de estímulo, fomento e direcionamento da economia do que de adequação a ela. Em 2001, o superintendente da área de logística, telecomunicações e complexos eletrônicos corrobora esta perspectiva ao afirmar:

Esperamos atuar mais de acordo com a demanda do mercado e atender melhor as empresas que tenham plano de investimento. Isso tudo articulando o setor produtivo e o sistema financeiro para que possamos dar conta dos investimentos necessários para dotar a economia brasileira de maior competitividade. Para isso é preciso que haja bons projetos, tanto para o mercado interno como para exportação. É exatamente a área de infraestrutura que dá condições para que a economia seja competitiva, pois ela engloba os setores de energia, telecomunicações, logística (sistemas terrestres e marítimos, além de

³²⁴ Em 2002, a monetização de ativos correspondia a 11%, recursos do Tesouro 18%, FAT 11% e retorno dos investimentos 60% (Relatório do BNDES, 2002, p. 66).

³²⁵ As principais fontes de recursos são o Fundo de Amparo ao Trabalhador, o PIS/Pasep, a captação externa, as operações com o Tesouro Nacional e o patrimônio líquido.

³²⁶ Em 1998, os desembolsos foram de R\$ 18,9 bilhões.

³²⁷ Adiante, abordaremos a questão da crise do setor elétrico.

portos), complexo eletrônico, etc. (A NOVA lógica do BNDES, 2001, p. 39 – grifos meus)

Esta lógica corrobora a primeira diretriz do Plano Estratégico 2000-2005, na qual se afirma que o Banco apoiaria os processos de reestruturação nos setores em que as empresas brasileiras já eram competitivas. O fato de esta ideia ser anterior ao próprio Plano (ela aparece no relatório de 1999), apenas confirma o exposto no item anterior, isto é, o Plano Estratégico 2000-2005 somente sedimentou as diretrizes já presentes na instituição.

Há também a preocupação com a retomada do ciclo de desenvolvimento da economia brasileira. Neste sentido, o BNDES destaca sua participação na execução do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, cujos objetivos eram:

(...) a identificação de oportunidades de investimentos públicos e/ou privados em setores considerados essenciais para o desenvolvimento sustentável do país: infraestrutura econômica (transporte, energia e telecomunicações), desenvolvimento social (saúde, educação, habitação e saneamento), informação e conhecimento e meio ambiente (Relatório do BNDES, 1999, p. 14).

Os estudos foram realizados por um consórcio de empresas privadas vencedor de licitação e visavam contribuir para a elaboração do Plano Plurianual 2000-2003 (Avança Brasil), além de permitir a retomada do planejamento de longo prazo do governo federal. Orientariam também os investimentos em infraestrutura a serem efetuados pelo Banco. Para cada eixo, foram identificados os principais obstáculos ao seu desenvolvimento e à sua integração e propôs-se um total de R\$ 165 bilhões em investimentos para o período 2000-2007 (Relatório do BNDES, 1999, p. 14). O colapso do setor energético, em 2001, permitiu que se evidenciasse a insuficiência de investimentos em infraestrutura. A identificação dos gargalos estruturais, por parte do BNDES, não fomentou ações do governo para saná-los antes da eclosão da crise. No cenário de retração fiscal, isto não era prioridade e o Banco, embora tenha definido os eixos estratégicos, não foi capaz de impulsionar, junto a outros atores relevantes – como, por exemplo, o Ministério do Planejamento e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – a entrada do tema na agenda governamental. Lembre-se que as crises econômicas e o contexto macroeconômico adverso fortaleciam a Fazenda/Bacen.

Nos anos 1999-2002, a preocupação com o social permaneceu. Vimos que esta perspectiva foi estabelecida no primeiro governo FHC e constituiu uma importante

característica do Banco, no período. A instituição continuou oferecendo taxas de juros mais baixas para projetos que contemplassem programas de investimento em capital humano, tais como educação, saneamento básico, medicina preventiva e curativa e nutrição. Além disso, financiaram-se projetos na área de saúde, educação, microcréditos, agricultura familiar, modernização da administração tributária, desenvolvimento local e urbano e cidadania. Em 1999, os desembolsos para investimentos sociais alcançaram R\$ 952,62 milhões, sendo o segmento de agricultura familiar o maior contemplado com R\$ 213,78 milhões. Com o Fundo Social, realizaram-se operações, no valor de R\$ 41,91 milhões, não reembolsáveis de apoio à infância e à adolescência em situação de risco. Do total desembolsado para a área social, 93% constituíam financiamentos e 7% recursos não reembolsáveis (Relatório do BNDES, 1999, pp. 20-31). No ano seguinte, os desembolsos cresceram para R\$ 1,1 bilhão e o segmento de agricultura familiar, novamente, foi o que recebeu o maior montante (R\$ 303,97 milhões). Em 2001, as liberações para a área social mantiveram-se em R\$ 1,1 bilhão³²⁸ e, no ano seguinte, cresceram para R\$ 1,5 bilhão.

No capítulo anterior, vimos que a criação, em 1997, do BNDES-Exim foi decisiva para a ampliação das exportações. Em 1999, elas permaneceram como prioridade, mas os financiamentos apresentaram pequena queda. Reduziram-se de US\$ 2,4 bilhões em 1998 para US\$ 2,1 bilhões (Relatório do BNDES, 1999, p. 23). Em 2000, os desembolsos cresceram substancialmente e alcançaram US\$ 3,1 bilhões, valor correspondente a 13,3% do total liberado pelo Banco no ano e a 5,6% do total exportado pelo país (Relatório do BNDES, 2000, p. 32). O ano de 2001 interrompe a sequência positiva, pois houve queda substantiva no valor desembolsado, que não passou de R\$ 2,6 bilhões (10,1% do total). O resultado negativo é atribuído à crise econômica que assolou a Argentina (Relatório do BNDES, 2001, p. 34). No ano seguinte, houve aumento substantivo do valor destinado às exportações, que obtiveram desembolsos de US\$ 3,9 bilhões. Já em termos percentuais não houve diferença, pois este valor correspondia a 10,2% do total desembolsado pelo Banco. De modo geral, os relatórios ressaltaram o fato de o BNDES apoiar a exportação de bens e serviços com maior valor agregado, entre os quais se destacaram o setor aeronáutico, os

³²⁸ Em 2001, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) firmou convênio de cooperação técnica com o BNDES, disponibilizando US\$ 5 milhões, não reembolsáveis, para o fortalecimento das microfinanças no Brasil. Segundo Beatriz Azeredo, responsável pela Área Social, a estratégia do BNDES consistia em desenvolver uma ampla rede estruturada e um ambiente propício ao microcrédito (DIVIDIR para multiplicar, 2001, p. 13)

serviços de engenharia e construção para projetos de infraestrutura na América Latina, trens metroviários, motores automotivos, ônibus e caminhões.

É necessário reconhecer o esforço do BNDES para incrementar as exportações, mas também não se pode ignorar o impacto da desvalorização cambial na melhoria dos resultados e o quanto ainda estavam distantes da meta de US\$ 100 bilhões de FHC. Em 1996, elas não passavam de US\$ 388,3 milhões e, no ano de 2002, atingiram US\$ 3,9 bilhões. Renato Baumann (2002, p. 112), no entanto, alerta para o fato de as grandes empresas absorverem mais de 90% do valor desembolsado pelo Banco³²⁹. Havia ainda os problemas estruturais que transpassavam as fronteiras da instituição, tais como a pauta de exportações pouco dinâmica, a dificuldade de articulação e de afirmação do Ministério do Desenvolvimento para o seu incremento, os problemas infraestruturais e a ausência de políticas públicas voltadas para a geração e difusão de progresso técnico. Adiante veremos que, apesar de o BNDES ter criado fundos para o incentivo às empresas emergentes de base tecnológica, essas iniciativas foram incipientes e o Banco pouco colaborou para a superação dessas limitações.

A incapacidade do Banco não pode ser dissociada da visão dos seus próprios dirigentes. Neste sentido, devemos destacar o motivo pelo qual o presidente do BNDES (Francisco Gros) considerava importante aumentar as exportações. A justificativa tem viés absolutamente liberalizante, pois Gros considerava ser necessário o incremento das exportações para que o Brasil pudesse ampliar a abertura da economia sem se tornar mais vulnerável:

(...) nosso apoio à exportação não decorre de uma visão mercantilista, de que precisamos exportar a qualquer custo e tudo o mais. Não, **nós precisamos abrir mais a economia brasileira para que ela se torne cada vez mais competitiva**. Para podermos abri-la sem um grau de volatilidade ou vulnerabilidade excessiva, **precisamos exportar mais** (BNDES, um novo perfil, 2000, p. 36 – grifos meus).

Em referência às pequenas e médias empresas, notamos que, desde o primeiro governo FHC, o BNDES pretendia ampliar o apoio ao segmento por ser gerador de emprego e também para democratizar o acesso ao crédito. No entanto, não se tinha clareza sobre qual seria a melhor forma de atuação. Em 1999, o Banco avança nesta definição e

³²⁹ Segundo Baumann (2002, p. 112), a prioridade atribuída ao ajuste fiscal prejudicou as exportações, pois, em 1999 e 2000, houve corte no orçamento do Proex.

implementa um conjunto de medidas para incrementar o seu apoio. A primeira foi a ampliação do Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (FGPC), instrumento complementar às garantias exigidas nos financiamentos com recursos do BNDES. Outra iniciativa foi a criação de um programa para estimular as instituições financeiras credenciadas para aplicarem recursos nas micro e pequenas empresas. O Banco premiava a instituição financeira com recursos adicionais, a cada R\$ 1 milhão por ela aplicado, aumentando o número de empresas que se enquadram neste segmento.

Participou também do Programa Brasil Empreendedor, criado pelo governo federal para estimular o desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas e implementou, em parceria com Confederação Nacional das Indústrias (CNI) e com as federações estaduais das indústrias, os Postos Avançados de Atendimento. O objetivo era orientar os empresários quanto aos produtos, condições de financiamento e encaminhamento do pedido. Além disso, adotou o critério Mercosul de classificação de porte de empresas, aumentando o número de empresas enquadradas (Relatório do BNDES, 1999, p. 28). Essas mudanças repercutiram na revista *Rumos do Desenvolvimento*, que noticiou:

O BNDES aumentou de 60% para 80% o limite de cobertura do seu fundo de aval para pequenas empresas. E mais: créditos com cobertura de fundo até R\$ 500 mil não exigem garantias reais (...) reduziu e simplificou os documentos exigidos para o financiamento. Também criou um programa de ‘milhagem’ para incentivar os bancos a darem créditos aos pequenos negócios (BNDES de olho nos pequenos, 1999, p. 21).

Essas iniciativas levaram ao contínuo incremento de recursos para o setor. Os desembolsos aumentaram para R\$ 2,75 bilhões (13,75% do total) em 1999 e R\$ 3,1 bilhões (18,8% do total) em 2000. No ano seguinte, alcançaram R\$ 5,8 bilhões. (22,6% do total) e, em 2002, chegaram a R\$ 8,3 bilhões (22% do total) (Relatório do BNDES 1999, p. 24; 2000, p. 44; 2001, p. 42; 2002, p. 44). É importante destacar que a sugestão do Grupo de Trabalho 29/95³³⁰ de criar um cartão de investimentos para desburocratizar e incentivar o investimento por parte de micro, pequenas e médias empresas concretizou-se, no ano de 2002, com o início da implantação de um projeto piloto. A mesma revista *Rumos do Desenvolvimento* relata:

(...) Outro serviço que o banco está oferecendo às empresas desse porte, agilizando seu acesso ao crédito, é o cartão BNDES, que poderá ser

³³⁰ Lembre-se que este grupo sugeriu a criação da Área de Desenvolvimento.

solicitado pelo portal do banco. A diretoria já aprovou uma dotação inicial de R\$ 300 milhões para a etapa inicial de operações com o cartão (BNDES: pequeno já tem cartão, 2002, p. 21).

Ainda no segmento de pequenas empresas, houve ampliação dos incentivos às pequenas empresas de base tecnológica. Desde 1991, quando o Contec foi regulamentado, buscava-se atender a este segmento. Em 1999, instituiu-se o Programa Piloto de Cogestão com o objetivo de formar administradores de carteiras especializados em carteiras emergentes. Lançaram-se os dois fundos da BNDESPAR: Fire (Fundo Mútuo de Investimentos em Empresas Emergentes), Brasil 21. Estabeleceu-se uma nova modalidade do Contec (Contec Simplificado), bem como o Programa de Fundos de Investimentos em Empresas de Base Tecnológica (Relatório do BNDES, 1999, p. 36). Em 1999, foi instituído o RSTec para apoiar empresas de base tecnológica localizadas no Rio Grande do Sul. No ano de 2000, criou-se o Fundo Mútuo de Empresas Emergentes de Base Tecnológica, com o objetivo de capitalizar pequenas e médias empresas de base tecnológica, em Santa Catarina (SCTec) (Relatório do BNDES, 2002, p. 51).

Em 2002, foram estruturados três fundos para outras regiões, mas com a mesma finalidade. Um com atuação exclusiva na Região Nordeste (Fundo Rio Bravo Nordeste I), outro para o Rio de Janeiro (MVPTEch - Fundo Mútuo de Investimento em Empresas Emergentes de Base Tecnológica do Rio de Janeiro) e o último para São Paulo (SPTec - Fundo Mútuo de Investimento em Empresas Emergentes de Base Tecnológica de São Paulo) (Relatório do BNDES, 2002, p. 54).

Em relação ao desenvolvimento regional, em 1999, criou-se uma secretaria específica³³¹ com o objetivo de ampliar os canais de comunicação e acesso por parte dos empresários dessas regiões aos programas Nordeste Competitivo³³², Reconvertul³³³, Amazônia Integrada e Centro-Oeste, bem como de adequar os produtos às características das economias regionais. A fim de estimular o desenvolvimento regional, criou-se o Programa Centro-Oeste, reduziu-se para R\$ 1 milhão o limite mínimo para pleitos de

³³¹ A missão da Secretaria de Desenvolvimento Regional era identificar e estruturar projetos passíveis de apoio por parte do Banco e que contribuam para a redução das desigualdades regionais (Relatório do BNDES, 1999, p. 32).

³³² O Programa Nordeste Competitivo abrange também o Espírito Santo e os municípios de Minas Gerais incluídos no Plano de Desenvolvimento do Nordeste (Relatório do BNDES, 2001, p. 48).

³³³ Abrange os municípios situados na metade sul do Rio Grande do Sul.

financiamento direto do BNDES a empreendimentos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e ampliou-se para doze anos o prazo para o financiamento de empreendimentos turísticos (Relatório do BNDES, 1999, p. 34). No ano de 1999, os desembolsos para as Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste corresponderam a 19% do total desembolsado (R\$ 3,7 bilhões de um total de R\$ 19,97 bilhões). Em 2000, aumentaram para 25% (R\$ 5,8 bilhões de um total de R\$ 23,3 bilhões). No ano seguinte, o montante desembolsado cresceu para R\$ 5,9 bilhões, mas em termos percentuais reduziu-se para 23% do total desembolsado pelo Banco. Em 2002, a mesma lógica se repetiu. O valor liberado aumentou para R\$ 8,2 bilhões, mas em termos percentuais reduziu-se para 21,5% do total desembolsado (Relatório do BNDES, 1999, p. 34; 2000, p. 44; 2001, p. 48; 2001, p. 46).

O segundo governo FHC foi caracterizado por maior rigor na política fiscal. O BNDES engajou-se decisivamente e empreendeu ações importantes para ajudar o governo no cumprimento das metas fiscais. Além de ter ampliado o Programa de Modernização da Administração Tributária, no ano de 2000, quando foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Banco firmou um convênio de cooperação técnica com a União com o objetivo de prestar apoio técnico e financeiro aos estados, ao Distrito Federal e a municípios para a sua implementação.

Neste sentido, elaborou os manuais de orientação e os modelos de relatórios e de documentos para subsidiar o seu cumprimento. Além disso, participou de eventos; realizou encontros com tribunais e seminários; publicou livros e manuais; confeccionou mala direta para distribuição das publicações; editou textos; apoiou a elaboração de sistemas informatizados para a emissão de relatórios (Programa Simples Municipal – Relatórios LRF); divulgou iniciativas pela internet, através do site Banco Federativo; apoiou o treinamento dos servidores municipais; produziu textos analíticos sobre finanças públicas e emprego; realizou com a Cepal um diagnóstico sobre o sistema tributário brasileiro e uma pesquisa sobre a tributação do consumo no contexto federativo. Por fim, participou das negociações objetivando a criação de um Conselho de Gestão Fiscal e deu suporte aos trabalhos, visando à instituição de normas para o controle da gestão orçamentária, contábil, financeira e patrimonial dos entes da Federação (Relatório do BNDES, 2000, p. 52; 2001, p. 60).

Ainda que em menor intensidade, as privatizações tiveram continuidade no período 1999-2002. No ano de 1999, entre receitas e dívidas transferidas, alcançaram US\$ 8,3 bilhões (Relatório do BNDES, 1999, p. 38). Em 2000, o Banespa foi privatizado e venderam-se ações da Petrobrás. O resultado aumentou para R\$ 14,4 bilhões³³⁴. No ano seguinte, embora o Banco do Estado de Goiás (BEG) tenha sido desestatizado, o resultado do Plano Nacional de Desestatização (PND) não passou de US\$ 1,1 bilhão. Em 2002, as privatizações renderam US\$ 2,2 bilhões (Relatório do BNDES, 1999, p. 38; 2000, p. 44; 2001, p. 50; 2002, p. 50). Em entrevista à revista *Conjuntura Econômica*, Francisco Gros identifica o fim do ciclo das privatizações dentro do BNDES:

A realidade é que a privatização hoje não ocupa todo o tempo e todos os esforços e prioridades do banco. Além disso, o banco, no passado, participou do financiamento de privatizações. Isso tem sido questionado por alguns e eu tenho dito que, naquele momento, o **engajamento do banco foi fundamental para o êxito daquele processo**. Só que os tempos mudaram e duas coisas aconteceram: primeiro, que o Brasil hoje não está mais enfrentando a crise que enfrentou no passado, ou seja, cada privatização não é mais uma questão de vida ou de morte em que o Brasil era colocado em julgamento e se desse errado poderia acontecer alguma catástrofe. Não, não é mais assim! Nós estamos em um ambiente de muito mais tranquilidade, com um grau de interesse de investidores muito grande. Então, **eu acho que uma participação do banco não é mais tão fundamental quanto foi no passado. O banco participou do financiamento desses processos em épocas em que sobrava dinheiro aqui dentro (...) financiaremos se for uma política de governo, mas no entender do banco esse não é um uso prioritário de recursos do banco** (BNDES: um novo perfil, 2000, p. 38 – grifos meus).

