

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

LUCIANA DZIELINSKI MANFRO

**FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO E A ATUAÇÃO DO BNDES NO
PERÍODO 1952-2010**

PORTO ALEGRE

2013

LUCIANA DZIELINSKI MANFRO

**FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO E ATUAÇÃO DO BNDES NO
PERÍODO 1952-2010**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de ciências econômicas, da UFRGS, como quesito parcial para a obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr.

PORTO ALEGRE

2013

LUCIANA DZIELINSKI MANFRO

**FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO E ATUAÇÃO DO BNDES NO
PERÍODO 1952-2010**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de ciências econômicas, da UFRGS, como quesito parcial para a obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de _____ de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr.
UFRGS

Prof. Dr. André Moreira Cunha
UFRGS

Prof. Dr. Ricardo Dathein
UFRGS

Aos meus pais e minha dinda,
por todo amor e exemplos de trabalho e dignidade.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a atuação do BNDES no período 1952-2010. Com base na teoria do desenvolvimento econômico, foi possível definir qual o tipo de sistema financeiro prevalecente no Brasil, de acordo com o modelo de Zysman, e também realizar uma curta retrospectiva sobre como ele foi constituído ao longo dos anos. A maior parte do trabalho dedica-se à retrospectiva histórica de atuação do Banco, passando por suas diversas fases, salientando as mudanças e eventos de maior relevância e apontando os distintos padrões de atuação que marcaram a história dessa importante instituição financeira do Brasil. De uma forma geral, conclui-se que o BNDES consolidou seu papel de destaque na economia brasileira, sendo uma instituição importante para a realização de projetos e programas governamentais e a principal instituição na concessão de financiamento de longo prazo.

Palavras-chaves: BNDES, financiamento do desenvolvimento.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the role played by BNDES over the period 1952-2010. Based on the theory of financing for development , it was possible to define the type of the Brazilian financial system according to Zysman's model, and also perform a short retrospective as it was set up over the years. Most of the work is dedicated to the historical retrospective of the Bank's activity through its several phases highlighting its most important events and changes and pointing out different patterns that made the history of this important Brazilian financial institution. Overall, it appears that BNDES has consolidated its leading role in the Brazilian economy, being an important institution for the implementation of government projects and programs and the main institution in the provision of long-term financing.

Key words: BNDES; financing for development.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	8
2. FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO	10
2.1 Aspectos Teóricos	10
2.2 O Caso Brasileiro.....	14
3. O BNDES NO PERÍODO 1952-1979	17
3.1 Os anos iniciais do BNDES.....	17
3.2 O BNDES e o Plano de Metas.....	27
3.3 BNDES nos governos Jânio Quadros e João Goulart.....	35
3.4 O BNDES no Governo Castelo Branco.....	37
3.5 O BNDES nos anos do milagre brasileiro.....	42
3.6 O BNDES e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)	47
4. O BNDES NO PERÍODO 1979-2010	51
4.1 BNDES no governo Figueiredo (1979-1984).....	51
4.2 BNDES no governo José Sarney(1985-1989).....	54
4.3 Governos Fernando Collor e Itamar Franco (1990-1994).....	57
4.4 Governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	59
4.5 Governos Lula (2003-2010)	63
5. CONCLUSÃO.....	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71

1. INTRODUÇÃO

O BNDES foi criado pelo Estado brasileiro em 1952, como resultado de uma das recomendações da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, era necessário um banco para administrar os financiamentos do exterior e formular os projetos a serem realizados. O Banco é criado em um momento histórico importante, pois o país busca deixar de ser uma economia primário-exportadora e importadora de bens industrializados.

No Plano de Metas o BNDES teve sua primeira atuação de destaque. Seu papel não se limitou apenas ao financiamento dos projetos, mas também participou do seu planejamento. Ao longo de sua trajetória, a instituição teve uma grande participação nos mais diversos projetos do governo e de programas criados pelo próprio Banco, de acordo com as necessidades do país. A capacidade de adaptar-se às mudanças e buscar estar sempre à frente faz com que a instituição desempenhe hoje um papel de grande importância no cenário econômico, além de ser o maior provedor de recursos de longo prazo.

Este trabalho tem por objetivo estudar a atuação do BNDES desde sua criação até o ano de 2010, verificando se houve um padrão de atuação ao longo do período e se este foi de cunho desenvolvimentista¹. Também são consideradas questões referentes à própria estrutura interna do Banco e como os diferentes governos direcionaram o foco de atuação da instituição. Além disso, é feita uma breve análise do sistema brasileiro considerando a teoria do financiamento para o desenvolvimento.

O trabalho está dividido em quatro capítulos, incluindo esta introdução. Na segunda seção é exposta a os aspectos teóricos do financiamento do desenvolvimento e é feita uma breve análise do caso brasileiro. No terceiro e quarto capítulos são feitos os estudos da atuação do BNDES no período 1952-2010 e o terceiro capítulo analisa o período da criação da instituição financeira até o II PND, e o quarto inicia com o governo Figueiredo chegando aos dias atuais. A divisão dos

¹ Considerando a definição de desenvolvimentismo como: "...política econômica formulada ou executada por governos para, através do crescimento da produção e produtividade, sob liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais" (FONSECA, 2013, p. 27).

períodos históricos dos capítulos três e quatro pode ser justificada por uma mudança na atuação do BNDES, até 1979 considera-se uma atuação com foco desenvolvimentista diferente da observada pós década de 80. Por fim, são apresentadas algumas conclusões.

2. FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

O capítulo está dividido em duas partes, a primeira irá contemplar alguns aspectos teóricos do financiamento do desenvolvimento utilizando a classificação dos tipos de sistemas financeiros, de acordo com Zysman (1983) e também quais são seus pontos positivos e negativos. A segunda parte aborda o caso brasileiro.

2.1 Aspectos Teóricos

A tendência da teoria do desenvolvimento econômico no período pós-guerra era focar no lado real da economia – indústrias, tecnologia e comércio internacional. O setor financeiro constituía interesse secundário. Entretanto, hoje se reconhece que o acesso ao sistema financeiro é determinante no processo de desenvolvimento das economias emergentes (STALLINGS, 2006).

Conforme Beck *et al* (2001) um grande grupo de pesquisadores acredita que o desenvolvimento financeiro exerce um grande impacto positivo no crescimento econômico. Essa conclusão é proveniente de uma série de estudos entre países considerando o nível de industrialização, firmas e análises temporais². Para Hermann (2010) o desenvolvimento financeiro é crucial para o desenvolvimento econômico, um sistema amplo, dinâmico e diversificado viabiliza esse processo.

Por isso, “[...] a formação de um sistema privado de financiamento de longo prazo no Brasil deve ser parte integrante de qualquer política de desenvolvimento a ser implementada no país” (HERMANN, 2003, p.02).

Zysman (1983) divide os modelos de sistema financeiro em três possibilidades, elas não são as únicas possíveis, mas são os principais e utilizados

² No artigo Beck et ali (2000) estão citados todos os trabalhos que fundamentam esta conclusão e também a análise econométrica de indicadores financeiros de 48 países no período de 1980-95.

pelo autor. Os modelos enfatizam as relações entre características específicas do sistema financeiro e as políticas monetário-financeiras.

- 1) Sistema baseado no mercado de capitais e com recursos alocados por preços estabelecidos em mercados competitivos;
- 2) Sistema baseado em crédito com preços críticos administrados pelo governo;
- 3) Sistema de crédito dominado por instituições financeiras.

O primeiro sistema é o composto por *security issues* (ações e *bonds*) os quais constituem a principal fonte de financiamento de longo prazo para a indústria. Nesse tipo de sistema, os bancos concentram seu foco nos empréstimos de curto prazo. E como há um mercado desenvolvido de ações e *bonds*, as empresas utilizam recursos provenientes dessa forma de captação para financiarem seus projetos de longo prazo, permanecendo independentes da intermediação pelos bancos comerciais para a captação de recursos no mercado financeiro.(ZYSMAN, 1983)

O Banco Central (BC), nesse sistema, é voltado para o controle dos agregados monetários como: a oferta de moeda ou variáveis monetárias globais. A alocação de recursos por processos competitivos pode também buscar controlar o preço de alguns produtos centrais ou determinados agregados, deixando os outros flutuarem livremente. O BC pode atuar como emprestador em última instância, mas apenas em casos especiais. E quando intervém no mercado de capitais atua de modo a instaurar condições favoráveis, através da compra e venda de papéis, mas sem a intenção de impor estas condições através de sanções administrativas. (ZYSMAN, 1983)

Conforme afirma Zysman: “Este modelo coloca bancos, firmas e governos em esferas distintas a partir do qual arriscam a se unir como parceiros de negociações autônomas” (ZYSMAN, 1983, p.71. Tradução nossa).

Este tipo de modelo de sistema financeiro tende a limitar tanto a influência de instituições financeiras nas empresas quanto a influência do governo em detalhes das operações de empréstimos bancários. A capacidade de o governo direcionar fluxos através do mercado de capitais é limitada, com duas consequências diretas: o governo não conseguirá influenciar nas decisões de alocação das instituições financeiras; e o governo não terá influência dentro das empresas. Sua intervenção em assuntos empresariais irá exigir autorização legal e específica e irá acontecer

fora das operações rotineiras de mercado. Estados Unidos e Reino Unido são dois exemplos deste modelo baseado no mercado de capitais (ZYSMAN,1983).

Beck *et Al* (2000) enfatizam que esse modelo baseado em mercado de capitais desempenha um papel positivo em promover o desenvolvimento econômico, e destacam as deficiências do sistema baseado em bancos. O sistema baseado em modelo de capitais diversifica e customiza o gerenciamento de risco e o sistema baseado em bancos pode retardar a inovação e o crescimento. Primeiro, por possuírem vasta informação sobre as empresas, os bancos podem auferir grandes lucros. Isso reduz os incentivos para empreender projetos de alto risco e com alto retorno, pois as firmas terão que destinar uma parte considerável dos lucros potenciais aos bancos. Segundo, os bancos dão preferência a empréstimos para projetos com baixo risco e baixo retorno.

Os autores ainda ressaltam que um modelo de mercado de capitais incentiva a formação de novas empresas por reduzir a ineficiência intrínseca aos bancos. Assim, as empresas e indústrias tem mais facilidade para atrair capital para sua expansão e fomentar o crescimento econômico.

O segundo sistema é baseado no crédito, no qual as interrelações são dominadas por preços administrados pelo governo. Os mercados de ações e de *bonds* não são de fácil acesso para empresas privadas, mas são utilizados pelo governo como forma de captar fundos para seus projetos. Como o mercado de capitais é pouco desenvolvido, as empresas buscam financiamentos em instituições financeiras. Neste caso, os bancos são um importante meio de acesso ao mercado de capitais e eles podem possuir ações de importantes companhias. Crédito é o cerne do sistema de finanças corporativas, entretanto, a capacidade dos bancos ampliarem o crédito para a indústria é crítica. Então, os governos optam por sustentar os empréstimos bancários e facilitar a emissão de moeda. E também determinam os preços em mercados importantes para moldar as prioridades da economia. Como os preços são administrados há uma tendência de os mercados estarem em desequilíbrio. O papel do governo é de certa forma compensar a fraqueza existente no setor financeiro privado. (ZYSMAN, 1983)

A questão nesse tipo de sistema não é se a intervenção governamental afeta a alocação de recursos, mas quem controla o processo e como o faz. (ZYSMAN, 1983)

O terceiro modelo também é baseado em crédito, mas um número limitado de instituições financeiras dominam o mercado e não dependem da assistência do governo. Os preços são determinados pelo mercado e seu movimento reflete a concentração do “poder financeiro”.

Governo não tem o aparelho para ditar as escolhas alocativas para as instituições financeiras e, conseqüentemente, não tem instrumentos independentes no sistema financeiro para influenciar empresas. Os bancos, no entanto, podem servir como aliados políticos para o governo, em termos negociados entre o governo e as finanças (ZYSMAN 1983, p. 72).

Segundo Zysman (1983) um exemplo deste modelo é a Alemanha.

Zysman (1983) define o segundo e o terceiro modelos como soluções para países com industrialização tardia. Beck et ali também defendem essa posição, pois um sistema baseado em bancos é mais adequado nos primeiros estágios do desenvolvimento econômico, quando o ambiente institucional não sustenta um modelo baseado em mercado de capitais. Quando os sistemas jurídico e contábil são frágeis, instituições financeiras possuem maior poder de coação para cobrar débitos e assim facilitar a expansão industrial. Conforme afirma Hermann (2010):

Não há um modelo “ideal” ou mais eficiente de sistema financeiro para apoiar o desenvolvimento econômico. Historicamente, tanto sistemas financeiros baseados em mercados de capitais, quanto no crédito bancário, como canais de financiamento a longo prazo, foram exitosos nesses sentido (HERMANN 2010, p. 04).

Entretanto a autora destaca que conseguir conciliar o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento financeiro concomitantemente é difícil. Os países que conseguiram são a Alemanha, EUA e Reino Unido, sendo o primeiro com um sistema de crédito bancário e os dois últimos com mercado de capitais. Isso reforça a hipótese que realmente não há sistema ideal, mas também que o modelo baseado em bancos é mais adequado para países com industrialização tardia, sendo a Alemanha um bom exemplo da afirmação feita por Zysman.

Conforme Studart (1998, p.213): “sistemas com base em mercados de capital são exceção de construção institucional”. Isso se deve a necessidade da existência de precondições para o desenvolvimento com base nesse sistema de financiamento, destas podemos destacar três:

- a) Existência de firmas de grande porte e com uma história de sucesso capaz de inspirar confiança nos poupadores-fornecedores de recursos;

- b) Nível de renda agregada elevada e boa distribuição de renda no país, na medida em que uma parcela importante dos investidores institucionais concentra recursos de longo prazo captados a partir da poupança familiar voltada para provisões – o caso mais evidente são os fundos de pensão;
- c) A existência de mercados secundários bem organizados e sólidos, de forma a possibilitar liquidez aos títulos emitidos nos mercados primários.

2.2 O Caso Brasileiro

O Brasil possui um sistema financeiro baseado em bancos e dominado por instituições financeiras públicas, apesar do grande tamanho de seu mercado de capitais (STALLINGS, 2006).

Em âmbito geral, as reformas financeiras de 1964-67 e a reforma bancária de 1988 foram tentativas do governo de criar um sistema financeiro segmentado e com instituições financeiras voltadas para o financiamento de longo prazo. Hermann (2003) considera que ambas falharam no que concerne ao desenvolvimento de um sistema privado de financiamento de longo prazo. Isso pode ser justificado, basicamente, dois motivos: o mercado de capitais não se tornou expressivo financiador do setor produtivo e os bancos de investimentos, que com a reforma de 1988 tornaram-se bancos múltiplos, continuaram atuando fortemente no segmento de crédito de curto prazo assemelhando-se aos bancos comerciais.

“A carência de mecanismos privados de financiamento de longo prazo é uma antiga e conhecida limitação do sistema financeiro brasileiro, que recorrentemente, impõe limites ao crescimento econômico do país” (HERMANN, 2003, p.01).

Sendo assim, “[...] todas as fases expansivas da economia brasileira foram apoiadas no autofinanciamento e, no que tange a capital de terceiros, por uma combinação de crédito público e externo” (HERMANN 2003, p.03). Nos anos 50 e 60 apresentávamos um sistema com elevado grau de dependência de transferências

de recursos fiscais e parafiscais, e ele não sofreu alterações na sua essência nos anos 70 e 80 .(STUDART,1998).

Como principais fatores que definiram o sistema nos anos 70 podemos citar: a persistência do processo inflacionário e a existência de mecanismos formais (correção monetária) e informais de desindexação de títulos públicos e privados, que impediram o desenvolvimento de uma estrutura segmentada como previam as reformas dos anos 60; a conseqüente tendência “curto-prazista” da captação e aplicação de recursos dentro do sistema financeiro privado; e o crescimento do papel do Estado frente às necessidades de financiamento do II PND (STUDART ,1998, p. 215).

Nos anos 80, conforma já mencionado, a transferência de recursos fiscais e parafiscais desempenhou importante papel, e as instituições financeiras de desenvolvimento eram responsáveis por repassar os financiamentos de agências multilaterais e do sistema financeiro internacional. Nesta função destacam-se o BNDES e os bancos de desenvolvimento regionais.(STUDART, 1998)

Stallings (2006) sustenta que o Brasil fez parte da chamada “terceira onda de reformas na América Latina”, com suas reformas econômicas tendo ocorrido no final dos anos 80, início dos anos 90.

O sistema financeiro brasileiro foi formado em 50 anos de uma estratégia de desenvolvimento liderada pelo governo e relativamente fechada. Os principais recursos incluem um papel importante para os bancos públicos financiando grandes projetos e empresas públicas e privadas; um papel limitado para o investimento estrangeiro de portfólio, controle de capitais e acesso mínimo ao mercado financeiro internacional até os anos 70; intermediários privados que disponibilizavam principalmente financiamentos de curto prazo, parte considerável dos quais era destinada ao governo; mercado de capitais domésticos que, apesar da sofisticação, desempenhavam um papel coadjuvante no financiamento de atividades produtivas; e a tradição de utilizar a inflação como uma importante fonte de financiamento (STALLINGS, 2006, p.222. Tradução nossa).

Nos anos 90, em meio a uma situação macroeconômica diferente da década anterior, o sistema financeiro brasileiro enfrentou muitos desafios, como mudanças nos marcos regulatórios e a abertura externa. A estrutura dos fundos de pensão foi alterada, muitos deles tornaram-se privados e criaram oportunidades de negócios rentáveis com ações e *bonds*, devido ao processo de privatização iniciado neste período. Em 1994 foi alcançada a estabilidade de preços, o que alterou a alocação estratégica de portfólio de investidores institucionais, o fluxo de portfólio aumentou e impulsionou o mercado de capitais. Como resultados da abertura financeira e do

aumento de competitividade podemos citar: consolidação das instituições financeiras, introdução de novas tecnologias, aumento da importância dos investidores institucionais, crescimento do mercado de *securities* e derivativos, e consolidação e internacionalização do mercado financeiro. (STALLINGS, 2006)

Em meados dos anos 2000, o sistema financeiro brasileiro pode ser considerado estável e rentável, mas ainda não cumpre sua principal função: “[...] fornecer recursos para o setor produtivo, de modo a retomar uma trajetória de crescimento” (STALLINGS, 2006, p. 257 tradução nossa).

