

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ  
INSTITUTO DE ECONOMIA – IE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO - PPED**

**MUDANÇA INSTITUCIONAL, IDEÁRIOS E BUROCRACIA.  
UMA PERSPECTIVA SOBRE A AÇÃO DO BNDES NO GOVERNO COLLOR**

Rafael Pires Nogueira

RIO DE JANEIRO

Maio de 2010

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ  
INSTITUTO DE ECONOMIA – IE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO - PPED**

**MUDANÇA INSTITUCIONAL, IDEÁRIOS E BUROCRACIA.  
UMA PERSPECTIVA SOBRE A AÇÃO DO BNDES NO GOVERNO COLLOR**

Rafael Pires Nogueira

Dissertação de Mestrado, sob orientação da professora Eli Diniz, apresentada a banca examinadora como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em políticas públicas, estratégias e desenvolvimento.

RIO DE JANEIRO

Maio de 2010

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ  
INSTITUTO DE ECONOMIA – IE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO - PPED**

**MUDANÇA INSTITUCIONAL, IDEÁRIOS E BUROCRACIA.  
UMA PERSPECTIVA SOBRE A AÇÃO DO BNDES NO GOVERNO COLLOR**

Rafael Pires Nogueira

Dissertação de Mestrado, sob orientação da professora Eli Diniz, apresentada a banca examinadora como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em políticas públicas, estratégias e desenvolvimento.

Banca Examinadora:

---

Professora Dra. Eli Diniz (Orientadora)

---

Professor Dr. Charles Pessanha

---

Professor Dr. Ignácio Delgado

RIO DE JANEIRO

Maio de 2010

## DEDICATÓRIA

*À todos que de alguma maneira contribuíram para essa dissertação.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à UFRJ e ao Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento por me oferecer todo apoio necessário para minha formação acadêmica e para a confecção desse trabalho.

À CAPES pela concessão da bolsa de mestrado indispensável para a realização dessa dissertação.

Ao BNDES em geral por todo apoio fornecido para a pesquisa e em especial dois técnicos, Ângelo Fuccs e Margareth Freitas que muito me auxiliaram na busca por documentos do período.

Aos funcionários do Instituto de Economia da UFRJ, pelo apoio concedido durante esses mais de dois anos no PPED.

Aos professores do PPED que abriram as portas do conhecimento multidisciplinar, a que se propõe o programa. Em especial, agradeço a dois professores, Ana Célia Castro e Charles Pessanha, que prestaram valiosas contribuições no exame de qualificação.

Lembrando dos professores, não poderia esquecer dos professores da UFJF, que durante a minha graduação, muito contribuíram para minha formação. Destaco três deles, pelo incentivo a cursar o PPED e por me propiciarem o primeiro contato com a linha de pesquisa dessa dissertação, Helena Motta, Ignácio Delgado e Eduardo Condé.

Aos Entrevistados que muito somaram a esse trabalho. Sem sua atenção e paciência, este nunca seria possível. A um entrevistado, em especial, agradeço pelo apoio bibliográfico e documental também, Licínio Velasco Júnior. Agradeço também a Karen Costa, que gentilmente enviou seus textos sobre o tema, sendo estes de grande ajuda para o trabalho.

Não há como deixar de mencionar um agradecimento especial para o colega e entrevistado Marco Antonio Lima, que me auxiliou realizando os contatos com grande parte dos entrevistados. Além disso, suas sugestões e seus conhecimentos sobre o BNDES foram de grande valia para esse autor.

à minha orientadora, a professora Eli Diniz. Por ter me concedido a honra de conviver com uma das maiores referências da ciência política brasileira. Por toda a paciência e por todos os conselhos ao longo do mestrado. Devo a ela a escolha do BNDES no período em questão como objeto de estudo.

Aos colegas do PPED que participaram intensamente de todo esse processo, compartilhando preocupações e angústias assim como alegrias e vitórias. Em especial ao Álvaro, a Maria Antonieta, ao Marcelo Medeiros, a Valéria e ao Vladimir, amigos conquistados ao longo do programa.

Aos amigos de Juiz de Fora: Giliard, Emerson, João Felipe e principalmente ao Diogo Tourino que me apresentou o Rio de Janeiro e auxiliou na ocasião da prova de seleção para o mestrado.

Ao Alan, Caio, Felipe, Joubert, Rafael e a outros amigos de Varginha, pelas importantes horas de descontração que me renovavam as energias para continuar em busca de meus objetivos.

A toda à minha família que esteve presente em mais uma fase de minha vida.

Aos meus pais, Luiz e Mônica, que me deram tudo que tenho de mais precioso, o que sou. Agradeço todo o apoio e compreensão, nos mais diversos momentos durante o período do mestrado.

Aos meus irmãos, Felipe e Sílvia, por todo seu amor e pela divertida convivência do dia a dia.

À Maristela, por todo amor, carinho, atenção e compreensão. Sem seu apoio, não sei se teria forças para suportar a pressão de findar esse trabalho.

## RESUMO

Este trabalho analisa a ação do BNDES durante o governo Collor a partir da influência de três fatores: a mudança institucional, a ideologia e o papel dos burocratas. A discussão desse tema tem como objetivo observar a atuação do banco em um cenário de transição de ideários, caracterizado pela chegada de Collor à presidência. Esse momento marca a ascensão da ideologia neoliberal à presidência da república. Diante desse quadro, observam-se as mudanças ocorridas no BNDES assim como a atuação de seus técnicos nesse processo. Para tanto, realiza-se uma recuperação da trajetória histórica da organização. Destacam-se, as ações que levaram o banco a recuperar seu aspecto *think tank* (perdido no início da década de 1980), bem como as privatizações realizadas na BNDESPAR e a formulação da estratégia da Integração Competitiva. Esses dois fatos são decisivos para aproximar o BNDES de formulações mais próximas da visão de mundo neoliberal. Contudo, não foram suficientes para impedir que mudanças ainda mais acentuadas ocorressem na gestão de Modiano durante o mandato de Collor. Era preciso “acelerar” as mudanças que já ocorriam no interior do banco, como afirma o presidente do BNDES durante o período. Como resultado desse estudo, verifica-se a transformação da instituição no “Banco das Privatizações” e o abandono da estratégia da Integração Competitiva, ao menos sob um aspecto, o de dotar a indústria nacional de capacidade para competir no cenário internacional.

## PALAVRAS-CHAVE

BNDES, Collor, Mudança Institucional, Neoliberalismo e Burocratas.

## **ABSTRACT**

This paper analyzes the action of BNDES during Collor's government from the influence of three factors: institutional change, ideology and role of bureaucrats. The discussion of this theme aims to observe the acting of the bank in an ideary changing scenery, characterized by the arrival of Collor to presidency. Such moment marks the rise of the neoliberal ideology to the presidency of the republic. Upon this picture, we observe the changes that occurred in BNDES and the acting of its technicians in the process. For such an effort, we recover the historical trajectory of the organization. The actions that stand out are the ones that led the bank to regain its think tank aspect (lost in the early 1980's) such as the privatizations carried out in BNDESPAR and the formulation of the Competitive Integration strategy. These two factors are decisive to lead BNDES closer to formulations of a neoliberal view of the world. However, they were not enough to avoid that even more acute changes took place in Modiano's administration during Collor's mandate. It was necessary "to speed up" the ongoing changes in the bank, as said by the president of BNDES then. As a result of this study, we verify the transformation of the institution in the "Bank of Privatizations" and the abandon of the Competitive Integration strategy, at least from one aspect, the one of giving national industry the capacity to compete in the international scenery.

## **KEYWORDS**

BNDES, Collor, Institutional Change, Neoliberalism and Bureacrats.



## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

**ASI** – Assessoria de Segurança e Informação

**BIRD** – Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento – Banco Mundial.

**BNDE** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

**BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

**BNDESPAR** – BNDES Participações

**CEPAL** – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

**CSN** – Companhia Siderúrgica Nacional

**DEPLAN** – Departamento de Planejamento

**ELETRORÁS** – Centrais Elétricas Brasileiras S.A

**EMBRAER** – Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.

**EMBRAMEC** – Mecânica Brasileira S.A

**EPEA** – Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada

**FAT** – Fundo de Amparo ao Trabalhador

**FIBASE** – Insumos Básicos S/A

**FINAME** – Fundo de Financiamento para a Aquisição de Máquinas

**FINSOCIAL** – Fundo de Investimento Social

**FMI** – Fundo Monetário Internacional

**FMM** – Fundo da Marinha Mercante

**IBRASA** – Investimentos Brasileiros S/A

**II PND** – II Plano Nacional de Desenvolvimento

**IOF** – Imposto sobre Operações Financeiras

**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**OMC** – Organização Mundial do Comércio

**PASEP** – Programa de Assistência ao Servidor Público

**PDS** – Partido Democrático Social

**PDT** – Partido Democrático Trabalhista

**PFL** – Partido da Frente Liberal

**PIS** – Programa de Integração Social

**PL** – Partido Liberal

**PMB** – Partido Municipalista Brasileiro

**PMDB** – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

**PND** – Plano Nacional de Desestatização

**PRN** – Partido da Reconstrução Nacional

**PSDB** – Partido da Social Democracia Brasileira

**PT** – Partido dos Trabalhadores

**SIDERBRÁS** – Siderurgia Brasileira

**SNI** – Serviço Nacional de Informações

**USIMINAS** – Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	5
<b>CAPÍTULO 1 – INSTITUIÇÕES, IDEOLOGIAS E BUROCRATAS</b> .....	8
<u>1.1 AS INSTITUIÇÕES E O PROCESSO DE MUDANÇA</u> .....	10
<u>1.2 A INFLUÊNCIA DAS IDÉIAS</u> .....	14
<u>1.3 O PAPEL DOS BUROCRATAS</u> .....	16
<b>CAPÍTULO 2 – GOVERNO COLLOR: DEFININDO A AGENDA NEOLIBERAL</b> .....	21
<u>2.1 O CONSENSO DE WASHINGTON E A AGENDA NEOLIBERAL</u> .....	21
<u>2.2 AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1989 E A CONFIGURAÇÃO DA AGENDA NEOLIBERAL NO BRASIL</u> .....	24
<u>2.3 COLLOR PRESIDENTE, UM GOVERNO NEOLIBERAL</u> .....	28
<u>2.4 O MODO COLLOR DE FAZER POLÍTICA E SUAS CONSEQUÊNCIAS</u> .....	34
<b>CAPÍTULO 3 – O BNDES AO LONGO DA HISTÓRIA</b> .....	37
<u>3.1 A CRIAÇÃO DO BNDE</u> .....	37
<u>3.2 A PARCERIA BNDE – CEPAL</u> .....	39
<u>3.3 A IMPORTÂNCIA DO RECRUTAMENTO MERITOCRÁTICO</u> .....	40
<u>3.4 O BNDE E O PLANO DE METAS</u> .....	41
<u>3.5 A BUSCA CONSTANTE POR NOVAS FONTES DE RECURSOS</u> .....	44
<u>3.6 A INSATISFAÇÃO DOS TÉCNICOS COM A CRIAÇÃO DO EPEA</u> .....	47
<u>3.7 BNDE “DEMIURGO DO EMPRESARIADO NACIONAL”</u> .....	47
<u>3.8 A ASI CRIADA NO BNDE</u> .....	50
<u>3.9 EM BUSCA DO PIS/PASEP</u> .....	51
<u>3.10 BNDE E O SEGUNDO PND</u> .....	52
<u>3.11 O BNDE E O MERCADO DE CAPITAIS – BNDESPAR</u> .....	54
<u>3.12 A CRIAÇÃO DA FINAME</u> .....	55
<u>3.13 O “S” NO BNDE</u> .....	56
<u>3.14 CONCLUSÕES</u> .....	57
<b>CAPÍTULO 4 – A INTEGRAÇÃO COMPETITIVA E AS PRIVATIZAÇÕES DO BNDESPAR, OS LEGADOS DA “DÉCADA PERDIDA”</b> .....	59
<u>4.1 O FIM DO THINK TANK?</u> .....	59
<u>4.2 A METODOLOGIA DE CENARIOS NO BNDES: 1983/1989</u> .....	64
<u>4.3 A INTEGRAÇÃO COMPETITIVA</u> .....	66
<u>4.4 A RETOMADA DO THINK-TANK</u> .....	69
<u>4.5 O QUADRO DO BNDESPAR NO INÍCIO DA DÉCADA</u> .....	71
<u>4.6 AS PRIVATIZAÇÕES DO BNDESPAR</u> .....	73
<u>4.7 CONCLUSÕES</u> .....	76
<b>CAPÍTULO 5 – “O BANCO DAS PRIVATIZAÇÕES”. A AÇÃO DO BNDES NO GOVERNO COLLOR</b> .....	78
<u>5.1 A CHEGADA DE MODIANO AO BNDES</u> .....	79
<u>5.2 A REFORMA ADMINISTRATIVA DE COLLOR NO BNDES</u> .....	85
<u>5.3 A INTEGRAÇÃO POUCO COMPETITIVA</u> .....	86

<b>5.4 A CRIAÇÃO DO FINAMEX</b> .....	92
<b>5.5 O PND, BNDES GESTOR DAS PRIVATIZAÇÕES</b> .....	94
<b>5.6 CONCLUSÕES</b> .....	99
<b>CONCLUSÃO – MUDANÇA INSTITUCIONAL, IDEÁRIOS E BUROCRATAS NO BNDES</b> .....	101
<b>A IDEOLOGIA NEOLIBERAL E O GOVERNO COLLOR</b> .....	102
<b>O BNDE E SEU QUADRO TECNO-BUROCRÁTICO</b> .....	103
<b>A DÉCADA DE 1980, PERDA E RETOMADA DO <i>THINK TANK</i></b> .....	105
<b>O “BANCO DAS PRIVATIZAÇÕES” E A INTEGRAÇÃO POUCO COMPETITIVA</b> .....	107
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	110
<b>DOCUMENTOS</b> .....	113
<b>ARTIGOS DE JORNAIS</b> .....	113
<b>ENTREVISTADOS</b> .....	114

## ÍNDICE DE TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS

TABELA 1 – RESULTADO DO 1º TURNO DAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1989 .....	27
TABELA 2 – LIBERAÇÕES DO BNDE DE 1953 A 1960.....	42
TABELA 3 – APROVAÇÕES DO BNDE POR SETORES DE 1952 A 1955 EM MILHÕES DE REAIS. ....	42
TABELA 4 – APROVAÇÕES DO BNDE POR SETORES DE 1956 A 1960 EM MILHÕES DE REAIS. ....	43
TABELA 5 – APROVAÇÕES DO BNDE PARA OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO (%) .....	44
TABELA 6 – ESTRUTURA DE FONTE DE RECURSOS DE 1952 A 1965 (%) .....	45
TABELA 7 – PERCENTUAL DOS RECURSOS DO BNDE POR ORIGEM DE APORTES .....	46
TABELA 8 – COLABORAÇÃO APROVADA E PRESTAÇÃO DE AVAIS AO SETOR PÚBLICO E AO SETOR PRIVADO DE 1963 A 1975 (%). ....	48
TABELA 9 – APROVAÇÕES SEGUNDO OS RAMOS E GÊNEROS DE ATIVIDADE DE 1961 A 1970. (%).....	49
TABELA 10 – APLICAÇÕES DO BNDE DE 1961 A 1980.....	51
TABELA 11 – ESTRUTURA DE RECURSOS DE 1972 A 1981 (%)......	52
TABELA 12 – APROVAÇÕES SEGUNDO OS RAMOS E GÊNEROS DE ATIVIDADE DE 1971 A 1981. (%).....	54
TABELA 13 – DESEMBOLSOS DO BNDE DE 1981 A 1988.....	61
GRÁFICO 1–EVOLUÇÃO DOS DESEMBOLSOS DO BNDES (1960/1988).....	61
TABELA 14 – ESTRUTURA DE RECURSOS DE 1982 A 1988 (%)......	62
TABELA 15 – DESEMBOLSOS SEGUNDO OS RAMOS E GÊNEROS DE ATIVIDADE DE 1980 A 1988. (%).....	63
TABELA 16 – OBJETIVOS PARA O NOVO BNDES.....	68
QUADRO 1 - EMPRESAS ABSORVIDAS PELO SISTEMA BNDES .....	72
QUADRO 2 – EMPRESAS NÃO CONTROLADAS COM GRANDE ENVOLVIMENTO COM O SISTEMA BNDES.....	72
QUADRO 3 – EVOLUÇÃO DAS APLICAÇÕES DE RECURSOS DA BNDESPAR NO PERÍODO 1982/85.....	73
QUADRO 4 - EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS DA BNDESPAR NO PERÍODO 1982/85.....	73
QUADRO 5 – DESESTATIZAÇÕES REALIZADAS NO PERÍODO DE 1987 A 1989. ....	75
TABELA 16 – EVOLUÇÃO DAS APLICAÇÕES DE RECURSOS DA BNDESPAR A PARTIR DE 1985.....	76
QUADRO 6 – COMPOSIÇÃO DOS CARGOS DO SISTEMA BNDES DE 1989 A 1992.....	82
TABELA 17 – DESEMBOLSOS DO BNDES DE 1988 A 1998 .....	89
GRÁFICO 2–EVOLUÇÃO DOS DESEMBOLSOS DO BNDES (1979/1998).....	89
TABELA 18 – ESTRUTURA DE RECURSOS DE 1988 A 1991 (%)......	90
TABELA 19 – DESEMBOLSOS SEGUNDO OS RAMOS E GÊNEROS DE ATIVIDADE DE 1988 A 1991. (%).....	91
GRÁFICO 3 – DESEMBOLSOS DO BNDES PARA FINANCIAMENTOS À EXPORTAÇÃO EM BILHÕES DE DÓLARES (1991/2004).....	94
TABELA 20 – EMPRESAS DESESTATIZADAS NO PND EM 1991 e 1992 .....	96

TABELA 21 – EMPRESAS DESESTATIZADAS NO PND EM 1993 e 1994 . . . . .	98
GRÁFICO 4 – RESULTADO TOTAL (RECEITA + DÍVIDA TRANSFERIDA) DAS DESESTATIZAÇÕES REALIZADAS NO PND DE 1991 a 2002 (EM MILHÕES DE DÓLARES). . . . .	99
QUADRO 7 – AUTONOMIA E CONFIANÇA NA TRAJETÓRIA DO BNDE . . . . .	105
QUADRO 8 – AUTONOMIA E CONFIANÇA NO BNDES (1984-1988) . . . . .	107
QUADRO 9 – AUTONOMIA E CONFIANÇA NO BNDES (1989-1992) . . . . .	109

## INTRODUÇÃO

O objetivo principal dessa dissertação é observar as mudanças ocorridas no BNDES e o comportamento de seus quadros dirigentes e técnicos em um momento de transição do modelo desenvolvimentista para o neoliberalismo.