Não podemos deixar de mencionar que não se trata do esgotamento do ciclo das privatizações apenas no interior do Banco, mas no país. O BNDES não decidiu parar de financiar as privatizações, porque redefiniu suas prioridades. Ao contrário, no Plano Estratégico 2000-2005, elas são identificadas como uma das dimensões prioritárias. O fato é que, com exceção da Petrobrás, as principais empresas estatais e os serviços de utilidade pública mais atraentes já haviam sido privatizados, o que explica a diminuição do ritmo das desestatizações. Outro aspecto a destacar é a justificativa de Gros ao financiamento das privatizações pelo Banco. Segundo o dirigente, “sobrava dinheiro”. É evidente que o BNDES não financiou as privatizações porque tinha dinheiro demais ou porque não houvesse outro setor para contemplar ou a quem emprestar, como tenta inferir o ex-

³³⁴ Diferentemente dos outros anos, o valor é apresentado em real e não em dólar.

presidente da instituição. Na verdade, o Banco financiou as privatizações para viabilizar um objetivo prioritário do governo e colaborar com o cumprimento das metas macroeconômicas.

Do ponto de vista dos setores contemplados, a indústria permaneceu como o maior receptor de recursos do Banco. Contou com 42,1%, no ano de 1999, e 44,5%, em 2000. Alcançou 51,1%, em 2001, e caiu para 45,6%, no ano seguinte. O setor de serviços recebeu 8,5% dos desembolsos em 1999, 9% em 2000, 5,8% em 2001 e 5,5% no ano de 2002³³⁵. Embora o percentual tenha diminuído, ao longo do período o montante desembolsado se ampliou, o que significa não terem diminuído os recursos destinados ao setor. O percentual destinado a infraestrutura oscilou pouco entre 1999-2002. No primeiro ano da série, atingiu 33,2%; no seguinte, cresceu para 36,8%. No ano de 2001, caiu para 29,2%, mas subiu para 33,8% em 2002. O setor de agropecuária destacou-se por ter, ao longo do período, dobrado o percentual de recursos recebidos. Ampliou-se de 6,4%, em 1999, para 12% em 2002. Vale lembrar que esse crescimento se deu no contexto de aumento do montante desembolsado pelo BNDES. A tabela abaixo sistematiza os dados apresentados.

Tabela 10: Desembolsos no período 1999-2002 por setor

	Total de desembolsos	Percentual de desembolsos por setor	
1999	R\$ 19,97 bilhões	Indústria	42,1%
		Serviços	8,5%
		Agropecuária	6,4%
		Infraestrutura	33,2%
2000	R\$ 23,39 bilhões	Indústria	44,5%

³³⁵ Nos relatórios, informam-se apenas os dados brutos. Os percentuais foram calculados para dimensionar melhor a distribuição dos recursos.

		Serviços	9%
		Agropecuária	8,1%
		Infraestrutura	36,8%
2001	R\$ 25,7 bilhões	Indústria	51,1%
		Serviços	5,8%
		Agropecuária	10,9%
		Infraestrutura	29,2%
2002	R\$ 38,1 bilhões	Indústria	45,6%
		Serviços	5,5%
		Agropecuária	12%
		Infraestrutura	33,8%

Fonte: Relatório do BNDES (1999-2002). Elaboração própria

Além dos setores contemplados, devemos atentar também para os gêneros de atividades que receberam o maior montante de recursos. No ano de 1999, infraestrutura contou com R\$ 6,64 bilhões (33,2%) que se destinaram a investimentos de expansão e modernização das empresas privadas ou privatizadas. Desse total, as operadoras de telecomunicações receberam 39,4%; eletricidade e gás 29,5%; e transporte terrestre 35,4% (Relatório do BNDES 1999, p. 20). Deve-se ter em vista que o segmento de equipamentos de telecomunicações foi duramente atingido pela abertura, o que levou o Banco a despende

recursos para as empresas operadoras e fabricantes de equipamentos para o setor, em condições compatíveis com as do mercado internacional. O objetivo era diminuir as importações e atender a demanda do setor pós-privatização. Esta perspectiva era defendida pelo presidente do Banco, Francisco Gros, que volta a priorizar o problema do balanço de pagamentos sem mencionar a importância do domínio desta tecnologia pelas indústrias nacionais:

Esse (a balança comercial negativa) é um fenômeno real na atualidade, que afeta as telefônicas também. Elas tendem a buscar um fornecimento global para suas operadoras em vários lugares do mundo. **Se os produtos trazidos lá de fora forem mais baratos, fica ainda mais difícil criticar a atuação destas empresas, já que não há razão para o consumidor brasileiro pagar mais caro para subsidiar empresas nacionais.** Até porque isto não se sustenta no tempo. Por esse motivo, a estratégia do Banco vai ser de apoio a indústria nacional, mas sempre buscando a competitividade (...) No setor de telefonia, **o banco tem trabalhado para trazer fornecedores globais para se instalarem em nosso país.** Isso tem dado resultados. A conta do setor estava negativa para o Brasil em mais de 2 bilhões de dólares, com tendência a crescer ainda mais, hoje está se revertendo. Uma das medidas que já tomamos foi financiar 100% da compra de equipamentos que tenham tecnologia nacional. **Nem é pela questão do nacional contra o estrangeiro. Mas sim porque temos um problema de balanço de pagamentos e precisamos estimular mais exportações e mais produção local de produtos importados.** Isso é fundamental (CHEGA de timidez, 2000, p. 15 – grifos e parênteses meus)

Segundo Teruya³³⁶, após as privatizações os conglomerados globais instalaram novas plantas produtoras de equipamentos de telecomunicações, adquiriram empresas nacionais e formaram *joint ventures*. O resultado foi a diminuição da participação das empresas nacionais produtoras de tecnologia no mercado nacional. Este caso ilustra claramente o fenômeno descrito por Diniz (2002)³³⁷, ou seja, a associação do empresariado local a um grande conglomerado para garantir sua sobrevivência e a substituição do conceito de empresa nacional por empresa brasileira, sendo esta a que se instala, investe, produz e cria empregos no país.

Em 2000, desembolsaram-se R\$ 8,61 bilhões para infraestrutura. O segmento de telecomunicações também foi o que recebeu mais recursos, alcançando 54,6% do total

³³⁶ Dirceu Yoshikazu Teruya é analista em ciência e tecnologia do CNPq e produziu o texto: Pós-privatização e Busca de Financiamento para Atividades de P&D pelos Institutos de Pesquisas: o Caso do Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (CPqD). Disponível em: http://www.abipti.org.br/otg/textos/artigos_otg/73teruyadypos_privatiza.pdf Acesso em 07/02/11.

³³⁷ Este fenômeno foi discutido no item anterior deste capítulo e também no quarto capítulo.

desembolsado para a área. Foi seguido por distribuição de eletricidade, gás e água, que obteve 29,7% (Relatório do BNDES, 2000, p. 27). No ano seguinte, reduziram-se o percentual e o total de recursos destinados a infraestrutura, pois diminuíram os investimentos do setor de telecomunicações. No entanto, do total desembolsado (R\$ 7,5 bilhões), a maior parte (41,3%) ainda se direcionou para o setor de telecomunicações (Relatório do BNDES, 2001, p. 26).

É preciso lembrar-se que 2001 foi o ano da crise do setor energético brasileiro. O BNDES, ao longo do seu relatório, apresenta algumas justificativas para ela, entre as quais se destacam o adiamento de investimentos no setor “em razão da complexidade da transição do modelo estatal para o competitivo”, o crescimento do consumo após o Plano Real e até a falta de um racionamento preventivo. De modo geral, atribuem-se os poucos investimentos à complexidade do setor, o que teria dificultado a definição de um arcabouço regulatório. A fim de colaborar para a solução do problema energético, o Banco compôs a Câmara de Gestão de Crise de Energia Elétrica, que tinha em vista buscar soluções que estimulassem o setor. Criou a Área de Energia para gerenciar a carteira de projetos, instituiu novos programas, facilitou as condições financeiras e agilizou os trâmites de pedido de financiamento. No ano da crise, desembolsou R\$ 1,1 bilhão para o setor, o equivalente a 14,6% do total destinado a infraestrutura (Relatório do BNDES, 2001, pp. 29-30).

Neste caso, destaca-se o fato de o BNDES agir a reboque da crise sem ter sido capaz de cumprir o papel de instituição de desenvolvimento. O colapso energético evidenciou a já comentada lógica que orientou as privatizações no Brasil, sobre as quais o Banco teve grande responsabilidade, uma vez que as gerenciou e as conduziu. Novamente, não se trata de criticar as desestatizações em si, mas a perspectiva e o modelo que permearam o processo. Lembremo-nos de que as motivações fiscais se sobrepuseram à perspectiva de eliminar os gargalos infraestruturais e garantir a sustentabilidade dos setores. Neste sentido, a fala de Armando Castelar no “Seminário BNDES de privatização - 10 anos de PND”, realizado em 04/12/2000, explica claramente os resultados (positivos e negativos) alcançados:

A questão fiscal foi um sustentáculo fundamental do próprio programa de estabilização. Ao reduzir o pagamento da dívida, colaborou naquilo que foi central para a estabilidade do país, depois da desvalorização, a

capacidade de se fazer um ajuste fiscal forte e de estabilizar a relação entre a dívida pública e o PIB. Na questão fiscal, portanto, a privatização foi primordial, sobretudo para manter a estabilidade macroeconômica, que é o alicerce de toda a recuperação do crescimento que a economia brasileira está tendo agora. O ajuste fiscal foi gigantesco. Sem a privatização, ele teria de ser ainda maior (BALANÇO de uma revolução na economia: privatização, 2001, pp. 29-30).

No mesmo seminário, o ministro do desenvolvimento, Alcides Tápias, corroborou a perspectiva de Castelar, defendendo o papel das privatizações no ajuste fiscal. “No Brasil, a desestatização possibilitou a estabilidade da moeda e viabilizou o ajuste fiscal duro, sacrificante, mas absolutamente indispensável pelo qual ainda estamos passando” (BALANÇO de uma revolução na economia: privatização, 2001, p. 30). E não foi só. O ministro, ao defender a privatizações das teles como um exemplo de sucesso, apresentou uma concepção bastante limitada sobre o desenvolvimento ao afirmar:

Em 1994, havia apenas 800 mil celulares no Brasil. Hoje, são quase 20 milhões de usuários da telefonia móvel. Essas facilidades se refletem na renda das pessoas. **Muitas microempresas estão surgindo tendo o celular como única forma de contato. Isso significa qualidade de vida, que realimenta o desenvolvimento econômico** (BALANÇO de uma revolução na economia: privatização, 2001, p. 32 – grifos meus).

Aqui cabe recordar as observações de Arbix (2002). O governo preocupou-se com a administração da macroeconomia, sendo o ajuste fiscal a grande finalidade. As dimensões da política, da produção e do lugar do Estado no desenvolvimento foram negligenciadas até mesmo por um Banco de Desenvolvimento como o BNDES, o qual foi incapaz de pautar a agenda governamental, de estabelecer um contraponto à lógica da Fazenda/Bacen e de construir o diálogo e a coordenação com outros atores. Lembremo-nos do já discutido estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, que não compôs a pauta de prioridades do governo. A crise energética, no entanto, faz o governo direcionar bilhões do Tesouro para o Banco, que adapta suas políticas operacionais às necessidades urgentes do setor.

Em 2002, as ações desenvolvidas para ampliar os investimentos no setor elétrico tiveram resultado, pois foram desembolsados R\$ 8,8 bilhões, o que correspondia a 68,9% do total de R\$ 12,9 bilhões destinados a infraestrutura (Relatório do BNDES, 2002, p. 32). Em relação ao setor de telecomunicações, vimos que, ao longo dos anos 1999-2001, recebeu grande parte dos desembolsos destinados à infraestrutura. Em 2002, o Banco não

informou o montante designado para este segmento, mas afirma ter se confirmado a tendência de redução dos investimentos, iniciada em 2001.

O montante destinado à indústria, em 1999, foi de R\$ 8,42 bilhões e os principais segmentos contemplados foram equipamento de transporte com 19,8%, alimentos e bebidas com 17,8%, a indústria automotiva com 14,9% e a metalurgia básica com 11,2% (Relatório do BNDES, 1999, p. 20). No ano de 2000, os desembolsos foram de R\$ 10,41 bilhões. O subsetor de metalurgia recebeu 25,9% dos recursos, foi seguido por equipamentos de transporte com 23,7%, a indústria automotiva obteve 14,4% e alimentos e bebidas 11,5% (Relatório do BNDES, 2000, p. 24). Em 2001, os desembolsos para indústria alcançaram R\$ 13,1 bilhões. Equipamentos de transporte contou com 25,1% dos recursos, alimentos e bebidas 15,2%, metalurgia 12,2% e indústria automotiva 9,1%. No último ano da série, a indústria recebeu R\$ 17,4 bilhões. Deste total, equipamentos de transporte contou com 37,3%, alimentos e bebidas 13,2%, metalurgia 5,7% e veículos automotores 8% (Relatório do BNDES, 2001, p. 73).

Tabela 11: Desembolsos no período 1995-1998 por gênero de atividade

Setor	Gênero de Atividade	Ano			
		1999	2000	2001	2002
Indústria	Equipamentos de transporte	19,8%	23,7%	25,1%	37,3%
	Alimentos e bebidas	17,8%	11,5%	15,2%	13,2%
	Metalurgia	11,2%	25,9%	12,2%	5,7%
	Indústria automotiva	14,9%	14,4%	9,1%	8%

Fontes: Relatórios do BNDES (1999 – 2002). Elaboração própria.

Nota-se que, no período 1999-2002, a indústria de transformação permaneceu como a maior receptora de recursos do BNDES. Não podemos deixar de mencionar que se inicia,

no Banco, a perspectiva de estimular a fusão e o fortalecimento destas empresas para, desse modo, se tornarem *players globais*. Deve-se perceber também que esta perspectiva converge com a dimensão “modernização dos setores produtivos” do Plano Estratégico do Banco. Observe abaixo a explicação de Gros:

somos a nona economia do mundo, e eu não consigo imaginar um PIB desse porte sem ter multinacionais brasileiras. Acho importante até para nossa autoestima. Se Portugal, Espanha, Bélgica, que são países muito menores que o Brasil, têm multinacionais, por que não podemos ter? Acho que faz parte do processo de desenvolvimento econômico termos algumas multinacionais brasileiras neste mundo globalizado (CHEGA de timidez, 2000, p. 15) .

Na verdade, a decisão por esta estratégia partiu de FHC, que pretendia, ao longo do seu segundo mandato, garantir estímulos para o país vir a ter empresas internacionalmente competitivas nos setores de petroquímica, papel e celulose, siderurgia, aviação e eletroeletrônicos. Um exemplo desse tipo de atuação foi a iniciativa do Banco para garantir que um grupo nacional (o Ultra) comprasse a empresa mais importante do polo petroquímico de Camaçari, a Copene³³⁸. Esta postura levou a questionamentos sobre o favorecimento de empresas por parte do BNDES, sob a conivência do então presidente, Andréa Calabi, que declarou: “Nosso objetivo é tornar o capital nacional tão competitivo quanto o estrangeiro (...) Os grupos nacionais precisam ser mais fortes e competitivos para enfrentar a forte concorrência das empresas estrangeiras. O papel do BNDES é apoiar o capital nacional nesse processo” (O GRITO de Calabi, 2002, pp. 42-43). A iniciativa do BNDES de conceder empréstimos ao Ultra teria levado ao afastamento da norte-americana Dow Química e deixou outros grupos nacionais descontentes (JOGO duro nos bastidores, 2002). Criticou-se também a lógica com a qual o Banco conduzia o processo. No caso das privatizações, buscavam-se os valores mais altos. Neste, o objetivo era justamente o

³³⁸ O grande controlador da Copene era a Norquisa, que possuía 58,3% das ações. A Norquisa era fatiada em pequenas partes: Petronor/Banco Central (23,7%), Pronor/Grupo Mariani (16,1%), Trikem/Odebrecht (16%), Politen/Grupo Suzano, Conepar e Sumitomo (12,5%), Polipar/Grupo Suzano (8,9%), EDN/Dow (12,5%), Oxiten/Grupo Ultra (10,3%). Além da Norquisa, também controlavam a Copene: Conepar (1,1%), Odebrecht (1,7%), Petroquisa (15,4%), fundos de pensão (20%), Eurocredit (1,4%) e outros (2%). (ENTENDA o nó da indústria petroquímica). Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/copene-no.shtml> Acesso em 14/02/11.

contrário, pois pretendia-se impedir que a negociação do controle acionário se desse em bloco para evitar que o valor aumentasse³³⁹.

Além da indústria de transformação, outro segmento de destaque foi o automotivo. Vimos os problemas ocasionados pela guerra fiscal protagonizada pelos estados, com o objetivo de garantir que empresas do setor automotivo neles se estabelecessem. Arbix (2000) e Coutinho (2002) nos alertaram para o problema da falta de uma política industrial em âmbito federal e para a consequente subordinação do desenvolvimento aos interesses privados das multinacionais. O BNDES, no entanto, destaca de maneira elogiosa o que ele chama de “desconcentração espacial dos investimentos, do emprego e da renda”, bem como o seu apoio à implantação de novas unidades do complexo automotivo na Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais. A indústria automotiva pôde contar com R\$ 1,27 bilhão (Relatório do BNDES, 1999, p. 20).

Ainda que o governo tenha avançado na definição de uma política de desenvolvimento tecnológico (foram criados dezesseis fundos setoriais para inovação e ampliaram-se os incentivos à P&D por meio das leis 10.637/2002 e 10.332/2002), estas iniciativas não se refletiram no BNDES. Afinal, foram incipientes os incentivos ao desenvolvimento e à afirmação de setores com alto potencial tecnológico. É importante notar o engajamento do Banco em ações prioritárias para o governo, como o ajuste fiscal, e compará-lo com o empreendido em áreas como inovação.