Um dos maiores desafios é a expansão do setor financeiro e transformá-lo em uma ferramenta funcional para sustentar o desenvolvimento econômico. Em relação ao setor bancário, o ponto principal é a redução dos spreads com a intenção de ampliar a demanda por crédito. No aspecto do financiamento de longo prazo, com foco no mercado de capitais, o governo tem focado em questões institucionais, como a garantia do direito de propriedade e leis contra a corrupção, na intenção de fomentar um mercado privado de financiamento de longo prazo. (STALLINGS, 2006)

Outro desafio no país são os financiamentos voltados para pequenas e médias empresas (PMEs). Estratégias de médio e longo prazo devem ser consideradas para este segmento. Como estratégias de médio prazo podemos citar: políticas voltadas para a transparência e uma melhor qualidade das demonstrações contábeis das PME, expansão de crédito, incentivos fiscais e de outras naturezas visando aumentar sua participação na economia formal e concessão de capital de risco para empresas previamente selecionadas. No longo prazo, a estratégia é buscar um ambiente macroeconômico mais estável, e assim criar um ambiente favorável para as PMEs, e para o desenvolvimento de um mercado financeiro com intermediários financeiros especializados na concessão de crédito para este segmento empresarial. (STALLINGS, 2006).

3. O BNDES NO PERÍODO 1952-1979

O presente capítulo aborda a atuação do BNDES no período 1952 até 1979.

3.1 Os anos iniciais do BNDES

As ideias sobre o processo de desenvolvimento no Brasil, como financiá-lo e a criação de um banco de investimento remontam aos anos 40, em função da política econômica do Estado Novo. A missão Cooke, que chegou aqui em 1940, sugeria em uma das suas conclusões de seu relatório a criação de um banco, devido a conjuntura econômica de avanço da industrialização. A utilização desse tipo de instituição intensificou-se em vários países após o final da Segunda Guerra Mundial, em 1945. (TAVARES, 2010)

A missão Cooke foi uma consequência dos Acordos de Washington de 1939, o governo norte-americano selou cooperação com o governo brasileiro.

...a missão Cooke foi a segunda, de uma série de quatro³, que tinha como objetivo o desenvolvimento econômico e destacavam duas ideias centrais: a elevação do nível de vida dos brasileiros e o crescimento do comércio exterior. (TAVARES 2010, p.13).

O técnico norte-americano Corwin D. Edward (Missão Cooke) foi quem de forma precursora sugeriu a criação de uma agência similar a um banco de investimento para promover o desenvolvimento. A missão havia estudado a atuação do setor público no país e notou que as contribuições da Previdência Social eram utilizadas pelo Banco do Brasil em sua Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Crai) para financiar as atividades econômicas. “A comissão recomendou a fundação de um banco de desenvolvimento cujo aporte de capital deveria ser assegurado por novos impostos.” (TAVARES, 2010, p.14)

³ Segundo Tavares (2010) houve uma missão em 1941 chefiada por Alex Taub, cujo relatório permaneceu secreto. As outras três são: Missão Cooke, Missão Abbink e CMBEU.

O relatório final da Missão não foi divulgado na íntegra, mas algumas conclusões vieram a público e provocaram polêmica entre Roberto Simonsen e Eugenio Gudín, referentes à participação do Estado e a política industrial. As conclusões públicas da missão indicavam uma política de industrialização a ser desenvolvida pelo Estado e a criação de bancos industriais. Simonsen era favorável a essas ideias. Também era debatida a criação de um banco nos moldes do Eximbank, projeto que foi abortado, mas foi neste período que o Banco do Brasil criou a Carteira de Exportações e Importações (Cexim). (TAVARES, 2010)

BNDES (2002), a Segunda Guerra favoreceu o desenvolvimento da indústria brasileira, juntamente com a valorização das matérias-primas e impulsionou o país a tornar a passar por um período de substituição de importações. O país acumulou um montante de reservas cambiais significativas ao final do conflito, e gastava parte atualizando o parque industrial, "...era o momento de dar um salto qualitativo no processo clássico de desenvolvimento industrial, a hora de passar para outro estágio, em que a indústria pesada se consolida e expande." (BNDES, 2002, p.24).

E durante a guerra,

Vargas utilizou uma diplomacia contraditória de trocas de interesse geopolítico com os EUA e a ideologia nacionalista industrializante do grupo militar pró-Eixo, conseguindo negociar a concessão da base de Natal aos americanos em troca da promessa de uma siderurgia nacional financiada pelo Export and Import Bank (Eximbank). (Diniz 2004, p.7)

Isso demonstra os esforços do governo para consolidar uma indústria pesada e dado que no final dos anos 40, o país era praticamente auto-suficiente em bens perecíveis e semiduráveis, como alimentos, fumo, bebidas, têxteis, entre outros. (BNDES, 2002).

Segundo Diniz (2004), a política externa de Vargas alinhada ao EUA não fez com que abandonasse suas ideias nacionalistas, porém seu governo foi deposto com o fim da Segunda Guerra, afinal era contraditório uma ditadura apoiar países democráticos contra o nazi-facismo. Entretanto, o apelo aos estratos populares e a industrialização que eram os pilares do governo retornariam a pauta nos anos 50.

Com o término da Segunda Guerra, a situação para os países da América Latina parecia favorável, pois o governo de Truman indicava um montante de US\$ 45 milhões para investimentos na região, entretanto com a Guerra da Coreia em 1949, o montante foi reduzido para US\$ 34 milhões. (DINIZ, 2004). A partir daí, os EUA começaram a pressionar o Brasil para auxiliá-los militarmente no conflito, o

Brasil para evitar comprometimento de forma direta ofereceu caráter preferencial na compra de matérias-primas para o esforço de guerra. (BNDES, 2002).

Em 1947, foi formada uma comissão mista envolvendo o Brasil e os EUA, conhecida como Missão Abbink e liderada por Otávio Gouveia de Bulhões e John Abbink. Em 1949, a comissão elaborou um documento que analisava não apenas os segmentos econômicos mas também as condições para o desenvolvimento, e qual seria a participação do Estado e do capital estrangeiro no processo. Entretanto, a Missão não chegou a detalhar os projetos nem aproximar valores para sua realização. (BNDES, 2002)

Em abril de 1950, o governo brasileiro teve contato, a nível oficioso, com autoridades norte-americanas em decorrência da Conferência de Embaixadores norte-americanos. Desse encontro resultaram duas conclusões importantes para os objetivos do governo brasileiro:

- a) Era possível a abertura de créditos imediatos junto ao Export Import Bank e ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) em favor do Brasil e em montante não inferior a 300 milhões de dólares;
- b) Necessidade de elaboração de um plano de investimento, dado que a inexistência de um plano e as incertezas quanto à obtenção de recursos internos eram obstáculos a captação de crédito externo. (VIANA, p.20 e 21, 1981).

Em outubro do mesmo ano, o governo brasileiro através do Ministério das Relações Exteriores propõe ao governo norte-americano a criação de uma Comissão Mista Brasil-Estados Unidos de desenvolvimento econômico, "...cujo objetivo seria a formulação das recomendações necessárias à concretização de projetos que contribuíssem para a expansão econômica do País."(VIANA, 1981,p. 21).

Através de um Acordo de 19 de dezembro de 1951, é criada a Comissão Mista Brasil- Estados Unidos, e seria composta por técnicos de ambos os países e sua principal finalidade era analisar projetos com foco na superação de entraves econômicos para a industrialização. O lado norte-americano era chefiado por Burke Knap e o lado brasileiro por Ary Torres. (DINIZ ,2004; VIANA, 1981)

Como resultado das negociações, conclui-se que os projetos em conjunto constituíam um programa de reaparelhamento, assim se assegurou do lado norte-americano a quantia de até 300 milhões de dólares para o financiamento dos projetos. E foi decidido que os créditos em moeda estrangeira deveriam ser assegurados em correspondência aos recursos em cruzeiros que se pudessem mobilizar no País.

Assim, partindo das preliminares de que a relação média entre gastos em dólar e em moeda nacional seria da ordem de 50% e de que, mediante providências de natureza tributária, se conseguiria levantar pelo menos 10 milhões de cruzeiros (novos), portanto, 10 bilhões de cruzeiros antigos, em um quinquênio, estimou-se que os créditos a serem levantados nos organismos de financiamento deveriam orçar em 500 milhões de dólares. (VIANA, 1981, p.23)

E em 1951, Vargas toma posse como presidente, e o debate sobre as estratégias de desenvolvimento econômico volta à pauta com grande ênfase, ele defendia intervenção governamental para direcionar o crescimento econômico e o mais favorável seria fazê-lo com a ajuda do capital estrangeiro. (BNDES 2002 ; DINIZ 2004).

Em setembro deste mesmo ano, Vargas assina o acordo com o Eximbank e o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID) formalizando o interesse dessas instituições pelo Plano de Reaparelhamento Econômico, o qual era indicado pela CMBEU. Nos meses seguintes, foi criado o Fundo de Reaparelhamento Econômico. Para administrar esse fundo e os recursos externos e internos optou-se por estabelecer um banco específico para esta finalidade (BNDES 2002).

O Fundo de Reaparelhamento Econômico (FRE) foi criado pela Lei nº 1474, de 26 de novembro de 1951. Sua fonte de recursos seria um adicional de 15% sobre o Imposto de Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas que pagassem mais de dez mil cruzeiros do tributo. Além disso, haveria recolhimentos compulsórios de até 4% do valor total dos depósitos das Caixas Econômicas Federais; de até 25% das reservas técnicas que as companhias de seguro e capitalização formaram a cada ano e de até 3% da receita dos órgãos da Previdência Social (excluída a cota da União). (TAVARES, 2010). Os recursos arrecadados deveriam ser devolvidos aos contribuintes a partir do sexto ano, acrescido de uma remuneração de 5% ao ano, o pagamento seria feito através de Obrigações de Reaparelhamento Econômico (ORE) que eram permitidas pela lei. (TAVARES, 2010; VIANA, 1981).

Como resultado das exigências, pois a Comissão Mista tinha poder de árbitro e a liberação dos recursos externos estava vinculada ao cumprimento de metas por parte do governo, a Lei 1628, de 20 de junho de 1952, criou um novo órgão: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) (DINIZ, 2004)

O banco tinha como principais funções: receber e administrar recursos provenientes do exterior e gerir o Fundo de Reparcelamento Econômico, elaborar projetos para a obtenção de financiamentos, atuar como órgão formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico. Destaque para seu papel como fornecedor de recursos para financiamentos de longo prazo, pois na época o sistema financeiro nacional operava apenas com empréstimos de curto prazo, duplicatas de sessenta dias. (BNDES, 2002; DINIZ 2004). O BNDES também desempenhava o papel de agente do Tesouro para as operações financeiras, em alguns casos oferecendo garantia aos créditos externos. (CURRALERO, 1998)

O órgão recebeu o seguinte perfil, de acordo com a Lei 1628:

- a) Seria um organismo autônomo, com personalidade jurídica própria;
- b) Possuiria uma forma autárquica, sendo facultativa a prestação de contas no Tesouro Nacional;
- c) Seria o responsável pela execução do Programa de Reparcelamento Econômico;
- d) Seria o agente financeiro da União;
- e) Estaria sob a jurisdição do Ministério da Fazenda;
- f) Caso o Ministério da Fazenda entendesse como necessário, poderia o banco ainda contar, segundo a Lei originária, com 4% dos depósitos das Caixas Econômicas, 25% das reservas técnicas das companhias de seguros e 3% da receita anual da Previdência. (DINIZ, 2004)

O presidente Vargas nomeou para a presidente da instituição o engenheiro gaúcho Ari Frederico Torres, e para superintendente, o empresário José Soares Maciel Filho, cujo era contrário à aliança com o capital estrangeiro. Vargas buscou um arranjo que contemplasse economistas com correntes contrárias, Ari Frederico Torres havia sido indicado pelo ministro Lafer para o cargo de superintendente junto com outro grupo de economistas que eram favoráveis a participação norte-americana no processo de desenvolvimento. (TAVARES, 2010) Conforme destaca Viana (1981), Torres foi o 1º presidente da seção brasileira da CMBEU.

Quanto ao aspecto político:

[...]se, por um lado, é possível afirmar que o BNDE nasceu como parte integrante do projeto de uma ala conservadora no interior do governo Vargas, tendo como artífice o ministro Lafer, por outro lado, a chamada ala progressista do governo, representada pela Assessoria Econômica, não se opôs à criação do Banco, tendo inclusive participado da equipe que formulou o projeto de lei de sua criação. (TAVARES, pg. 23)

Além de um Fundo inespecífico (FRE), o Governo Federal colocou à disposição do BNDES cinco fundos específicos como fonte de recursos, são eles: Fundo Federal de Eletrificação, Fundo de Renovação e Melhoramento das Ferrovias, Fundo de Pavimentação, Fundo da Marinha Mercante e Fundo Portuário Nacional, os fundos são de origem fiscal e recolhidos através de Adicionais, Quotas ou Taxas sobre Impostos ou sobre tarifas de serviços prestados pelos órgãos Públicos. (VIANA, 1987)

E de acordo com Tavares (2010)

A CMBEU funcionou ativamente entre julho de 1951 a julho de 1953 e, a partir do diagnóstico do Plano Abbink, estabeleceu prioridades para projetos setoriais que pudessem ser financiados por instituições internacionais. Foram aprovados 41 projetos, totalizando o montante de US\$ 392 milhões, distribuídos pelos seguintes setores econômicos: transporte, com taxa de participação de 56% (a maior parte destinada a ferrovias); energia elétrica, com 33%; agricultura, com 6%; indústrias básicas e armazenagem, com 5%. (TAVARES, 2010 p.19)

E ainda segundo Tavares (2010), um dos grandes méritos da comissão foi a introdução de técnicas modernas de análise de projetos, com análise custo/benefício e rentabilidade econômica. Além dos diagnósticos sobre os problemas de infraestrutura do país. Como afirma:

[...] CMBEU... apresentou um relatório final, que até hoje tido como a melhor análise que se produziu naqueles anos sobre a situação da economia brasileira. O relatório concluía que as deficiências de transporte e energia eram os dois maiores gargalos do crescimento". (BNDES, pg. 28, 2002).

Em 1953, com o banco criado, a CMBEU é dissolvida. O presidente dos EUA, Dwight Eisenhower, não tinha interesse nesse tipo de colaboração técnica entre os países. No final do referido ano, os empréstimos concedidos pelo Eximbank e pelo Banco Mundial alcançaram a cifra de US\$ 162,1 milhões e a contrapartida brasileira ficou em torno de Cr\$4,9 bilhões. (DINIZ, 2004, pg. 12). Tavares (2010) destaca que a política de Washington relativa à liberação de recursos era ambígua, pois apesar

de incentivar os estudos da comissão, as responsabilidades de financiamento das instituições norte-americanas envolvidas não eram definidas. Era referido apenas um dado volume de capital para um horizonte de cinco anos de reabilitação e reaparelhamento industrial. Ainda afirma que o Banco Mundial não estava de acordo com o plano, e dificultou o processo de liberação de recursos assim negando apoio ao governo de Vargas, em virtude do seu caráter nacionalista. Após o fim da CMBEU, o Eximbank interrompeu por algum tempo o fluxo de financiamentos.

No período 1952-54, o fluxo de financiamentos provenientes das agências norte-americanas foi reduzido a menos de um terço do valor, e entre 1954-58 acabaram por ser suspensos. Os poucos aportes internos foram o *funding* do banco. (DINIZ, 2004)

Vianna (1987, p.86 e 87) não acredita que o fim da CMBEU e a interrupção dos financiamentos externos tenham a virada nacionalista do governo como causa. Para o autor as causas decisivas foram:

- a) A mudança de governo no Estados Unidos;
- b) A tentativa do Banco Mundial de exercer uma função tutorial sobre a política econômica dos países demandantes de crédito, assim como o conflito entre essa instituição e o Eximbank, com inevitáveis reflexos sobre os países da América Latina, em particular o Brasil;
- c) O colapso cambial do país, que forneceu maturação e pretexto para a mudança de atitude do Banco Mundial.

Em Tavares (2010), Lucas Lopes atribui o fim da CMBEU a causas endógenas referentes ao governo Vargas. Pois o presidente foi acusado pela direita política de tentar implementar uma república sindicalista, enquanto a direita econômica apontava o novo salário mínimo como tentativa de desestabilizar a economia. A escolha de Maciel Filho, expoente dos nacionalistas, para a superintendência do BNDE é um fator também apontado por Nascimento, pois isso dificultou a relação com Roberto Campos e Glycon de Paiva, nomes propostos por Lafer e que estavam de acordo com os planos da CMBEU. A subida dos republicanos ao poder e o fim do New Deal também são citados por Lucas Lopes em Tavares (2010) como fatores de influência. Ainda em Tavares (2010), Roberto Campos entre outros fatores já citados anteriormente aborda "... que não havia um Plano Marshall para a América do Sul, e que as negociações não se desenvolveram tal como esperadas, o que contribui para o fim da CMBEU". (TAVARES, 2010, p. 32)

As divergências entre Maciel Filho e os demais membros do banco provocou atritos recorrentes e com isso, Roberto Campos e Glycon de Paiva pediram demissão de seus cargos. (TAVARES, 2010).