Além disso, o presente trabalho visa mapear a trajetória do BNDES até a chegada de Collor, atentando para a influência de seus quadros na formulação das políticas, para a formação de seu ideário e para as mudanças institucionais ocorridas ao longo de sua história. Pretende-se destacar a importância da mudança ocorrida no banco em meados da década de 1980, como um caminho facilitador para elucidar a atuação do BNDES durante o mandato de Fernando Collor. Procura também avaliar a chegada do ideário neoliberal no Brasil, assim como verificar sua associação com Collor através de suas ações e discursos.

Para empreender a pesquisa que resultou nesse trabalho, foi realizado levantamento bibliográfico sobre o governo Collor e a trajetória histórica e institucional do BNDES. Além disso, a pesquisa se valeu de entrevistas realizadas com atores influentes no banco durante o período da transição do ideário desenvolvimentista para o neoliberalismo. Para o capítulo sobre a discussão neoliberalismo e o papel do governo Collor nesse processo, foi utilizada também a análise dos discursos proferidos por este durante seu mandato. Já para os capítulos 5 e 6, referentes à atuação do BNDES no período de 1983 a 1992 esteve presente também a pesquisa documental.

A hipótese principal desse trabalho é a de que, no período do governo Collor, foram aceleradas as mudanças nas ações do BNDES em direção às políticas orientadas para o mercado, possibilitando ao banco exercer papel decisivo no processo de privatização que ganhou ainda mais amplitude durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Além disso, o trabalho também tem a hipótese de que a mudança de atuação do BNDES no período em questão não foi consensual, havendo, entre os técnicos do banco, vozes dissonantes. Acredita-se também que, embora a instituição tenha autonomia para formular suas políticas, os governos são capazes de alterar ou priorizar projetos, fazendo do banco um instrumento de governo.

A relevância de estudar o caso do BNDES está na possibilidade de ajudar a esclarecer a influência das elites tecno-burocráticas no processo de decisão das políticas que serão executadas. O banco é uma importante instituição de governança que ganha

papel de destaque em diversos governos ao longo de sua trajetória. Além disso, sua análise pode elucidar o comportamento dessas elites diante de um contexto de mudança na estratégia de política econômica adotada pelo país. Ademais, o período do governo Collor, embora corresponda a um pequeno espaço temporal, corresponde a grandes mudanças na agenda pública brasileira, principalmente no campo discursivo e na introdução de um programa de privatização como prioridade de governo.

A estrutura da dissertação é composta por cinco capítulos. O primeiro capítulo intitulado “Instituições, Ideologias e Burocratas” constrói o referencial teórico utilizado nesse trabalho. Sobre a temática das instituições e do processo de sua mudança, é destacada a contribuição de Chang & Evans sobre a necessidade de um enfoque mais “culturalista” da mudança institucional. Soma-se a isso a perspectiva de Bruno Amable sobre a hierarquia institucional e a maior possibilidade de mudança nas instituições menos importantes nessa escala.

Já sobre a influência das idéias nesse processo, utilizamos o trabalho de Peter Hall sobre as perspectivas adotadas para explicar a adesão em maior ou menor grau ao ideário keynesiano, a perspectiva centrada no convencimento da qualidade das idéias, a abordagem centrada nas instituições e a ligada à formação de coalizões. Além disso, destaca-se também a contribuição de Gourevitch sobre a maior possibilidade de alteração nas coalizões políticas nos “*hard times*”.

Ao fim, destaca-se o papel dos burocratas, atores fundamentais no processo de implementação de políticas e não neutros sob a perspectiva dos ideários. Para frisar sua importância, o trabalho se vale das idéias de Peters sobre as seis condições para que os burocratas sejam capazes de influir no jogo político. Além disso, a contribuição de Schneider com sua tipologia acerca das carreiras burocráticas também é utilizada para a discussão.

Já o segundo capítulo, “Governo Collor: Definindo a Agenda Neoliberal”, concentra-se na conceituação do que compõe o receituário neoliberal. Opta-se pelos dez pontos expostos por Williamson como componentes do Consenso de Washington. Na seqüência, procura-se contextualizar o advento da ideologia neoliberal ao país e sua associação com as propostas e ações de Collor. Aborda-se ainda o modo peculiar de fazer política do presidente Collor e sua relação com os fatos que o levaram ao impeachment.

No terceiro capítulo, “O BNDES ao Longo da História” expõe-se a trajetória histórica da instituição desde sua criação até o início da década de 1980. Procura-se frisar



as características que levaram o banco a apresentar o caráter *think tank* destacado por Martins e Schneider. Além disso, observa-se os eventos que auxiliaram nesse processo como: a busca constante por novos recursos; a migração de seus investimentos para o setor privado; a luta contra a presença de uma Assessoria de Segurança e Informação no interior do banco; a busca pelo controle do PIS/ Pasep e a insatisfação com a criação do EPEA (IPEA). Fatos que possibilitaram ao BNDES desempenhar um papel importante na formulação e execução do Plano de Metas e do Segundo PND.

Já o quarto capítulo, denominado “A Integração Competitiva e as Privatizações no BNDESPAR, os Legados da Década Perdida”, enfoca o processo de retomada do aspecto *think tank* do banco, perdido no início da década de 1980. Além disso, destaca a importância da introdução da metodologia de cenários no planejamento estratégico do banco assim como o legado principal desse fato, a formulação da estratégia da Integração Competitiva. Outro ponto enfatizado é o processo que levou a administração da BNDESPAR adotar a estratégia de privatização das empresas controladas pelo banco no período.

O quinto capítulo trata da ação do BNDES durante o governo Collor. Procura-se expor os motivos que levaram à transformação do banco, antes caracterizado pelo ideário cepalino e pelos investimentos no processo de industrialização por substituição de importações a se transformar no “Banco das Privatizações”. Além disso, destaca-se o abandono da perspectiva da competitividade presente no diagnóstico da Integração Competitiva. Ao final, destacaremos as conclusões desse trabalho.

## CAPÍTULO 1 – INSTITUIÇÕES, IDEOLOGIAS E BUROCRATAS.

Muitas são as perspectivas sobre como funciona e com base em que constelação de interesses é decidida a ação estatal. Carlos Pio e Mauro Porto em “*Teoria Política Contemporânea: Segundo os Argumentos Elitistas, Pluralistas e Marxistas*” expõem três clássicas vertentes.

Segundo a corrente pluralista, o que leva os grupos sociais a tentar influenciar os decisores são os interesses de seus membros afetados pelas decisões públicas. Contudo, os indivíduos pertencentes a esses grupos são autônomos. Eles somente serão levados a agir quando a questão envolve seus interesses individuais. Além disso, podem se filiar a vários desses grupos de interesse, simultaneamente. A formação desses grupos de interesse ganha um caráter volátil na medida em que, com as alterações na agenda pública, as coalizões se reconfiguram dada a característica de multifiliação dos indivíduos. Segundo Pio & Porto:

*“Desse modelo de indivíduo, é possível sustentar que uma das características básicas dos sistemas políticos pluralistas é a intensidade moderada das interações políticas que nele se processam, devido à inexistência de desigualdades cumulativas, ou seja, de ganhadores e perdedores universais. (...) Todo cidadão é um potencial aliado e um potencial adversário de qualquer outro, de acordo com a natureza da questão política em disputa. Os grupos de interesse são, portanto, mutáveis em sua constituição e poder político e é essa volatilidade na sua constituição que torna os resultados a um só tempo incertos e reversíveis”.* (PIO & PORTO in RUA & CARVALHO, 1998: 301)

Outra vertente exposta pelos autores é a teoria das elites. Pio & Porto, observam na obra de Pareto, um dos mais expressivos representantes da teoria das elites, que todas as sociedades estão sempre divididas entre uma elite, composta pelos mais competentes indivíduos em suas atividades, e uma “não-elite”. Dentro dessa elite, há ainda uma subdivisão entre a elite governante, caracterizada por aqueles que tomam as decisões do governo e a elite não-governante.

Para que exista o equilíbrio social, é fundamental que essa elite governante seja formada por membros natos da elite e que possuam em sua personalidade características importantes para exercer o poder. Derivam-se dessa visão, dois problemas. O primeiro deles refere-se à presença, nesse grupo, de indivíduos que não possuem as qualidades para exercer o poder. Esse fato ocorre, segundo Pareto, porque alguns indivíduos chegam à elite por fatores hereditários, contatos sociais e/ou riquezas acumuladas e não por suas qualidades. O segundo problema está ligado à eficácia do processo de circulação de

elites. Pareto observa o processo pelo qual membros da elite são substituídos por indivíduos pertencentes à não-elite no poder. Nesse contexto, indivíduos com as qualidades superiores passam a integrar a não-elite ou a elite não-governante e poderiam até liderar movimentos revolucionários.