A instituição não se articulou com outros atores como, por exemplo, o Ministério de Ciência e Tecnologia e a Finep, nem buscou a coordenação de suas ações com as estabelecidas pelo governo ou mesmo a divulgação das iniciativas. No caso do apoio à Lei de Responsabilidade Fiscal, a conduta foi muito diferente. Firmou-se um convênio de cooperação técnica com a União e o Banco participou de atividades que envolviam desde a divulgação de publicações até a definição de um sistema informatizado para o maior controle das finanças municipais. O pouco engajamento se refletiu na continuidade de resultados pífios no incentivo à inovação tecnológica. Vejamos os dados: em 2001, foi liberado, para o Prosoft, R\$ 9,3 milhões, equivalentes a 0,3% dos desembolsos da

³³⁹ O Banco Central, o empresário Emílio Odebrecht e a família Mariani se uniram para impor a venda de suas ações em bloco (55,8%). Assim, o preço do controle da Norquisa saltou de US\$ 800 milhões para US\$ 1,4 bilhão (JOGO duro nos bastidores, 2002). Disponível em: <http://epoca.globo.com/edic/20000228/neg2.htm>. Acesso em 14/02/11.

instituição. As pequenas empresas de base tecnológica puderam contar com R\$ 14,9 milhões, isto é, 0,5% do total liberado pelo Banco³⁴⁰ (Relatório do BNDES, 2001, pp. 24 e 54).

Os poucos recursos destinados à inovação tecnológica, a ausência deste tema no Planejamento Estratégico do BNDES e o papel diminuto ocupado por esta questão nas suas ações contrastam e contradizem o seu discurso em prol da ampliação da competitividade das empresas e das exportações brasileiras. Isto porque, sem iniciativas consistentes nesta área, sem a coordenação com outros atores importantes e sem incluir este tema entre suas prioridades, a tendência era permanecer empreendendo ações compensatórias e financiando sempre os mesmos setores, isto é, as já competitivas indústrias de transformação e automobilística. Merece destaque também os investimentos no setor de telecomunicações. Novamente, o incentivo à inovação era decisivo para o Banco não continuar investindo, com o objetivo de evitar o colapso da balança comercial, apenas nas empresas globais do setor, que se instalam sem o compromisso de transferência de tecnologia. Neste sentido, Roberto Nicolsky, diretor da Sociedade Brasileira Pró Inovação Tecnológica (Protec), afirma:

À medida que a inovação agrega competitividade aos produtos e processos brasileiros, assegura-lhes um mercado. Num momento de crise, de retração, o produto menos inovado é o primeiro a ser cortado – e não o mais barato como poderia se pensar – ; e o mais defasado, tecnologicamente, são os mais prejudicados (MÚSICA para os ouvidos? Quando?, 2002, p. 8).

É evidente que o Banco por si só não poderia causar uma transformação no cenário. Suas ações tendem a ser limitadas quando não há o respaldo de uma política governamental, isto é, de uma política industrial e de uma política de desenvolvimento que possam alicerçar suas iniciativas. Por outro lado, voltamos à questão, discutida no capítulo anterior, da incapacidade de o BNDES pautar a agenda governamental, garantindo a inserção de temas por ele considerados decisivos. A questão é que nem mesmo em seu Plano Estratégico o tema da inovação tecnológica estava presente. Enfatizamos que este plano se diferenciou dos demais por suas diretrizes terem sido firmadas prioritariamente pela cúpula do Banco e por ele ter consistido na sistematização de diretrizes já definidas no

³⁴⁰ Os relatórios não apresentam os resultados para os demais anos da série.

primeiro governo FHC, quando seu papel foi fundamentalmente compensatório. Neste sentido, voltamos à questão da dificuldade de o BNDES pautar a agenda governamental, influenciando a definição de uma política de desenvolvimento.

5.3.3 - ESTRUTURA INTERNA E REFORMA ADMINISTRATIVA

Vimos que, no ano de 2000, definiu-se um Plano Estratégico para o período 2000-2005. Este plano estruturava as ações do BNDES em sete dimensões: modernização dos setores produtivos; infraestrutura; exportação; desenvolvimento social; micro, pequenas e médias empresas; atuação regional e privatização. Mesmo estando estas prioridades já delineadas no Banco antes mesmo da elaboração do plano, ele não sofrera nenhuma reforma ampla para adequar-se a elas. A última ocorrera no governo Collor. No governo Itamar, implementaram-se algumas alterações pontuais, sendo a mais importante a criação do Comitê de Crédito. Do mesmo modo, no primeiro governo FHC há a criação da Área Social e da Secretaria para Assuntos Fiscais. De forma geral, manteve-se, até 2001, a estrutura estabelecida no governo Collor. Foi apenas no segundo governo FHC e sob a gestão de Francisco Gros que a estrutura administrativa do BNDES sofreu mudanças substantivas.

O objetivo era estruturar o Banco em áreas, a partir da perspectiva cliente-produto. Lembre-se que, desde a formulação do projeto de Integração Competitiva, buscava-se introduzir esta lógica nas operações do Banco. Em 1990, a área de administração do BNDES definiu como diretriz básica a perspectiva de prestação de serviços baseada na visão do cliente (prazo e qualidade adequados) até que, em 2001, a instituição modificou sua estrutura organizacional para introduzir este enfoque no enquadramento das operações. O superintendente de logística, telecomunicações e complexos eletrônicos (Marco Antonio Albuquerque de Araújo) explicou a mudança da seguinte forma: “Os projetos contarão com gerente de contas. Daremos um atendimento ao cliente para que ele possa formular seus projetos. Mais do que isso, coordenaremos uma política para ter uma estratégia das empresas” (A NOVA lógica do BNDES, 2001, p. 39). O quadro abaixo sistematiza a nova organização:

Quadro 15 – Nova estrutura organizacional

Área Corporativa	Área de Produtos	Área de Clientes
- Auditoria - Gabinete da Presidência - Assuntos fiscais e de emprego - Comunicação e Cultura - Planejamento - Jurídica - Tecnologia de Informação - Relacionamento com instituições financeiras - Desenvolvimento de novos produtos - Administração - Crédito e cobrança - Política e gestão financeira	- Produtos Automáticos - Desenvolvimento Regional - Relacionamento com Instituições Financeiras - Desenvolvimento de Novos Produtos - Desestatização e Reestruturação - Renda Fixa - Renda Variável - Exportação.	- Setores Produtivos 1 - Setores Produtivos 2 - Infraestrutura Urbana - Desenvolvimento Social - Energia - Logística, Telecomunicações e Complexo Eletrônico.

*Elaboração própria

O primeiro aspecto a observar diz respeito à ampliação do número de áreas. Na **área corporativa**, a Secretaria para Assuntos Fiscais, criada em 1997, foi transformada em Área para Assuntos Fiscais e de Emprego³⁴¹. A Área de Relações Institucionais foi substituída pela Área de Comunicação e Cultura, mas manteve atribuições semelhantes. A Área Financeira e Internacional foi transformada em Área de Política e Gestão Financeira. Foram criadas as áreas de Tecnologia da Informação, Relacionamento com Instituições Financeiras e Desenvolvimento de Novos Produtos. As áreas Jurídica, Administração, Crédito e Cobrança e Planejamento permaneceram na estrutura organizacional.

³⁴¹ Sua missão era: “Prestar apoio técnico às ações internas do Sistema BNDES no que concerne a assuntos da natureza da economia do setor público e a matérias relacionadas com o emprego. Contribuir na articulação do Sistema BNDES com os demais órgãos do Governo Federal visando a formulação de políticas fiscais e de emprego” (BNDES, ANEXO I à Resolução 977/2001, p. 50 mimeo). Entre suas atribuições, destaca-se a função de colaborar com os demais órgãos do governo federal em matérias relativas à política fiscal, financeira e de emprego, “participando na formulação de medidas, elaborando avaliações e proposições, auxiliando no processo legislativo e desenvolvendo atividades que prestem subsídios técnicos à respectivas autoridades federais e congressistas (BNDES, ANEXO I à Resolução 977/2001, p. 50 mimeo).

Devido ao papel estratégico já desempenhado pela Área de Planejamento, devemos observar as atribuições designadas a ela. Em 1997, antes desta reforma administrativa, suas atribuições foram ampliadas com o objetivo de garantir a disseminação da perspectiva da competitividade e do meio ambiente no BNDES³⁴². Na reestruturação administrativa de 2001, há uma mudança fundamental. Entre as atribuições, consta, pela primeira vez, a perspectiva de atrelar as ações da Área à política de desenvolvimento definida pelo governo³⁴³ e às diretrizes estabelecidas para o Banco. É claro que este atrelamento já ocorria e não há como ser diferente, pois a instituição é um instrumento do governo e não pode agir na contramão de suas definições. Neste sentido, mostramos terem sido fundamentais as ações do BNDES, não para viabilizar as metas da política de desenvolvimento, pois esta foi incipiente durante toda a era FHC, mas para a concretização dos objetivos estratégicos do governo. As atribuições destacadas abaixo demonstram claramente a mudança acima mencionada³⁴⁴.

- avaliar e propor a revisão da estratégia de atuação do Sistema BNDES, visando principalmente promover a sua compatibilização com a política de desenvolvimento do governo federal.
- realizar estudos e seminários sobre temas relacionados às diretrizes estratégicas do Sistema BNDES.
- elaborar, rever e atualizar as Políticas Operacionais e demais normas de atuação do Sistema BNDES, conciliando-as com as suas diretrizes estratégicas.
- coordenar as atividades relacionadas ao Banco de Dados Georreferenciados (BDG), desenvolvido no âmbito do Estudo do Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, visando assegurar a sua atualização, a divulgação dos aplicativos de acesso, o apoio à qualidade e consistência de dados e a integração com outras fontes de dados BNDES, ANEXO I à Resolução 977/2001, pp. 22-23 mimeo).

³⁴² Sua missão incluiu o dever de elaborar pesquisas sobre o desempenho competitivo de grupos econômicos; a articulação interna com o Sistema BNDES, a fim de formular sua política de atuação e implementação de ações no campo ambiental e a estruturação e atualização do conhecimento setorial sobre meio ambiente como instrumento de tomada de decisão para a concessão de apoio financeiro, de acompanhamento de operações e de identificação de oportunidades. As atribuições envolveram as seguintes incumbências relacionadas aos temas competitividade e meio ambiente: monitorar e aperfeiçoar o sistema de avaliação e acompanhamento do desempenho competitivo de empresas; desenvolver pesquisas sobre a competitividade do sistema produtivo; avaliar os impactos socioeconômico-ambientais da atuação do Banco; coordenar o processo de internalização da variável ambiental; atender à demanda de apoio a projetos e programas concentrados em ações reparadoras e preventivas a danos ambientais; desenvolver instrumentos financeiros adequados à ação ambiental; promover o crescimento do papel ambiental do BNDES, bem como buscar o desenvolvimento da consciência ambiental na instituição e ser atuante na formulação e implementação de uma política ambiental (BNDES, Anexo à Resolução 905/97, pp. 2-4 mimeo).

³⁴³ Conforme vimos nos itens 5.1 e 5.2 deste capítulo, faltou ao governo a definição de uma política de desenvolvimento.

³⁴⁴ Selecionamos algumas das quinze atribuições da Área de Planejamento.

A lógica *top down* torna-se ainda mais evidente quando comparamos o Plano Estratégico 2000-2005 com os planos estratégicos 1985-1987, 1988-1990 e 1991-1994. Vimos que, nestes últimos, a Área de Planejamento foi protagonista e não apenas adaptou-se e incorporou as diretrizes definidas pela cúpula. Ao contrário, alguns dos objetivos e diretrizes estabelecidos nestes planos não foram definidos como prioridades pela Alta Administração e não foram cumpridos³⁴⁵.

Ao observar esta nova atribuição, não podemos deixar de pontuar, novamente, a questão da perda de posição de poder e de influência por parte do Banco na definição de uma agenda de desenvolvimento. Esta última, além de ter sido absolutamente frágil na era FHC, partiu de fora da instituição para dentro dela. Percebe-se que esta perda da posição de poder expressou-se nas modificações das atribuições da Área de Planejamento e a impactou. Por fim, ainda em relação a esta Área deve-se salientar o fato de ter se excluído de suas atribuições a incumbência de elaborar metas para as demais áreas do Banco. As entrevistas concedidas por Luís Fernando Dornelles e Eduardo Rath Fingerl corroboram esta mudança. Ambos identificaram a diluição do planejamento pelas demais áreas da instituição.

A **Área de Produtos** estruturou-se a partir das prioridades definidas no Plano Estratégico. Assim, foram criadas as áreas de Produtos Automáticos, Relacionamento com instituições financeiras, Exportação e Desenvolvimento Regional. Esta última derivou da Secretaria de Desenvolvimento Regional, estabelecida em 1999. A Área de Desestatização e Reestruturação já existia, mas estava dividida em Área de Desestatização 1 e 2. O foco da primeira estava nas privatizações estaduais e o da segunda nas do governo federal. A junção das áreas demonstra a já discutida redução da intensidade e da importância dos processos de privatização para o governo e, por conseguinte, para o Banco. Instituíram-se ainda as áreas de Desenvolvimento de Novos Produtos³⁴⁶, Renda Fixa e Renda Variável voltadas ao incremento do *funding* da instituição. No caso da Área de Renda Variável havia

³⁴⁵ Lembremos, por exemplo, da ênfase na capacitação tecnológica e da importância atribuída à Inovação Tecnológica.

³⁴⁶ A Área de Desenvolvimento de Novos Produtos voltava-se exclusivamente para o desenvolvimento de produtos financeiros. O objetivo era aumentar os recursos disponíveis para investimentos através da alavancagem de outras fontes de financiamento e da utilização de instrumentos que incrementassem o giro da carteira de ativos do Banco (BNDES, ANEXO I à Resolução 977/2001, p. 89, mimeo)

também o objetivo de colaborar com o desenvolvimento do mercado de capitais. Lembre-se que, no Plano Estratégico 2000-2005, o seu fortalecimento foi considerado um fator decisivo para se atingirem as metas estabelecidas em cada dimensão estratégica.

Por fim, a **Área de Clientes** também foi estruturada com base nas dimensões do Plano Estratégico. As áreas de Infraestrutura Urbana e Desenvolvimento Social já existiam. As áreas de Setores Produtivos 1 e 2³⁴⁷ substituíram as áreas de Operações Industriais 1 e 2. Não há diferenças profundas entre a área de setores produtivos e a antiga área de operações industriais. Mantém-se a perspectiva setorial, e a divisão dos segmentos industriais nas duas áreas (Setores Produtivos 1 e 2) permanece semelhante à anterior (Operações Industriais 1 e 2). Há, no entanto, a ampliação das atribuições das áreas. Entre elas, incluem-se a orientação dos clientes na elaboração dos documentos necessários à tramitação dos pedidos; a obrigação de manifestar-se sobre os relatórios de análise a respeito dos seus clientes, elaborados pelas Áreas de Produtos; o dever de representar o BNDES nos fóruns de formulação e discussão de políticas dos setores sob sua alçada; e a responsabilidade de atuar, em conjunto com a Área de Desestatização e Reestruturação, nos processos de reestruturação de empresas e grupos econômicos sob sua competência (BNDES, ANEXO I à Resolução 977/2001, p. 40 mimeo).

Instituem-se as áreas de Energia e Logística, Telecomunicações e Complexo Eletrônico³⁴⁸. Vimos que a Área de Energia foi criada para equacionar os problemas da crise deste setor. A segunda também obedecia à lógica de equacionar os gargalos da economia brasileira, pois buscava-se fomentar segmentos em que a demanda era alta e o Brasil dependente de importações. É importante destacar que não se menciona seja na missão, seja nas atribuições da área de Logística, Telecomunicações e Complexo Eletrônico, o incentivo ao desenvolvimento da tecnologia requerida por estes setores. Este

³⁴⁷ A Área de Setores Produtivos 1 tinha como missão “atuar no fomento, na captação, na realização e no acompanhamento de operações nos setores de bens de capital, produtos florestais, móveis, mineração, metalurgia, siderurgia, cimento, química, petroquímica, fertilizantes e de indústria gráfica, assegurando maior disseminação e melhor colocação para os produtos do Sistema BNDES, de acordo com suas políticas operacionais. **Estruturar e manter atualizado o conhecimento setorial como instrumento de tomada de decisão** para concessão de apoio financeiro, de acompanhamento das operações realizadas, de identificação de oportunidades de investimento e de desinvestimento, de captação de novas operações, de mobilização de novos recursos e de representação do Sistema BNDES na formulação e discussão de políticas setoriais” (BNDES, ANEXO I à Resolução 977/2001, p. 35 mimeo – grifos meus). A Área de Setores Produtivos 2 tinha a mesma missão, mas aplicada aos setores de agroindústria, bens de consumo (exceto o complexo eletrônico), complexo automotivo e comércio e serviços.

³⁴⁸ No estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, estas áreas também eram prioritárias.

fato corrobora o caráter secundário do incentivo à inovação tecnológica na estratégia de desenvolvimento perseguida pelo BNDES. Abaixo descreve-se a missão da Área:

Atuar no fomento, na captação, na realização e no acompanhamento de operações no complexo eletrônico e de *software*, no setores de telecomunicações, de transporte terrestre, aéreo, marítimo e fluvial, assegurando maior disseminação e melhor colocação para os produtos do Sistema BNDES, de acordo com suas Políticas Operacionais (BNDES, ANEXO I à Resolução 977/2001, p. 133 mimeo.)

Por fim, o quadro abaixo relaciona a dimensão prioritária do Plano Estratégico com a estrutura organizacional do Banco.

Quadro 15 – Área correspondente às dimensões do Plano Estratégico

Dimensão do Plano Estratégico	Área correspondente na nova estrutura	Área na qual a prioridade está inserida
Modernização dos setores produtivos	Área de Setores Produtivos 1 e 2	Área de Clientes
Infraestrutura	Área de Infraestrutura	
Desenvolvimento Social	Área de Desenvolvimento Social	
Exportação	Área de Exportação	Área de Produtos
Atuação Regional	Área de Desenvolvimento Regional	
Privatização	Área de Desestatização e Reestruturação	
Micro, pequenas e médias empresas	Área de Produtos Automáticos Área de Relacionamento com instituições financeiras ³⁴⁹	

³⁴⁹ Embora a Área de Produtos Automáticos não seja uma área específica de micro, pequenas e médias empresas, tem a missão de “promover, por meio da colaboração financeira intermediária, o apoio à produção e comercialização de máquinas e equipamentos e **aos empreendimentos produtivos que demandem intervenções de menor porte**, consoante os limites fixados nas Políticas Operacionais do Sistema BNDES” (BNDES, ANEXO I à Resolução 977/2001, p. 70 mimeo – grifos meus). Portanto, sua função está diretamente vinculada à lógica de atuação das micro, pequenas e médias empresas. Aplica-se a mesma

5.3.4 - A CÚPULA DO BNDES

Maria Clara do Prado: E queria que o senhor também, ao responder, comentasse um pouco se esse plano vem referendar e cancelar a linha de pensamento mais desenvolvimentista em detrimento da linha mais monetarista.