Em 1953, enquanto Campos ainda era diretor do banco, dois importantes convênios de pesquisa foram formados com a Cepal e a Fundação Getúlio Vargas (TAVARES, 2010). Nesse caso, partiu do próprio banco a criação dessa estrutura não oficial, em virtude da constatação da necessidade de estudos e dados econômicos para elaborar critérios de prioridades para o desenvolvimento de determinados setores da economia (VIANA, 1981).

Diniz (2004) credita ao escasso financiamento externo a maior liberdade da equipe de técnicos do banco na elaboração de projetos para solução de problemas e convênios com outras instituições. Assim teve influências bem distintas da sua gênese.

O BNDES associou-se a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) para a formação de um Grupo Misto de Estudos. O principal objetivo era auxiliar na obtenção e análise de dados e macroeconômicos, e seria feita por uma equipe de servidores de ambas as instituições. A Cepal disponibilizou técnicos capacitados para continuar e aprofundar estudos sobre o país com a intenção de organizar e estruturar um programa de ação com base nos dados. (BNDES, 2002)

O Grupo realizou uma série de levantamentos estatísticos referentes à produção física, renda, dispêndio, consumo, inversões e transações com o exterior. Foram sistematizados cálculo de números-índices referente à produção agrícola e comércio exterior, também segundo as Unidades da Federação, e a transportes no país. (VIANA, 1981)

O economista Celso Furtado era o presidente do Grupo Misto, ele veio da Cepal para agregar-se ao grupo mediante pedido feito a Raul Prebisch. Técnicos da Cepal, da ONU, economistas e estatísticos do banco também compuseram o Grupo. O relatório do Grupo foi divulgado em 1955, intitulado “ Esboço de um Programa de Desenvolvimento para a Economia brasileira- Período 1955-62”, e é considerado a base do Plano de Metas. (TAVARES, 2010; VIANA, 1981).

O convênio com a Fundação Getúlio Vargas visava o fornecimento de trabalhos de pesquisa da instituição referentes a: evolução da renda nacional, estimativa do produto nacional , evolução das economias regionais e estimativas dos

investimentos públicos, devidamente discriminados. A metodologia utilizada deveria ser indicada e os custos do fornecimento dos dados seriam pagos pelo banco. Esse convênio pode ser relacionado com a parceria firmada com a Cepal, pois os dados obtidos seriam utilizados para a realização das pesquisas do Grupo Misto e orientariam a política de investimentos do banco. (VIANA, 1981)

Além dos convênios já citados, o BNDES também firmou uma parceria com o Conselho Nacional de Economia em junho de 1955. O objetivo era obter os dados do Conselho referentes às contas nacionais do setor público para a realização de um levantamento completo da contabilidade social brasileira. O banco através da formação do grupo misto BNDE-CEPAL já tinha iniciado o levantamento das contas do setor privado. (VIANA, 1981)

Segundo Diniz (2004), esses convênios fizeram com que vários dados econômicos antes dispersos fossem agrupados e assim os técnicos do banco possuíam aparatos para a realização de análises econômicas e elaboração de interpretações para a problemática do subdesenvolvimento. O sucesso de bancos de desenvolvimento no México e no Chile fez com que as expectativas quanto à atuação do BNDES fossem grandes, essas instituições constituíam importantes instrumentos na política de industrialização em países subdesenvolvidos.

Em agosto de 1953, os cargos criados pelo Conselho de Administração do BNDES começaram a ser ocupados, até então somente alguns cargos de chefia estavam em exercício e sendo auxiliados por servidores da CMBEU. O total inicial de funcionários era de 150, divididos entre: 6 advogados, 10 economistas, 12 engenheiros, 31 assistentes técnicos e 91 auxiliares administrativos. (BNDES 2002, pg. 31). Em setembro do mesmo ano, a sede do banco transferiu-se para um edifício de sete andares localizado na Rua Sete de Setembro, 48, no centro do Rio de Janeiro, antes ocupavam algumas salas do Ministério da Fazenda.

Nos anos iniciais de seu funcionamento, o BNDES deu prioridade para projetos voltados para o setor de transportes e de energia, pois eram os principais gargalos do país para o desenvolvimento de um parque industrial e representavam 80% dos recursos previstos nos estudos da CMBEU. Os projetos da CMBEU dividiam-se em três áreas: transportes, energia e diversos. Do total de 47 projetos, 34 eram relacionados ao setor de transportes. (TAVARES, 2010)

No ano da criação do banco, o único financiamento aprovado foi para o setor de transportes, ele destinou-se à Estrada de Ferro Central do Brasil. Em 1953, do

total dos desembolsos da instituição: 66,9% foram para o setor de transportes, principalmente o reaparelhamento ferroviário, 24,1% para o setor de energia elétrica e 7,2% para a indústria básica, no caso indústria de material ferroviário. Assinaram-se cinco contratos: Companhia Nacional de Álcalis(RJ), Usina Rio Bonito (ES), Fábrica Nacional de Motores(RJ), Viação Férrea do Rio Grande do Sul (RS) e Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional (Seipan) (BNDES, 2002 ;TAVARES,2010).

Entretanto em 1954, alguns dos projetos elaborados com base nos preços de 1951 e 1952 foram reavaliados, principalmente os elaborados pela CMBEU e alguns foram, inclusive, refeitos. Esses projetos representavam 81% dos desembolsos até 1954 e a inflação acabava por erodir esses recursos repassados, aumentando o custo dos projetos. Além disso, o BNDES enfrentava uma escassez de recursos durante seus primeiros anos de existência, o Adicional do Imposto de Renda era sua principal fonte e entre 1952 e 1955, somente 38,9% desse recurso foi repassado pelo Ministério da Fazenda ao BNDES, e os recursos recebidos muito tempo depois já vinham erodidos pela inflação. Os recursos externos prometidos também não foram entregues ao banco em sua totalidade, apenas 34% do total previsto. (BNDES 2002; TAVARES, 2010)

O BNDES foi fundado para gerir os recursos do Plano de Reaparelhamento Econômico (Plano Lafer), cujo tinha duração prevista de 5 anos, mas devido ao fim da CMBEU e aos recursos estrangeiros não terem sido integralmente repassados, por motivos já citado, não foi possível cumprir a missão conforme havia sido planejado. (TAVARES, 2010).

Para resolver o problema da escassez de recursos, foram aprovadas novas leis que entregavam os seguintes fundos a gestão do banco: Fundo Federal de Eletrificação (lei nº 2.308 de 1954), composto de 40% da arrecadação do Imposto Único sobre o Consumo de Energia Elétrica, mais 10% da taxa de despacho aduaneiro e do adicional de 4% sobre o Imposto sobre Consumo de Energia Elétrica – que continuaria em vigor por mais dez anos; Fundo de Renovação e Melhoramento de Ferrovias, cujos recursos foram criados em 1945 e arrecadados sob a forma de adicionais às tarifas ferroviárias; Fundo de Pavimentação (Lei nº 2.698 de 1955) e o Fundo Especial para Substituição de Ramais Ferroviários Deficitários (também lei 2.698). Em 1954, também foi criado o Imposto Único sobre Energia Elétrica. (BNDES, 2002; TAVARES, 2010)

O Conselho de Desenvolvimento foi criado pelo decreto nº 38.774 em fevereiro de 1956. O órgão era diretamente subordinado ao Presidente da República e o Secretário Geral do Conselho era o Presidente do BNDES, desempenhando uma função tecno-administrativa e coordenando Grupos Especiais de Estudos que fossem criados. (VIANA, 1981)

Seus principais objetivos eram: coordenar medidas relacionadas ao desenvolvimento econômico com a política econômica, a elaboração de Planos e Programas visando o aumento da eficiência de Serviços Públicos e o fomento da iniciativa privada, a análise da evolução dos setores da economia, propor atos legais ou executivos indispensáveis à obtenção dos seus objetivos, acompanhar a efetivação das suas sugestões. (VIANA, 1981)

O Conselho elaborou um relatório que estipulava um Programa de Metas, que seria anunciado na posse do Presidente em março de 1956. (VIANA, 1981). Esse Programa era um plano de desenvolvimento baseado nos estudos e diagnósticos da CMBEU e do Grupo Misto BNDE-CEPAL. (DINIZ, 2004) Conforme Tavares (2010), o documento original denominava-se Programa de Metas, entretanto o presidente preferiria chama-lo de Plano de Metas, como veio a ficar conhecido.

3.2 O BNDES e o Plano de Metas

Juscelino Kubistchek (1956-60) assumiu a presidência com a intenção de levar o país a um novo patamar de crescimento, e com o Plano de Metas foi lançado seu famoso slogan: “Cinquenta anos em cinco”. (BNDES, 2002). O Plano de Metas era um programa de investimentos públicos e privados com uma série de objetivos setoriais, unificados em torno de trinta metas e com um prazo de 5 anos para seu cumprimento. (CURRALERO, 1998; TAVARES, 2010;). “Esta foi a primeira experiência efetiva de planejamento do desenvolvimento industrial no Brasil” (CURRALERO, 1998, p. 14).

Tavares (2010) afirma:

[...] governo de Kubistchek(1956-60) foi crucial para a estruturação do capitalismo nacional. Representou o primeiro grande ciclo endógeno de crescimento econômico alavancado pela ação do Estado, com importantes

investimentos em infraestrutura e na indústria pesada....Estado e capital privado nacional e estrangeiro tornaram-se, nas palavras de Martins (1976, p.407), parceiros harmônicos dessa política econômica: o projeto desenvolvimentista. (TAVARES, 2010, p. 46).

Dada a concentração industrial no eixo Rio de Janeiro- São Paulo- Minas Gerais, o Plano tinha a intenção de antecipar a demanda e de construir a infraestrutura necessária para a integração industrial. O Plano de Metas abrangia os mais diversos setores, Lessa (1981) divide as metas em quatro grupos. O primeiro grupo é composto pelas inversões diretas do governo no sistema de transportes e geração de energia; o segundo pela ampliação ou instalação de setores intermediários, com destaque para a meta de siderurgia; e o quarto pela construção da nova sede administrativa do país, a qual foi formulada em um plano de decisão autônoma do governo. (LESSA; 1981; TAVARES 2010)

De acordo com Currello (1998), um programa de investimentos privados e públicos era articulado pelo Plano de Metas através dos Grupos Executivos. O Conselho de Desenvolvimento operava mediante Grupos Executivos, dentre os quais se destacam: Grupo Executivo da Indústria Automobilística (Geia), Grupo Executivo das Indústrias da Construção Naval (Geicon) e o Grupo Executivo das Indústrias de Mecânica Pesada (Geimape). O Geia foi um dos grupos mais importantes. (BNDES, 2002). Os Grupos Executivos eram compostos por representantes da Carteira de Crédito e do Comércio Exterior (CACEX) do Banco do Brasil, do BNDE, as SUMOC e dos Ministérios. (DINIZ, 2004)

Mas como destaca Tavares:

É importante ressaltar que a ideia dos grupos executivos surgiu durante o segundo governo Vargas, com as subcomissões de trabalho do CDI, de 1951, depois retomados nos grupos de trabalho da CMBEU e do Conselho de Desenvolvimento/BNDE, durante o Plano de Metas. Entretanto, vale lembrar que como foram criados em períodos de forte centralização de poder, os grupos executivos surgiram, ao longo do tempo, sempre por decreto-lei da Presidência da República – o mesmo ocorrendo no governo Kubitschek. TAVARES (2010, p. 50).

Para o cargo de presidente do BNDES foi nomeado Lucas Lopes pelo presidente JK. Lopes convidou seu ex-colega da Comissão Mista, Roberto Campos

para permanecer na superintendência⁴. Em 1957, Ewaldo Correa Lima, economista desenvolvimentista-nacionalista, é nomeado por Juscelino para a diretoria, onde se junta a Cleantho Paiva Leite, no cargo desde 1953 e economista com a mesma orientação econômica. (LIMA, 2006) Lopes veio a deixar a presidência do BNDES em agosto de 1958, para assumir o Ministério da Fazenda, então Roberto Campos assumiu o posto e ficou até julho de 1959. Dessa data até o final do governo, Lúcio Meira acumulou as funções de presidente do BNDES e secretário-executivo do Conselho de Desenvolvimento. CPDOC- FGV

O Plano de Metas foi responsável por aumentar a importância do BNDES, que não se limitava apenas à concessão de empréstimos de longo prazo, mas consolidou seu papel de planejador e executor dos investimentos realizados pelo setor público. (CURRALERO, 1998). O ex-presidente do BNDES, Lucas Lopes reforça o papel do banco de depósito para o projeto Memórias do Desenvolvimento:

O Programa de Metas foi, de certa forma, a partir da sua elaboração, um dos objetivos e umas das obrigações mais importantes do BNDE, porque agregava projetos que exigiam recursos para serem implantados e esses recursos vinham em grande parte do BNDE... Das metas, com o apoio integral do próprio Banco, saíram programas que incentivaram os investimentos da indústria automobilística, da indústria de construção naval, da indústria de material elétrico pesado, dentre outros... E o BNDE participou, praticamente, de todas as formulações do Programa de Metas". (LOPES, 2009, p. 17)

“O BNDES e o Plano de Metas estão estreitamente relacionados”(TAVARES, 2010, p. 51). As atribuições do Plano de Metas ao Banco foram de extrema importância para o crescimento e desenvolvimento da capacidade de coordenação, elaboração e execução de projetos. (TAVARES, 2010).

Conforme Lima (2006), praticamente todos os técnicos do BNDES participaram da elaboração dos planos, alguns até sem saber, pois várias pesquisas e projeções eram solicitadas pelos membros dos grupos. E entre eles não se pode dizer que havia uma idéia central em relação ao Plano de Metas, o que havia eram projetos setoriais elaborados pelos Grupos Executivos. “Era como se fosse “uma colcha de retalhos que ia sendo costurada”. (LIMA, 2006, p. 57)

⁴ Em 1951, Roberto Campos participou da CMBEU. De 1952 até meados de 1953 foi diretor do BNDES. De março de 1955 até março de 1956 foi diretor superintendente do Banco, enquanto esteve no cargo dirigiu, ao lado de Lucas Lopes, a formulação de um programa para nortear a política econômica do novo governo, o Plano de Metas. CPDOC-FGV

O conceito de “indústria de base” foi criado pela Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI) e surgiu como resultado das projeções feitas pelos técnicos do banco, considerando os cálculos das necessidades futuras de equipamentos dos setores que seriam priorizados pelo plano de investimento. O conceito diferenciava os equipamentos pesados que faziam parte da indústria de base dos equipamentos leves, como automóveis. A Comissão de Desenvolvimento Industrial era um órgão subordinado a Comissão de Desenvolvimento e com o objetivo de formular uma política para o desenvolvimento da indústria e escolher projetos prioritários que deveriam contar com maior auxílio governamental, inclusive através do próprio BNDES. A criação deste novo órgão criou um clima de hostilidade entre o Banco e o governo, pois o CDI teria condições de competir com o BNDES na definição de projetos prioritários. (LIMA, 2006; MARTINS, 1985).

O BNDES ocupou um papel de maior destaque em relação à ampliação ou implementação de bens de capital e setores produtores de insumos básicos. Para isso, utilizava dois instrumentos para financiar as inversões do setor privado. O primeiro era empréstimos de longo prazo com baixas taxas de juros, eles desempenhavam um papel essencial, pois a inflação era elevada e não havia um mercado de capitais desenvolvido que possibilitasse captações. O outro era a concessão de avais às operações externas, facilitando a obtenção de créditos no exterior e concedendo um amplo poder de direção do banco às atividades privadas. (LESSA, 1981)

O Plano de Metas previa que alguns setores fossem inteiramente entregues ao setor privado, como: mecanização agrícola, fertilizantes, cimento e borracha. Nos setores de produção de petróleo, indústria automobilística, aparelhamento de ferrovias e indústrias de base esperava-se uma participação maior do capital privado frente ao capital público. Entretanto, grande parte das metas seria financiada pelo capital público através de recursos da União e dos Estados e também pelo BNDES. No orçamento do Plano de Metas, 14,5% dos recursos internos seriam provenientes das instituições públicas como BNDES, BB e outros. Dessa parcela das instituições públicas, o BNDES seria responsável por 80% dos recursos, segundo as provisões iniciais. (TAVARES 2010) Conforme Lessa (1981), esse financiamento expansionista fornecia possibilidades de recursos bastante atrativos para as empresas privadas nacionais e estrangeiras.

Segundo Tavares (2010), o BNDES tinha disponível Cr\$ 44,2 bilhões para empréstimos, dessa quantia 80% seria destinada ao Plano e o restante a outros projetos. Entretanto, ao longo do Plano, a participação do BNDES foi maior que o previsto e fundos foram criados para ampliar sua capacidade financeira. O Fundo da Marinha Mercante, criado pela Lei nº 3.381 de 24 de abril de 1958, e o Fundo Portuário Nacional, pela Lei nº 34.421 de 10 de julho de 1958, foram criados especificamente para o Plano de Metas e eram geridos pelo BNDES, a destinação desses recursos era para projetos previamente determinados. Além disso, o BNDES já geria outros fundos criados antes do governo de Kubitschek.