Não há, no argumento elitista, o pressuposto de imutabilidade da elite do poder. Além das questões já mencionadas, os valores que definem um indivíduo, enquanto pertencente à elite governante, se alteram. A capacidade de adaptação a essas mudanças é que vai permitir a longevidade da configuração dessas elites. Além disso, os autores dessa corrente teórica reconhecem que em uma sociedade capitalista, as interações econômicas são recursos essenciais para se exercer o poder na arena política.

Já sob a perspectiva marxista, para lembrar a célebre formulação de Marx, no Manifesto do Partido Comunista, o Estado é o comitê executivo dos interesses da burguesia. Ao contrário do argumento pluralista, em que o Estado é uma expressão da sociedade, para Marx as ações estatais refletem os interesses das classes dominantes.

Contudo, nem todos os teóricos marxistas trabalham o Estado como permanentemente dominado pelos capitalistas. Satisfeitas algumas condições, admitem a possibilidade da autonomia relativa do Estado. Portanto, suas políticas não refletiriam apenas os interesses da classe dominante.

Existem algumas hipóteses para que essa autonomia relativa ocorra. A primeira delas refere-se à teoria da abdicação ou abstenção. Nessa perspectiva, reconhece-se que a burguesia possui o poder de influenciar as decisões estatais, porém, em alguns casos, ela pode escolher não exercer essa prerrogativa por avaliar que seus interesses são melhor representados se optarem pelo distanciamento da esfera política. Outra situação é a teoria da burguesia fraca. Nessa circunstância, o Estado se torna autônomo pela debilidade da burguesia, seja por ela ser dependente do capital estrangeiro, dividida ou pouco organizada. Em ambas hipóteses, a burguesia não influencia diretamente a ação estatal, seja por opção própria ou por ausência de poder suficiente. Existe ainda a situação em que a burguesia encontra oponentes de igual força e esse conflito cria condições favoráveis para a maior independência do governo.

Outra perspectiva que se aproxima muito do argumento marxista sob o aspecto da captura do Estado pelos interesses de uma classe economicamente favorecida é a abordagem *rent-seeking*. Wilson observa sobre Stigler, membro dessa corrente teórica, o argumento de que em princípio todos são agentes maximizadores de seus próprios interesses. Sendo assim, capitalistas buscam a ampliação de seus lucros, burocratas bus-

cam o aumento de seus salários ou promoções na carreira e políticos, a maximização de seus votos. Desse modo, todos os atores são auto-interessados e agem com base nessa motivação. O Estado é objeto de captura pelos interesses privados de seus membros que buscam ampliar sua renda, ou melhor, seus interesses privados. Grupos econômicos podem convencer os políticos e os burocratas a adotarem medidas favoráveis aos seus interesses em detrimento do bem-estar coletivo.

Contudo, essas quatro vertentes teóricas, aqui expostas, muitas vezes relegam ao segundo plano, ou mesmo ignoram três aspectos fundamentais para a compreensão da ação estatal: as instituições, os burocratas e o papel das idéias nesse processo. São esses, três aspectos que serão enfocados nesse capítulo.

A primeira parte, discute as instituições e o processo de mudança a partir de um enfoque, defendido por Chang e Evans que reconhecem o papel constitutivo das instituições e a importância das visões de mundo ou ideologias para esse processo. Sendo assim, a discussão seguinte remete à influência das idéias e como estas chegam ao poder. Para tanto, são utilizadas as contribuições de Hall e de Gourevitch. Por fim, ressaltarei o papel de um ator importante no processo de mudança das idéias e das instituições, a burocracia.

## **1.1 AS INSTITUIÇÕES E O PROCESSO DE MUDANÇA**

Um ponto que muitas vezes escapa aos argumentos das correntes de pensamento antes expostas é a perspectiva institucional. Para compreender efetivamente o processo de formulação de políticas e os participantes do mesmo, é importante observarmos como são, como funcionam e como mudam as instituições. Chang e Evans definem as instituições da seguinte maneira:

*“Las instituciones son patrones sistemáticos, integrados por expectativas compartidas, presupuestos no cuestionados, normas aceptadas y rutinas de interacción, que tienen fuertes efectos en la conformación de las motivaciones y el comportamiento de grupos de actores sociales interconectados” (CHANG & EVANS, 2007: 217).*

Os mesmos autores destacam a necessidade de uma abordagem sobre as instituições a partir de três enfoques complementares, os aspectos restritivos, facilitadores e constitutivos do papel desempenhado pelas instituições. Grande parte dos autores que abordam as instituições, o fazem apenas sob o aspecto das restrições que estas impõem aos agentes envolvidos nos processos econômicos e sociais. Para um estudo menos su-

periférica das mesmas, a dimensão facilitadora deve também ser exposta. Somente conseguimos nos locomover com segurança e rapidez nas ruas quando existem regras claras para o tráfego. Os autores lembram também que praticamente todas as instituições facilitadoras impõem restrições sobre alguns tipos de comportamento. Destacar a dimensão facilitadora das instituições não implica negar seu caráter restritivo.

O terceiro aspecto destacado pelos autores refere-se ao papel constitutivo das instituições, ou seja, a capacidade destas influenciarem a cultura e os interesses daqueles que fazem parte de sua esfera de ação. Esse é um processo de “mão dupla” em que as instituições são moldadas pelos interesses, pelo processo histórico e, como veremos, pelas visões de mundo dos indivíduos, ao mesmo tempo em que influenciam e modificam esses fatores. Um exemplo destacado por Chang e Evans desse enfoque é a criação da Organização Mundial de Comércio. Esta é construída pelos agentes mais avançados do capital internacional visando obter um meio institucional politicamente eficaz e menos custoso para a abertura internacional. Por outro lado, o surgimento da OMC e sua característica de que cada nação possui um voto, influenciou na mudança do movimento sindical norte americano que passou a adotar uma estratégia mais internacionalista, fortalecendo seus laços com os movimentos operários do terceiro mundo visando à construção de uma coalizão mais forte. A OMC, nesse sentido, ajudou a mudar a atenção dos movimentos operários das políticas domésticas para o cenário global. (CHANG & EVANS, 2007: 262).

Pensando sobre o que provoca a mudança institucional, os autores percebem na literatura duas correntes distintas. Uma enfoca o papel da eficiência das instituições e a *path dependence* enquanto fatores explicativos do processo. A outra perspectiva, característica da economia neoclássica, destaca a influência dos interesses enquanto responsáveis pela mudança institucional.

As aproximações do tema da mudança institucional a partir da perspectiva da influência podem ser divididas em três correntes segundo os autores. A primeira delas defende que as instituições surgem quando os mecanismos de mercado fracassam em efetuar todas as transações que melhorariam a eficiência de um sistema econômico. As instituições visam diminuir os custos de transação e aumentar a eficiência econômica. Nesse sentido, a mudança institucional ocorre sempre visando à maior eficiência. Contudo, existem muitos exemplos de instituições ineficientes, que não são úteis ao interesse de ninguém e ainda assim continuam a existir. Para vencer esse problema, alguns autores adotam a idéia de que essas instituições estão passando por um processo evolu-

tivo e que, a longo prazo, podem atingir o nível ótimo de eficiência. Chang & Evans chamam atenção para o fato de que as instituições são difíceis de mudar e essas ocorrem em velocidade inferior às mudanças ao redor. Sendo assim, não se pode presumir que as instituições mudam sempre na direção ótima.

Outra corrente baseada na eficiência, reconhece o papel da dependência da trajetória. Nessa perspectiva, admite-se que nem todas as mudanças institucionais melhoram a eficiência e que, nem mesmo a longo prazo, os níveis ótimos serão necessariamente atingidos. Existe nesse caso, uma dependência da trajetória. Assim, algumas instituições são preferidas sobre outras devido a características históricas irreversíveis. O problema desse enfoque é o diminuto espaço para a ação humana, na medida em que as crenças das pessoas não têm um peso específico.

A última corrente, a partir do enfoque da eficiência, reconhece o papel da cultura no processo. Sendo os indivíduos portadores de uma racionalidade limitada, as instituições tornam o mundo mais inteligível para estes. Desse modo, a racionalidade limitada faz com que operemos por um modelo intelectual de mundo que pode não corresponder exatamente à realidade. A partir dessas visões de mundo ou ideologias, os atores podem preferir uma instituição em detrimento de outra, ainda que esta seja menos eficiente objetivamente. Mas nesse enfoque, a eficiência em questão ganha um caráter de subjetividade, visto que é baseada nas visões de mundo dos agentes.

Ao observar os enfoques baseados na perspectiva do interesse, os autores também reconhecem três correntes. A primeira delas, a da economia política neoclássica, percebe as instituições a serviço dos interesses particulares de grupos organizados politicamente. Desse modo, a mudança institucional ocorre na direção conveniente a esses grupos. Nesse enfoque, os interesses não se encontram socialmente estruturados, mas são construídos exogenamente, no nível individual. A mudança institucional torna-se mais maleável na medida em que basta que um grupo com poder político relevante apóie a mudança.