Francisco Gros: Olha, eu não gosto dessa dicotomia, porque eu acho que ela não existe, é uma ficção. Nós somos um banco de desenvolvimento e portanto, qualquer política de desenvolvimento faz parte do nosso nome e sobrenome, não tenha nenhuma dúvida sobre isso. Só que eu acho que essa é uma meta, um objetivo de governo, que tem, como um todo, um programa de desenvolvimento para este ano, para o ano que vem, e o banco é um dos principais instrumentos para isso. E não vejo nenhuma contradição, essa é uma política clara do governo (Entrevista ao Programa Roda Viva, 28/01/2001)³⁵⁰

Nesta seção, analisaremos a composição dos órgãos de cúpula do BNDES. Durante o segundo mandato de FHC, houve maior estabilidade na formação do Conselho de Administração do Banco. Parte dos conselheiros (Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira, Gilmar Carneiro dos Santos e Martus Antônio Rodrigues Tavares) cumpriram mandato de três anos, sendo os dois primeiros reconduzidos. Roberto Campos, Osvaldo Martins Rizzo, Edward Amadeo e José Guilherme dos Reis não finalizaram o mandato de três anos. Destes últimos, Edward Amadeo e Osvaldo Rizzo permaneceram apenas um ano no Conselho. Abaixo está o quadro com os conselheiros do período:

Quadro 16 - Conselheiros do BNDES no período (1999-2002)

1999	2000	2001	2002
Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira	Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira	Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira	Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira
Gilmar Carneiro dos Santos	Edward Joaquim Amadeo	Gilmar Carneiro dos Santos	Gilmar Carneiro dos Santos
Martus Antônio Rodrigues Tavares	Gilmar Carneiro dos Santos	José Guilherme Almeida dos Reis	João Paulo dos Reis Velloso
Roberto de Oliveira Campos	Martus Antônio Rodrigues Tavares	Martus Antônio Rodrigues Tavares	Simão Cirineu Dias

perspectiva à Área de Relacionamento com instituições financeiras, cuja missão envolve “Elaborar as condições financeiras e normas regulamentares para atuação das Instituições Financeiras, de forma a viabilizar a utilização dos produtos do Sistema BNDES, conferindo maior capilaridade às suas linhas de apoio, de modo a atender, **especialmente às micro, pequenas e médias empresas** e às regiões de menor desenvolvimento relativo (BNDES, ANEXO I à Resolução 977/2001, p. 83 mimeo – grifos meus).

³⁵⁰ Disponível em: <http://www.tvcultura.com.br/rodaviva/programa/pgm0737> Acesso em 02/02/11.

	Osvaldo Rizzo	Osvaldo Rizzo	João Pedro de Moura
	Roberto Campos	Tancredo Augusto Tolentino Neves	Tancredo Augusto Tolentino Neves

As células preenchidas com a cor cinza indicam o ingresso de um novo conselheiro.

Fonte: Relatório do BNDES (1999-2002) – elaboração própria

Tal como aconteceu no período 1995-1998, a composição do Conselho Fiscal foi bastante estável. Os conselheiros Edmar da Costa Barros e Marco Aurélio Britto deixaram o conselho, em 1998, por não poderem ser reconduzidos, pois cumpriram os quatro anos permitidos. O mesmo aconteceu com Maria Elizabeth Contreiras, que ingressou em 1996 e saiu em 2000. Os conselheiros, que ingressaram entre 1999 e 2000, cumpriram os dois anos e foram reconduzidos, mas não permaneceram no ano seguinte, quando houve a troca de governo³⁵¹.

Quadro 17 – Membros do Conselho Fiscal (1999-2002)

1999	2000	2001	2002
Eduardo Refinetti Guardia	Eduardo Refinetti Guardiã	Eduardo Refinetti Guardia	Eduardo Refinetti Guardiã
Maria Elizabeth Santiago Contreiras	Benjamin Benzaquen Sicsú	Benjamin Benzaquen Sicsú	Benjamin Benzaquen Sicsú
	Fátima Bayma de Oliveira	Fátima Bayma de Oliveira	Fátima Bayma de Oliveira

As células preenchidas com a cor cinza indicam o ingresso de um novo conselheiro.

Fonte: Relatório do BNDES (1999-2002) – elaboração própria

Em relação à diretoria do BNDES, Beatriz Azeredo ingressou em 1998 e permaneceu até 2002. Em 1999, Besserman Viana e José Mauro Carneiro Cunha foram substituídos por Darlan José Santos e José Luiz Osório de Almeida Filho. O primeiro era técnico de carreira e o segundo empresário e cunhado de Armínio Fraga. O último saiu no ano seguinte para ir para Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Em seu lugar, entrou o executivo Eleazar de Carvalho Filho. No ano de 2000, Eduardo Rath Fingerl e Fernando Perrone foram substituídos por Aluysio de Motta Asti e Isac Zagury, ambos técnicos de carreira. No ano seguinte, Aluysio Asti é substituído pelo empresário Octávio Castello Branco, que permanece até 2002. Nesse ano, Isac Zagury tornou-se vice-presidente e

³⁵¹ Em 2003, os conselheiros eram: Joaquim Ferreira Levy, José Fernando Monteiro Alves, Alessandro Golombiewski Teixeira (Relatório do BNDES, 2003, p. 52).

Eleazar de Carvalho Filho, presidente do BNDES. Assumem como diretores Eduardo Bunker Gentil, Mariza Gianini e Wallim Cruz de Vasconcelos Junior. O primeiro era empresário e os demais, técnicos de carreira.

Repare-se ter sido mantida a lógica de a diretoria contar fundamentalmente com técnicos de carreira da instituição. No entanto, nos anos 1999-2002, ao menos um diretor provinha de bancos de investimento. Em 1999, era José Luiz Osório (Banco de Investimento Garantia). No ano seguinte, Eleazar de Carvalho Filho (UBS) e, em 2001, além deste último, Octávio Castello Branco (JP Morgan). No último ano da série, Eduardo Bunker Gentil (JP Morgan e Goldman Sachs). Esta característica evidencia a relevância que a engenharia financeira adquiriu na instituição. Lembre-se que Mendonça de Barros, ao assumir o comando do Banco, evocou sua experiência no mercado financeiro e afirmou ser esta a finalidade do BNDES.

Além disso, em 1998, dois técnicos do Banco (Francisco Marcelo Rocha Ferreira e Fabio Giambiagi) produziram um documento em que destacavam alguns problemas na atuação do BNDES. Consideravam “a falta de uma identidade” o principal, mas apontavam outros, como a ausência de um projeto de desenvolvimento e de planejamento corporativo, além da dificuldade de operar por meio de agentes. Defendiam que “o BNDES deve se estruturar para cumprir suas novas funções: de um banco de investimento brasileiro em um mercado globalizado. Devemos nos espelhar menos no Banco Mundial e mais nos bancos de investimento bem sucedidos” (ROCHA; GIAMBIAGI, 1998, p. 6 mimeo).

Ao apresentar o ponto de vista desses técnicos, não se pretende aferir que essa perspectiva fosse predominante ou mesmo representativa de boa parte do corpo técnico, mas mostrar que a questão da engenharia financeira necessária à atuação do Banco estava em pauta. O fato de a sua diretoria contar com integrantes cujo perfil era financista demonstra isto. Abaixo está o quadro com os diretores do BNDES:

Quadro 18 – Diretores do BNDES (1999-2002)

1999	2000	2001	2002
Beatriz Azeredo	Aluysio Antônio de Motta Asti	Beatriz Azeredo	Beatriz Azeredo
Darlan José Dórea Santos	Beatriz Azeredo	Darlan José Dórea Santos	Darlan José Dórea Santos

Eduardo Rath Fingerl	Darlan José Dórea Santos	Isac Roffé Zagury	Eduardo Bunker Gentil
Fernando Perrone	Eleazar de Carvalho Filho	Eleazar de Carvalho Filho	Mariza Gianini
José Luiz Osório de Almeida Filho	Isac Roffé Zagury	Octávio L. Castello Branco Neto	Wallim Cruz de Vasconcelos Jr.

As células preenchidas com a cor cinza indicam o ingresso de um novo diretor.

Fonte: Relatório do BNDES (1999-2002) – elaboração própria

Durante o período 1999-2002, o BNDES contou com quatro presidentes: Pio Borges, Andrea Calabi, Francisco Gros e Eleazar de Carvalho Filho. Com exceção do primeiro ano, quando o governo também passava por turbulências e conflitos internos agudos, não se pode dizer ter sido instável o comando da instituição. Após o episódio dos grampos do BNDES, Pio Borges (até então, vice-presidente) assumiu a presidência no lugar de Lara Resende. Permaneceu até julho de 1999, quando ocorreu a reforma ministerial. Andrea Calabi, cuja indicação foi fruto da articulação de José Serra, deixou a presidência do Banco do Brasil para comandar o BNDES. A indicação de Clóvis Carvalho e a troca no comando do Banco tinha em vista o fortalecimento da desestruturada ala desenvolvimentista do governo em um momento de grande pressão da base aliada. Note-se como a revista *Época* descreveu a mudança:

Ascensão de Andrea Calabi restaura prestígio dos ‘desenvolvimentistas’ (...) O economista Andrea Calabi assume a presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com a missão de ensinar aos empresários brasileiros o caminho dos financiamentos oficiais disponíveis para quem deseja comprar, vender ou fundir empresas e criar grandes grupos privados. **A ida de Calabi para o cargo representa a ascensão do grupo chamado "desenvolvimentista" no escalão econômico do governo. Ligado ao ministro da Saúde, José Serra, mas com trânsito livre com o presidente, ele tem entre seus interlocutores frequentes os irmãos Luiz Carlos e José Roberto Mendonça de Barros (BRINCANDO de ser Deus, 1999 – grifos meus)**³⁵².

A perspectiva de fortalecer a área desenvolvimentista ruiu com a demissão de Clóvis Carvalho. Ao contrário deste último, Tápias não era próximo de Calabi e irritava-se com o fato de ele reportar-se mais a José Serra do que ao Ministério do Desenvolvimento. “Calabi é mais expansivo. A presidência do Banco exige um perfil um pouco mais baixo. Por esse comportamento no futuro talvez tivéssemos algum tipo de embaraço, um questão

³⁵² Disponível em: <http://epoca.globo.com/edic/19990726/brasil1.htm> Acesso em 15/02/11.

de estilo dado à formação da equipe” (PARA Ministro do Desenvolvimento, Calabi é muito expansivo, 2000, p. A6). O ex-presidente do BNDES também havia incomodado Armínio Fraga, no leilão da Copene, quando tentava favorecer o grupo Ultra e evitar a desnacionalização da empresa.

Tápias disse a FHC que só permaneceria no ministério se Calabi saísse do BNDES. Conseguiu a demissão, mas a indicação para a presidência do Banco atrelou-se aos pressupostos e à linha econômica da Fazenda/Bacen, tornando estes dois atores ainda mais poderosos.

Calabi caiu porque falava muito com José Serra e pouco com Tápias. Foi escolhido para o BNDES devido à indicação do primeiro. Reestruturação dos setores de eletroeletrônicos e siderurgia e mineração eram pensados pelo Banco sem que Tápias soubesse ou opinasse. Mas quem escolheu Gros foi Armínio Fraga, fortalecendo Malan (CALABI caiu, 1999, p. 35).

Francisco Gros tinha perfil financista e era um alto executivo do Morgan Stanley. Foi diretor do BNDES, em 1986, e presidente do Banco Central no governo Collor. Seu discurso e sua perspectiva convergiam com a política econômica perseguida pela Fazenda/Bacen e soterravam o incipiente projeto desenvolvimentista. Apesar de ter capitaneado a reforma administrativa de 2001 e a formulação do Plano Estratégico 2000-2005, seu projeto não representou mudança significativa na lógica com a qual a instituição operava. O BNDES já estava “enquadrado” antes de Gros. Neste sentido, mostramos que as dimensões do Plano Estratégico 2000-2005 apenas sistematizaram diretrizes presentes nos anos 1995-1999 e consolidaram um BNDES desvinculado de estratégias de política industrial e de desenvolvimento e também incapaz de atuar decisivamente em prol da inserção destes temas na agenda governamental. Assim, deve-se observar que, desde Mendonça de Barros, todos os presidentes repetiam enfaticamente o mesmo objetivo para a instituição: a ampliação das exportações e dos incentivos às pequenas e médias empresas. Gros deixa a presidência do Banco para ir para a Petrobrás e, em seu lugar, assume o então diretor, Eleazar de Carvalho Filho, cujo perfil se assemelhava ao de seu antecessor. Ele também era um profissional do mercado financeiro e representava a continuidade da gestão anterior. A seguir, apresentamos o quadro com o perfil dos presidentes do período:

Quadro 19 – Presidentes do BNDES (1999-2002)

Andrea Calabi Local de nascimento: São Paulo Data de nascimento: 18/09/1945	
Período em que presidiu o BNDES	Julho de 1999-fevereiro de 2000
Formação e presença no ensino e em outras atividades intelectuais	Economia na USP Mestrado em economia na USP PhD pela Universidade da Califórnia Professor do Instituto de Pesquisas Econômicas de São Paulo (1976-1991) Professor da USP
Participação em organismos governamentais	Secretário de Economia e Planejamento (1985-1986) Presidente do IPEA (1985-1986) Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (1986-1988) Secretário-executivo do Ministério do Planejamento (1995-1996) Presidente do IPEA (1995-1996) Presidente do Banco do Brasil (1999) Secretário de Economia e Planejamento de São Paulo (2003-2006) Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo (2011)
Atividades profissionais em instituições privadas e presença no meio empresarial	Diretor da Consemp (1999)
Cargos eletivos e vínculos com partidos políticos	
Francisco Gros Local de nascimento: Rio de Janeiro Data de nascimento: 1942	
Período em que presidiu o BNDES	Fevereiro de 2000-janeiro de 2002
Formação e presença no ensino e em outras atividades intelectuais	Economia na Universidade de Princeton Mestrado na Universidade de Columbia

Participação em organismos governamentais	Diretor de mercado de capitais do BNDES (1985) Presidente do Banco Central (1987) Presidente do Banco Central (1991-1992) Presidente da Petrobrás (2002-2003)
Atividades profissionais em instituições privadas e presença no meio empresarial	Trabalhou no grupo financeiro Metropolitan (1967) Nos Estados Unidos trabalhou na corretoria Kidder (1972) Diretor do grupo Multiplic Corretora (1975) Superintendente de empresas na Comissão de Valores Mobiliários (1977) Diretor de mercado de capitais do Unibanco (1981-1985) Presidente da Aracruz Celulose (1987-1988) Presidente do BPC Banco S.A. (1988-1991) Diretor-executivo do Banco Morgan Stanley & CO (1993-2000)
Cargos eletivos e vínculos com partidos políticos	
Eleazar de Carvalho Filho Local de nascimento: São Paulo Data de nascimento: 1957	
Período em que presidiu o BNDES	Janeiro de 2002-janeiro de 2003
Formação e presença no ensino e em outras atividades intelectuais	Economia pela Universidade de Nova Iorque Mestre em Relações Internacionais pela John Hopkins University Corporate Financial Management pela Harvard Business School
Participação em organismos governamentais	Responsável pela Secretaria Geral de Apoio à Desestatização e pelas Áreas de Operações de Desestatização (2000) Diretor-superintendente da BNDESPAR (2000)
Atividades profissionais em instituições privadas e presença no meio empresarial	Banco Crefisul de Investimento (1981) Diretor-tesoureiro da Alcoa Alumínio (1986-1992) Diretor-superintendente da AlcoaPrevi (1986-1992) Diretor de Finanças Corporativas do Grupo Garantia (1992-1998) Presidente do Banco UBS (1998-2000) Banco Warburg Dillon Read (1998-2000) Diretor Geral do UBS-AG
Cargos eletivos e vínculos com partidos políticos	

Neste capítulo, analisamos o desdobramento do conflito entre liberais-desenvolvimentistas e neoliberais. Vimos que a mudança na política cambial não significou o enfraquecimento da Fazenda/Bacen e a ampliação do poder do Ministério do Desenvolvimento. Ao contrário, este ministério contou com quatro ministros (Celso Lafer, Clóvis Carvalho, Alcides Tápias e Sérgio Amaral) e nenhum deles avançou no sentido de definir uma política industrial e uma estratégia de desenvolvimento. Aquele que ousou criticar o conservadorismo da política macroeconômica (Clóvis Carvalho) permaneceu apenas dois meses à frente do ministério.

Tápias teve dificuldade até mesmo para implementar medidas que favorecessem um dos principais objetivos do governo, isto é, a ampliação das exportações. A ascensão de Sérgio Amaral no Desenvolvimento consolidou de vez a subordinação do Ministério do Desenvolvimento às diretrizes da Fazenda. Por outro lado, define-se um projeto de incentivo ao desenvolvimento tecnológico que se mostra pouco efetivo devido às restrições da política fiscal e à falta de coordenação com outras áreas do governo, inclusive com o BNDES. Embora o Banco tenha criado fundos para incentivar pequenas empresas de base tecnológica, essas iniciativas foram limitadas tanto do ponto de vista dos recursos despendidos como da importância e visibilidade que obtiveram no interior e fora da instituição.

A ascensão de Gros garantiu, por meio do Plano Estratégico 2000-2005, a institucionalização e a consolidação de diretrizes que já direcionavam as ações do Banco desde o primeiro governo FHC, quando seu papel foi fundamentalmente compensatório. Enfatizamos que este plano se diferenciou dos demais por ter sido fruto de definições da cúpula do Banco. Nele estava ausente, por exemplo, o tema da inovação tecnológica, o que contrastava com a ênfase que se pretendia dar à competitividade das empresas e à busca pela ampliação das exportações. O “enquadramento” sofrido pela instituição refletiu-se na reforma administrativa de 2001, pois as atribuições da Área de Planejamento foram modificadas tendo em vista sua vinculação à política de desenvolvimento definida pelo governo e às diretrizes estabelecidas para o Banco. Destacamos que essa vinculação já ocorria. Afinal, a instituição é um instrumento do governo e foi fundamental para a estabilização da economia, mas ressaltamos que a Área de Planejamento e a instituição já

havia sido protagonistas. Volta-se, portanto, à questão da dificuldade de o BNDES pautar a agenda governamental, influenciando a definição de uma política de desenvolvimento.