Uma das principais fontes de *funding* do Banco, conforme já mencionado, era o adicional de 15% do Imposto de Renda e este estava ameaçado, pois seu prazo de extinção era em 1956. Assim houve um enorme empenho por parte do BNDES em prorrogar por mais 10 anos a partir de 1957 essa fonte de recursos e tornar compulsórias as parcelas dos depósitos das Caixas Econômicas e das reservas técnicas das companhias de seguro. Então, o governo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 442, visando prorrogar por vinte anos a arrecadação do referido imposto. O projeto foi aprovado e a Lei 2.973, de 26 de novembro de 1956, prorrogou o Adicional do Imposto de Renda por mais 10 anos, ao invés dos 20 propostos no projeto inicial. Ainda, o adicional deveria ser repassado diretamente das estações arrecadadoras do IR ao Banco do Brasil, “a conta e ordem do BNDE” (TAVARES, 2010, p.61), agilizando o processo e garantindo uma parcela maior do Adicional ao Banco. A lei ainda previa que 25% dos meios do Adicional do IR deveriam destinar-se a projetos em regiões menos desenvolvidas. (TAVARES, 2010)

O governo na busca por novas fontes de financiamento e em meio a uma situação de “escassez de dólares” implantou a Instrução 113 da Sumoc em 17 de janeiro de 1955. Ela era complementar a Instrução 70, que inaugurou o sistema de múltiplas taxas de câmbio e vigorou até março de 1961. A Instrução 113 permitia importações sem cobertura cambial, isto é, não há remessas para o exterior para o pagamento das mercadorias. Essa medida favoreceu em larga escala a entrada de capital estrangeiro no país via IED (investimento estrangeiro direto), no período de 1955 a 1960 ingressaram US\$ 401 milhões no país através da Instrução 113, essa quantia equivale a mais de 50% do fluxo de IED direcionado para o país no período. (VILLELA, 2005).

Na concepção de Tavares (2010), a Instrução 113 da Sumoc constituiu o principal instrumento para a atração de capital estrangeiro para o país e com menor burocracia, além de apresentar uma remuneração atraente como já citado por Villela.

Além dos novos fundos e da política cambial para a obtenção de recursos para viabilizar os projetos do Plano de Metas, o governo assinou Os Acordos dos Excedentes Agrícolas, também conhecidos como Acordos do Trigo e AID (Agency for International Development) BNDE. Segundo eles,

[...] os convênios firmados entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos pelos quais este último se comprometeria a financiar a venda em cruzeiros, a compradores brasileiros devidamente credenciados, de produtos agrícolas de origem americana incluídos na categoria de excedentes. As importâncias em moeda nacional oriundas de transação seriam depositadas no Banco e utilizadas, na sua maior parcela, para fins de financiamento a projetos essenciais. (RATTNER, 1991, p.77)

O primeiro acordo foi assinado em 16 de novembro de 1955 e totalizou US\$ 41,2 milhões, dos quais 76% foram destinados ao BNDE. O segundo acordo data de 31 de dezembro de 1956 e totalizou US\$ 173,2 milhões, 85% foi destinado ao Banco. O restante, de ambos os acordos, ficava à disposição da embaixada norte-americana. O ano de 1956 foi o de maior importância dessa fonte de recursos, depois foi decrescendo até 1964, quando sua participação era inferior a 5%. (RATTNER, 1991; TAVARES, 2010)

Os grupos nacionalistas manifestaram-se contra o acordo, o argumento era que os produtores nacionais de trigo eram desfavorecidos com os acordos em prol dos norte-americanos. O Banco, então, publicou um artigo chamado “A verdade sobre o Acordo do Trigo” no qual respondia as críticas, apontava para o problema de escassez de *funding* e mencionava os benefícios que os recursos proporcionavam, inclusive aos próprios tricultores através da construção de estradas em regiões agrícolas e na construção de silos. (RATTNER, 1991)

Rattner (1991) destaca a ida exitosa do então presidente do BNDES, Lucas Lopes, a Washington em 1956. Quando realizou um acordo com o Banco de Importação e Exportação, que resultou em uma linha de crédito de US\$ 100 milhões para a aquisição de bens e serviços norte-americanos necessários ao desenvolvimento do país nos setores de transportes, energia elétrica, indústria e agricultura. Assim como os Acordos do Trigo, este também gerou polêmica, a esquerda brasileira defendia que o acordo era uma subordinação do Brasil aos

interesses norte-americanos, dado que haveria uma reserva de mercado para os produtos manufaturados provenientes dos EUA.

O BNDE foi, sem dúvidas, a principal agência do setor público que promoveu os investimentos do Plano de Metas. No período de 1956 a 1960, o Banco outorgou financiamentos no valor de Cr\$ 14 bilhões à conta do Fundo de Reaparelhamento Econômico, e recursos da ordem de Cr\$ 22 bilhões à conta do Fundo Federal de Eletrificação. Foram concedidas garantias no valor de US\$ 176 milhões para financiamentos estrangeiros para projetos que estavam em execução ou já haviam sido finalizados. (TAVARES, 2010)

O Banco desempenhou importante papel no setor elétrico, isso pode ser atribuído ao fato de ter sido o gestor do Fundo Federal de Eletrificação, assim coordenava todos os investimentos realizados no setor, que chegou a quase 50% do total dos investimentos realizados em 1958 e continuou significativo nos anos seguintes. Dos projetos previstos para o setor elétrico, o BNDES tinha participação em 7, são eles: Centrais Elétricas de Minas Gerais (Cemig), Centrais Elétricas de Furnas, Cia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (Chesf), Cia Hidrelétrica do Vale do Parnaíba, Comissão Estadual de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul, Centrais Elétricas de Goiás S.A (Celg), Centrais Elétricas do Rio das Contas (Cerc), Sociedade Termelétrica Capivari (Soteca). (TAVARES, 2010). A energia elétrica atingiu 94,5% da meta, com 4.770 quilowatts de capacidade instalada. (LIMA, 2006)

Destaque também para a participação do banco no setor de indústria de base, no ramo da siderurgia foram concedidos financiamentos e avais com valor superior a Cr\$ 10 milhões para as seguintes companhias: Cosipa, Companhia Ferro e Aço de Vitória e Usiminas.

Em relação a meta especial, a construção de Brasília, não há indícios que o BNDES tenha disponibilizado recursos para seu financiamento, entretanto, alocou recursos para a Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap). A Novacap foi criada em 1956, com a finalidade de coordenar a construção de Brasília. (TAVARES, 2010).

No setor de alumínio, o BNDES concedeu aval e financiou Cr\$ 450 milhões para a Companhia Brasileira de Alumínio. O governo não concedeu incentivo para esta meta em particular, ficando entregue à iniciativa privada. Para a indústria de metais ferrosos, foram concedidos em empréstimos Cr\$ 200 milhões à Companhia

Mercantil e Industrial Ingá e Cr\$ 12,3 milhões à Companhia Brasileira de Cobre. Duas indústrias de álcalis também receberam financiamento, a Companhia Nacional de Álcalis recebeu Cr\$ 5,5 bilhões e a Fongra Produtos Químicos obteve a quantia de Cr\$ 58 milhões. Para a construção naval foram concedidos Cr\$ 1.651 milhões, dos doze projetos aprovados o BNDES participou de oito. (TAVARES, 2010)

Além disso, o BNDES também participou da meta da educação por meio da Quota de Educação e Treinamento Técnico/BNDE, os mutuários podiam aumentar seus empréstimos em até 3% com a finalidade de pagar as despesas com treinamento e formação de mão-de-obra para as empresas e indústrias. (TAVARES, 2010)

O Plano de Metas apesar da preocupação com a infraestrutura do Brasil, concentrou suas ações no eixo Rio de Janeiro- São Paulo-Minas Gerais. A construção de Brasília era um pólo geográfico e dava sentido ao movimento de interiorização com a atração de uma rede de novas rodovias para a interligação do país. Entretanto, São Paulo e as cidades metropolitanas cresceram em importância econômica e política, as indústrias ficaram concentradas nessa região e no eixo RJ-MG. Os efeitos do processo de industrialização não foram levados às regiões do interior do país no curto prazo. Dada esta situação, o BNDES criou um Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), o qual era coordenado pelo paraibano Aluíso Campos. Furtado abordava a questão a partir de seu conceito de subdesenvolvimento, o qual seria o início para a formulação de uma nova política de desenvolvimento para a região Nordeste. Através da diretoria de Furtado⁵, o BNDES participou da organização do plano de ação que defendia uma maior intervenção estatal na região Nordeste e um pacote de incentivos fiscais, articulados em um Plano Diretor Plurianual. Em 1959 foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), comandada por Furtado e que minimizou o papel que pertencia ao BNDES. (TAVARES, 2010)

⁵ Quando retorna da Europa, Celso Furtado é convidado para assumir uma diretoria no BNDES com o objetivo de aprofundar estudos sobre o Nordeste, para assumir o posto ele desliga-se do seu cargo nas Nações Unidas. Tavares (2010)

3.3 BNDES nos governos Jânio Quadros e João Goulart

As eleições presidenciais de outubro de 1960 elegeram para presidente do país Jânio Quadros, apoiado pela UDN e outros partidos pouco expressivos. Para vice-presidente foi eleito João Goulart, também conhecido por Jango, candidato da coligação PSD – PTB. (CPDOC-FGV)

Com uma situação econômica e política complicadas, Jânio renunciou ao cargo em agosto de 1961. Apesar da tentativa de veto dos ministros militares a posse de Jango como presidente, ele assume o cargo no dia 7 de setembro em um modelo de governo parlamentarista. Entretanto, o modelo desgastou-se por falta de coalizão política e, após um referendo votado pela população, retornou-se ao antigo sistema presidencialista. (CPDOC-FGV; LIMA, 2006)

O governo de Jango foi um dos mais conturbados do período republicano, a crise existente foi seguida pelo golpe militar em 1964. A situação econômica também era complicada, a taxa de crescimento do PIB caiu de forma substancial, de 8,6% em 1961 para 6,6% em 1962 e, 0,6% em 1963. A inflação medida pelo IGP-DI também aumentava e o balanço de pagamentos, em 1963, deteriorou-se de forma considerável, em vista da contração das entradas autônomas de capital. Uma das características da instabilidade do período é que em 32 meses houve 5 ministros da Fazenda. (ABREU, 1990, FONSECA, 2004).

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social⁶ foi uma tentativa e retornar a prática do planejamento econômico e foi publicado em 30 de dezembro de 1962. Seu diagnóstico apontava que a inflação brasileira era de demanda e uma das suas principais causas é o elevado déficit público. Assim, entre uma série de medidas, pretendia-se aumentar a carga fiscal e realizar uma reforma tributária; realizar reformas de base: um corte de crédito, fim dos subsídios e preços realistas para os produtos controlados pelo governo (ocorrendo uma “Inflação corretiva”);

⁶ Em janeiro de 1963, Jango nomeou para o ministério da Fazenda, San Tiago Dantas e criou um Ministério Extraordinário de Planejamento para o qual nomeou Celso Furtado. Esse ministério foi criado logo após a vitória de Jango no plebiscito e era responsável pela execução e acompanhamento do Plano Trienal. (Fonseca, 2004).

controle da expansão monetária e teto para o déficit do Tesouro de Cr\$ 300 milhões para 1963.(FONSECA,2004;TAVARES, 2010). Alguns críticos apontam para o caráter ortodoxo do plano, entretanto Furtado acreditava ter feito um programa sem caráter recessivo, combatendo a inflação de forma gradual. (LIMA, 2006) Apesar da defesa das reformas de base e uma certa ortodoxia política no curto prazo, o objetivo maior era o desenvolvimento e a redistribuição da renda. Furtado também defendia a continuidade do processo de substituição de importações. (FONSECA, 2004)

Durante esse período, O BNDES ocupou um papel de “coadjuvante” no cenário econômico nacional (TAVARES 2010, p. 102), dado que não havia uma política de desenvolvimento definida e a situação econômica e política eram instáveis. O foco era as políticas macroeconômicas de curto prazo, principalmente monetária e cambial assim o planejamento de longo prazo desempenhava papel secundário.

O banco só ganhou destaque com a formulação do Plano Trienal, a intenção era que ele atuasse com o objetivo de reduzir as disparidades regionais existentes no país. O diagnóstico do plano mostrava a transferência de renda após a Segunda Guerra Mundial entre as regiões, por exemplo, do Nordeste para o Centro-Sul. Furtado entendia “... que o papel do BNDE como agência de fomento, sobretudo do setor industrial, deveria também resguardar e minimizar os efeitos perversos dessas transferências regionais, como já fizera antes” (TAVARES, 2010, p.105) Mas apesar do papel de destaque, o BNDES não era um dos seus protagonistas.

Mas a adversa situação econômica e política dificultava a implementação do Plano Trienal, San Tiago Dantas e Furtado deixaram seus ministérios e foi abandonada a ideia do plano para o governo. (LIMA, 2006)

Um dos principais entraves a atuação do BNDES no período foi a escassez de recursos, isso também por ser atribuído a aceleração inflacionária. Nos anos de 1961 e 1964, os repasses foram superiores à arrecadação, e em 1962 foram integrais. Apesar do aumento dos valores repassados é importante salientar que em termos reais houve decréscimo e isso é atribuído as perdas inflacionárias. E a própria arrecadação do Imposto de Renda apresentou queda em termos reais, nos dois primeiros anos de governo de Jango a arrecadação perdeu para a inflação. (TAVARES, 2010)

Para tentar resolver a escassez de *funding*, através da Lei Ordinária nº 4.242, criou-se em 1963 o Fundo Nacional de Investimentos (Funai). Os recursos eram oriundos de um empréstimo compulsório sobre o Imposto de Renda de 10%. No segundo ano de sua criação, já representava mais de 30% dos recursos do Banco. O Funai foi extinto em 1965 e durante sua vigência arrecadou Cr\$ 61,2 milhões. (TAVARES, 2010)

Para Lima (2006), o prestígio do presidente do BNDES, Leocádio Antunes, foi fundamental na obtenção de recursos. Isso justificaria o porque de os três anos de maiores desembolsos do banco até 1963 terem ocorrido no governo de Goulart. Leocádio era amigo de Goulart e seu relacionamento era em âmbito pessoal, assim tinha acesso total e constante ao presidente. Nos períodos de crise de recursos, Leocádio negociava com o Tesouro Nacional a devolução de recursos atrasados de parte do adicional de Imposto de Renda. Assim o Banco conseguia os recursos para financiar os projetos com os quais já havia se comprometido.

Esse período também marca uma transformação no perfil do BNDES. Tavares (2010) aponta que o Banco foi mudando de foco, passando de agência financiadora da infraestrutura para uma instituição com foco no setor industrial nacional. BNDES (2002) acredita que a criação da Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras) em 1962 e a Siderurgia Brasileira S.A.(Siderbras) em 1963 influenciaram nesse processo, pois a criação dessas estatais possibilitou ampliar a oferta de crédito para outros setores da economia. Afinal, em 1961, o setor elétrico ainda recebeu grandes aportes do Banco em função de projetos iniciados no governo JK. (TAVARES, 2010)

Lima (2006) também destaca a tendência vista desde o final do Plano de Metas, quando o BNDES começou a destinar grandes montantes para a indústria. Em tom de crítica começou a ser chamado de “Banco da Siderurgia”, pois mais de 50% dos financiamentos foram destinados ao setor de siderurgia. Entretanto, o setor de infraestrutura continuava recebendo volumosos aportes, principalmente o setor de energia elétrica.

3.4 O BNDES no Governo Castelo Branco

Na madrugada do dia 31 de março de 1964 foi deflagrado o golpe militar contra o governo de João Goulart, o qual era constituído legalmente. O próprio governo e os grupos que o apoiavam não apresentaram grande resistência. O golpe também foi acompanhado pelos Estados Unidos, através do seu embaixador no país, Lincoln Gordon. Esse via com grande alívio o governo militar instaurado, pois assim não seguiria os passos de Cuba, através da “Operação Brother Sam” pretendia dar apoio logístico aos militares em caso de resistência. Em 15 de abril de 1964, o general Castelo Branco assumiu a presidência do país e prometeu a retomada do crescimento. (CPDOC-FGV) Para o recriado Ministério do Planejamento foi nomeado Roberto Campos, e para o Ministério da Fazenda, Octávio Gouvêa de Bulhões. (LIMA, 2006)

Em novembro de 1964, foi lançado o Paeg, Programa de ação econômica do governo. Ele destacava a importância da recuperação ao crescimento e o combate à inflação, mas sem prejudicar o ritmo da atividade produtiva. Sua intenção era reduzir a taxa de inflação anual de algo em torno de 100% no primeiro trimestre de 1964 para em torno de 20% em 1969. (ABREU, 1990).

O Paeg, entre outras medidas, redefinia a estrutura financeira do Brasil. Aos bancos comerciais cabiam as operações de curto prazo; as sociedades de crédito e financeiras, que foram criadas na época, ficariam com as operações de médio prazo e as operações e financiamentos de longo prazo ficariam com os bancos de investimento. As reformas também intencionavam criar novos mecanismos para o financiamento do desenvolvimento, a partir do mercado de capitais, no qual os bancos de investimentos eram os agentes financeiros e o mercado acionário o *locus* de ação. Assim, os bancos públicos como o BNDES e o Banco do Brasil não eram mais o centro das atenções. (TAVARES, 2010). Lima (2006) reforça essa idéia com o depoimento de Juvenal Osório Gomes, no qual ele afirma que na época os bancos de investimentos deveriam fazer o papel do BNDES.

Lima (2006) acredita que com o golpe militar a existência do Banco ficou ameaçada e que nos anos de 1964 e 65 foram quando mais se lutou pela sobrevivência dele, pois nesse período os bancos de investimento estavam sendo criados e estimulados, conforme já mencionado anteriormente, e esperava-se que desempenhassem o papel do BNDES. O ex- Ministro Joao Paulo Reis Velloso é

quem afirma que a intenção do governo Castello Branco não era encerrar as atividades do banco. E o presidente da instituição na época, Garrido Torres, negou-se a paralisar alguns programas específicos e afirmou ao Ministro Roberto Campos que não seria o "coveiro" do banco. (LIMA, 2006 p. 25). Também havia pressão para que os programas para indústrias de base fossem aos poucos deixados em segundo plano, focando no apoio à pequena e média empresa.

O período de governo de Castelo Branco implicou em uma série de modificações para o BNDES. Suas fontes de recursos foram diversificadas, através da criação de novos fundos e houve uma reorganização institucional.