Outra versão do enfoque baseado nos interesses reconhece que os interesses são social e politicamente estruturados pelas instituições existentes. Nesse caso, a mudança institucional torna-se mais difícil, visto que para que ocorra é preciso que haja uma alteração no equilíbrio de poder dos interesses existentes para que se deflagre um processo de mudança institucional.

A última corrente abordada por Chang e Evans refere-se ao enfoque baseado nos interesses estruturados culturalmente. Nessa visão, os interesses objetivos não podem

ser entendidos de forma independente da compreensão dos atores. Nas palavras dos autores:

*“Visto así, los pronentes de este enfoque no ven el proyecto de cambio institucional simplemente como un ‘proyecto material’, sino también como un ‘proyecto cultural’, en el sentido de que los cambios en las instituciones exigen (o, cuando menos, facilitan) cambios en la ‘visión del mundo’ de los agente involucrados. Una vez que reconocemos la posibilidad de la ‘manipulación cultural’, el papel de la agencia humana se hace mucho más importante que em cualquier otra versión de las teorías del cambio institucional que hemos explicado, puesto que son necesariamente las personas como agentes del cambio quienes interpretan el mundo (aunque sea bajo la influencia de las instituciones existentes) y desarrollan discursos que justifican las visiones del mundo concretas que mantienen”.*(CHANG & EVANS, 2007: 232)

Chang & Evans, porém, defendem que tanto as aproximações a partir da idéia de eficiência como as baseadas no interesse, são insuficientes, embora tenham o seu valor, para explicar o processo. É necessário, segundo eles, um enfoque que reconheça o papel constitutivo das instituições e a influência da cultura e das idéias na mudança institucional. Nas suas palavras:

*“En lugar de ello, defenderíamos lo que llamamos una perspectiva más ‘culturalista’ (o tal vez gramsciana) en la que el cambio institucional depende de una combinación de proyectos culturales e ideológicos, basados en intereses particulares (en los que las visiones del mundo pueden conformar los intereses y viceversa). En términos simples, cambiar las instituciones requiere cambiar las visiones del mundo que inevitablemente se encuentran detrás de las estructuras institucionales”.* (CHANG & EVANS, 2007: 219)

No limite dessa visão, se as instituições modificam as visões de mundo e as visões de mundo modificam as instituições, corre-se o perigo de chegarmos a um sistema estável em que não exista mais a mudança. Contudo, os autores destacam que o processo de construção e mudança das instituições gera tensões e contradições que levam à mudança, assim como impactos exógenos (como crises econômicas<sup>1</sup>) podem redirecionar esses processos.

Sobre o tema das mudanças institucionais, Bruno Amable, em “*A Diversidade do Moderno Capitalismo*”, ressalta dois aspectos importantes, a complementaridade e a hierarquia institucional. Sobre a primeira, o autor argumenta que as instituições têm seu funcionamento, ou eficiência, condicionadas à presença e à interação com outras instituições. Desse modo, uma instituição pode auxiliar ou prejudicar o desempenho de outra instituição.

---

<sup>1</sup> Esse tema será abordado mais adiante com a discussão de Peter Gourevitch em *Politics in Hard Times* (1986).

Já sobre a temática da hierarquia institucional, Amable observa que as coalizões políticas têm preferências por instituições que consideram importantes para os setores que as integram. Assim as coalizões concentram esforços para impedir ou mudar o desenho institucional daquelas instituições preferenciais de sua coalizão. Portanto, tornam-se mais prováveis as mudanças institucionais em áreas hierarquicamente inferiores nas preferências da coalizão de sustentação governamental, visto que são empenhados menores esforços em sua conservação. (AMABLE, 2003).

Desse modo, muitos são os arranjos institucionais possíveis, assim como são diversas as possibilidades para que ocorram mudanças nos mesmos. Não há um desenho institucional único, e sua eficiência depende da trajetória histórica, da visão de mundo dos indivíduos e das outras instituições complementares. Sobre a diversidade institucional Dani Rodrik afirma:

*“A questão da diversidade institucional tem, na verdade, uma implicação mais fundamental. Os acertos institucionais hoje vigentes, por variados que sejam, constituem, eles próprios, um subgrupo da série completa de possibilidades institucionais potenciais. (...) Não há porque supor que as sociedades modernas já lograram exaurir todas as variações institucionais úteis, capazes de substanciar economias sadias e vibrantes.” (RODRIK, 2002: 62).*

## **1.2 A INFLUÊNCIA DAS IDÉIAS**

Além das instituições, existe outro fator que possui grande influência no modo como se tomam as decisões estatais, as ideologias. Peter Hall (1989) chama a atenção para três perspectivas explicativas para a aceitação das idéias econômicas trabalhando o crescimento do keynesianismo em seu livro *“The Political Power of Economic Ideas”*.

A primeira dessas perspectivas é a abordagem centrada no papel dos economistas. Essa visão carrega consigo implicitamente uma sobrevalorização do papel dos economistas no processo de formulação das políticas. A ascensão das idéias de Keynes seria explicada pela sua qualidade, na medida em que gradualmente os economistas vão se convencendo do potencial explicativo desse pensamento. Tendo essa categoria grande influência no processo político, passam a trazer o ideário keynesiano para as escolhas políticas.

Outra perspectiva é a abordagem centrada no Estado. Nessa, a receptividade e a implementação do ideário keynesiano é influenciada pela configuração institucional de um país e sua experiência histórica com políticas semelhantes. Essa visão fornece um mecanismo importante para explicar a variação do modo como foi aceito o keynesia-



nismo em vários países. A configuração institucional e a *path dependence* são peças-chaves do processo de aceitação de um novo ideário. Contudo, nessa abordagem a contribuição dos líderes políticos fica reduzida, considerando a força e dificuldade para a mudança das instituições.

A última das perspectivas trabalhadas por Hall concentra-se na importância das coalizões. Sob essa ótica, a esfera política passa a ser valorizada. A capacidade dos políticos de formar coalizões para sustentar e defender suas idéias é que definirá a chegada ou não do keynesianismo a diversas nações juntamente com as preferências dos grupos que influenciam o processo decisório. (HALL, 1989).

Fica claro que as três perspectivas podem e devem ser articuladas, de modo a propiciar uma explicação que capte a influência de cada um desses fatores para a ascensão ou não do keynesianismo nos diversos países.

Peter Gourevitch chama atenção para a importância das coalizões enquanto fator explicativo para os diferentes efeitos das idéias de Keynes entre as nações. Porém, o autor reconhece não ser este o único fator relacionado ao fenômeno. As interações entre os grupos que formam as coalizões não se dão diretamente, mas em um ambiente institucional que influencia essas interações bem como seus resultados. Além disso, há o papel da burocracia que também é relevante nesse contexto, visto que este grupo está intimamente ligado ao processo de implementação das políticas. Ademais, o contexto internacional gera estímulos externos que podem ser decisivos para mudanças nas coalizões existentes.

O momento histórico também exerce grande influência nessa discussão. Para Gourevitch, os tempos de prosperidade favorecem a manutenção das políticas já em andamento. Já durante os “*hard times*”, podemos observar importantes mudanças políticas. Ao fim da década de setenta, observamos grandes mudanças nas escolhas políticas vigentes nas diversas nações. A chegada de Thatcher ao poder no Reino Unido ou mesmo os sociais democratas sendo derrotados na Suécia, são exemplos dessas mudanças que se tornam possíveis nos tempos difíceis. Uma mudança no ideário dominante presente nas ações estatais é facilitada em um momento de fragilidade, favorecendo a modificação das estruturas dominantes até então (GOUREVITCH, 1986). O fim da era desenvolvimentista e a chegada do ideário neoliberal ao Estado Brasileiro talvez seja o retrato mais fiel desse processo.

Quando discutimos o tema da ideologia, devemos tomar a precaução de identificar precisamente a qual conceito se refere. Tal fato se deve à diversidade de significados

que a palavra recebeu, ao longo da história, por vários pensadores. Terry Eagleton em seu livro *“Ideologia”* cita grande número dessas definições, entre elas: um corpo de idéias característico de uma determinada classe ou grupo; idéias que ajudam a legitimar o poder dominante; idéias falsas que ajudam a legitimar o poder dominante; conjuntura de discurso e poder; comunicação sistematicamente distorcida (EAGLETON, 1997). Desse modo, muitas dessas visões tornam-se excludentes e podem fazer com que a interpretação seja dúbia. Posto isso, a definição que utilizo ao referir ao conceito de ideologia adota uma perspectiva mais ampla. Adoto o conceito proposto por Martin Seliger, em suas palavras:

*“conjunto de idéias pelas quais os homens [sic] postulam, explicam e justificam os fins e os meios da ação social organizada, e especialmente da ação política, qualquer que seja o objetivo dessa ação, se preservar, corrigir, extirpar ou reconstruir uma certa ordem social”*(SELIGER apud EAGLETON, 1997: 20).

Essa definição evita circunscrever as ideologias apenas aos setores dominantes da sociedade, e não faz referência também à veracidade ou não dessas idéias. A vertente que adota o termo a partir da idéia de falsa consciência da realidade ou ilusão é rejeitada nessa perspectiva sobre o conceito.