Por meio do estudo dos eixos estratégicos, o Banco identificou os gargalos infraestruturais e a necessidade de investimentos, mas pouco avançou para viabilizá-los. Não teve capacidade de impulsionar, junto a outros atores relevantes como, por exemplo, o Ministério do Planejamento e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, a priorização do tema na agenda governamental. Ao contrário, agiu a reboque da crise do setor energético e foi “estratégico”, mas apenas para equacionamento desse gargalo infraestrutural. Não há dúvida de que a instituição avançou no incremento às exportações, mas isto se deu mais no primeiro mandato de FHC do que no segundo. Em 1998, o BNDES destinou US\$ 2,4 bilhões (12% do total liberado) para as exportações.

Nos anos 1999-2002, o máximo que se desembolsou foi US\$ 3,9 bilhões (10,2% do total) no último ano da série. Se considerarmos a mudança na política cambial e o aumento do total de recursos desembolsados, avançou-se pouco. É evidente que a expansão dos incentivos às exportações sofria com entraves que transcendiam os limites do Banco (pauta de exportações pouco dinâmica, dificuldade de articulação e de afirmação do Ministério do Desenvolvimento para o seu incremento, problemas infraestruturais e ausência de políticas públicas voltadas para a geração e difusão de progresso técnico), mas ele pouco contribuiu para equacioná-los. Em relação ao apoio às pequenas e médias empresas, ao contrário do primeiro governo FHC, o Banco conseguiu definir medidas para ampliar o apoio e incrementar os desembolsos.

As privatizações perderam fôlego, reduzindo-se, por conseguinte, o papel estratégico desempenhado pela instituição. No primeiro governo FHC, o Banco tornou-se decisivo na implementação do ajuste fiscal graças ao apoio concedido às desestatizações estaduais. Na segunda gestão de FHC, prestou apoio técnico à implementação da LRF, mas é evidente ser esse suporte muito menos decisivo do que o empreendido no período anterior, quando capitaneou as privatizações nos estados.

Por fim, resgatemos a epígrafe que deu início a esta seção. Tal como Malan no seu discurso no seminário do PSDB, que implicou a demissão de Clóvis Carvalho, Gros recusa a dicotomia entre os “desenvolvimentistas” e os “preocupados com a estabilidade”, para não dizer neoliberais. A negação da diferença repete-se com Gros e constituiu uma forma

bastante eficiente de afirmar que o BNDES continuava sendo o banco do desenvolvimento e que o governo perseguia uma estratégia de desenvolvimento. Eficiente, também, porque afastou todos que insistiam em salientar as divergências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, mostramos o papel do BNDES no desenvolvimento econômico no contexto das reformas liberalizantes que marcaram a década de 1990 no Brasil. No primeiro capítulo, retomamos a trajetória da instituição e a reformulação pela qual passou nos anos 1980, com a introdução da técnica de planejamento estratégico e a elaboração da estratégia de Integração Competitiva, destacando o seu papel de *think tank*. Vimos que a introdução do planejamento estratégico partiu do Departamento de Planejamento (Deplan) e era vista como uma maneira de dar estabilidade e também uma certa “independência” ao Banco, em um momento de indefinição do modelo econômico e de fortes turbulências políticas.

A Integração Competitiva representou a reformulação do modelo de desenvolvimento defendido pela instituição e o consequente abandono do padrão de desenvolvimento por substituição de importações. Esta estratégia tinha como pressupostos a abertura da economia com o objetivo de estimular a competitividade, o fim da proteção tecnológica, da reserva de mercado e da diferenciação entre capital nacional e capital estrangeiro, as privatizações para melhorar a eficiência e liberar recursos para outros setores e a competitividade dos serviços. No cenário de intensa disputa entre ortodoxos e heterodoxos, monetaristas e desenvolvimentistas, que marcou o governo Sarney, o BNDES foi um ator fundamental e esteve ao lado dos defensores da liberalização da economia e da reformulação do papel do Estado.

No segundo capítulo, analisam-se o cenário político-econômico, a política industrial e a atuação do BNDES no governo Collor. Confrontamos os propósitos prioritários do governo com os objetivos institucionais e o desempenho concreto do Banco, tendo em vista o seu lugar nesse cenário. O objetivo foi apreender o alcance e os desdobramentos do projeto de Integração Competitiva no contexto em que as reformas liberalizantes ganharam fôlego. Vimos que o BNDES foi um dos alicerces da política de estabilização, sendo este um aspecto novo e importante da sua trajetória. Até então, suas ações e seu papel estratégico referiam-se à centralidade ocupada nas políticas industriais e de desenvolvimento.

O caráter secundário da política industrial e a sobreposição dos objetivos da estabilização sobre quaisquer outros dificultaram a consolidação de uma política de desenvolvimento mais ativa no interior do Banco. Aspectos centrais da Integração

Competitiva e dos Planos Estratégicos 1988-1990 e 1991-1994 foram desconsiderados e a instituição foi direcionada para os objetivos imediatos da estabilização. Ou seja, o papel estratégico que ocupou decorreu, fundamentalmente, da atribuição de conduzir o programa de privatizações. A ênfase na capacitação tecnológica permaneceu, mas os investimentos em setores com alto potencial tecnológico não constaram entre as prioridades. Portanto, o BNDES ocupou papel central naquilo que já era sua prioridade e passou a ser também do governo (as privatizações, por exemplo), mas não conseguiu garantir com o mesmo êxito o impulso à política industrial. De modo geral, a perspectiva foi a de garantir e efetivar as medidas vinculadas à liberalização, tais como a abertura à empresa estrangeira, os investimentos privados em infraestrutura e o financiamento das exportações.

As diretrizes institucionais do Banco e as declarações de seu presidente, Eduardo Modiano, não incluíam referências a incentivos e investimentos nos setores com alto potencial tecnológico. Ao contrário, os recursos captados no exterior foram utilizados para o financiamento de empresas estrangeiras e para importação de equipamentos. Em ambos, sem qualquer exigência de transferência de tecnologia. Também não foram estabelecidos mecanismos de financiamento às atividades de risco. Diante do imperativo da estabilização, o BNDES não foi capaz de viabilizar pontos estratégicos da política industrial ou mesmo de implementar aspectos importantes de suas diretrizes institucionais internas.

No terceiro capítulo, analisamos o papel do BNDES no governo Itamar. Vimos que o Banco atuou em um cenário em que não houve estímulos à efetivação e consolidação dos programas de política industrial definidos no período Collor e não se estabeleceu um novo modelo. Mesmo antes do Plano Real, as ações do Presidente da República (modo de negociação com as Montadoras, tratamento das Câmaras Setoriais) já demonstraram que não haveria espaço para que esses temas fossem incluídos na agenda governamental. O Plano Real consolidou esta perspectiva e sobrepôs a lógica e os objetivos da estabilização sobre quaisquer outros. O período de indefinição no governo Itamar não implicou a conquista de mais espaço por parte do BNDES para aperfeiçoar e/ou viabilizar a proposta de política industrial formulada no governo Collor ou para aprofundar a Integração Competitiva, criando, por exemplo, programas que incentivassem aspectos centrais da estratégia, ignorados na gestão de Modiano.

Portanto, este período de conflitos políticos e indefinições no seio do governo repercutiu, no Banco, de forma a contrariar a ideia de uma instituição tão insulada, pois se por um lado ela manteve sua integridade organizacional, por outro não foi capaz de implementar pontos fundamentais de suas metas. A tendência liberalizante se acentuou gradativamente nas diretrizes institucionais do Banco, contrastando até mesmo com a perspectiva presente no Plano Estratégico 1991-1994 (documento de 1990). Deixa-se de fazer referência à modernização tecnológica da indústria e defende-se uma reestruturação geral. O documento “Processo de Planejamento” (de 1994) também expressa a ausência de confluência entre parte dos técnicos e a cúpula. No entanto, este distanciamento não significa que o corpo técnico discordasse da perspectiva de incentivar a promoção das exportações ou quisesse retomar os pressupostos da substituição de importações. Também não significa qualquer oposição à reestruturação produtiva ou à ideia de integração competitiva. As divergências concentram-se no modo de conduzir cada um destes processos (promoção das exportações, integração competitiva e reestruturação produtiva).

No “Plano Estratégico 1991-1994” e no “Processo de Planejamento”, havia a percepção de que esta nova fase exigia uma postura ativa do BNDES, que deveria direcionar seus esforços para a modernização tecnológica das empresas, para o aumento dos incentivos à P&D e para os setores de alto potencial tecnológico (biotecnologia e *software* são mencionados). Já as diretrizes institucionais e as declarações dos dirigentes ora não contemplam estes aspectos, ora os apresentam de maneira secundária. O fato é que não se estabeleceram políticas e programas a eles direcionados. O Contec foi uma exceção que não contradiz a afirmação acima, pois seu alcance foi muito limitado e os poucos desembolsos realizados diminuíram em 1994.

Com Pêrsio Arida no comando do Banco, foram promovidas alterações no seu gerenciamento e houve melhora considerável da rentabilidade dos recursos, aspecto identificado como necessário pelo corpo técnico, desde meados da década de 1980 (na proposta de Integração Competitiva), mas só alcançado nesse momento. Nota-se que a direção reuniu esforços para promover alterações na estrutura organizacional do BNDES e garantir melhores resultados. No entanto, o mesmo empenho não ocorreu com outros pontos sugeridos nos estudos e análises do corpo técnico, especialmente o investimento em inovação e modernização tecnológica. Portanto, a proposta de mudança no modelo de

desenvolvimento, com a adesão à Integração Competitiva, é mitigada na era Collor e soterrada nos anos Itamar. Implementam-se os aspectos mais liberais da proposta, deixando de fora os fatores que possibilitariam a reconstrução do projeto de desenvolvimento no Brasil.

No quarto capítulo, analisamos o cenário político-econômico e a política industrial do primeiro governo Fernando Henrique, destacando o conflito entre liberais-desenvolvimentistas e neoliberais nele presente. Vimos que havia muitas semelhanças entre a política industrial desse governo e a da era Collor. Aspectos como a ênfase na competitividade, na capacitação tecnológica e na promoção das exportações; a utilização de incentivos fiscais e creditícios; o predomínio de políticas horizontais marcaram os dois governos. Outro traço comum foi a preponderância dos objetivos da estabilização e a fragilidade da política industrial diante deles. O caráter incipiente dessa última decorria da prevalência do Ministério da Fazenda, da relutância do governo em coordenar a elaboração de políticas de desenvolvimento, da permeabilidade do Planalto aos interesses dos setores com maior capacidade de pressão e da perda de poder de alguns outros importantes setores empresariais.

A fragilidade da política industrial reflete-se no BNDES, que passa a ter como prioridade auxiliar o governo no cumprimento das metas macroeconômicas. O Banco foi um dos fiadores do ajuste fiscal e, por conseguinte, da política de estabilização. O direcionamento de suas ações para a viabilização dos objetivos macroeconômicos foi uma diretriz estabelecida no governo Collor, mas aprofundada com as privatizações estaduais e com o ajuste fiscal dos estados na era FHC.

O Banco teve papel decisivo por ter conduzido o processo e direcionado seus recursos para que ele se concretizasse. Destacamos que embora as privatizações fossem uma bandeira do Banco há anos, ao viabilizá-las seus dirigentes preocuparam-se, fundamentalmente, em garantir ágios expressivos e assim ampliar o ingresso de recursos no país. A instituição não foi capaz de definir um modelo de privatização que priorizasse mais o objetivo de equacionar os gargalos infraestruturais e viabilizar o desenvolvimento do que a obsessão fiscalista do governo e a necessidade de minimizar os déficits fiscal e em conta corrente.

Vimos que o Banco não formulou um plano estratégico para o triênio 1995-1997, mas definiu diretrizes para sua atuação que priorizavam o apoio às pequenas e médias empresas, o desenvolvimento regional, a inserção de uma agenda social, os financiamentos a empreendimentos nos setores de comércio, serviços e turismo e a ampliação das exportações. Esta última era vista pelo BNDES como forma de se retomar o crescimento e diminuir o déficit em transações correntes e eram anunciadas como parte essencial da estratégia de desenvolvimento por ele defendida. Assim, o Finamex foi ampliado e transformado em BNDES-Exim, que passou a apoiar todos os setores exportadores, garantindo o crescimento dos financiamentos às exportações. Nota-se a preocupação do Banco em financiar setores que pudessem gerar empregos e minimizar, no curto prazo, as consequências das políticas cambial, fiscal e monetária. Deve-se destacar que não constou entre as diretrizes da instituição o tema da capacitação tecnológica das empresas e dos investimentos em P&D. No entanto, em 1997 foi criado o Prosoft, que teve caráter restrito por ter sido uma iniciativa pontual e desintegrada de uma política industrial e de desenvolvimento tecnológico.

Durante o período, percebe-se que o BNDES assumiu um papel fundamental na concretização dos objetivos prioritários do governo, mas não avançou na exequibilidade da política industrial e na sua conciliação com os objetivos da estabilização. Assim, o seu papel estratégico referia-se às tarefas relacionadas à estabilização e às políticas que se relacionassem com ela, isto é, privatizações, estímulos às exportações e geração de empregos. É preciso lembrar que, ao longo de sua história, seu papel decisivo esteve atrelado à formulação e à implementação de políticas industriais e de desenvolvimento, sendo a questão macroeconômica uma novidade na sua trajetória.

Em meados da década de 1980, quando o Banco formulou o modelo de Integração Competitiva e defendeu a promoção das exportações, das privatizações e dos investimentos privados em infraestrutura, havia por trás desta plataforma uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo. Não foi este o cenário posto no primeiro mandato de FHC. Nesse período, a instituição foi pouco capaz de pautar a agenda governamental, agiu de forma compensatória à política macroeconômica e não buscou viabilizar ou redefinir uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo. O fato de o BNDES ter sido comandado por Mendonça de Barros, um representante do liberal-

desenvolvimentismo no jogo de forças do governo, não foi suficiente para fazer da instituição um contraponto à lógica da Fazenda/Banco Central. Portanto, embora no seio do governo o Banco fosse um *locus* de resistência à política macroeconômica, não deixou de ser um instrumento decisivo para viabilizá-la.

No último capítulo, analisamos o desdobramento do conflito entre liberais-desenvolvimentistas e neoliberais. Vimos que a mudança na política cambial não significou o enfraquecimento da Fazenda/BACEN e a ampliação do poder do Ministério do Desenvolvimento. Não se definiu uma política industrial e uma estratégia de desenvolvimento. No entanto, formulou-se um projeto de incentivo ao desenvolvimento tecnológico que foi pouco efetivo devido às restrições da política fiscal e à falta de coordenação com outras áreas do governo, inclusive com o BNDES. O Banco criou fundos para incentivar pequenas empresas de base tecnológica, mas as iniciativas foram limitadas tanto do ponto de vista dos recursos despendidos como da importância e visibilidade que obtiveram no interior e fora da instituição.

O Plano Estratégico 2000-2005, elaborado pela cúpula do Banco, consolidou diretrizes que já o direcionavam desde o primeiro governo FHC. Nesse plano estava ausente o tema da capacitação tecnológica e do incentivo à P&D. Destacamos o “enquadramento” sofrido pela instituição, explicitado na reforma administrativa de 2001. A Área de Planejamento, que já havia sido protagonista, teve suas atribuições modificadas para vinculá-las à política de desenvolvimento definida pelo governo e às diretrizes estabelecidas para o Banco. Apontamos a incapacidade de o BNDES impulsionar, junto a outros atores relevantes como, por exemplo, o Ministério do Planejamento e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, a priorização de temas relacionados à política industrial e aos investimentos em infraestrutura na agenda governamental. De modo geral, agiu a reboque e foi “estratégico” para viabilizar o que era emergencial ao governo.

Assim, percebemos que a diminuição da importância do tema do desenvolvimento nos governos Collor, Itamar e Fernando Henrique foi decisiva na trajetória do BNDES, pois implicou a redução da sua capacidade de pautar a agenda governamental e de influenciar decisivamente a definição de uma estratégia de desenvolvimento. O Banco perdeu posição de poder na trama governamental, embora tenha preservado sua importância como um instrumento da política macroeconômica. Ao longo do segundo governo FHC, um novo

desafio se colocou à instituição. O fato de as privatizações perderem fôlego e o processo de ajuste fiscal dos estados ter sido concluído fez com que seu papel estratégico na política macroeconômica se reduzisse.

Se o Banco já não era a instituição capaz de pautar uma política de desenvolvimento e via se esgotar seu papel na política de estabilização, o que lhe restaria? A história deu a resposta. A vitória de Lula nas eleições de 2002 e a formulação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), do Programa de Aceleração do Desenvolvimento (PAC) e da Política de Desenvolvimento Produtivo permitiram que o Banco retomasse aspectos que permaneciam na agenda interna da instituição, mas que graças à correlação de forças da década de 1990, não tinham condições de serem viabilizados. O Banco regatou seu papel estratégico na política de desenvolvimento econômico, mas isto já é outra história.

REFERÊNCIAS

ALÉM, Ana Claudia (1998). O desempenho do BNDES no período recente e as metas da política econômica. *Texto para Discussão*, n. 65, julho de 1998.

A NOVA lógica do BNDES (2001). Entrevista de Marco Antônio Albuquerque de Araújo. In: Revista *Portos e Navios*, nº 490, novembro de 2001.

AMARAL diz que desafio é ampliar as exportações (2001). In: *Folha de S. Paulo*, 2001, p.B1.

ANDREI, Cristian (2000). O Plano Real e o desempenho da inflação nos primeiros quatro anos In *Gestão estatal no Brasil: armadilhas da estabilização 1995-1998*. Ricardo Carneiro et al. São Paulo: FUNDAP.

APPY, Bernard (1993). Questão fiscal: crise e concentração de renda In *Crise brasileira: anos 80 e governo Collor*. São Paulo: DESEP, Instituto Cajamar, 1993.

A PRIVATIZAÇÃO segundo os analistas (2000). In: *Rumos do Desenvolvimento*, nº 175, agosto de 2000.