O processo de reorganização interna pelo qual passou mostra que o Banco tentou responder às incertezas e às novas demandas de um projeto que não explicitava com nitidez suas diretrizes, tendo em vista o arranjo heterogêneo dos interesses que o orientava. (TAVARES,2010, p. 119)

A primeira alteração institucional significativa é que o Banco passa do Ministério da Fazenda para o Ministério do Planejamento, mas mantém a categoria de autarquia federal. Rattner(1991) e Lima (2006) apontam que isso era sinal que o banco estava perdendo espaço como principal formulador e executor dos projetos de desenvolvimento econômico do governo, entretanto seu papel de financiador de projetos era reforçado. Outro fato que reforça essa mudança de papel é a criação em setembro de 1964 do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea), atual Ipea. Os principais objetivos do órgão eram a pesquisa e planejamento econômico para o país. Seu primeiro presidente foi Reis Velloso, que ao assumir o cargo declinou o convite para assumir o departamento econômico do BNDES.

Houve também uma mudança nas prioridades setoriais do Banco, o setor de infraestrutura deixou de ser sua prioridade e foi delegado a outros órgãos do governo. Assim, o BNDES passou a apoiar outros segmentos industriais como bens de consumo e de base, e também oferecer financiamentos ao desenvolvimento tecnológico e comercialização de equipamentos. (Rattner,1991). Entretanto, o banco ainda financiava projetos de infraestrutura dado que alguns continuavam andamento. (TAVARES,2010)

Dada a importância do Adicional do Imposto de Renda como fonte de recursos para o Banco, e como este seria extinguido em 1965⁷ decidiu-se por

⁷ A extinção do Adicional ao Imposto de Renda em 1965 deve-se a modificação feita em 1964, pela Lei nº 4.506.

destinar 20% da arrecadação do Imposto de Renda ao BNDES como contrapartida. Esses recursos continuariam a compor o Fundo de Reaparelhamento Econômico, e a reforma tributária elevou substancialmente a arrecadação e também o volume de recursos repassados ao banco. A reforma tributária também determinou a criação do IOF, que taxaria as operações de crédito e de seguro, o valor arrecadado iria compor as reservas monetárias do Banco Central, e se o Conselho Monetário autorizasse uma parte poderia ser destinado ao BNDES. Assim a instituição contava cada vez mais com uma estrutura de *funding* bastante diversificada. (TAVARES, 2010)

Nesse período, foram criados diversos fundos com destinação específica, como resposta às novas necessidades da economia e reforçando a mudança de caráter institucional do Banco. Os seguintes fundos foram criados:

Quadros 1 – Fundos com destinação específica

Fundo	Característica	Fonte de Recursos
Fundo de Desenvolvimento Técnico Científico (Funtec), 1964	- Voltado para o financiamento do ensino e da pesquisa tecnológica.	- Recursos do próprio Banco, por meio dos saldos operacionais e de parte da receita do Adicional ao Imposto de Renda.
Fundo Agroindustrial de Reconversão (Funar), 1964	- Voltado para o incremento dos níveis de produção e produtividade do setor agrícola.	- 10% dos recursos do Fundo Nacional de Reforma Agrária. - Empréstimos contraídos no país e no exterior. - Recursos do próprio BNDES. - Recursos transferidos ao Fundo por outras entidades governamentais.
Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (Finame), 1964	- Voltado para o financiamento de operações de compra e venda de máquinas e equipamentos de produção nacional. - Voltado sobretudo para a implantação de novas indústrias de pequeno porte e, quando possível, para financiar a expansão de indústrias já existentes. - A partir de 1965, passaria a constituir uma subconta do Fundo Geral para Agricultura e Indústria (Funagri) nos livros e papéis do BNDES. - A partir de 1966, adquiriu personalidade jurídica própria, transformando-se, em seguida, em sociedade de economia mista, cujo controle acionário caberia ao BNDES.	- Empréstimos ou doações de entidades internacionais, nacionais ou estrangeiras. - Recursos colocados à sua disposição pelo Banco do Brasil S.A e outras agências financeiras da União ou dos estados. - Recursos mobilizados pelo BNDES nos mercados internos e externos de capitais. - Rendimento das próprias operações do fundo.

Programa de Financiamento à Pequena e Médias Empresas (Fipeme), 1965	<ul style="list-style-type: none"> - Fundo rotativo voltado para investimentos fixos no sentido de instalar e/ou expandir empreendimentos de pequeno e médio porte. - Aquisição de equipamentos de fabricação nacional ou estrangeira, obras de construção civil bem como despesas de instalação de equipamentos e serviços técnicos. 	- Empréstimos do BID e do Banco de Reconstrução Federal da Alemanha.
Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas (Finep), 1965	<ul style="list-style-type: none"> - Voltado para financiar a realização de estudos de viabilidades de projetos específicos. - Constitui uma subconta do Funagri. 	<ul style="list-style-type: none"> - Empréstimos ou doações de entidades financeiras nacionais ou estrangeiras. - Recursos provenientes de dotações orçamentárias. - Rendimentos oriundos de suas operações.

Fonte: TAVARES (2010)

Entre os fundos, é interessante ressaltar a atuação do Funtec. Seu objetivo era financiar a fundo perdido certos cursos de pós-graduação, na época existiam muito poucos, e formar técnicos e engenheiros. Os cursos de engenharia química da UFRJ e engenharia mecânica da Puc-Rio foram os primeiros a receberem recursos. A Escola Técnica Federal do Rio de Janeiro e a Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da USP também receberam verbas. Mais de 5 mil pessoas concluíram o mestrado em universidades brasileiras através do Funtec, e com recursos não-reembolsáveis do BNDES. (BNDES, 2002)

Outro fundo que merece destaque é o Finame, é referido [como órgão vital no processo de financiamento do setor industrial brasileiro] Tavares p. 120. O fundo era o resultado da fusão de dois interesses do governo militar: financiar a indústria e fortalecer a pequena e média empresa. Após a criação da Agência Finame foi credenciado o primeiro agente financeiro: o Banco de Desenvolvimento do Extremo Sul –BRDE. Ao final de 1965, haviam sido credenciados 152 agentes financeiros. O desembolso do financiamento era realizado diretamente ao fabricante, enquanto o comprador tinha que declarar já ter recebido a mercadoria. Além disso, os fabricantes de bens de capital deveriam credenciar-se e ter um parque industrial compatível com a produção dos equipamentos a serem credenciados, essas duas características asseguravam a qualidade do processo de financiamento. (LIMA, 2006)

Essas alterações nas fontes de *funding* do banco e a participação em fundos e na reserva monetária do Banco Central permitiram ao BNDES tornar-se cada vez menos dependente dos recursos do Adicional do Imposto de Renda. Apesar do reforço de caixa do Banco, que o fortaleceu do ponto de vista institucional, no âmbito das decisões de política econômica tinha perdido espaço. (TAVARES 2010)

Ainda segundo a autora, no período de 1964-67, em média, 82% dos recursos aprovados foram destinados ao setor industrial, em comparação aos 66% no triênio anterior e os poucos mais de 31% nos oito anos iniciais. Dessa forma, consolida-se o novo perfil do BNDES com foco no fomento e financiamento do setor industrial.

Em 1964, o BNDES decidiu criar escritórios regionais com o objetivo de aumentar o contato mais direto com empresários e meios governamentais em diversas partes do país. A sede do Banco permanecia no Rio de Janeiro, enquanto as obras do edifício de Brasília estavam em andamento. Decidiu-se criar um escritório regional em Recife, até então só havia um em São Paulo, para atender a região do Nordeste, dessa forma facilitando o acesso a empréstimos e a análise dos pedidos. Visando ampliar o contato com organismos e bancos internacionais, abriu-se também uma representação do Banco em Washington. (BNDES, 2002).

Outra peculiaridade do período foi a instituição da correção monetária dos títulos da dívida pública, a intenção era promover um financiamento do déficit sem gerar pressões inflacionárias. A ideia surgiu dentro do BNDES e o mecanismo era conhecido por Roberto Campos. Esse recurso compensava a inflação nos financiamentos de longo prazo, que corroía os recursos do banco. A lei 4.357 de 1964 autorizou a indexação para todos os ativos fixos e impostos atrasados. A mesma lei também estabeleceu a Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN), um novo título do governo e atualizado mensalmente segundo a média móvel do Índice de Preços. (BNDES, 2002)

3.5 O BNDES nos anos do milagre brasileiro

O período de 1968-73 é conhecido como “milagre econômico” em função das elevadas taxas de crescimento do produto brasileiro e da relativa estabilidade de

preços. A taxa média de crescimento do produto situava-se em torno de 10% a.a, com destaque para o produto da indústria de transformação que mais que duplicou, enquanto a taxa de inflação permaneceu entre 15 e 20% a.a. no referido período. (GREMAUD, 2002;TAVARES, 2010)

Durante este período o país foi governado pelo Marechal Costa e Silva e pelo General Emilio Médici. Costa e Silva assumiu a presidência em 15 de março de 1967 e governou até 1969, em função de uma trombose ele renunciou ao cargo e veio a falecer em dezembro do mesmo ano. Com isso, Médici é eleito presidente governando o país de 25 de outubro de 1969 até 15 de março de 1974.⁸

Durante o governo do Marechal Costa e Silva, em 1968 foi lançado o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), o qual deveria ser cumprido até 1970. O programa visava uma taxa piso de crescimento para a economia de 6% ao ano, a ambição era superar essa taxa. Tavares aponta que este foi o primeiro documento oficial entre os projetos de desenvolvimento a conceder uma participação de destaque ao BNDES, nem o documento oficial do Plano de Metas tinha dado tamanho destaque à instituição financeira. Outros bancos como Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco do Brasil e Banco da Amazônia (Basa) também tinham participação no PED, mas o BNDES aparecia como uma das principais agências por trazer consigo a ideia o Brasil com “vocação de potência”. (TAVARES, 2010, p. 139)

O PED resgatava o papel de planejador do BNDES, assim como no Plano de Metas e no Plano Trienal, o Banco forneceria os técnicos e o planejamento apropriado para o cumprimento dos objetivos do Programa, assim não tinha sua atua o limitada ao campo financeiro. (TAVARES, 2010).

Em rela o aos recursos, o tri nio 1967-70 é considerado o único período da história do Banco que suas fontes de recursos evoluíram de forma estável e sempre crescente (TAVARES, p. 146). Acredita-se que isso ocorreu em virtude de um reconhecimento da importância do BNDES para os projetos de desenvolvimento a serem implantados, assim ele teria condi oes de financiá-los e atingir “ a nova fase do desenvolvimento brasileiro” (TAVARES,2010, p. 146).

⁸ Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro

Durante a implementação do PED houve o reforço no caixa do BNDES, através da expansão de recursos para o Finame e das reservas monetárias, concomitante à criação de dois novos fundos: o Fundo Especial para o Financiamento do Capital de Giro (Fungiro) e o Fundo de Modernização e Reorganização Industrial (FMRI). O Fungiro foi criado em 1968 e destinava-se a suprir as necessidades de capital de giro das empresas industriais. (TAVARES, 2010)

O FMRI visava reduzir os entraves à eficiência e competitividade da economia brasileira através da concessão de financiamentos para projetos de fusão, reforço de capital de giro, investimentos complementares e reorganização administrativa e técnica das empresas. Era voltado para setores tradicionais mas que apresentavam baixos índices de produtividade, e que através de fusões poderiam ampliar sua competitividade tanto no mercado externo quanto interno e obter ganhos de escalas. Entretanto, a maior parte dos financiamentos destinou-se a reorganização administrativa e saneamento de passivo. (RATTNER, 1991)

Em 1971, o FMRI absorveu o Fundo de Desenvolvimento e Produtividade (Fundepro) e o Fundo de Financiamento de Estudos e Pesquisas Técnicas. (TAVARES, 2010)

A criação destes novos fundos reforça o papel que o banco vinha desempenhando desde a década de 60, diferentemente do governo de Kubistchek, no qual os fundos eram específicos e voltados para o setor ferroviário ou construção naval, agora são fundos voltados para o desenvolvimento tecnológico, indústria de máquinas e equipamentos ou para a reorganização industrial. Assim, apresentam um perfil mais adequado ao cenário econômico e às necessidades de desenvolvimento econômico. (TAVARES, 2010)

O I Plano Nacional de Desenvolvimento traçava as diretrizes para o período de 1972-74. Seu objetivo era uma taxa de crescimento ao redor de 8% a.a. O I PND estava sob responsabilidade de João Paulo Reis Velloso, Ministro do Planejamento no período 1969-79. (DINIZ, 2004)

Em 1970, Velloso nomeou para a presidência do BNDES, Marcos Vianna, um ex-diretor da Vale do Rio Doce. Vianna é o presidente da instituição que permaneceu mais tempo no cargo, ficando até 1979. Ele possuía acesso razoável ao presidente Geisel, entretanto tinha um excelente relacionamento com Velloso. (LIMA, 2006)

O diagnóstico do I PND apontava para a existência de uma escala produtiva inadequada e baixa capacidade administrativa e gerencial, então se visava capacitar a empresa brasileira e torna-la competitiva tanto no mercado externo quanto interno, e para isso seriam necessárias aprimoramentos no processo de suprimento e insumos industriais básicos. Com esse diagnóstico, o BNDES seria responsável por impulsionar e capacitar as empresas a fim de torná-las “a grande empresa nacional” (TAVARES, 2010, p. 143)

Para isso concretizar-se, seriam necessários “... mecanismos financeiros para alavancar setores prioritários e permitir a associação de capitais, promovendo concentração, inovação e ganhos de escala.” (TAVARES, 2010, p. 143) Assim, o Programa de Modernização da Empresa Nacional, independente de ser privada ou pública, contava a atuação do BNDES. O Banco utilizaria vários mecanismos para financiar este processo de “modernização”, recursos seriam alocados para um fundo específico para financiar fusões, reestruturações técnicas e administrativas; para o Finame, financiando a venda de bens produzidos internamente e com o Fundo de Desenvolvimento de Mercado de Capitais (Fumcap), ainda em processo de criação e que colocaria debêntures e ações no mercado para o financiamento de projetos em expansão.

Além desse projeto, o BNDES teria atuação nos seguintes programas do I PND: Programa de Promoção de Grandes Empreendimentos Nacionais, Programa de Modernização e Reorganização da Comercialização (PMRC), Programa de Integração Regional (PIN), Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra). (TAVARES, 2010)

Referente à atuação no setor financeiro privado,

O I PND previa que o BNDE também deveria operar na concessão de crédito de médio e de longo prazo às empresas, por intermédio de mecanismos que facilitassem a mobilização de recursos, como as debêntures, simples ou conversíveis em ações, os certificados de depósitos e as letras de câmbio de prazo mais dilatado. (TAVARES, 2010, p. 145)

Para tal, seria necessário recursos externos e internos no modelo já pré-determinado do Fumcap⁹, que teria montantes provenientes do BNDES, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco Mundial e AID.

⁹ O Fumcap foi criado por decreto em 1971, e era um fundo de natureza contábil, voltado para a dinamização do mercado de títulos e valores mobiliários e facilitar a reestruturação de empresas nacionais. Era administrado pelo Bacen.

O período de 1970-74 difere do triênio anterior pela maior dificuldade na obtenção de recursos, Tavares (2010) define o período como de “estagnação nominal” e implicou em redução nos termos reais. Essa dificuldade na dotação de recursos contrasta com o momento econômico, dado que havia grande crescimento do PIB, e conseqüentemente aumento da arrecadação fiscal e de recursos disponíveis. Tavares credita essa situação a fatores de ordem política. Marcos Vianna, presidente do BNDES no período, destaca que os recursos obtidos durante o governo Médici foram através de negociações com o governo federal.

Lima (2006) faz uma abordagem interessante sobre um fato de ordem política ocorrido no período do “Milagre”. Durante o governo Costa e Silva, o General Médici tinha como diretriz implantar um sistema de segurança em todo aparelho do Estado e todas as instituições estatais deveriam abrigar as Assessorias de Segurança da Informação - ASI. Na época, ele era chefe do Serviço Nacional de Informação (SNI) e informou ao presidente do BNDES na época, Jayme Magrassi, que desejava criar uma ASI dentro do Banco. A ASI seria composta por um servidor indicado pela instituição e mais três militares indicados pelo SNI.

No depoimento de Magrassi a Lima (2006), ele afirmou que não aceitou a ordem do General Médici e levou o assunto ao presidente Costa e Silva, para que encontrasse uma solução para o conflito. Foi decidido que o BNDES e SNI designariam um representante de cada instituição para trabalhar em conjunto, e que o representante do SNI não ficaria nas instalações do Banco. Magrassi se comprometeu a indicar seu chefe de gabinete, Alberto dos Santos Abade, para representar o Banco. Abade possuía um grande prestígio perante os militares. Quando o General Médici assumiu a presidência, novamente, tentou instaurar uma ASI dentro do BNDES, mas Abade utilizou seu prestígio e conseguiu evitar a decisão e assim, foi mantida a estrutura utilizada no governo de Costa e Silva. (LIMA, 2006)

O autor acredita que a presença dos militares dentro da estrutura do Banco seria muito prejudicial, pois.

[...] a espontaneidade dos debates que aconteciam internamente seria muito afetada. A maioria dos técnicos acreditava que o desempenho desses três militares seria mensurado pelo número de relatórios sobre a ideologia do pessoal e sobre o teor das discussões estratégicas que aconteciam na instituição. (LIMA, 2006, p.74)

Além disso, no auge da repressão e por episódios ocorridos o Banco poderia ter perdido muito da sua independência.

Conforme aponta Tavares (2010), o Banco continuou na dependência de transferências de recursos do Tesouro, sendo influenciadas por decisões políticas as disputas por recursos.