### **1.3 O PAPEL DOS BUROCRATAS**

Já sobre o papel da burocracia no processo decisório é importante frisar que esta não é composta por agentes neutros e sim indivíduos dotados de interesses próprios e capazes de mobilizar capital político para influir no processo decisório. Além disso, esses atores têm concepções próprias sobre as políticas governamentais.

*“Diversamente do que poderia se supor, fica claro que não se trata de agentes neutros, mas sim dotados de interesses próprios, que tentam maximizar; além disso, são atores capazes de mobilizar recursos políticos, como informação e apoio de grupos de interesse da sociedade; são dotados, também, de capacidade para desenvolver concepções próprias sobre as políticas governamentais e sobre o seu próprio papel no jogo político, independentemente de considerações de natureza estritamente técnica; por fim, trata-se de atores capazes de competir com os políticos não apenas visando a decisões favoráveis às suas propostas quanto a políticas específicas, mas até mesmo pelo controle do processo político”.* (RUA & AGUIAR, 1995: 236).

Evans destaca em seu livro *Autonomia e Parceria* a necessidade de que as elites burocráticas tenham não só a autonomia, nos moldes weberianos, necessária para a tomada de suas decisões, mas mantenham uma inserção na sociedade. A princípio, essas características podem parecer antagônicas. Contudo o autor é convincente em mostrar

que sua combinação é fundamental para muitas trajetórias bem sucedidas de desenvolvimento. A seleção meritocrática dos cargos associada à perspectiva de uma carreira torna possível o surgimento de um corporativismo entre os quadros estatais. Porém, isso não impede que o comportamento guiado por interesses individuais prevaleça no âmbito estatal. Do mesmo modo, uma burocracia com fortes elos com a sociedade pode estar associada à captura do Estado. Porém, a combinação de ambos, em alguns casos, permite que os quadros estatais sejam altamente qualificados e atuem em prol dos interesses coletivos, sendo sensíveis às demandas da sociedade mantendo a autonomia para a execução de suas ações. O formato adequado para isso, varia, segundo Evans, de acordo com a sociedade e a trajetória histórica do país em questão. (EVANS, 2004).

Em seu artigo “*The Problem of Bureaucratic Government*”, Peters questiona concepção de uma burocracia dotada de neutralidade e obediência tal como o tipo ideal traçado por Weber, e, além disso, traz valiosas contribuições sobre o comportamento e papel político desse segmento. Valendo-se das contribuições de Rose (1974), o autor enumera as condições para que um grupo seja capaz de influenciar as decisões governamentais. (PETERS, 1981)

A primeira das seis condições, refere-se à capacidade de formular intenções políticas. Nessa, a burocracia se mostra não só capaz de formular seus próprios projetos políticos através de sua visão de mundo, mas também de criar empecilhos para que projetos contrários a seus interesses sejam executados.

Já a segunda, remete à capacidade do ator de ajustar suas intenções a procedimentos já estabelecidos. Nesse caso, vale salientar que o ator em questão detém o controle dos meios de implementação da política governamental. Rua & Aguiar destacam o desafio presente nesse tema para a burocracia. Em suas palavras:

*“Este aspecto introduz um desafio à capacidade da burocracia para assumir funções governativas. Por um lado, para exercer a liderança, deverá advogar inovações políticas, propondo mudanças usualmente defendidas por políticos. Por outro, a preservação dos procedimentos estabelecidos parece ser sua disposição natural e um dos seus principais recursos de poder”. (RUA & AGUIAR, 1995: 239)*

Outro aspecto importante elencado por Peters é a necessidade de que os atores tenham a possibilidade de competir para o preenchimento dos cargos governamentais. Ainda que a burocracia se caracterize pela seleção que obedece geralmente a critérios meritocráticos e não eleitorais, os funcionários públicos ainda disputam a alocação de recursos governamentais. Esse fato pode levar à formação de alianças entre as agências e setores da sociedade contribuindo para um processo decisório mais democrático.

O quarto pré-requisito é a possibilidade de ocupação de posições estratégicas no governo. Além da abundância de quadros, a burocracia leva vantagem sob esse aspecto pelo conhecimento da máquina estatal e sua condição de indispensável ao processo de implementação de políticas.

Já o quinto remete à necessidade de possuir qualificação e capacidade para o comando. Novamente o conhecimento da máquina governamental é chave da burocracia para atender a este pré-requisito.

O último aspecto refere-se ao poder de controlar a implementação das decisões governamentais. Este elemento está ligado à capacidade de transformar as decisões em políticas efetivas, sem grandes distorções mediante a pressão de outros agentes, sejam eles públicos ou privados. Para Peters, quanto mais distante estiver o setor responsável pela implementação do centro organizacional, maiores serão as pressões sofridas no momento da execução da política. Uma burocracia próxima ao centro decisório é chave para esse processo.

Além disso, o que diferencia os políticos dos burocratas? Os políticos têm suas carreiras vinculadas a mandatos conquistados pelo voto. Justamente por isso, esses indivíduos, além da ambição de buscar cargos em níveis maiores de poder, têm a necessidade de mostrar realizações de curto prazo para a garantia de seus mandatos. Já os burocratas de carreira não se encontram subordinados à competição eleitoral e têm suas trajetórias vinculadas à máquina estatal de forma contínua, o que lhes permite formular ações e avaliações de longo prazo. (RUA & AGUIAR, 1995).

Schneider, em sua obra *“Burocracia pública e política industrial no Brasil”*, também chama atenção para a importância das carreiras na compreensão da atuação dos burocratas no processo político. Em suas palavras:

*“Eles não são motivados unicamente por interesses materiais imediatos, objetivos organizacionais, ou ideologia. Seguem carreiras. A sua posição com relação a uma determinada política depende menos de onde se sentam no momento do que de onde vieram e para onde vão. As carreiras moldam as preferências de duas maneiras. Primeiro, a personalidade e a socialização afetam a escolha inicial de carreira de um burocrata, que internaliza os valores de sua carreira através da socialização profissional. Segundo, eles aprendem desde cedo quais os tipos de comportamento que levam a promoções na carreira. As carreiras condicionam preferências internamente (através da socialização) e externamente (através dos sinais que os superiores mandam àqueles que querem avançar).”* (SCHNEIDER, 1994:29)

Reconhecendo a importância das carreiras para a explicação do comportamento dos burocratas, Schneider formula quatro tipos ideais de carreiras na burocracia a partir

da observação do Estado brasileiro. Essa diferenciação permite compreender as motivações que cada um desses segmentos leva em conta ao executar suas ações.

O primeiro tipo de carreira é a militar. Durante o regime militar, a contribuição desses para a administração pública foi dotá-la de uma visão estratégica e de longo alcance do Brasil. Além disso, sua ideologia caracterizada pelo nacionalismo, a contrainsurgência, desenvolvimentismo e o sonho de tornar o Brasil uma superpotência também se fazem presentes no interior da administração pública brasileira.

Outra carreira, mais numerosa que a militar embora com menor influência sobre os rumos econômicos do país, são os técnicos. Esses são indivíduos com diplomas universitários em áreas específicas do conhecimento e têm como característica a racionalidade econômica e técnica, a universalidade de procedimentos e a lealdade organizacional.

Outro tipo ideal criado por Schneider é a carreira política. Políticos que apóiam o regime militar são ocasionalmente convidados a fazerem parte dos altos escalões burocráticos. Em geral, esses indivíduos não possuem lealdade organizacional e traçam suas carreiras buscando realizações a curto prazo, fato esse gerado a partir da necessidade de mostrar resultados para seus eleitores e para aqueles que garantiram sua nomeação.

O último segmento observado pelo autor é o técnico-político. Membros do corpo técnico, mas dotados de capacidade de articulação política, esses indivíduos exercem um papel mediador sobre conflitos entre os argumentos de ordem técnica e os de ordem política. Por compreenderem “os dois lados da moeda” esses são capazes de amenizar os conflitos e centralizar o poder disperso em torno de uma política de seu interesse (SCHNEIDER, 1994).

Desconsiderada a carreira militar, que ao fim da ditadura tornou sua presença escassa nos quadros da burocracia estatal, os outros três tipos ideais (técnico, político e técnico político) ainda são importantes para captar e explicar distinções de comportamentos dos indivíduos presentes no interior do governo.

Outro ponto que merece destaque é o modo pelo qual farei referência à burocracia ao longo da dissertação. Schneider (1994) destaca que termos como *Burguesia estatal*, *capitalistas estatais*, podem remeter a uma idéia de coesão ou mesmo a um segmento meramente ligado a apropriação da mais-valia em um sistema capitalista. Portanto, assim como o autor, utilizarei expressões como *gerentes estatais*, *administradores*, *funcionários* ou *burocratas*. Além disso, é preciso mencionar que ao me referir aos buro-

cratas, utilizarei preferencialmente o plural, visto que não se trata de uma classe coesa, e muitas vezes encontram-se competindo entre si no ambiente político. Não se trata de uma burocracia, mas de várias, que diferem em idéias, qualificação e carreiras.

Além disso, cabe aqui um destaque sobre a escolha do termo “burocratas”. Para o senso comum, muitas vezes essa expressão é associada à idéia negativa de ineficiência. Porém, nesse trabalho, seu uso está relacionado apenas ao conceito da ciência política, trabalhado por Schneider e Peters.