ARBIX, Glauco (1996). *Uma aposta no futuro: os primeiros anos da câmara setorial da indústria automobilística*. São Paulo: Scritta.

_____ (1997). A câmara banida In *De JK a FHC, a reinvenção dos carros*. Glauco Arbix & Mauro Zilbovicius (orgs.). São Paulo: Scritta.

_____ (2000). Política industrial e laissez-faire na guerra fiscal. In *Brasil no limiar do século XXI – alternativas para a construção de uma sociedade sustentável*. Henrique Rattner (org). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

_____ (2002). Da liberalização cega dos anos 90 à construção estratégica do desenvolvimento. In: *Tempo Social*, São Paulo, vol. 14, n. 01, maio de 2002.

ARGENTINA quer ter banco de fomento nos moldes do BNDES (2009). In: *Estado de S. Paulo - Economia & Negócios*. 05/08/2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/economia,argentina-quer-ter-banco-de-fomento-nos-moldes-do-bndes,413942,0.htm> Acesso em 10/08/09.

_____(1997). A câmara banida In *De JK a FHC, a reinvenção dos carros*. Glauco Arbix & Mauro Zilbovicius (orgs.). São Paulo, Scritta.

ARRUDA, Mauro Fernando Maria ; JORGE, Marcelino José. Política industrial e abertura da Economia (1994). In: *Estabilidade e crescimento: os desafios do Real*. João Paulo dos Reis Velloso (Coord.). Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

AS FLECHADAS de cupido (1999). In: Revista *Veja*, nº 1611, 18/08/1999.

A ÚLTIMA vítima de Malan (1999). In: Revista *Isto é*. Disponível em: http://www.istoe.com.br/reportagens/33717_A+ULTIMA+VITIMA+DE+MALAN. nº 1562, 08/09/1999. Acesso em: 12/02/11.

BAER, Mônica (1989). O Plano Brady In *Novos Estudos CEBRAP*, nº 24, julho de 1989.

BAER, Mônica (1993). *O rumo perdido*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

BALANÇO de uma revolução na economia: privatização (2001). In: *Rumos do desenvolvimento*. n. 181, fevereiro de 2001.

BANCO do povo (1997). In: Revista *Veja*, n. 1492, 23/04/1997.

BAUMANN, Renato (2002). O desafio das exportações. In: *Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo*. Organizadora: Ana Célia Castro. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002, v.2.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita (1979). *O governo Kubitschek- desenvolvimento econômico e estabilidade política*. 3ª edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

BIDERMAN, Ciro; COSAC, Luís Felipe L.; REGO, José Márcio (1996). *Conversas com economistas*. São Paulo: Ed. 34, 1996.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (2002). *Investimento e reformas no Brasil: indústria e infra-estrutura nos anos 1990*. Brasília: IPEA/CEPAL. Escritório no Brasil.

BIELCHOWSKY, Ricardo; STUMPO, Giovanni (1996). A internacionalização da indústria brasileira: números e reflexões depois de alguns anos de abertura. In *O Brasil e a economia global*. Baumann, Renato (org.). Rio de Janeiro: Campus, Sobbet, 1994.

BNDES de olho nos pequenos (1999). In: *Rumos do Desenvolvimento*. n. 162, Julho de 1999.

BNDES: pequeno já tem cartão (2002). In: *Rumos do Desenvolvimento*. n. 200, setembro de 2002.

BNDES: um novo perfil (2000). Entrevista de Francisco Gros. In: *Conjuntura econômica*. Julho de 2000.

BOITO Jr, Armando (1994). De volta para o neocorporativismo – a trajetória política do sindicalismo brasileiro. *São Paulo em Perspectiva*, Revista da Fundação SEADE, São Paulo, nº 03, jul – set 1994.

BONELLI, Regis (1995). Desenvolvimento pede ação integrada In: *Rumos do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento/ABDE, n. 113, maio/junho/1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; DINIZ, Eli (2009). Empresariado industrial, democracia e poder político. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 84, julho de 2009.

BRINCANDO de ser Deus (1999). In: Revista *Época*. 26/07/1999. Disponível em: <http://epoca.globo.com/edic/19990726/brasil1.htm> Acesso em 15/02/2011.

CALABI caiu (2000). In: Revista *Veja*, n. 1638, 01/03/2000.

CARNEIRO, Dionísio Dias (1992). A crise do papel do Estado. *Revista Rumos do Desenvolvimento*, n. 98, nov/dez/1992.

CARNEIRO, Ricardo (2003). A política macroeconômica da era FHC ao governo Lula: da trindade impossível à autonomia necessária. In: João Paulo dos Reis Velloso (coord.) *Governo Lula, novas prioridades e desenvolvimento sustentado*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique (2006). *A arte da política: a história que vivi*. Coordenação editorial: Ricardo A. Setti, 3ª edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, Carlos Eduardo (2000). As finanças públicas no Plano Real. In *Gestão estatal no Brasil: armadilhas da estabilização 1995-1998*. Ricardo Carneiro et al. São Paulo: FUNDAP.

CASTRO, Ana Maria, COSTA, Evandro Fernandes & BORSOI, Zilda Maria Ferrão (2002). A criatividade e a informação em um processo decisório contínuo e participativo. In: Dulce Corrêa e Modenesi, Rui Lyrio (orgs.). *BNDES, um banco de idéias: 50 anos refletindo o Brasil*. Monteiro Filha, Rio de Janeiro, BNDES.

CASTRO, José Ferreira (1995). *Itamar: o homem que redescobriu o Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995.

CHARAD, José Paulo; PICCHETTI, Paulo (2003). *A evolução da taxa de desemprego estrutural no Brasil: Uma Análise entre Regiões e Características dos Trabalhadores*. Anais do XXI Encontro Nacional de Economia (ANPEC). Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/F05.pdf> Acesso em 25/01/2010.

CHEGA de timidez (2000). Entrevista de Francisco Gros. In: Revista *Veja*, nº 1670, 11/10/2000.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo (2005). Suave fracasso: a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005. In: *Novos Estudos CEBRAP* n. 73, novembro de 2005.

CLÓVIS cobra mudanças, e Malan prega austeridade (1999). In: *Folha de S. Paulo*, Caderno Brasil, 03/09/1999, p.A4.

COMIN, Alexandre (1998). *De volta para o futuro: política e reestruturação industrial no complexo automotivo nos anos 90*. São Paulo: AnnaBlume, Fapesp, 1998.

CONFIRA como o governo avalia os setores (1997) In: *Folha de S. Paulo*, 27/01/1997

COSTA, Karen Fernandez (2003). *Mudança de rumo, mesma função: o BNDES na Segunda metade dos anos 80*. Dissertação de Mestrado, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais: PUC-SP, 2003.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira (1996). *Política de desenvolvimento econômico e crise institucional no segundo governo Vargas: 1951- 1954*. São Paulo. Tese de Doutorado, FFLCH- USP, 1996.

COUTINHO, Luciano (1996). A fragilidade do Brasil em face da globalização In *O Brasil e a economia global*. Baumann, Renato (org.). Rio de Janeiro: Campus, Sobbet, 1996.

_____ (1993). O futuro merece crédito de confiança. In *Revista Rumos do Desenvolvimento*, nº 99, janeiro/fevereiro, 1993

_____ (2002). “Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres” In *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. FIORI, José Luís (org.). Petrópolis, Editora Vozes, 1999.

_____ (2002) Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea, In: *Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro*. Organizadora: Ana Célia Castro. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002 v. 2.

COUTINHO, Luciano; SARTI, Fernando (2003). A integração das políticas industrial, tecnológica e de comércio exterior. In: João Paulo dos Reis Velloso (coord.) *Governo Lula, novas prioridades e desenvolvimento sustentado*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2003.

COUTO, Claudio; ABRUCIO, Fernando Luiz (2003). O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. In: *Tempo Social*, vol. 15, n. 02, São Paulo, novembro de 2003.

CURRALERO, Cláudia Regina Baddini (1998). *A atuação do Sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período 1952-1996*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, novembro de 1998.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco (1997a) *Estado e economia em tempos de crise*. Campinas, Editora da UNICAMP; Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

_____ (1997b). *O impeachment: uma crise singular* In *O presente como história: economia e política no Brasil pós-64*. Campinas: Unicamp, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1997b.

_____ (2004). *Globalização, democracia e ordem internacional: ensaios de teoria e história*. Campinas: Editora da Unicamp, São Paulo: Editora Unesp, 2004.

_____ (2007). *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora Unesp, Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Unesp, Unicamp e PUC-SP, 2007.

DE OLHO na mina do BNDES (1996). In: Revista *Veja*, n. 1431, 14/02/1996.

DINHEIRO de sobra (1996). In: Revista *Veja*, n. 1459, 26/08/1996.

DEOS, Simone; MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro de. Uma proposta de delimitação conceitual de bancos públicos (2010). In: Frederico G. Jayme Jr.; Marco Crocco (orgs.) *Bancos públicos e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

DESENVOLVIMENTO: a hora é agora (1995). In *Rumos do Desenvolvimento*, n. 114, julho de 1995.

DIAMOND, William (1961). Bancos de Desenvolvimento. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO: pós-1930 (2001). Alzira Alves de Abreu (coord.). 2º ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 2001.

DINIZ, Eli, LIMA, Olavo Brasil de Jr (1986). *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*. IUPERJ, Maio/1986.

DINIZ, Eli (1994). Reformas econômicas e democracia no Brasil dos anos 90: as câmaras setoriais como fórum de negociação. In *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 37, nº 02, 1994.

_____(1999). *Crise, reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-1995*. 2º edição, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____(2000). *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

_____(2002) Empresariado e estratégia de desenvolvimento In: *Revista Lua Nova*, n. 55-56, 2002.

DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato R. (2003) Empresariado e estratégias de desenvolvimento. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18, n. 52, junho de 2003.

DISPUTA com Receita tira Tápias do governo (2001). In: *Folha de S. Paulo*. Caderno Dinheiro, 25/07/ 2001, p. B1

DIVIDIR para multiplicar (2001). In: *Revista Rumos do Desenvolvimento*, n. 189, outubro de 2001.

EMPREGO: e agora José? (1996). In: *Revista Rumos do Desenvolvimento*. n. 125, junho de 1996.

ENTENDA o nó da indústria petroquímica (2011). Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/copene-no.shtml> In: *Folha on line*. Acesso em 14/02/11.

ERBER, Fabio (1991). Competitividade, eis a questão. In: Revista *Rumos do Desenvolvimento*. nº 87, Janeiro/Fevereiro/ 1991.

ESTÁ na hora (1997). In: Revista *Rumos do Desenvolvimento*. n. 140, setembro de 1997.

EXPORTAÇÕES x Importações: uma balança em desequilíbrio (1997). In: *Rumos do Desenvolvimento*, n. 134, março 1997.

FAJNZYLBER, Fernando (1992). A industrialização na América Latina: da ‘caixa negra’ à ‘caixa postal vazia’. In: *Revista de Economia e Política*, vol. 12, nº 04 (48), outubro-dezembro/ 1992.

FECHOU o cofre (1998). In: Revista *Veja*, n. 1552, 24/06/1998.

FERREIRA, Francisco Marcelo Rocha e GIAMBIAGI, Fábio (1998). *Notas sobre o papel do BNDES em uma economia globalizada: rumo à sua transformação em um banco de investimento*. Julho/1998 (mimeo).

FINGERL, Eduardo Rath (2004). *Considerando os intangíveis: Brasil e BNDES* (2004). Mestrado em Engenharia de Produção, COPPE / UFRJ, 2004

FORTES, Márcio (1994). Um modelo para os novos tempos. *Rumos do Desenvolvimento*, nº 109, setembro/outubro 1994.

FRITSCH, Winston (1990a). Torneira viciada. In: Revista *Isto é Senhor*, nº 1087, 18/07/90.

_____ (1990b) Quanto mais perto do mundo, melhor. In: *Revista Rumos e Desenvolvimento*, nº 82, março/ abril 1990.

_____ (1991). A política industrial do novo Governo: um passo à frente, dois para trás? In *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, nº 45, jan. 1991.

FUSÕES e aquisições no país (1999). *Rumos do Desenvolvimento*. nº 165, outubro de 1999, p. 26-28.

GEDDES, Barbara (1990). Building state autonomy in Brazil, 1930-1964. *Comparative Politics*, Vol 22, n. 2 (jan 1990), p. 217-235.

GIAMBIAGI, Fábio (2002). Do Déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso – 1995-2002. *Texto para Discussão*, n. 93. Rio de Janeiro. BNDES, abril de 2002.

GONZAGA, Gustavo (1998). Rotatividade e qualidade do emprego no Brasil. In: *Revista de Economia Política*. Vol. 18, n.1(69), janeiro-março /1998.

GOVERNO vai tentar salvar 15 setores (1997). In: *Folha de S. Paulo*, 27/01/1997.

GROS quer abertura de empresa nacional (2000). In: *Folha de S. Paulo*, 24/02/2000, p. A5.

HAGUENAUER, Lia; FERRAZ, João Carlos & KUPFER, David S. (1996) Competição e internacionalização na indústria brasileira In *O Brasil e a economia global*. Baumann, Renato (org.). Rio de Janeiro: Campus, Sobbet, 1996.

Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary C. R (2003). *As três versões do neo-institucionalismo*. In: Revista Lua Nova, n. 59. 2003.

INDÚSTRIA e globalização (1996). In: Revista *Rumos do Desenvolvimento*. n. 129, outubro de 1996.

INVESTIMENTO pode ir a 22,7% do PIB (2007). *Folha de S. Paulo*, 13/02/2007.

JOGO duro nos bastidores. In: Revista *Época*. Disponível em: <http://epoca.globo.com/edic/20000228/neg2.htm>. Acesso em 14/02/11.

LAFER, Celso (2002). *JK e o Programa de Metas*. São Paulo: Editora da FGV, 2002.

LANDAU, Elena (1994). O programa de privatizações: resultados e perspectivas In *Estabilidade e Crescimento: os desafios do Real*. João Paulo dos Reis (coord.), Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

LEAL, Cláudio Figueiredo Coelho. *Ágios, Envelopes e Surpresas: Uma Visão Geral da Privatização das Distribuidoras Estaduais de Energia Elétrica*. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1004.pdf Acesso em 10/01/10.

LEILÃO da pesada (1997). In: *Veja*, n. 1493, 30/04/1997.

LEITE, Luiz Carlos Delben (1993). O Brasil é o melhor risco do mundo In *Revista Rumos do Desenvolvimento*, nº 100, março/abril 1993.

LESSA, Carlos (1988). *A estratégia do desenvolvimento: sonho e fracasso*. Brasília, FUNCEF, 1988.

LIMA, Eriksom Teixeira; CARVALHO JR, Mario Cordeiro de; VELASCO, Luciano Marques de. *Removendo obstáculos às exportações brasileiras*. Disponível em:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev904.pdf Acesso em 31/01/11.

LOUREIRO, Maria Rita (1997). *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz (1999). Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, n. 41, outubro 1999.

LUCAS, Luiz Paulo Vellozo, DIAS, Guilherme Gomes & COELHO, Zilda Maria Borsoi (1989). *Cinco anos de cenários no BNDES*. Encontro Internacional sobre Prospectiva e Estratégia, São Paulo, 16 e 17 de maio de 1989, Sistema BNDES, (mimeo).

LYRA, Flavio Tavares (1996). A política industrial brasileira: mudanças e perspectivas *Texto para Discussão n° 413*, Brasília, IPEA, maio de 1996.

MARQUES, Eduardo Augusto Guimarães (2008). Políticas de inovação: financiamento e incentivos. In: João Alberto de Negri e Luís Cláudio Kubota (orgs.) *Políticas de incentivo à inovação*. Brasília: IPEA, 2008.

MARTINS, Luciano (1985). *Estado e Burocracia no Brasil pós-64*. São Paulo: Paz e Terra, 1985

MENDONÇA prega agenda racional (1999). In: *Folha de S.Paulo*, 26/12/1999.

METTENHEIM, Kurt Von (2003). A presidência e a separação dos poderes no Brasil (1999-2002). In: *Tempo Social*, vol. 15, n. 02, São Paulo, novembro de 2003.

_____ (2005). Commanding heights: para uma sociologia política dos bancos federais brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 58, jun. 2005.

_____ (2010). Para uma análise transdisciplinar dos bancos públicos federais na democracia brasileira. In: Frederico G. Jayme Jr.; Marco Crocco (orgs.) *Bancos públicos e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

METTENHEIM, Kurt Von; LINS, Maria Antonieta Del Tedesco (2008). *Government Banking – new perspectives on sustainable development and social inclusion from Europe and South América*. São Paulo: Konrad-Adenauer- Stiftung, 2008.

MODIANO, Eduardo (1990a). O Brasil tem jeito. In: Revista *Veja*, nº 1130, 16/05/1990.

_____ (1990b) O dono da torneira. In: Revista *Isto é Senhor*. nº 1073, 11/04/1990.

_____ (1992a). O elefante começa a encolher. In: *Revista Rumos do Desenvolvimento*, nº 93, janeiro/fevereiro/1992.

_____ (1992b). Crédito de longo prazo no Brasil. In: *Revista Rumos do Desenvolvimento*, nº 97, setembro/outubro 1992

MOREIRA, Marcílio Marques (2001). *Diplomacia, política e finanças*. Entrevista à Fundação Getúlio Vargas – Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2001.

MOURÃO, Júlio Olímpio Fusaro (1988). *O crescimento virá de fora*, Revista *Exame*, 05/10/1988.

_____ (1991). “Investir no exterior” In *O Brasil e a nova economia mundial*. João Paulo dos Reis Velloso (coordenador), Rio de Janeiro, José Olympio, 1991.

_____ (1994). *A integração competitiva e o planejamento estratégico do Sistema BNDES*. Revista do BNDES, nº 2, 1994.

NAJBERG, Sheila (2002). Transformação do Sistema BNDE em Financiador do Setor Privado Nacional In *BNDE, um Banco de Idéias: 50 anos refletindo o Brasil*. MONTEIRO Filha, Dulce Corrêa & MODENESI, Ruy Lirio (orgs.), Rio de Janeiro: BNDE, 2002.

MÚSICA para os ouvidos? Quando? (2002). In: Revista *Rumos do Desenvolvimento*, n. 194, março de 2002.

NERI, Marcelo; CAMARGO, José Márcio; REIS, Maurício Cortez (2000). Mercado de trabalho nos anos 90: fatos estilizados e interpretações. *Texto para Discussão*, n. 743. IPEA, Rio de Janeiro, julho de 2000.