No período do “Milagre”, o BNDES atuou mais na concessão de empréstimos do que no planejamento técnico, ao contrário do que havia ocorrido no Plano de Metas. Além disso, o foco principal não é mais investimentos em infraestrutura, e sim a expansão do setor industrial. Isso pode ser comprovado pelos novos fundos criados, cujo enfoque não é mais setorial, mas para inovação tecnológica e capitalização das empresas brasileiras. (TAVARES, 2010)

3.6 O BNDES e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)

O ciclo de crescimento ocorrido ao longo do Milagre levou a economia brasileira a operar em plena utilização da capacidade produtiva, o que gerou alguns desequilíbrios provocados por pressões inflacionárias e problemas no balanço de pagamentos. A situação externa não era favorável, o primeiro choque do petróleo em 1973 provocou uma grande elevação no preço do petróleo e de outros insumos básicos amplamente importados pelo país. Ao invés de optar por um ajuste recessivo como a maioria dos países desenvolvidos, o então presidente general Ernesto Geisel lançou em setembro de 1974 o II Plano Nacional de Desenvolvimento. O II PND optava pela manutenção do crescimento com foco na produção de bens de capital e insumos básicos. (GREUMAUD, 2002 ;CURRALERO, 1998)

O projeto de “Brasil Grande” enunciado no II PND de Geisel deixava transparentes as aspirações de o país vir a atingir o *status* de potência, pois, aproveitando-se da multipolaridade do comando do centro capitalista, o Estado brasileiro teria maior margem de manobra para agir oportunamente nas relações externas, comerciais e financeiras. (TAVARES,2010, p. 161)

A atuação do BNDES não estava limitada a concessão de financiamentos, mas também a administração de novos mecanismos para a capitalização das empresas privadas e para isso foram criadas novas subsidiárias e modalidades de empréstimos. (TAVARES, 2010) Conforme aponta Diniz (2004), o Banco tornou-se um grande financiador do setor privado no período, já na metade da década de 70 mais da metade dos financiamentos destinavam-se a este setor.

Segundo Rattner (1991), foram criadas duas subsidiárias Embramec (Mecânica Brasileira S/A) e Fibrase (Insumos Básicos S/A) com o objetivo de dar suporte aos empreendimentos do setor privado que necessitassem um maior volume de capital de risco, a fim de atingir níveis adequados de produção interna de determinados bens de capital e insumos básicos.

Ainda em 1974, foi criada a Ibrasa (Investimentos Brasileiros S/A) com o intuito de direcionar recursos para a capitalização de empresas brasileiras, visando principalmente as de importação setorial ou regional, e também impulsionar a democratização do capital e do mercado de capitais. “Dessa maneira, garantiu-se o controle acionário de uma empresa nas mãos de nacionais, pois, enquanto as empresas estrangeiras participariam com um terço do capital, as empresas nacionais e o BDNE deteriam, por meio das subsidiárias, o restante.” (RATTNER,1981, p.47)

Em 1975, com o intuito de fortalecer a empresa nacional, o BNDES lançou uma nova modalidade de empréstimos com correção monetária fixa. O choque do petróleo causou um aumento de preços em torno de 34%, medido pelo IGP-DI em 1974. Isso representa mais que o dobro da inflação do ano anterior que tinha sido 16%. Essa alta taxa de inflação acabava por acentuar a fragilidade das empresas mutuárias, caso a correção monetária fosse integral, assim tornou-se imprescindível criar mecanismos para atenuar as perdas. (TAVARES, 2010)

Em 1976, foram criados mais dois novos mecanismos de auxílio à capitalização da empresa privada: financiar o acionista aumentar o capital e financiar a subscrição de ações em ofertas públicas. (TAVARES, 2010)

Segundo Diniz (2004), o BNDES começou a auxiliar nos campos administrativos e financeiros empresas que enfrentassem dificuldades em virtude da crise do petróleo. A intenção era recuperar as empresas e depois devolvê-las ao setor privado, o Banco deteria participação acionária por um curto período de tempo e, assim incentivaria o desenvolvimento do mercado de capitais. Martins (1985)

define que o BNDES estava se “transformando em holding do setor privado” (p.113), um exemplo disso é que as três subsidiárias criadas, em menos de dois anos, detinham participação acionária em 95 empresas, com participação entre 10% e 91%. Também chegou a nomear representantes para a diretoria em alguns casos.

Nesse período, Rattner(1991) aponta os novos programas criados para que o BNDES pudesse cumprir suas atribuições:

- a) Programa de Operações Conjuntas (POC): foi criado com os recursos do PIS-Pasep. Substituiu o Fipeme junto às pequenas e médias empresas e concedia maior autonomia financeira aos agentes financeiros, algumas operações de menor porte para setores específicos não necessitariam de reanálise do projeto por parte do BNDES. Assim bancos de desenvolvimento poderiam elaborar projetos setoriais e o BNDES liberaria os recursos, dessa forma incentivava-se os agentes financeiros a elaborarem projetos setoriais/regionais à semelhança do que o BNDES fazia.
- b) Programa Especial de Apoio à Capitalização da Empresa Privada Nacional (Procap): seu principal objetivo era reduzir o endividamento das empresas nacionais. Os bancos de investimento seriam financiados pelo Procap na aquisição de ações de lançamento público aprovado pelo BNDES, o financiamento podia ser repassado através da revenda das ações.
- c) Programa de Financiamento a Acionistas (Finac): foi criado em 1976 juntamente com o Procap. Linha de crédito destinada aos bancos de investimento para financiar os acionistas nas integralizações de capital de suas empresas.
- d) Programa Especial de Apoio à Indústria Básica do Nordeste (Pib-NE): antecipação à empresa, na forma de financiamento, de recursos que ingressariam mais tarde e eram provenientes de incentivos fiscais do IR. Visava não atrasar os cronogramas dos projetos da Sudene, por exemplo, o Pólo de Camaçari.

Currallero (1998) aponta para uma transformação na mobilização das principais fontes de recursos do Banco a partir de 1974. Houve uma expansão dos recursos captados externamente e a incorporação dos recursos do PIS- Pasep, constituído pelo recolhimento de um percentual da receita bruta das empresas

deduzido do Imposto de Renda (PIS) e de contribuições do setor público calculadas sobre suas receitas (Pasep).

Lima (2006) aponta como foi importante o papel de Vianna na negociação, como ele já era presidente do Banco há alguns anos sabia da importância da obtenção de uma fonte de recursos estável. O presidente Geisel desejava que Vianna permanecesse na presidência da instituição e transmitiu o pedido a Velloso. Assim, tanto o ministro quanto Vianna tiveram a oportunidade de mostrar ao presidente que tanto o Pis como o Pasep deveriam ser recursos administrados pelo BNDES para financiar projetos longo prazo. Vianna declarou que estava cansado de “mendigar” recursos nas reuniões de Orçamento.

Tavares (2010) mostra que durante o período de 1974-79, durante o governo Geisel, a taxa de crescimento médio real dos recursos do BNDES foi de 21% a.a em contraste aos 3,6% a.a do governo Médici.

Em relação à participação do BNDES nos projetos setoriais do II PND, Pinto destaca os projetos da Aracruz Celulose e o da Celulose Nipo-Brasileira(Cenibra). No caso da Aracruz, o BNDES financiou aproximadamente 55% do investimento total, o que permitiu a construção de um novo parque produtivo. Já a Cenibra estava voltada para a exportação e constituiu uma joint venture com a Cia Vale do Rio Doce e a japonesa JPB. No setor de mineração, o BNDES fechou um convênio com a CRPM para financiar a pesquisa científica e tecnológico, ambos financiariam 80% dos empreendimentos. No setor petroquímico, os Pólos de Camaçari e Triunfo também contaram com financiamentos do Banco.

O BNDES também financiou projetos do II PND nos setores de siderurgia, metalurgia de não-ferrosos, fertilizantes, cimento e de equipamentos básicos. (PINTO, 2004)

Em 1979, o BNDES também concedeu financiamento ao recém-criado Programa Nacional do Alcool (Proalcool) e Programa Conserve (economia de energia) e concedeu apoio à construção de Itaipu. (BNDES, 2002)

4. O BNDES NO PERÍODO 1979-2010

O presente capítulo aborda a atuação do BNDES no período 1979 até 2010.

4.1 BNDES no governo Figueiredo (1979-1984)

No último governo militar, do general Figueiredo (1979-84), o BNDES passou por importantes mudanças estruturais. Uma delas foi a saída do presidente do Banco, Marcos Vianna, após nove anos no cargo. Quem assume a presidência é Luiz Antônio Sande de Oliveira (RATTNER,1991).

Uma grande mudança foi a criação do Fundo de Investimento Social – Finsocial em 1982. O fundo era construído pela arrecadação de 0,5% da receita bruta das empresas públicas e privadas, incluindo instituições financeiras e seguradoras. Entretanto, as mercadorias ou serviços vendidos ao exterior eram isentos, de acordo com a orientação pró-exportadora definida pelo governo. Seu principal objetivo era custear investimentos de caráter assistencial, como alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno produtor. Em 1985, os recursos do fundo atingiram Cr\$ 7 trilhões e o orçamento para o ano seguinte previa Cr\$ 21 trilhões. Somente a partir de 1986 que o BNDES passou a ter participação ativa em aplicações do fundo, até então era apenas seu administrador (RATTNER,1991;TAVARES, 2010).

Como intenção de assegurar que o Finsocial tivesse maior impacto na área social, o governo atribuiu ao BNDES o papel de gestor do Fundo. O Finsocial, em seu primeiro ano, também representou mais de 13% da fonte de recursos do Banco. A representatividade na fonte de recursos e o papel de gestor do fundo justificou a inclusão da letra “S” no nome do Banco, passando a se chamar Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, como é conhecido nos dias de hoje (RATTNER 1991, TAVARES 2010).

Rattner (1991) descreve o que significava a inclusão da letra “s”: “ênfatiza a necessidade de atenuar os desníveis sociais e regionais e propõe a intensificação de apoio à produção de bens de consumo essenciais, e a programas que visem a melhoria da qualidade de vida da população” (RATTNER, 1991, p.48).

O BNDES repassava os recursos do Finsocial para as seguintes instituições: INAN (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição), INAE (Instituto Nacional de Assistência ao Educando), INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), BNH (Banco Nacional de Habitação). Entretanto, como destaca Currelero (1998) os desembolsos do Finsocial foram significativos apenas nos primeiros anos, mas após 1986, eles caíram drasticamente e não se recuperaram. Em 1983 e 1984, os desembolsos das áreas sociais no total do Sistema BNDES atingiram 15%, sendo este o maior percentual entre o período de 1982 a 1989, a partir de 1986 cai para 1% e mantém-se até 1989. A autora afirma que ao analisar a duração dos repasses do Finsocial e sua destinação, “[...] a inclusão do “social” ao nome do banco não alterou de forma substancial o direcionamento dos desembolsos da instituição” (CURRALERO, 1998, p. 50).

O mesmo Decreto-Lei que determinou a criação do Finsocial, também determinou que o BNDES passaria a ser subordinado a Secretaria do Planejamento, deixando de subordinar-se ao Ministério do Comércio e Indústria BNDES (2013).

Além disso, as três subsidiárias, Ibrasa, Embramec e Fibase, fundiram-se em 1982 criando a BNDES Participações (BNDESPar), que assumiu as funções de apoio à capitalização das empresas brasileiras, preservação do controle acionário nacional, reforço ao crédito de médio prazo. As operações aprovadas pela BNDESPar respeitavam a diretriz básica de participação não permanente nos projetos aprovados. O BNDES, a FINAME e o BNDESPar compunham o Sistema BNDES (;CURRALERO,1998; TAVARES,2010).

Dado o contexto de crise econômica, em que a implantação de um novo projeto de desenvolvimento era inviável, o BNDES atuou em três direções:

- a) Apoiou a finalização de projetos do II PND, num esforço de substituição de importações segundo a lógica da antiga estratégia de desenvolvimentista;
- b) Contribuiu para a geração de superávits comerciais também através da concessão de crédito a diferentes setores exportadores e,

- c) Atuou no processo de ajustamento dos setores público e privado através de seus programas de saneamento e de fortalecimento financeiro. (CURRALERO, 1998, p. 49).

Outro aspecto interessante do período, de acordo com Tavares (2010), é o aumento da participação do setor agropecuário nos desembolsos, devido a política econômica de incentivo a geração de superávits comerciais para equilibrar as contas nacionais, e para isso os incentivos ao exportador tinham papel de destaque. O setor agropecuário aparece pela primeira vez nos relatórios do Banco em 1980, em função do aumento de participação nos desembolsos (TAVARES, 2010).

Em 1983, o BNDES passa a ser subordinado a Secretaria do Planejamento da Presidência da República, antes se reportava ao Ministério da Indústria e Comércio (MIC).

Em 1984, foi criado o Programa de Apoio ao Incremento de Exportações (Proex) para auxiliar empresas exportadoras que assumiram metas bienais para o aumento das exportações. Neste mesmo ano, teve início a atuação do Banco como agente do Fundo da Marinha Mercante (RATTNER, 1991).

Lima (2007) relata que neste período o BNDES iniciou um processo de privatização de empresas estatais que estavam sob seu controle, originárias do período de desenvolvimento baseado no investimento público. Segundo levantamento realizado em 1979, haviam 268 empresas estatais e o BNDES possuía participação em várias delas, em algumas inclusive participação acionária devido ao não pagamento de empréstimos. Durante o período de 1981 a 1984, 20 empresas foram vendidas, uma arrendada e oito absorvidas por outras instituições públicas (LIMA, 2007, p.84).

Consoante aos desembolsos, o Sistema BNDES no período 1981/85 destinou uma média de 60% dos seus desembolsos para empresas públicas, diferente do que vinha ocorrendo em anos anteriores. Isso se deveu aos gastos com infraestrutura energética, setor siderúrgico e saneamento financeiro de empresas.

Tavares (2010) em relação a atuação do BNDES no período do governo Figueiredo afirma: “a ausência de uma estratégia de desenvolvimento nos anos iniciais da década de 1980 acaba por descaracterizar o BNDES das funções que justificaram sua criação nos anos 1950. Ao estimular o setor exportador e o

saneamento financeiro de empresas, ficou evidente o viés de curto prazo, eminentemente voltado para o ajuste da economia brasileira em tempos de crise. A crise do Banco foi, na verdade, o reflexo da crise do modelo de desenvolvimento que vigorou ao longo de quatro décadas, e que se esgotava com a eclosão da crise da dívida externa” (TAVARES, 2010, P. 189).

4.2 BNDES no governo José Sarney(1985-1989)

A partir de 1984¹⁰, o BNDES começou a reformular sua metodologia de planejamento de longo prazo. Em 1984, lançou o Plano Estratégico 1985-87, onde buscava reafirmar seu papel de “agente do desenvolvimento econômico” e acrescentar a função de “agente do desenvolvimento social”, dado que era responsável pelo Finsocial (COSTA, 2004).

Segundo a autora os principais objetivos do Plano Estratégico 1985-87 eram a retomada do desenvolvimento econômico, a redução da pobreza e a ampliação da base de recursos do Sistema BNDES. Para atingi-los foram determinadas cinco estratégias de atuação:

- a) Incentivo à implantação e desenvolvimento de setores tecnológicos de ponta, como informática, microeletrônica e química fina e privilegiando o segmento privado. Esses setores foram escolhidos, pois acreditava-se no seu potencial de provocar uma mudança no segmento industrial.
- b) Modernização e expansão da capacidade produtiva, essa estratégia está vinculada com a primeira. Conforme se afirma “[...] a consolidação do

¹⁰ Em 15 de janeiro de 1985 ocorrem as eleições, ainda que indiretas, e concedem a vitória a chapa da Aliança Democrática. Tancredo Neves foi eleito presidente e José Sarney vice-presidente. Tancredo não chegou a assumir o cargo em virtude de problemas de saúde que culminariam no seu falecimento antes inclusive da posse, assim Sarney foi empossado presidente. DHBB

desenvolvimento tecnológico pela implantação de unidades em escala industrial e sua difusão a todo o parque industrial são atividades próprias da missão do Sistema BNDES” (COSTA, 2004, p. sem numeração).

- c) Expansão e modernização da infra-estrutura econômica.
- d) Ocupação da fronteira agrícola, o diagnóstico era que a produção estava estagnada e por isso, era necessário ampliar a oferta a preços mais acessíveis, melhorando a qualidade da alimentação da população.
- e) Ampliação e modernização dos serviços sociais, nos sentidos qualitativos e quantitativos.

Ainda seguindo as diretrizes do seu Plano Estratégico e visando atender às necessidades do momento, o BNDES criou em 1986, o Programa Especial de Apoio ao Setor de Informática (Proinfo) e o Programa Nacional de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PNPCH). Também manteve o apoio aos projetos de infraestrutura, como os recursos para a expansão do metrô do Rio de Janeiro, para a última fase da Hidrelétrica de Itaipu e para os programas de modernização da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) (BNDES, 2013).

O Plano Estratégico 1985-1987 visava retomar o crescimento e incentivar o desenvolvimento econômico em bases nacionais, pois se acreditava que com a retomada do crescimento a inflação diminuiria como consequência. Em relação a importância do Plano e seu aspecto ideológico

[...] Embora esse Plano Estratégico não tenha representado uma mudança no ideário do BNDES, num 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 com a diretoria (Costa, 2004,p. sem numeração).

A Comissão Especial de Privatização havia sido criada em 1981, e através do decreto nº 91.991 de 1985 sua segunda fase tem início. Através deste decreto, o Estado buscava intensificar os processos de privatização através da venda de empresas, abertura de capital, venda de ações ou encerrar as atividades das empresas deficitárias. O papel do BNDES neste processo era selecionar e cadastramento das firmas de consultoria que seriam contratadas, e encaminhar as negociações de controle de capital e transferência de controle acionário. Exemplos de empresas que foram leiloadas em Bolsa de Valores são: Companhia de Tecidos

Nova América, Máquinas Piratininga do Nordeste e Máquinas Piratininga S.A, Caraíba Metais, Sibra, Celpag e Siderurgia Nossa Senhora Aparecida. Ao final do processo foram privatizadas 13 empresas e a receita gerada foi em torno de 539,4 milhões de dólares (BNDES, 2013; LIMA 2007).