## **CAPÍTULO 2 – GOVERNO COLLOR: DEFININDO A AGENDA NEO-LIBERAL**

Depois de exposto o referencial teórico utilizado nessa dissertação, é fundamental observar o contexto histórico da transição da ideologia desenvolvimentista em direção ao ideário Neoliberal assim como a chegada de Fernando Collor à presidência. Trata-se da análise do quadro político nacional durante o recorte temporal dessa dissertação, para o estudo do BNDES.

A primeira parte desse capítulo dedica-se à discussão e definição da agenda neoliberal a partir do conceito de Consenso de Washington desenvolvido por Williamson. Na seqüência, o enfoque passa para a chegada das idéias neoliberais ao Brasil, destacando principalmente as eleições presidenciais de 1989 enquanto um momento chave para a ascensão deste ideário ao governo. Posteriormente, os esforços se concentram na identificação da agenda neoliberal nos discursos e ações executadas durante o governo em questão. Afinal, em que sentido se pode caracterizar o governo Collor como neoliberal? No último ponto abordado pelo capítulo, a discussão toca as características do presidente que influíram decisivamente para que as reformas neoliberais ficassem incompletas devido à interrupção do seu mandato com o *impeachment*.

### **2.1 O CONSENSO DE WASHINGTON E A AGENDA NEOLIBERAL**

John Williamson contribui para a discussão efetiva acerca do tema do neoliberalismo com a referência à agenda de reformas designadas como Consenso de Washington. Este se refere a um acordo tácito quanto a um receituário de medidas a serem adotadas pelos países em face da globalização (WILLIAMSON, 1992). *A priori* para continuar a receber crédito internacional, os países deveriam adequar suas instituições às medidas indicadas principalmente pelo FMI, Banco Mundial e pelo governo dos Estados Unidos.

O primeiro item da lista remete à disciplina fiscal. Os déficits orçamentários devem ser reduzidos de maneira a serem financiados sem a utilização do imposto inflacionário. Em geral, tal medida associa-se a um dado superávit primário.

O segundo ponto elenca as prioridades dos gastos públicos. Estes devem ser direcionados para áreas com alto retorno econômico e capacidade de melhora na distribuição de renda (saúde, educação e infra-estrutura).

Soma-se a esses a idéia de reforma fiscal, ou seja, um aumento na base tributária e o corte de taxas e impostos visando estimular os investimentos acompanhados de uma melhoria do controle sobre os mesmos.

A liberalização do financiamento também faz parte dessa agenda. Esta tem como objetivo uma taxa de juros determinada pelo mercado e o fim de juros privilegiados para determinados setores.

Além disso, a taxa de câmbio deve ser unificada e fixada em um nível competitivo de modo a induzir o crescimento de exportações não-tradicionais.

O sexto fator está ligado à liberalização do comércio, ou seja, remoção de barreiras tarifárias e não tarifárias, que devem ser reduzidas a um baixo percentual.

A idéia de investimento externo direto também é incluída nesse pacote. As firmas estrangeiras devem competir em pé de igualdade com as nacionais.

As privatizações das empresas estatais devem ser executadas, porém estas devem afetar apenas os setores competitivos. Os monopólios naturais devem ser preservados.

Desregulamentação deve estar em pauta do mesmo modo. Os países devem extinguir as regulamentações que impedem a entrada de novas firmas ou que restrinjam a competição.

O último ponto trabalhado por Williamson está ligado aos direitos de propriedade que devem ser resguardados pelo sistema judiciário sem custos excessivos.

Além desses pontos, Williamson chama atenção para outras três contribuições de Fischer a demarcação do ideário que compõe o Consenso de Washington: agricultura, intervenção direcionada para assistência aos pobres e reforma administrativa nas empresas estatais não privatizadas incluindo arrochos orçamentários (WILLIAMSON, 1992)<sup>2</sup>.

Bresser Pereira contribui para essa discussão alertando para um segundo Consenso de Washington. Este estaria relacionado à estratégia de desenvolvimento indicada pelo FMI e as outras instituições participantes do Consenso. Os países deveriam se desenvolver com o auxílio de poupança externa. Para o autor essa indicação foi aceita de forma acrítica e posteriormente se revelou uma estratégia de subdesenvolvimento. Assim, o segundo consenso é uma dimensão internacional do primeiro. O primeiro traba-

---

<sup>2</sup> Kuczynski & Williamson em um livro organizado por eles (*Depois do Consenso de Washington. Retomando o crescimento e a reforma na América Latina*) expõem as razões para o fracasso do Consenso de Washington para trazer o crescimento da América Latina. Entre os motivos destacam a sucessão de crises que enfrentaram esses países e a utilização de políticas voltadas apenas para o crescimento econômico, deixando de lado o tema da equidade. Além disso, ressaltam a incompletude das reformas, frisando principalmente a falta de uma flexibilização do mercado de trabalho.



lha as medidas internas que o país deve adotar para ajustar e estabilizar sua economia, enquanto o segundo desenvolve a medida para alcançar o crescimento e o desenvolvimento. O enunciado do segundo consenso é o seguinte:

*“Nós entendemos que vocês não tem mais recursos para financiar seu desenvolvimento, mas não se preocupem, façam o ajuste fiscal e as reformas, que nós financiaremos seu desenvolvimento com poupança externa, se possível com investimentos diretos (BRESSER PEREIRA, 2003:17)”*

A primeira parte do enunciado referente à ausência de recursos, para Bresser-Pereira é falsa argumentando que, embora o país não tenha recursos para financiar totalmente seu desenvolvimento, existe a possibilidade do Brasil, uma nação que já realizou sua acumulação primitiva e a revolução capitalista, canalizar por meio do Estado e da classe empresarial poupanças internas para o investimento. Já o segundo termo está relacionado à aceitação e adequação ao primeiro consenso que, segundo ele, embora possa ser razoável, pode se tornar prejudicial a alguns países. O terceiro remete à adesão ao segundo consenso, este faz com que os países em desenvolvimento, já endividados, utilizem os recursos para financiar o déficit em conta corrente e assim aumentar o consumo e não para investimentos que possibilitariam uma superação do *status* de subdesenvolvido (BRESSER-PEREIRA, 2003:18).

Sendo assim, podemos enumerar entre as principais medidas adotadas pelo pensamento neoliberal:

- A valorização da esfera privada em detrimento da esfera pública;
- A desestatização da economia por meio de privatizações;
- Capital nacional competindo em igualdade de condições com os investimentos estrangeiros;
- Abandono da busca pelo Estado de Bem-Estar Social, visto ser este ineficaz e ineficiente, além de induzir a um modo de agir dos indivíduos que não valoriza o esforço e o mérito pessoal;
- Desregulamentação e desregulação do mercado financeiro, das relações de trabalho e da produção;
- Valorização do livre-mercado enquanto um instrumento eficiente na ampliação de riquezas e de produtividade e como único mecanismo possível para a chegada dos produtos e serviços aos seus preços reais;

- Defesa da democracia enquanto agente possibilitadora de maior liberdade individual e de mercado;
- Supervalorização do sistema jurídico enquanto mecanismo de defesa dos direitos individuais. (FONSECA, 2005)

Quanto à concepção da ação estatal defendida pela agenda neoliberal podemos apontar para o pensamento de que o Estado interventor é produtor de uma série de crises sejam elas fiscais, burocráticas, ou de produtividade. Posto isso, é fundamental a reforma estatal orientada para o mercado com redução de impostos e diminuição dos gastos públicos. É papel dos governos apenas garantir a ordem, a paz, a propriedade privada e o livre-mercado. Soma-se a essas garantias fundamentais, o papel de “desregulamentar, desregular e flexibilizar os mercados (financeiro, produtivo e de trabalho)” (FONSECA, 2005: 61).

## **2.2 AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1989 E A CONFIGURAÇÃO DA AGENDA NEOLIBERAL NO BRASIL.**

Como já foi exposto no capítulo anterior, Peter Gourevitch, em sua obra *“Politics in hard times”* mostra como os tempos de crise podem favorecer mudanças políticas. O processo de chegada do ideário Neoliberal no Brasil guarda grande afinidade com essa interpretação. Há um desgaste gradual da ideologia desenvolvimentista que leva à ascensão de outras alternativas políticas para o país. Sendo assim, faz-se necessária uma breve exposição dessa crise.

A primeira crise do petróleo, em 1973, anuncia o fim do Milagre Econômico. No ano seguinte, Geisel assume o poder com o discurso de iniciar o processo de distensão do regime militar. Esse processo associado às medidas autoritárias realizadas pelo presidente que ficaram conhecidas como “Pacote de Abril” geram a ruptura do acordo entre a burguesia e os militares. Essa idéia ganha maiores contornos durante o início da década de 80. Com a chamada “década perdida”, segue uma crise relacionada ao caráter econômico (o país não consegue repetir os mesmos índices positivos de outrora) e a própria questão política relativa ao modelo autoritário de Estado (pressões oriundas de diversos setores sociais reivindicando a volta ao regime democrático). A moratória do México em 1982 gera no mercado uma séria desconfiança que reflete uma crise de crédito em todo mundo. Soma-se a isso o segundo choque do petróleo ocorrido em 1979 e a recessão dos países desenvolvidos (BARRETO, 2000: 86). O Estado desenvolvimen-

tista brasileiro era vítima, nesse momento, de um grave choque externo que abala todas as economias em desenvolvimento. Adiciona-se a esse contexto internacional, a inflação galopante que seguia incontrolada no país. Todos esses fatores levaram o regime militar e, de certo modo, toda a ideologia desenvolvimentista a uma forte crise. Além dessa questão de caráter econômico havia também o clamor popular por uma maior participação política, na medida em que essa se encontrava sufocada pelo autoritarismo militar. O movimento das “Diretas Já” é o maior expoente dos movimentos sociais insatisfeitos com o regime autoritário.