NÓBREGA, Maílson (1996). A abertura não tem dono nem é de 1990. *Folha de S. Paulo*, 27/09/1996.

NO CALDEIRÃO da bruxa (1999). In: Revista *Veja*, n. 1583, 03/02/1999.

NUNES, Edson (1997). *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., Brasília, DF, ENAP.

O GRITO de Calabi (2002). In: Revista *Veja*, nº 1632, 19/01/2002.

- O ESPETÁCULO continua (1993). In: Revista *Veja*, nº 35, 01/09/1993.
- OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico (2003). Política econômica no segundo governo FHC: mudanças em condições adversas. In: *Tempo Social*, vol. 15, n. 02, São Paulo, novembro de 2003.
- OS EMBATES de Tápias à frente do Ministério (2001). In: *Folha de S. Paulo*. Caderno Dinheiro, 25/07/2001, p. B3
- OS IRMÃOS Matrix chegam ao poder (1995). In: Revista *Veja*, nº 1414, 18/10/1995.
- O MOTOR de novas riquezas e bem estar (1997). In: Revista *Rumos do Desenvolvimento*. nº 140, setembro de 1997.
- O PMDB VAI à forra (1993). In: Revista *Isto é*. nº 1.248, 01/09/1993.
- O CUSTO de domar o dragão (1999). In: Revista *Veja*, nº 1588, 10/03/1999.
- OS CAMINHOS do desenvolvimento brasileiro (1985). In: *Rumos do Desenvolvimento*. nº 52, Março-Abril, 1985.
- PELLEGRINI, Josué (1993). “Sistema BNDES- atuação recente, diagnóstico da situação atual e perspectivas”. *Estudos Econômicos*, São Paulo, vol. 23, set dez, 1993.
- PIO, Carlos (1997). Liberalização do comércio: padrões de interação entre elites burocráticas e atores sociais. In *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: UnB, 1997.
- PINHEIRO, Armando Castelar (1999). Privatização no Brasil: Por que? Até onde? Até quando? In: *A economia brasileira nos anos 90*. Organizadores: Fabio Giambiagi e Maurício Mesquita Moreira. 1. edição, Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio; GOSTKORZEWICZ, Joana (1999). O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90 In *A economia brasileira nos anos 90*. Organizadores: Fabio Giambiagi e Maurício Mesquita Moreira. 1. edição, Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio (2000). Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil. In: *A privatização dos serviços de utilidade pública: o caso dos serviços de utilidade pública*. Editores: Armando Castelar Pinheiro; Kiichiro Fukasaku. Rio de Janeiro: BNDES/OCDE, 2000.

PIRES, Luciano Siani (1997). *Fundamentos da política financeira do BNDES*. In: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev802.pdf Acesso em 30/01/11.

PRADO, Sérgio (1993). Crise do Estado e privatização: limites do Estado neoliberal In *Crise brasileira: anos 80 e governo Collor*. São Paulo: DESEP, Instituto Cajamar, 1993.

PRATES, Daniela Magalhães; CINTRA, Marcos Antonio Macedo; FREITAS, Maria Cristina Penido de (2000). *O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90*. Disponível em: <http://raceadmv3.nuca.ie.ufrj.br/BuscaRace/Docs/prates2.pdf> Acesso em 20/01/11.

PRIVATIZAÇÃO terá novo modelo, diz Tápias (1999). In: *Folha de S. Paulo*, 25/12/1999.

RAMALHO, Yolanda (1993). Anos 90: sob o signo do desafio In *Revista Rumos do Desenvolvimento*, n° 99, janeiro/fevereiro, 1993.

RAPOPORT, Mario (2000). *História econômica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Ediciones Macchi, 2000.

RATTNER, Henrique (1991). *Instituições financeiras e desenvolvimento tecnológico autônomo: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*. São Paulo: IPEUSP: FAPESP, 1991.

RIBEIRO, Fernando (2005). *Política cambial, estabilização monetária e balanço de pagamentos na América Latina e Brasil*. São Paulo: Educ, 2005.

RIGOLON, Francisco; GIAMBIAGI, Fabio (1999). A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados In: Fabio Giambiagi; Maurício Mesquita Moreira (orgs). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

RODRIGUES, Alberto Tosi (2000). *Brasil de Fernando a Fernando: neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994*. Ijuí: Editora Unijuí, 2000.

ROUGIER, Marcelo (2004). *Industria, finanzas e instituciones em la Argentina – La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo 1967-1976*. 1. ed., Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2004.

RUA, Maria das Graças & AGUIAR, Alessandra T (1995). A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de *policy-making* In *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 12, jun/dez, 1995.

SCALETISKY, Eduardo Canos (1988). *Dois projetos para o Brasil: 1945- 1954: uma análise dos projetos da Missão Abbink, da Comissão Mista Brasil- Estados Unidos e do Grupo Misto BNDE- CEPAL*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, 1988.

SCHNEIDER, Ben Ross (1992). A privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista In: *Revista de Economia e Política*, vol 12, nº 01 (45), janeiro-março/1992.

_____ (1994). *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo, Editora Sumaré, 1994.

SCHVARZER, Jorge (1998). La industria argentina en la tormenta de los 90. *Nueva sociedad*. n. 158 Noviembre-Diciembre 1998, pp. 139-159. Acesso também por meio do link: http://www.nuso.org/upload/articulos/2730_1.pdf

SALERNO, Mario Sergio; KUBOTA, Luis Claudio (2008). Estado e inovação. In: João Claudio de Negri; Luis Claudio Kubota (organizadores). *Políticas de incentivo à inovação tecnológica*. Brasília: IPEA, 2008.

SALLUM Jr, Brasílio (2001). Liberalismo e desenvolvimentismo no Brasil dos anos 90. In *Razões e ficções do desenvolvimento*. Glauco Arbix, Mauro Zilbovicius, Ricardo Abramovay (orgs.). São Paulo, Editora Unesp/ Edusp, 2001.

_____ (1999). O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. In: *Tempo Social; Revista Sociologia*. USP, São Paulo, 11(2): p. 23-47, outubro/1999.

SAMUELS, David (2003). A economia política da Reforma Macroeconômica no Brasil, 1995-2002. In: *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 46, n. 04, 2003.

SANDRONI, Paulo (2005). *Dicionário de Economia do século XXI*. Rio de Janeiro, Editora Record, 2005.

SENNES, Ricardo (2003). *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80-uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

_____(1994). *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

SKIDMORE, Thomas (2002). A queda de Collor: uma perspectiva histórica. In *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Keith S. Roseen e Ricard Downes (orgs.). Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2002.

SODRÉ, Antônio Carlos de Azevedo (2002). Lei de Responsabilidade Fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal. RAE-eletrônica, Volume 1, Número 2, jul-dez/2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a10.pdf> Acesso em: 01/02/2011

SOLA, Lourdes (1993), Estado, reformas estruturais e democratização no Brasil In: Revista USP: Dossiê Liberalismo/ Neoliberalismo, nº 17, março/ abril/ maio, 1993.

_____(1998). *Idéias econômicas, decisões políticas*. São Paulo. Edusp, 1998.

SOUZA, Amaury (2000). O *impeachment* de Collor e a reforma institucional no Brasil In *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Keith S. Roseen e Ricard Downes (orgs.). Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.

SUZIGAN, Wilson (1991). O plano de estabilização e a política industrial In: *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, nº 45 (especial), jan. 1991.

TAVARES, Maria da Conceição (1993). Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro In *(Des)Ajuste Global e modernização conservadora*. Maria da Conceição Tavares & José Luís Fiori. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TANSKY, Leo (1967). *U.S and U.S.S.R. aid to developing countries: a comparative study of India, Turkey, and the U.A.R.* New York, Washington, London. Frederick A. Prager Publishers, 1967.

TECNOLOGIA: Por que se investe tão pouco, apesar dos incentivos fiscais (1996). In: *Rumos do Desenvolvimento*, n. 120, janeiro de 1996.

TERUYA, Dirceu Yoshikazu. Pós-privatização e Busca de Financiamento para Atividades de P&D pelos Institutos de Pesquisas: o Caso do Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (CPqD). Disponível em: http://www.abipti.org.br/otg/textos/artigos_otg/73teruyadypos_privatiza.pdf Acesso em 07/02/11.

THELEN, Kathleen (1999). *Historical institutionalism in comparative politics*. Annual Review Politic Science, 1999.

UM ABACAXI na linha (1998). In: Revista *Veja*. n. 1559, 12/08/1998.

VELASCO JR, Licínio (1997) *A economia política das políticas públicas: as privatizações e a reforma do Estado*. Texto para Discussão, nº 55, BNDES, maio de 1997.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila (1981). *O BNDE e a industrialização brasileira: 1952-1961*. Tese de Mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 1981.

VIGEVANI, Tullo (1995). *O contencioso Brasil x Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação de política exterior*. São Paulo: Alfa Omega: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

VILLELA, André; ALLEN, David John; CAFÉ, Sonia (1994). Educação para a competitividade. *Texto para a Discussão nº 16*, Rio de Janeiro, Área de Planejamento: Departamento Econômico, 1994.

ZAGURY, Isac Roffé. Crédito Externo: papel do BNDES (1991). In: Revista *Rumos do Desenvolvimento*, nº 88, março/abril/1991.

ZINNI Jr, Álvaro Antônio (org.) (1993). Reforma monetária, intervenção estatal e Plano Collor In: *O mercado e o Estado no desenvolvimento econômico nos anos 90*. Álvaro Antônio Zinni Jr (org.). Série Ipea nº 137, Brasília: IPEA, 1993.

WILLIS, Eliza J. Explaining Bureaucratic Independence in Brazil: The experience of the National Economic Development Bank (1995). *Journal of Latin American Studies*. vol. 27, n. 03, outubro 1995, p. 625-661.

DOCUMENTOS:

BANCO CENTRAL (1990). *Relatório de 1990*. Brasília, Banco Central, 1990.

BNDES (1982). *30 anos de BNDES – Avaliação e rumos*. Área de Planejamento/ Departamento de Planejamento, Gerência de estudos especiais.

BNDES. (1984) *Cenários para a economia brasileira 1984-1990*, Área de Planejamento, Departamento de Planejamento, Sistema BNDES, (mimeo).

BNDES. (1986) *Cenários para a economia brasileira 1986-2000*, Sistema BNDES, 1986, (mimeo).

BNDES (2003). *Legislação básica do BNDES*. Rio de Janeiro, BNDES, 2003.

BNDES (2005). *Legislação básica do BNDES*. Rio de Janeiro, BNDES, 2005.

BNDES. *Novos cenários para a economia brasileira 1985-1990*, Área de Planejamento, Departamento de Planejamento, Sistema BNDES (mimeo).

BNDES (1990). *O Sistema BNDES nos anos 90*. Área de Planejamento, Departamento de Planejamento, 1990 (mimeo).

BNDES (1989). *O Sistema BNDES nos anos 90 - 1ª minuta para discussão*, (20/12/1989 - mimeo).

BNDES (1990). *O Sistema BNDES nos anos 90 – 2ª minuta para discussão* (23/01/1990 -mimeo).

BNDES (1983) *Planejamento Estratégico – Uma experiência no BNDES*. Área de Planejamento, Departamento de Planejamento, Sistema BNDES, (mimeo).

BNDES (1984) *Plano Estratégico do Sistema BNDES triênio 1985-1987*. Área de Planejamento, Departamento de Planejamento, Sistema BNDES, dezembro de 1984 (mimeo).

BNDES. *Plano Estratégico 1988-90*. Área de Planejamento, Departamento de Planejamento, Sistema BNDES (mimeo).

BNDES. *Plano Estratégico 1991-1994*. Área de Planejamento, Departamento de Planejamento, Rio de Janeiro, BNDES.

BNDES (2000). *Plano Estratégico 2000-2005*. Rio de Janeiro: BNDES, outubro de 2000.

BNDES (1994). *Processo de Planejamento, 1994* (mimeo).

BNDES (1995). *Relatório do Grupo de Trabalho*, Portaria n. 029/95 (mimeo)

BNDES (1990). *Relatório anual de 1990*. Rio de Janeiro: BNDES.

BNDES (1991). *Relatório anual de 1991*. Rio de Janeiro: BNDES.

BNDES (1992). *Relatório anual de 1992*. Rio de Janeiro: BNDES.

BNDES (1993). *Relatório anual de 1993*. Rio de Janeiro: BNDES.

BNDES (1994). *Relatório anual de 1994*. Rio de Janeiro: BNDES.

BNDES (1995). *Relatório anual de 1995*. Rio de Janeiro: BNDES.

BNDES (1996). *Relatório anual de 1996*. Rio de Janeiro: BNDES.

BNDES (1997). *Relatório anual de 1997*. Rio de Janeiro: BNDES.

BNDES (1998). *Relatório anual de 1998*. Rio de Janeiro: BNDES.

BNDES (1999). *Relatório anual de 1999*. Rio de Janeiro: BNDES.

BNDES (2000). *Relatório anual de 2000*. Rio de Janeiro: BNDES.

BNDES (2001). *Relatório anual de 2001*. Rio de Janeiro: BNDES.

BNDES (2002). *Relatório anual de 2002*. Rio de Janeiro: BNDES.

BNDES (2003). *Relatório anual de 2003*. Rio de Janeiro: BNDES.

BNDES (2005). *Relatório anual de 2005*. Rio de Janeiro: BNDES.

BNDES. *Relatório do PND (Plano Nacional de Desestatização)*, Rio de Janeiro: BNDES, 1994.

BNDES. Resolução 714/90. Anexo à Resolução (mimeo).

BNDES. Resolução 763/91. Anexo à Resolução 763/91 (mimeo).

BNDES. Resolução 831/94. Anexo à Resolução 831/94 (mimeo).

BNDES. Resolução 859/96. Anexo à Resolução 859/96 (mimeo).

BNDES. Resolução 904/97. Anexo à Resolução 904/97 (mimeo).

BNDES. Resolução 905/97. Anexo à Resolução 905/97 (mimeo).

BNDES. Resolução 906/97. Anexo à Resolução 906/97 (mimeo).

BNDES. Resolução 977/2001. Anexo à Resolução 977/2001 (mimeo).

BNDES. *Síntese dos cenários para a economia brasileira 1987-2000*, Área de Planejamento, Departamento de Planejamento, Sistema BNDES (mimeo).

ANEXO I - ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO BNDES³⁵³

Art 11. O órgão de orientação superior do BNDES é o Conselho de Administração, composto por³⁵⁴:

I – sete membros³⁵⁵, dentre eles o Presidente do Conselho, sendo um deles indicado pelo Ministro do Estado do Orçamento e Gestão e, os demais, indicados pelo Ministro de Estado sob cuja supervisão estiver o BNDES³⁵⁶;

II – o Presidente do BNDES, que exercerá Vice-Presidência do Conselho.

§1º Os membros mencionados no inciso I serão nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros de notórios conhecimentos e experiência, idoneidade moral e reputação ilibada, com mandato de três anos, contados a partir da data de publicação do ato de nomeação, podendo ser reconduzidos por igual período.

§2º O membro do Conselho de Administração, nomeado na forma do §1º, que houver sido reconduzido só poderá voltar a fazer parte do Colegiado após decorrido, pelo menos, um ano do término do seu último mandato.

§3º A investidura dos membros do Conselho de Administração far-se-á mediante assinatura no livro de Termo de Posse.

§4º Na hipótese de recondução, o prazo do novo mandato conta-se a partir da data do término da gestão anterior.

§5º Findo o mandato, o membro do Conselho de Administração permanecerá no exercício do mandato até a nomeação do substituto.

³⁵³ As informações estão em Legislação Básica do BNDES, 2003 (p. 99-110) e Legislação Básica do BNDES, 2005 (p. 21-34).

³⁵⁴ Redação dada pelo Decreto nº 2.253, de 13 de junho de 1997.

³⁵⁵ O Decreto nº 5.148, de 21 de julho de 2004 estabeleceu que o Conselho de Administração será composto por dez membros, dentre eles o Presidente do Conselho, sendo três indicados respectivamente, pelos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Trabalho e Emprego e da Fazenda e os demais pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Legislação Básica do BNDES, 2005, p. 25).

³⁵⁶ Redação dada pelo Decreto nº 3.077, de 1º de junho de 1999.

§6º Em caso de vacância no curso do mandato, será nomeado novo conselheiro, que completará o prazo de gestão do substituído.

§7º Salvo impedimento de ordem legal, os membros do Conselho de Administração farão jus a honorários mensais correspondentes a dez por cento da remuneração média mensal dos Diretores, observadas as seguintes regras:

a-) o pagamento dos honorários será trimestral, devendo ser efetuado no mês seguinte em que se realizar a reunião ordinária do período

b-) somente os conselheiros que comparecerem à reunião ordinária do trimestre farão jus aos respectivos honorários.

Art. 12. Compete ao Conselho de Administração:

I – opinar, quando solicitado pelo ministro ao qual a instituição se vincula³⁵⁷, sobre questões relevantes pertinentes ao desenvolvimento econômico e social do País e que mais diretamente se relacionem com a ação do BNDES;

II – aconselhar o Presidente do BNDES no que respeita à linhas gerais orientadoras da ação do Banco e promover, junto às principais instituições do setor econômico e social, a divulgação dos objetivos, programas e resultados da atuação do Banco;

III – examinar e aprovar, por proposta do Presidente, políticas gerais e programas de atuação a longo prazo, em harmonia com a política econômico financeira do Governo Federal;

IV – definir os níveis de alçada decisória da Diretoria e do Presidente, para fins de aprovações de operações;

V – aprovar o orçamento global de recursos e dispêndios e acompanhar a sua execução;

VI – apreciar os relatórios anuais de auditoria e as informações sobre os resultados das ações do BNDES, bem como sobre os principais projetos por estes apoiados;

³⁵⁷ No caso do governo Collor, o Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento. Nos governos Itamar Franco e Fernando Henrique, o Ministro da Secretaria, Planejamento, Orçamento e Coordenação. No Governo Lula, o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

VII – aprovar os balanços patrimoniais e as demais demonstrações financeiras, autorizando a criação de reservas e opinando sobre a destinação dos resultados;

VIII – deliberar sobre o aumento do capital do BNDES mediante incorporação de reservas de capital constituídas nos termos dos artigos 167 e 182, §2º, da Lei nº 6.404, de 15/12/1976;

IX – opinar sobre a proposta de extinção, associação, fusão ou incorporação de empresas subsidiárias, para a realização de serviços auxiliares ou para a execução de empreendimentos cujos objetivos estejam compreendidos na área de atuação do Banco;

X – decidir sobre os vetos do Presidente às deliberações da Diretoria do BNDES.