Em 1985, houve a promoção da primeira grande oferta pública de ações no país, os papéis vendidos eram da Petrobrás. As ações pertenciam à carteira do BNDES e valiam em torno de 300 milhões de dólares. Até então, foi a maior operação de mercado de capitais realizada no Brasil e envolveu diversas instituições financeiras. A operação merece destaque pelo seu tamanho e pioneirismo (BNDES,2013).

Outro acontecimento importante foi a mudança na fonte de recursos do Banco, o artigo 239 da Constituição de 1988 determinou quais seriam as alterações. Os recursos do Pis-Pasep teriam 60% da sua arrecadação destinada ao financiamento de um programa de seguro-desemprego, algo inédito no país até então, e os 40% restantes direcionados ao BNDES para projetos que promovessem a geração de emprego e renda. Em 1990, o Pis-Pasep iria compor o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), esse fundo garantia uma fonte segura de recursos para o BNDES (BNDES, 2013).

Segundo depoimento do engenheiro Márcio João de Andrades Fortes em BNDES (2013), no ano de 1987 o BNDES não tinha dinheiro nem para a folha de pagamento, a privatização da Fábrica de Tecidos Nova América foi o que possibilitou a efetuação do pagamento. Essa situação provocou uma reavaliação do cenário econômico, o que ocasionou numa mudança de atuação no Banco e na criação do Plano Estratégico 1988-1990. O diagnóstico do Plano era que o Brasil necessitava uma inserção na economia internacional, na época foi denominado Integração Competitiva.

Ao colocar em prática o conceito de Integração Competitiva, o BNDES:

“marcou um capítulo inédito no processo de crescimento do país: a expansão do mercado interno concomitantemente à habilitação de nossa economia para disputar de igual para igual a preferência dos compradores externos, num mundo cada vez mais interdependente. Um dos pressupostos da integração competitiva era a contínua elevação da produtividade. A presença das empresas brasileiras lá fora passava a ser considerada primordial para a atualização de processos e a criação de novos produtos. A chave para a modernização econômica seria a integração com o resto do mundo” (BNDES 2002, p. 137).

O cenário econômico apontava para um esgotamento do modelo de substituição de importações. A Integração Competitiva considerava que a indústria brasileira tinha atingido sua maturidade, assim podia competir no mercado internacional e a contribuição tecnológica e gerencial do capital estrangeiro era reconhecida (Costa, 2004).

Em 1989, a Área de Crédito do BNDES foi criada, seu foco era realizar estudos de classificação de risco. Assim, a forma de analisar projetos foi alterada, as possibilidades de risco e recuperação de crédito passaram a ser consideradas, assim como o histórico do cliente. Essa mudança na metodologia foi importada por aumentar a eficiência dos investimentos e conservar os empreendimentos já existentes (BNDES, 2013).

4.3 Governos Fernando Collor e Itamar Franco (1990-1994)

Em meio a uma situação de crise econômica e política, no qual o foco principal eram políticas estabilizadoras e uma tentativa de legitimação do poder político, o papel do BNDES estava um tanto quanto indefinido com a ausência de um plano focado no longo prazo. Em 1990, a eleição de Collor trouxe uma maior especificação sobre qual seria a área de atuação do Banco, suas funções tradicionais perdiam espaço e novas funções foram designadas a ele, mas não eram necessariamente relacionadas às questões do desenvolvimento (CURRALERO, 1998).

O papel do BNDES neste período está relacionado com as características do Governo Collor, o qual propagava um ideário liberal, impondo fortes mudanças institucionais e medidas de liberalização. Defendia uma redução do tamanho do Estado e da intervenção estatal no processo de desenvolvimento, que deveria ser deixado a cargo da iniciativa privada. O Plano Brasil Novo, também conhecido por Plano Collor, foi lançado durante o governo e marcou a transição do protecionismo

econômico para um processo de desregulamentação econômica, e a busca do desenvolvimento com abertura para o mercado mundial (LIMA, 2007).

Nesse contexto, é instituído pela Lei nº 8.031 o Programa Nacional de Desestatização (PND), e esta mesma lei criou o Fundo Nacional de Desestatização, que receberia os recursos provenientes das privatizações. O BNDES foi designado como gestor do Fundo Nacional de Desestatização, e era o principal responsável pela modelagem financeira do processo de privatização. Também era responsável por fornecer apoio administrativo e operacional para a Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização, contratar por meio de licitações empresas de consultoria econômica, avaliar bens e auditoria necessárias aos processos de alienação, submeter à Comissão Diretora do PND as condições gerais de venda de ações representativas do controle acionário, de participações minoritárias e de outros bens e direitos e definir preços mínimos dos valores mobiliários a serem alienados. (LIMA, 2007). Currelero (1998) aponta que o papel do BNDES não se limitava a gestor do Fundo Nacional de Desestatização, mas era também responsável pelo PND.

As privatizações do governo Collor diferenciavam-se das efetuadas nos governos anteriores por relacionarem-se a estatais tradicionais como Usiminas e CSM. Durante o governo Collor foram efetivadas 15 privatizações, o alvo era empresas do setor siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes. Currelero (2000) e BNDES (2013). Durante os governos Collor e Itamar foram privatizadas 33 empresas, das quais 18 eram empresas controladas e outras 15 participações minoritárias. Estas privatizações geraram uma receita de alienação US\$ 8,6 bilhões e um transferência de dívida para o setor privado da ordem de US\$ 3,3 bilhões. Somente o setor industrial, com destaque para a venda da Usiminas, foi responsável por 91,5% do montante total gerado com as desestatizações (LIMA, 2007).

Nos anos 90, o BNDES também deu continuidade a formulação de Planos Estratégicos. O Plano Estratégico 1991/1994 reafirmava o objetivo de Integração Competitiva contido no Plano anterior, e acrescentava que o nível de competitividade era resultado de uma combinação entre características endógenas da empresa e de políticas públicas que incentivassem o investimento e possibilitassem uma reestruturação produtiva. A referência para este Plano foram as

mudanças tecnológicas e industriais ocorridas no cenário internacional nos anos anteriores (CURRALERO, 1998).

No que concerne aos desembolsos do Banco, houve uma redução de 15% no período 1991-93 se comparado com a década de oitenta, apesar das transferências do FAT houve redução de 10% no montante disponível. A prioridade de concessão de crédito era para os projetos que apresentassem o critério de rentabilidade, assim o BNDES afastou-se da estratégica de desenvolvimento industrial. Além disso, houve um aumento das operações indiretas, que eram concedidas através de intermediários financeiros no âmbito da Finame e paralelamente houve uma redução nos empréstimos diretos (BNDES, 2013).

Currallero (1998) acredita que o FAT impediu que a queda nos desembolsos fosse maior ainda e ele também foi a maior fonte de recursos do Sistema BNDES. Os montantes médios do FAT quase dobraram se comparados o período de 1990-93 com os anos oitenta, assim em relação aos recursos provenientes do FAT houve um crescimento absoluto no período.

Em relação aos programas criados, dois merecem destaque. O Programa de Financiamento a Exportação de Máquinas e Equipamentos (Finamex) criado em 1991, com crédito para o financiamento da produção (pré-embarque) e voltado para a comercialização (pós-embarque). A linha de pré-embarque concedeu 33 milhões de dólares em operações no seu primeiro ano, e a linha de pós-embarque só foi aberta em 1992. O Programa Nordeste Competitivo lançado em 1993, resultado de uma parceria do BNDES com o Ministério do Planejamento e cujo objetivo era investir na região o equivalente a 1 bilhão de dólares durante os três anos seguintes, assim desenvolvendo a economia local e a geração de empregos (BNDES,2013).

4.4 Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Fernando Henrique Cardoso foi eleito presidente da República em outubro de 1994, após o êxito obtido com a implantação do Plano Real enquanto era Ministro da

Fazenda do governo Itamar. Ele foi o primeiro homem público perseguido pelo regime militar que foi eleito presidente. (BNDES, 2013; CPDOC-FGV)

Costa (2006) defende que o viés liberalizante do Plano Estratégico 1988-1990 do BNDES é aprofundado e consolidado durante o governo FHC, e que a atuação da instituição esteve em sintonia com as políticas do governo, sendo de extrema importância para sua efetivação.

Durante o governo FHC, o processo de desestatização intensificou-se. É no período 1995-1998 que foram vendidas as maiores empresas e que foi obtida a maior receita, US\$73,3 bilhões. Considerando o período 1995-2002, 38 empresas foram privatizadas, o que insere o programa de desestatização brasileiro entre um dos maiores do mundo e a receita gerada foi em torno de US\$ 93,40 bilhões (BNDES 2013;LIMA,2007).

Dentre os inúmeros processos de privatização convém destacar o caso do serviço de transporte de carga da RFFSA. Ele ocorreu através do desmembramento da empresa em sete malhas ferroviárias regionais. O processo ocorreu em 1996 e foi finalizado em 1998 e total arrecadado foi de US\$ 1,7 bilhão. O aspecto interessante é o que BNDES participou da criação da empresa, na época o transporte ferroviário era visto como maneira de atingir o desenvolvimento, e anos depois participa do seu processo de privatização (LIMA, 2007).

Outro processo de privatização que merece destaque pela grande repercussão e discussão gerada é o da Companhia Vale do Rio Doce. Havia inúmeras ações judiciais, de todos os tipos, em todas as instâncias e provenientes de todos os cantos do país e as equipes de advogados do BNDES trabalharam com afinco nas batalhas jurídicas. Houve uma grande manifestação na Bolsa de Valores no dia marcado para a venda, e com uma liminar o processo foi adiado. Mas no dia 6 de maio de 1997 foi realizado o leilão e a Vale foi vendida por aproximadamente 3 bilhões de reais (BNDES, 2013).

Em 1998, o Sistema Brasileiro de Telecomunicações (Telebras) foi privatizado, o que aumentou o acesso da população aos serviços de telefonia. Dados mostram que em 10 anos o número de linhas de telefonia fixa cresceu 135% e o número de telefones celulares passou de seiscentos mil para 28 milhões em dois anos. O BNDES financiou diversos investimentos no setor através da criação de dois

novos programas: Programa de Apoio a Implantação da Telefonia Celular e o Programa de Apoio a Investimentos de Telecomunicações. Os objetivos desses programas era o financiamento da fabricação de equipamentos de telecomunicações e incentivar a expansão dos serviços de telefonia no país (BNDES ,2013).

Além das funções assumidas pelo BNDES no PND, a partir 1994 ocorreram algumas modificações importantes em relação aos financiamentos. Foram ampliados os setores passíveis de receberem financiamentos em função da flexibilização dos critérios e normas operacionais da instituição¹¹. E dada a eliminação da distinção entre empresa de capital nacional e estrangeiro através da Emenda Constitucional n. 6, a partir de 1995, o BNDES passou também a contemplar com financiamento as empresas multinacionais. Além disso, a maioria das empresas que foram privatizadas continuou a tomar empréstimos com o Banco (BNDES 2002;PRATES *ET AL* 2000)

Houve alterações também no custo das linhas de créditos oferecidas pelo Banco. A partir de 1994, o custo básico dessas linhas passou a ser a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Com a eclosão da crise da Rússia em 1998, o método de cálculo da TJLP apresentou-se inadequado por ser muito suscetível as taxas de juros internas e externas. Em 1999, alterou-se a metodologia de cálculo da TJLP, que passou a depender das expectativas de inflação e do risco país (PRATES *ET. AL*, 2000).

Em 1994, foi o criado o Comitê de Crédito, que era responsável por avaliar a situação financeira das empresas que possuíam pedidos de financiamento antes de encaminhá-lo para o enquadramento. A partir de 1997, o Comitê passou a ter poder de veto sobre os financiamentos; dessa forma a política do BNDES tornou-se semelhante à dos bancos privados. Costa (2006) também ressalta essa semelhança aos bancos privados, “[...] a instituição torna, na década de 90, secundária a visão estratégica, própria de bancos de desenvolvimento e passa a destacar a necessidade de ter saúde financeira e ser bem sucedida como banco” (COSTA, 2006, p.8).

¹¹ Setores comerciais e de serviços como shopping centers, parques de lazer, programas de exportação de softwares e serviços de engenharia foram contemplados com a possibilidade de obtenção e financiamento junto ao BNDES.

Em 1997, o FINAMEX passou a se chamar BNDES-Exim e ampliou seu espaço de atuação. Agora financiava também os setores químicos, petro-químicos, têxteis, alimentos, calçados, além do setor de bens de capital. Durante esse ano, o produto foi responsável por mais de 15% dos desembolsos do Banco, em 2002 atinge 33%. Entre 1996 e 2000, a participação dos desembolsos do BNDES-Exim passou de 0,8% para 5,6% no valor total das exportações brasileiras. Outra medida para o incentivo do setor exportador foi a criação do Fundo de Garantia à Exportação em 1997, que tinha o BNDES como seu gestor (BNDES, 2013;LIMA 2007)

Outro fundo criado para estimular as exportações foi o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC), que seria gerido pelo BDNES e os recursos seriam provenientes do Tesouro Nacional. Sua finalidade era complementar as garantias exigidas nos financiamentos do Banco para micro, pequenas e médias empresas destinados à modernização, aumentam de competitividade e à produção para a exportação. O governo teve de reformular o FGPC em 1999, pois o spread máximo de 2,5 das operações era considerado muito baixo devido aos custos da mesma (PRATES *ET. AL*, 2000).

Além do incentivo ao setor exportador, o BNDES também financiou o setor privado de pequeno e médio porte. Empresas com faturamento até R\$ 60 milhões representaram 22,3% dos desembolsos em 2002. As instituições financeiras credenciadas pelo BNDES foram uns dos principais responsáveis pelo crescimento neste segmento, por possibilitarem o acesso dos pequenos empresários aos empréstimos do Sistema BNDES (LIMA, 2007).

No que concerne a atuação da BNDESPar, sua atuação não sofreu grandes mudanças. “[...] Essa subsidiária reafirmou, aprofundou e aperfeiçoou as linhas de atuação adotadas desde o início dos anos 90, indo ao encontro das linhas gerais da política governamental” (PRATES *et. ali* p.100). Sua atuação era voltada para o desenvolvimento e desconcentração do mercado de capitais, estruturação de fundos de investimentos, nos quais atuava como cotista, e do mercado de capital de risco (PRATES *ET AL*,2000).

Durante os dois mandatos de FHC, o orçamento do BNDES passou de R\$ 7,1 bilhões, em 1995, para R\$38,1 bilhões, em 2002. Como porcentagem do PIB passou de 1,01% para 2,58% BNDES (2013).

4.5 Governos Lula (2003-2010)

Luis Inácio Lula da Silva foi eleito presidente nas eleições de 2002, e convidou o economista Carlos Lessa para comandar o BNDES. Lessa fez diversas alterações na estrutura interna da instituição. No âmbito social, o Banco iria comprometer-se com o desafio de promover o “desenvolvimento como inclusão social” BNDES (2013).

Costa (2006) destaca que Lessa ao assumir o cargo questionou a política macroeconômica vigente, e que o perfil adotado pela instituição constitui um foco de oposição a mesma. Além disso, ele também declarava explicitamente sua intenção de recuperar o desenvolvimentismo e ideias como planejamento, formulação de políticas industriais e setores estratégicos, e que as mesmas fossem postas em prática.

Um dos exemplos de direcionamento para setores considerados estratégicos foi a compra das ações da Vale do Rio Doce (8,5% das ações). A compra foi realizada para evitar a possibilidade de uma empresa estrangeira adquirir ações da companhia e obter poder de veto no conselho da Vale, assim evitava-se que ela perdesse o caráter de empresa brasileira. Essa atitude do Banco gerou diversas críticas (COSTA, 2006).

As micro, pequenas e médias empresas continuavam ocupando papel de destaque entre as prioridades do BNDES, como importantes meios de geração de emprego e inclusão social. Então, criou-se o Programa de Participação em Fundos de Capital de Risco para a capitalização dessas empresas. O Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda (Progeren) também como criado para reforçar o apoio as micro, pequenas e médias empresas (BNDES,2013).

Em 2005, todos os programas que visavam reduzir as desigualdades regionais foram unificados e deram origem ao Programa de Dinamização Regional

(PDR). Neste mesmo ano, foi criado o projeto Agir, Ação para Gestão Integrada de Recursos, que visa melhorar os processos de gestão e governança do Banco, integrando as áreas. O Agir é composto por nove programas e ainda está em curso (BNDES, 2013).

Antes de iniciar seu segundo mandato em 2007, o presidente Lula convidou Luciano Coutinho para assumir o comando do BNDES. Ele é o atual presidente da instituição, e substituiu Guido Mantega que ocupou o cargo após a saída de Carlos Lessa em 2004 (BNDES, 2013).

Em 2007, o BNDES começou a desenvolver um novo planejamento estratégico, considerando diversas referências temporais e possíveis cenários. A iniciativa partiu da Presidência e da Alta Administração. Além disso, a missão do BNDES foi revista e atualizada, a nova missão é: “Promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais” (BNDES, 2013;BNDES, 2010).

As principais orientações do Planejamento Estratégico 2009-2014 eram: ampliar ativos totais e fortalecer a estrutura patrimonial do BNDES, enfatizar a ampliação da capacidade produtiva e a inovação, e o fortalecimento da presença internacional de empresas brasileiras, priorizar investimentos em infraestrutura e o desenvolvimento socioambiental, do entorno territorial do projetos, desenvolver, ampliar e diversificar as fontes de recursos no país e no exterior, em parceria com a indústria e o mercado de capitais (BNDES,2013).

Em 2008, o BNDES teve um papel de destaque atuando junto com outros bancos públicos para atenuar os efeitos da crise financeira mundial na economia brasileira. A preocupação era manter a trajetória de crescimento do investimento, dentre as iniciativas adotadas destaca-se o apoio ao PAC, que manteve a economia ativa e assim garantiu emprego e renda a milhares de pessoas. As ações do Banco relacionadas ao PAC foram na área de inclusão social e infraestrutura, consideradas prioritárias (BNDES, 2013).

Em 2008, o governo a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), um programa com foco em política indústria e que é resultado de um estudo feito por Luciano Coutinho e João Carlos Ferraz, e o BNDES é um dos protagonistas na sua implementação. O estudo concluiu que a política industrial não deve ficar restrita aos

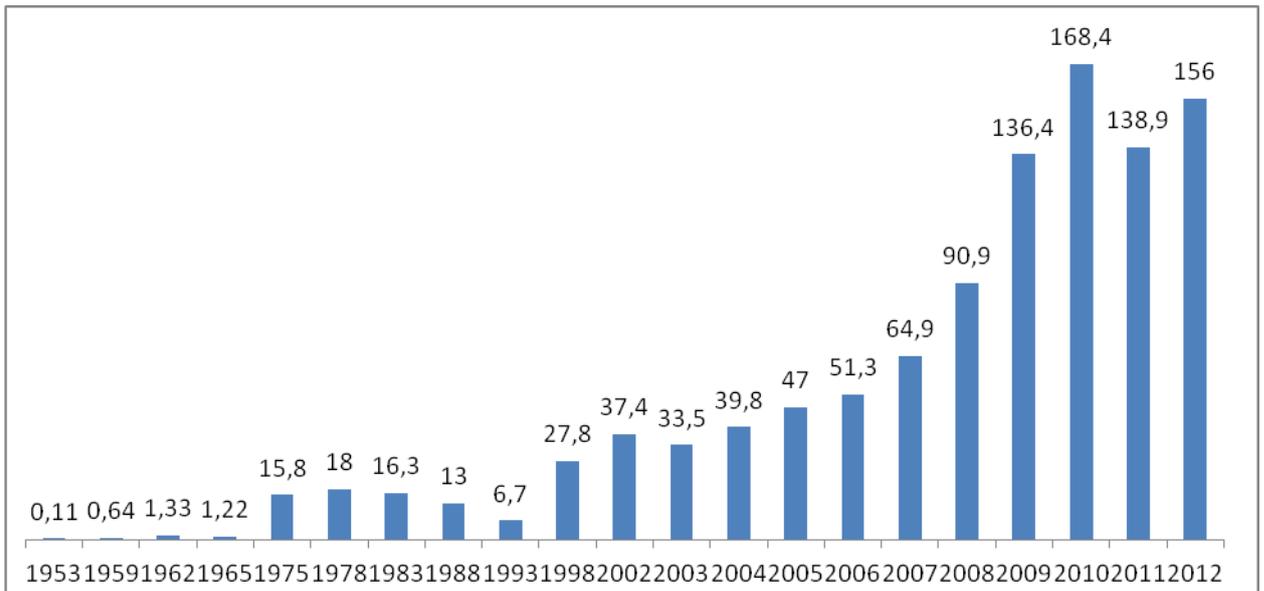
setores de difusão tecnológica, devem ser adotadas medidas para enfrentar os obstáculos em cada setor, e para cada setor há medidas específicas. (ALMEIDA, 2012)

No final de 2008, foi criada a Área Internacional (AINT). Sua criação foi resultado do apoio as exportações e a internacionalização de empresas brasileiras durante anos, assim essa área era responsável pela captação de recursos externos e pela estruturação de fundos voltados para a internacionalização. A internacionalização do Banco foi planejada considerando o aumento da presença de empresas brasileiras no exterior (BNDES, 2013).

Em 2009, mais um programa visando mitigar os efeitos da crise foi lançado: o Programa de Sustentação do Investimento (PSI). O estoque de carteira do BNDES em relação ao PSI atingiu R\$ 124,5 bilhões, desse montante 75% foi destinado ao segmento de bens de capital, para financiamento de ônibus e caminhão tanto para aquisição de bens de capital para diversos setores (BNDES, 2013).

Atualmente, o BNDES figura entre os maiores bancos de desenvolvimento do mundo. Um exemplo disto é que no mais recente relatório da Comissão de Crescimento da London School of Economics recomenda a criação de um banco estatal no Reino Unido para financiar projetos de infraestrutura, e o BNDES é citado como um dos exemplos a ser seguido. Além disso, no final do mês de março deste ano, desembarcou no país uma missão do governo dos EUA para conhecer o funcionamento da instituição, o objetivo é a criação de um banco similar nos EUA com foco no financiamento à infraestrutura. (SANTOS, 2013)

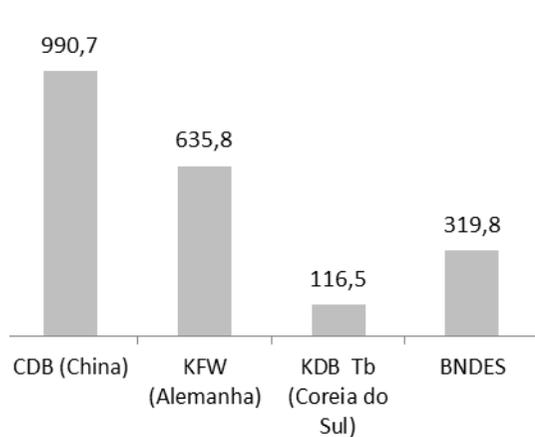
Ao longo dos últimos anos o volume dos financiamentos cresceu consideravelmente, passando de R\$ 37,4 bilhões em 2002 para R\$ 168,4 bilhões em 2010. Esse aumento verificado ao longo da série histórica colocou em discussão o risco dos empréstimos. E no mês de março deste ano, a agência de risco americana Moody's rebaixou a nota de crédito do banco de A3 para Baa2, o que significou uma redução de dois degraus no atestado de solidez do Banco. Segundo a agência haveria uma distribuição exagerada de créditos em relação ao tamanho do capital do banco estatal, com isso a nota de crédito da subsidiária BNDESPar também foi rebaixada. (SANTOS, 2013)

Gráfico 2- Financiamentos – em R\$ bilhões (em reais de 2001, corrigidos pelo IGP-DI)

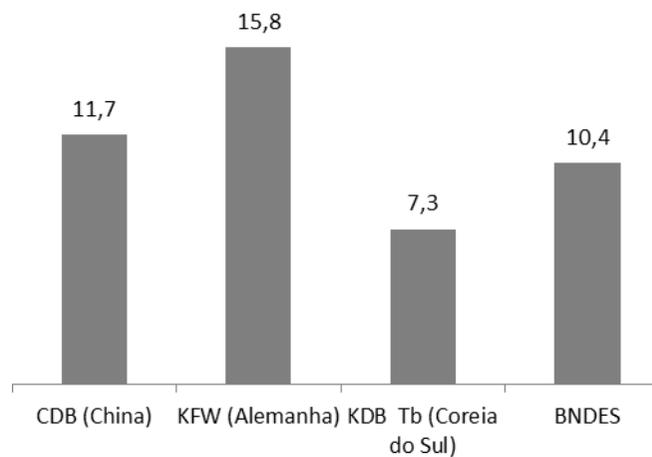
Fonte: SANTOS (2013)

Gráfico 2 – Bancos de desenvolvimento no mundo

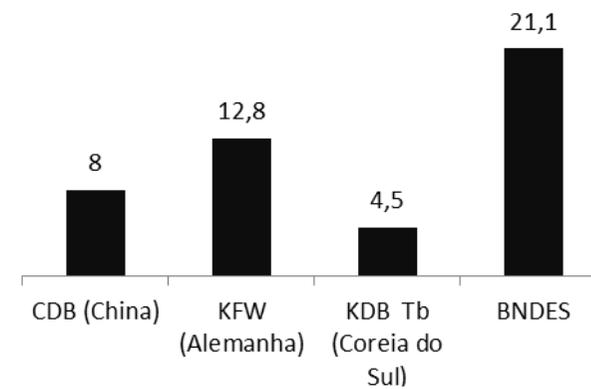
Ativos totais (2011) em US\$ bilhões



Créditos em proporção do PIB



Créditos em proporção ao total de crédito na economia em %



Fonte: SANTOS (2013)

5. CONCLUSÃO

O BNDES foi criado em 1952, como resultado de uma das recomendações da CMBEU. Na época, os bancos privados concediam crédito apenas de curto prazo, assim esperava-se fortalecer as bases para o financiamento de longo prazo. O Banco seria o instrumento financeiro para as estratégias de desenvolvimento a serem adotadas pelo governo.

Nos anos iniciais, o Estado ocupou um papel central no processo de desenvolvimento econômico e o BNDES direcionou recursos para setores estratégicos, tendo financiado a infraestrutura energética e de transportes e algumas indústrias.

No período 1952/79 dois momentos foram marcantes referente à atuação do BNDES, são eles: o Plano de Metas e o II PND. No Plano de Metas, além da concessão de financiamentos, o Banco atuou como planejador e executor dos investimentos realizados pelo setor público. Nessa época, a maior parte dos recursos da instituição foi destinada para o Plano, financiando principalmente o setor elétrico e de indústrias de base. Durante o II PND, o BNDES financiou o setor privado, o qual realizou investimentos na indústria química, de fertilizantes, de bens de capital e material elétrico, entre outros. Também foram criadas as três subsidiárias (Ibrasa, Fibrase, Embramec) voltadas para a capitalização de empresas e que se tornariam a BNDESPar.

Na década de 80, o BNDES perde sua característica de banco de fomento. Em função da difícil situação econômica, a instituição começa a voltar seus financiamentos para setores exportadores, pois eram um dos poucos setores que investiam na época, e também para o saneamento financeiro das empresas. Não havia também um plano de desenvolvimento a ser seguido que norteasse as ações do Banco. Na segunda metade da década de 80, com o Plano Estratégico 1985-1987 há uma tentativa de retomar o crescimento e incentivar o desenvolvimento.

Na década de 90, o BNDES prosseguiu como financiador de longo prazo da economia mas assumiu um novo papel, gestor do PND (Plano Nacional de Desestatização). A economia brasileira passava por um processo de mudanças com a abertura econômica e inúmeras empresas públicas começaram a ser privatizadas.

Nos anos 2000, o volume de financiamentos da instituição tem um grande aumento. A atuação do Banco é voltada para um esforço de desenvolvimento industrial,

através de políticas com esse foco, e concessão de financiamentos para grandes empresas nacionais. Alguns autores afirmam a intenção do Banco em incentivar a formação de “grandes empresas nacionais” com presença no exterior.

É interessante salientar a capacidade de adaptação do BNDES, pois ao longo de sua história ele passou pelos momentos econômicos e políticos mais diversos. Sua autonomia esteve ameaçada durante o governo militar, e ao assumir a gestão do PND tornou-se fundamental no processo, evitando que ele próprio pudesse vir a ser privatizado. Assim, o Banco sempre buscou ajustar sua atuação ao momento histórico e as necessidades da economia, isso pode ser comprovado pelos diversos programas de financiamento do Banco.

Sua atuação pode ser caracterizada em quatro grandes períodos, em que se exerceram =padrões de ação bastante diversos. O primeiro período vai da criação do BNDES até o final da década de 70, quando o Banco consolidada seu papel de financiador da infraestrutura, em um primeiro momento, e de outros setores industriais, através de programas específicos e fundos, além de ter grande participação nos projetos de desenvolvimento do governo. Sua atuação foi voltada para políticas de desenvolvimento e que fomentavam a criação da indústria nacional.

O segundo período vai da década de 80 até o ano de 1993, e é um período de crise, além da situação econômica difícil não há nenhum projeto de governo para promover o desenvolvimento. Os desembolsos apresentam uma leve queda e, no início do período, são voltados para os setores de energia elétrica e siderurgia. A atuação do Banco perde características de uma instituição financeira de desenvolvimento, pois começa a atuar no saneamento de financeiro de empresas e também financia as primeiras privatizações.

O terceiro período compreende de 1994 até 2000 e é marcado por uma grande mudança no padrão de atuação do Banco, o processo de privatizações é intensificado e ele é o seu gestor. A propagação do ideário liberal ocorre dentro da própria instituição, o que pode ser percebido pelos seus Planos Estratégicos e foco no setor privado. O último período vai dos anos 2000 aos dias atuais, período no qual o BNDES tenta voltar a atuar como instituição financeira desenvolvimentista, através de novos projetos que visam desenvolver setores específicos e também de cunho social.

O sistema financeiro brasileiro é baseado em bancos e com grandes instituições públicas, uma delas é o BNDES. O Banco é o principal Instrumento de financiamento de longo prazo da economia, concedendo crédito para os mais diversos setores, e um dos principais instrumentos financeiros do governo para a realização de suas políticas voltadas para o desenvolvimento. O tamanho da instituição, seu corpo técnico capacitado e seus projetos fazem com que seja referência no mundo inteiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. P. (org.). **A Ordem do Progresso** – Cem anos de Política econômica republicana. 1889-1989. Rio de Janeiro: – Editora Campus, 1990.

ALMEIDA, M.; OLIVEIRA, R.L.; SCHNEIDER, B. **Industrial Policy and state owned enterprises in Brazil**: BNDES and Petrobras. 2012

BECK, T *et al*, **Financial Structure and Economic Development: Firm, Industry, and Country Evidence**. The MIT Press, Cambridge: Massachusetts, Ch. 5, pp. 189-241, 2001.

BESSERMAN VIANNA, S. (1987). **A política econômica do segundo governo Vargas**. Rio de Janeiro, FGV.

BNDES. **BNDES: 50 anos de desenvolvimento**, Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

_____. **BNDES: Um banco de história e do futuro**, Rio de Janeiro: BNDES, 2013.

COSTA, K.F. **A transformação do BNDES e sua influência na política de Estado do Brasil na década de 90**, paper apresentado no XXVIII Encontro Anual da ANPOCS, 2004. Disponível em http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4060&Itemid=319> Acesso em diversas datas.

COSTA, K. F.; **BNDES: atuação, papel e ideário nos governos Fernando Henrique e Lula, 10/2006**, paper apresentado no 30º Encontro Anual da ANPOCS, Vol. 1, Caxambu, MG, Brasil, 2006. Disponível em: < http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3232&Itemid=232>. Acesso em diversas datas

CURRALERO, C. R. B. **A atuação do sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período 1952-1996**. 1998. Dissertação (Mestrado)-Unicamp, Campinas, 1998.

DINIZ, A. N. **BNDES: de agente desenvolvimentista a gestor da privatização – 1952-2002**. 2004 Dissertação (Mestrado)-Unicamp, Campinas, 2004.

FONSECA, P.C.D. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito**. 2013. Programa de Pós-graduação em economia – UFRGS. Porto Alegre, FCE-UFRGS. (mimeo).

FONSECA, P. C. D. **Legitimidade e credibilidade**: impasses da política econômica do governo Goulart. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 587-622, jul./set. 2004.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV). Site para consultas em: <http://cpdoc.FGV.br>, acesso em diversas datas

GREMAUD, A. et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. Ed. Atlas, 2002

HERMANN, J. **O papel dos bancos públicos**. Texto para Discussão, CEPAL-IPEA n. 15, 2010. Disponível em: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/42498/CEPAL_15_MIOLO.pdf.

Acesso em diversas datas.

HERMANN, J. **Financiamento de longo prazo**: revisão do debate e propostas para o Brasil. In: SICSÚ, João; OREIRO, José L.; de PAULA, Luiz F. *Agenda Brasil*: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços. Barueri: Manole/Fundação Konrad Adenauer, 2003.

LESSA, C. (1981). **Quinze anos de política econômica**, 2ª ed. São Paulo, Brasiliense.

LIMA, A.S. (2007). **A atuação do BNDES no desenvolvimento econômico brasileiro: 1952-2002**. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Economia da PUC-SP, São Paulo, PUC-SP, 2007.

LIMA, M. A. A. de A.. **O desenvolvimento inacabado do Brasil**: o BNDE e a Convenção do Crescimento de 1952 a 1978. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2006. Dissertação de mestrado.

LOPES, L. *Memórias do Desenvolvimento*. Ano 3, nº 3. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MONTEIRO Filha, D.C.M. **A Contribuição do BNDES para a Formação da Estrutura Setorial da Indústria Brasileira no Período 1952/89**. revista do BNDES, v. 2, junho 1995, p.151-166.

PINTO, M. A. C. “**O BNDES e o sonho do desenvolvimento**: 30 anos de publicação do II PND”. Revista do BNDES, v. 11, n. 22, p. 51-79, dez. 2004

PRATES, D.M.; CINTRA, M.A.M.; FREITAS, M.C.P. **O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90**. Economia e Sociedade, Campinas, n. 15, p. 85-116, dez. 2000.

RATTNER, H. **Instituições financeiras e desenvolvimento tecnológico autônomo: o BNDES**. São Paulo: IPE/USP-Fapesp, 1991.

SANTOS, C. O empurrão do governo. **Valor econômico**, Rio de Janeiro. 12,13 e 14 de abril de 2013. *Eu& Fim de Semana*, p.04-09.

STALLINGS, B.; STUART, R., **Finance for Development – Latin America in Comparative Perspective**, Brookings Institution Press, Washington, 2006,

STUART, R. **O financiamento do desenvolvimento face às mudanças recentes dos sistemas financeiros**. Revista de indicadores econômicos, v. 25, n.4, 1998. Disponível em : <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/1158/1500>> Acesso em diversas datas.

TAVARES, M. C. *et. al.* **O papel do BNDE na industrialização do Brasil: os anos dourado do desenvolvimentismo, 1952-1980**. *Memórias do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, v. 4, n. 4, 2010.

VIANA, A. **O BNDE e a industrialização brasileira: 1952-1961**. 1981. Dissertação (Mestrado)-Unicamp, Campinas, 1981.

VILLELA, A. Dos “Anos Dourados” de JK à crise não resolvida. IN: **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Orgs: Giambiagi, F; Villella, A; Barros de Castro, L e Hermann, J. Campus, 2005

ZYSMAN, J. (1983). **Governments, markets and growth: financial systems and the politics of industrial growth**. New York : Cornejl University.