XI - designar o Chefe da Auditoria, por proposta do Presidente do BNDES³⁵⁸.

XII³⁵⁹ – dirimir questões em que não haja previsão estatutária, aplicando, subsidiariamente, a Lei nº 6.404, de 1976.

³⁵⁸ No Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002 que aprova o novo Estatuto Social de empresa pública do BNDES, há a inclusão de mais um item: **XII** – dirimir questões em que não haja previsão estatutária, aplicando subsidiariamente, a Lei nº 6.404, de 1976. (Legislação Básica do BNDES, 2005, p. 26)

³⁵⁹ Este item foi acrescentado no Estatuto Social aprovado pelo Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002. (Legislação Básica do BNDES, 2005, p. 26).

ANEXO II - ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO FISCAL DO BNDES

Art. 21. O Conselho Fiscal do BNDES será composto de três membros efetivos e três suplentes, todos com mandato de dois anos, admitida a recondução por igual período, sendo dois membros efetivos e respectivos suplentes indicados pelo Ministro sob cuja supervisão estiver o BNDES e um membro efetivo e respectivo suplente indicados pelo Ministro do Estado da Fazenda, como representantes do Tesouro Nacional, após prévia aprovação e nomeação pelo Presidente da República, em qualquer dos casos³⁶⁰.

§1º O membro do Conselho Fiscal que houver sido reconduzido só poderá voltar a fazer parte do Conselho depois de decorrido, pelo menos, um ano do término de seu último mandato.

§2º A investidura dos membros do Conselho Fiscal far-se-á mediante registro na ata da primeira reunião de que participarem.

§3º O prazo de mandato conta-se a partir da data da publicação do ato de nomeação.

§4º Findo o mandato, o membro do Conselho Fiscal permanecerá no exercício do cargo até a nomeação do substituto³⁶¹.

§5º Na hipótese de recondução, o prazo do mandato contar-se-á a partir do término do mandato anterior.

§6º Salvo impedimento de ordem legal, os membros titulares ou suplentes do Conselho Fiscal receberão, pelo efetivo exercício de seus mandatos, honorários correspondentes a dez por cento da remuneração média mensal paga aos diretores³⁶².

Art. 22. Cabe ao Conselho Fiscal examinar e emitir parecer sobre as balanços patrimoniais e demais demonstrações financeiras, bem como sobre as prestações de contas semestrais da Diretoria do Banco, e exercer as atribuições previstas na Lei das Sociedades por Ações.

³⁶⁰ Redação dada pelo Decreto nº 3.077, de 1º de junho de 1999.

³⁶¹ Redação dada pelo Decreto de 15 de junho de 1993.

³⁶² Redação dada pelo Decreto nº 2.253, de 13 de junho de 1997.

Parágrafo único. Os órgãos de administração são obrigados a disponibilizar , por meio de comunicação formal, aos membros em exercício do Conselho Fiscal, dentro de dez dias, cópias das atas de suas reuniões e, dentro de quinze dias de sua elaboração, cópias dos balancetes e demais demonstrações financeiras elaboradas periodicamente, bem como dos relatórios de execução do orçamento³⁶³.

³⁶³ Este parágrafo consta apenas do Estatuto Social que entrou em vigor por meio do Decreto n° 4.418, de 11 de outubro de 2002.

ANEXO III - ATRIBUIÇÕES DA DIRETORIA, PRESIDENTE, VICE-PRESIDENTE E DIRETORES DO BNDES

Art. 14. O BNDES será administrado por uma diretoria composta pelo Presidente, pelo Vice-Presidente e por cinco Diretores, sem designação especial, todos nomeados pelo Presidente da República e demissíveis *ad nutum*³⁶⁴.

§1º Aplicam-se aos integrantes da Diretoria, no que couber e nos termos das normas específicas, os direitos e vantagens atribuídos ao pessoal do BNDES, mediante aprovação do Ministro do Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República.

§2º Aplicam-se aos integrantes da Diretoria, no que couber e nos termos das normas específicas, os direitos e vantagens atribuídos ao pessoal do BNDES, mediante aprovação do Ministro do Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior³⁶⁵.

§3º A investidura dos membros da Diretoria far-se-á mediante assinatura em Livro de Termo de Posse.

Art. 15. Compete à diretoria:

I – aprovar, em harmonia com a política econômico – financeira do Governo Federal e com as diretrizes do Conselho de Administração:

- a) as linhas orientadoras da ação do Banco;
- b) as normas de operações e de administração do Banco, mediante expedição dos regulamentos específicos;

II - apreciar e submeter ao Conselho de Administração o Programa de Dispêndios Globais e aprovar o orçamento gerencial do BNDES, que reflete o fluxo financeiro do período³⁶⁶;

III – aprovar normas gerais de Administração de Pessoal, inclusive às relativas à fixação do quadro;

³⁶⁴ Redação dada pelo Decreto nº 2.253, de 13 de junho de 1997.

³⁶⁵ Este parágrafo consta apenas do Estatuto Social que entrou em vigor por meio do Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002.

³⁶⁶ No Estatuto Social que entrou em vigor com o Decreto nº 104, de 22 de abril de 1991, consta apenas: “aprovar o orçamento administrativo do Banco” (Legislação Básica do BNDES, 2003, p. 104).

IV – aprovar a organização interna do BNDES e respectiva distribuição de competência, bem como a criação de escritórios, representações ou agências;

V – deliberar sobre operações que elevem a responsabilidade de um só cliente, situadas no respectivo nível de alçada decisória estabelecido pelo Conselho de Administração;

VI – autorizar aplicações não reembolsáveis, a título de subvenção, para os fins previstos no inciso II do art. 9º, e a título de investimentos, para os fins indicados no inciso III do art. 9º ³⁶⁷;

VII – autorizar a aquisição, alienação e oneração de bens imóveis e valores mobiliários, bem como a renúncia de direitos, transações e compromisso arbitral, podendo estabelecer normas e delegar poderes;

VIII – pronunciar-se sobre as demonstrações financeiras trimestrais, encaminhando-as ao Conselho Fiscal;

IX – autorizar a realização de acordos, contratos e convênios que constituam ônus, obrigações ou compromissos para o BNDES;

X – pronunciar-se sobre todas as matérias que devam ser submetidas ao Conselho de Administração;

XI – conceder férias e licenças aos membros da Diretoria

³⁶⁷ O inciso II do art. 9º é o seguinte: O BNDES poderá também efetuar aplicações não reembolsáveis em projetos ou programas de ensino e pesquisas, de natureza científica ou tecnológica, inclusive mediante doação de equipamentos técnicos ou científicos e de publicações técnicas a instituições que se dediquem à realização dos referidos projetos ou programas ou tenham recebido a colaboração financeira do BNDES com essa finalidade específica. O inciso III do art. 9º diz: O BNDES poderá efetuar aplicações não reembolsáveis, destinadas especificamente a apoiar projetos de investimento de caráter social, nas áreas de geração de emprego e renda, serviços urbanos, saúde, educação e desportos, justiça, alimentação, habitação, meio ambiente, desenvolvimento rural e outras vinculadas ao desenvolvimento regional e social, bem como projetos de natureza cultural, observadas as normas regulamentares expedidas pela Diretoria. (Legislação Básica do BNDES, 2003, p. 101 e 102) O Estatuto Social que entra em vigor com o Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002 refere-se aos incisos IV e V do Artigo 9º e não ao II e III. No entanto, os incisos IV e V são exatamente iguais ao II e II do Estatuto Social que entra em vigor com o Decreto 104, de 22 de abril de 1991, não havendo qualquer tipo de alteração. O Estatuto Social de 2002 ampliou de 4 para 6 o número de incisos previstos no artigo 9º, por isso a diferença. No inciso II afirma-se: II - O BNDES poderá também financiar investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, sempre que contribuam para promover exportações; III – financiar e fomentar a exportação de produtos e serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação (Legislação Básica do BNDES, 2005, p. 24 e 25).

XII – fazer publicar, no *Diário Oficial da União*, depois de aprovado pelo Ministro – Chefe da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República³⁶⁸:

- a) o Regulamento de Licitações
- b) o Regulamento de Pessoal, com os direitos e deveres dos empregados, o regime disciplinar e as normas sobre apuração e responsabilidade;
- c) o Quadro de Pessoal, com a indicação, em três colunas, do total de empregos e os números de empregos providos e vagos, discriminados por carreira ou categoria em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano; e
- d) o plano de salários, benefícios, vantagens e quaisquer outras parcelas que componham a retribuição de seus empregados.

Art. 16. A Diretoria reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por semana e, extraordinariamente, sempre que convocada pelo Presidente do BNDES, deliberando com a presença de, pelo menos, quatro de seus membros.

§1º As deliberações da Diretoria serão tomadas por maioria de votos e registradas em atas, cabendo ao Presidente, além do voto ordinário, o de qualidade.

§2º O Presidente poderá vetar as deliberações da Diretoria, submetendo-as ao Conselho de Administração.

Art. 17. Compete ao **Presidente**:

I – representar o Banco em juízo ou fora dele, podendo delegar esta atribuição em casos específicos e, em nome da entidade, constituir mandatários ou procuradores;

II - convocar e presidir as reuniões da Diretoria e do Conselho;

III – administrar e dirigir os bens, serviços e negócios do Banco e decidir, por proposta dos responsáveis pelas respectivas áreas de coordenação, sobre as operações de responsabilidade de um só cliente situadas no respectivo nível de alçada decisória estabelecido pelo Conselho de Administração;

IV – designar, dentre os membros da diretoria, o Secretário Executivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND, a quem caberá a representação ativa e passiva dessa autarquia³⁶⁹;

³⁶⁸ O Ministro ao qual o BNDES está vinculado deverá aprovar.

V – superintender e coordenar o trabalho das unidades do Banco, podendo delegar competência executiva e decisória e distribuir entre o Diretor Vice-Presidente e os Diretores e coordenação dos serviços do Banco.

VI – baixar normas necessárias ao funcionamento dos órgãos e serviços do Banco, de acordo com a organização interna e a respectiva distribuição de competência estabelecida pela Diretoria;

VII – admitir, promover, punir, dispensar e praticar os demais atos compreendidos na Administração de Pessoal, de acordo com as normas e critérios previstos em lei e aprovados pela Diretoria, podendo delegar esta atribuição no todo ou em parte;

VIII – autorizar a aquisição, alienação e oneração de bens móveis, podendo estabelecer normas e delegar poderes;

IX – enviar ao Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República³⁷⁰, no prazo legal, para seu exame e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União, a prestação de contas anual dos Administradores do Banco e as demonstrações financeiras relativas ao exercício anterior, acompanhadas dos pronunciamentos da Diretoria, do Conselho Fiscal e do Conselho de Administração³⁷¹;

X – enviar às autoridades competentes, nos prazos regulamentares, dados sobre matéria orçamentária e outras informações sobre o andamento dos trabalhos do Banco e de suas operações;

XI – submeter, no prazo regulamentar, ao órgão competente da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, o orçamento global de recursos e dispêndios do Banco³⁷²;

XII – submeter, semestralmente, à Presidência da República, por intermédio do Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República³⁷³, os

³⁶⁹ Redação dada pelo Decreto de 15 de junho de 1993.

³⁷⁰ Enviar o Ministro ao qual o BNDES está vinculado. Novamente, no caso do Governo Collor ao Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento; no governo Itamar Franco e Fernando Henrique ao Ministro do Planejamento e, no governo Lula, ao Ministro do Desenvolvimento.

³⁷¹ Redação dada pelo Decreto de 15 de junho de 1993.

³⁷² Aqui, mais uma vez, vale a mesma regra. Deve-se submeter ao órgão competente do Ministério ao qual o BNDES está vinculado. É importante destacar que até o Estatuto Social, definido no Artigo 104 de 22 de abril de 1991, o orçamento de investimento era submetido ao Conselho Monetário Nacional e não ao Ministério.

balancetes do PIS-PASEP, assim como a relação geral das aplicações dos recursos desses fundos³⁷⁴;

XIII – designar substitutos para os membros da Diretoria, em seus impedimentos temporários que não possam ser atendidos mediante redistribuição de tarefas, e, no caso de vaga, até o preenchimento desta pelo Presidente da República; e

XIV – apresentar, trimestralmente, ao Conselho de Administração, relatório das atividades do Banco.

Art. 18. Compete ao **Diretor Vice-Presidente** do Banco:

I – responder pelo desempenho das atribuições do Presidente do Banco em suas ausências ou impedimentos;

II – participar das reuniões do Conselho de Administração;

III – exercer as demais atribuições previstas para os diretores;

Parágrafo único: As atribuições previstas no inciso I deste artigo aplicam-se também à hipótese de vacância do cargo do Presidente do BNDES³⁷⁵.

Art. 19. A cada **Diretor** compete:

I – coadjuvar o Presidente na direção e coordenação das atividades do Banco;

II – participar das reuniões da Diretoria, concorrendo para assegurar a definição de políticas pelo Banco e relatando os assuntos da respectiva área de coordenação;

III – exercer as tarefas de coordenação que lhes forem atribuídas pelo Presidente; e

IV – exercer as funções executivas e decisórias que lhes forem delegadas pelo Presidente

³⁷³ Novamente, por intermédio do Ministério ao qual o BNDES está vinculado.

³⁷⁴ O XI e XII tiveram a redação definida pelo Decreto de 15 de junho de 1993.

³⁷⁵ Este parágrafo consta apenas no Estatuto Social que entra em vigor com o Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 1992.

ANEXO IV - ATRIBUIÇÕES DO COMITÊ DE AUDITORIA³⁷⁶

Art. 22-A. O Comitê de Auditoria será composto por até seis membros, sendo no mínimo três Diretores do BNDES, designados pelo Conselho de Administração.

§1º O Diretor do BNDES responsável, junto ao Banco Central do Brasil, pelo acompanhamento, supervisão e cumprimento das normas e procedimentos de contabilidade integrará o Comitê de Auditoria.

§2º A designação dos membros do Comitê de Auditoria observará as regras adotadas pelo Conselho Monetário Nacional, concernentes às condições para o exercício do respectivo mandato.

§3º Os membros do Comitê de Auditoria terão mandato por prazo indeterminado, cessando-se, a qualquer tempo, por deliberação do Conselho de Administração.

§4º Os membros do Comitê de Auditoria farão jus a honorários mensais correspondentes a dez por cento da remuneração média mensal dos Diretores do BNDES.

§5º O disposto no §4º deste artigo não se aplica aos membros do Comitê de Auditoria que sejam Diretores ou membros do Conselho de Administração do BNDES.

Art. 22-B. O Comitê de Auditoria reportar-se-á ao Conselho de Administração e será único para o BNDES, a Agência Especial de Financiamento Industrial – FINAME e a BNDES Participações S.A. – BNDESPAR, que constituem o Sistema BNDES.

Parágrafo único. O funcionamento do Comitê de Auditoria será regulado em regimento interno, aprovado pelo Conselho de Administração do BNDES.

Art 22-C. São atribuições do Comitê de Auditoria:

³⁷⁶ O Comitê de Auditoria foi estabelecido pelo Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002 (Legislação Básica do BNDES, 2005, p. 31).

I - recomendar à administração do BNDES a entidade a ser contratada, para prestação de serviço de auditoria independente, e a sua substituição, caso necessária;

II – revisar, previamente à publicação, as demonstrações contábeis semestrais, inclusive notas explicativas, relatórios de administração e parecer do auditor independente;

III – avaliar a efetividade das auditorias independente e interna, incluindo-se a verificação do cumprimento de dispositivos legais e regulamentares aplicáveis às empresas que constituem o Sistema BNDES, além de atos normativos internos;

IV – avaliar o cumprimento, pela administração do BNDES, das recomendações feitas pelo auditor independente e interno;

V – estabelecer e divulgar procedimentos para recepção e tratamento de informações acerca do descumprimento de dispositivos legais e regulamentares aplicáveis às empresas que constituem o Sistema BNDES, incluídos seus atos normativos internos, prevendo procedimentos específicos para proteção do prestador e da confidencialidade da informação;

VI – Recomendar à Diretoria do BNDES correção ou aprimoramento de políticas, práticas e procedimentos identificados no âmbito de suas atribuições;

VII – reunir-se, no mínimo, trimestralmente, com a Diretoria do BNDES, com a auditoria independente e com a auditoria interna, para verificar o cumprimento de suas recomendações ou indagações, inclusive no que se refere ao planejamento dos trabalhos de auditoria, formalizando, em atas, os conteúdos de tais encontros.

VIII – reunir-se com o Conselho Fiscal e Conselho de Administração do BNDES, por solicitação desses órgãos estatutários, para discutir acerca de políticas, práticas e procedimentos identificados no âmbito das suas respectivas competências;

IX – elaborar, ao final dos semestres findos em 30 de junho e 31 de dezembro, documento denominado Relatório do Comitê de Auditoria, contendo as seguintes informações:

a) atividades exercidas no âmbito de suas atribuições, no período;

- b) avaliação da efetividade dos sistemas de controle interno das empresas que constituem o Sistema BNDES, observado o disposto na legislação vigente e destacando as deficiências identificadas;
- c) descrição das recomendações apresentadas à Diretoria do BNDES, destacando as que não foram acatadas, acompanhadas das respectivas justificativas;
- d) avaliação da efetividade das auditorias independente e interna, inclusive quanto à verificação do cumprimento de dispositivos legais, regulamentares e normativos internos, aplicáveis às empresas que constituem o Sistema BNDES, destacando as deficiências identificadas;
- e) avaliação da qualidade das demonstrações contábeis relativas aos respectivos períodos com ênfase na aplicação das práticas contábeis adotadas no Brasil e no cumprimento de normas editadas pelo Banco Central do Brasil, destacando as deficiências identificadas;

X – manter à disposição do Banco Central do Brasil e do Conselho de Administração do BNDES o Relatório do Comitê de Auditoria, pelo prazo mínimo de cinco anos, contados de sua elaboração;

XI – publicar, em conjunto com as demonstrações contábeis semestrais, resumo do Relatório do Comitê de Auditoria, destacando as principais informações contidas nesse documento;

XII – outras que vierem a ser fixadas pelo Conselho Monetário Nacional, pelo Banco Central do Brasil ou pelo Conselho de Administração do BNDES.