O governo Sarney representa o fim do processo de transição entre o autoritarismo e a democracia. Há um movimento em seu mandato de abrir espaço para uma maior participação política das classes populares, derrubando o centralismo característico do Estado varguista, que foi reforçado pelos militares. Tal processo culmina na promulgação de Constituição de 1988 que representa, nesse sentido, o arcabouço legal para um projeto de desenvolvimentismo democratizado com restrições ao capital estrangeiro, maior espaço para as empresas estatais desempenharem suas atividades e manutenção da relação de controle do Estado sobre o mercado. Porém, a elite política fracassa em articular uma nova coalizão que pudesse sustentar esse novo projeto ideológico. Associa-se a esse fato a derrota do governo na tentativa frustrada de controlar a inflação (SALLUM JR., 2003) e o fracasso do Plano Cruzado, muito associado ao populismo econômico executado pelo governo Sarney.

Assim chegamos a 1989, quando ocorre a primeira eleição presidencial desde 1960, quando Jânio Quadros chegou ao poder. Mais de 80% dos eleitores nunca tinham votado para presidente. Além disso, o país vivia uma forte demanda por democracia. Prova desse fato foi a grande participação popular no processo. Tratava-se de uma conquista, de um evento único para muitos brasileiros.(FIGUEIREDO, 2009)<sup>3</sup>

Do outro lado, o sistema partidário responde a esse momento, com 22 postulantes ao mandato. Entre os principais envolvidos nessa disputa podemos citar Fernando Collor (PRN), Lula (PT), Brizola (PDT), Mário Covas (PSDB), Guilherme Afif Domingues (PL), Paulo Maluf (PDS), Aureliano Chaves (PFL) e Ulysses Guimarães (PMDB).

A primeira pesquisa eleitoral realizada pelo Datafolha divulgada em abril de 1989, mostrava quatro postulantes de fato à cadeira presidencial. Collor aparecia com 17% das intenções de voto, Brizola com 15%, Lula com 14% e Covas com 6%. Dois

---

<sup>3</sup> FIGUEIREDO, Marcus. Entrevista concedida ao jornal O Globo, disponível no site <http://oglobo.globo.com/pais/eleicoes1989/>

meses mais tarde, o ex-governador de Alagoas, dispara nas pesquisas, com 42% do eleitorado. Além disso, Collor conseguiu somar à sua campanha uma parcela do PFL, que discordava da escolha de Aureliano Chaves como seu candidato. Os outros candidatos patinavam nas pesquisas, Brizola possuía 11%, Lula 7% e Covas somente 4 %.

Com o início do horário eleitoral, em meados de Setembro, aparece no cenário um candidato que até então não detinha percentual relevante do eleitorado, Guilherme Afif Domingues. Sua ascensão (6% dos eleitores em pesquisa realizada em Outubro) coincide com o início de queda de Collor (26%). Porém, Afif Domingues passa a ser alvo de ataques dos outros postulantes e sua candidatura não decola. A disputa pela vaga no segundo turno fica mesmo entre Lula (15%), Brizola (14%) e Covas (9%).

Outro ponto importante a destacar, é a incapacidade do candidato governista de conquistar o eleitorado. O sentimento de insatisfação com o governo de José Sarney e a demanda por mudança foram as grandes barreiras para Ulysses Guimarães. Além disso, parte do PMDB apoiava outros candidatos, entre eles, a candidatura de última hora de Silvio Santos. O empresário e apresentador chegou até a gravar programas eleitorais explicando aos eleitores como deveriam votar, visto que seu nome não estaria na cédula, mas sim o de Armando Correa (PMB) que renunciou a sua candidatura em favor do “homem do baú”. Porém, no dia 8 de novembro, uma semana antes do primeiro turno, o TSE impugnou a candidatura de Silvio Santos. A justificativa foi a de que o partido não havia realizado convenções em pelo menos nove estados da federação.

No dia 15 de novembro foi realizado o primeiro turno das eleições presidenciais. O resultado mostra uma disputa voto a voto entre Lula (16,08% dos votos válidos) e Brizola (15,45%) pela outra vaga no segundo turno. Para Marcus Figueiredo, essa pequena margem pode ser explicada por um detalhe, a maior capacidade de mobilização dos militantes do PT no dia da eleição<sup>4</sup>(FIGUEIREDO, 2009).

Eli Diniz mostra como as eleições de 1989 ganham um caráter plebiscitário em que a população dizia “não” à situação do país e caracterizava a rejeição do *status quo*. Os candidatos que chegam ao segundo turno representam o embate entre dois novos projetos para o país, Lula com a proposta de desenvolvimento com reforma social e Collor com a proposta de primazia do mercado. O medo das mudanças prometidas por Lula fez com que os empresários apoiassem Collor, embora esse fosse hábil em negar esse apoio. Collor procurou caracterizar-se enquanto o candidato anti-*establishment*, com

---

<sup>4</sup> FIGUEIREDO, Marcus. Entrevista concedida ao jornal O Globo, disponível no site <http://oglobo.globo.com/pais/eleicoes1989/>

um discurso de caça aos marajás, combate à corrupção e independente de qualquer força política comprometida com o *status quo*. (DINIZ, 1997: 133) Esse caráter plebiscitário torna-se ainda mais perceptível com a observação do resultado do primeiro turno:

TABELA 1 – RESULTADO DO 1º TURNO DAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1989

<b>Nome do Candidato (Partido)</b>	<b>Percentual de votos</b>
Fernando Collor (PRN)	28,52%
Lula (PT)	16,08%
Brizola (PDT)	15,45%
Mário Covas (PSDB)	10,78%
Paulo Maluf (PDS)	8,28%
Afif Domingues (PL)	4,53%
Ulysses Guimarães (PMDB)	4,43%
Outros Candidatos	5,93%
Branco	1,60%
Nulos	4,40%

**Fonte:**

[http://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%A3o\\_presidencial\\_brasileira\\_de\\_1989](http://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%A3o_presidencial_brasileira_de_1989)

Podemos perceber o desejo de mudança da população expresso a partir do voto. O candidato governista (Ulysses Guimarães) obteve apenas 4,43% dos votos. Aureliano Chaves, Ministro das Minas e Energia durante o governo Sarney, somente 0,83%. Os quatro primeiros colocados representavam projetos de mudança bem claros ao país.

O discurso de Collor buscava caracterizá-lo como um candidato de ruptura, na medida em que propunha o combate à corrupção, a rejeição do Estado paternalista, o distanciamento dos políticos tradicionais e a “caça aos marajás”. Seu marketing associava-o à imagem de uma nova era, enquanto o de Lula caracterizava-o como um trabalhador, oriundo das classes populares da sociedade.

No segundo turno, Lula recebe o apoio de Brizola e Covas, além de diversos governadores do PMDB. Sua escalada nas pesquisas é visível e atinge o ápice na pesquisa divulgada no dia 12 de dezembro, em que estava tecnicamente empatado com Collor. Contudo, dois fatos influenciam diretamente no resultado final das eleições.

O primeiro deles, foi a exibição de trechos de um depoimento de Miriam Cordeiro, ex-namorada de Lula, no programa eleitoral de Collor. Nele, Miriam acusava Lula de pedir a ela que fizesse um aborto. Esse fato gera uma crise em um segmento do eleitorado anteriormente dominado por Lula. Os católicos e principalmente as mulheres são atingidos pelas declarações. Mesmo Lula aparecendo ao lado de sua filha com Miriam, Lurian, em seu programa eleitoral, o estrago já havia se concretizado. Esse incidente colocou Lula em posição defensiva (FIGUEIREDO, 2009)<sup>5</sup>. O segundo debate marcou, ao contrário do primeiro, uma vitória de Collor. Além disso, a Rede Globo exibiu durante o Jornal Nacional no dia 14 de Dezembro uma edição tendenciosa (ainda mais favorável a Collor) do debate. No dia 17 de Dezembro de 1989 é realizado o segundo turno da eleição. Collor obtém 49,94% dos votos contra 44,23% de Lula.

### **2.3 COLLOR PRESIDENTE, UM GOVERNO NEOLIBERAL.**

Durante a campanha eleitoral, Collor se notabilizou pelo destaque de temas consensuais como a necessidade de deter o processo inflacionário, o combate à ciranda financeira e a redução do papel do Estado. A questão social foi tratada de maneira retórica e superficial, embora enfática durante a campanha. Um tema central das propostas de Collor era a modernização. Essa temática foi destacada por meio da ênfase no combate ao atraso. Embora houvesse um discurso de “caça aos marajás”, em nenhum momento, houve um projeto de mudança que visasse à eliminação da estrutura de privilégios em vigor (DINIZ, 1997: 134).

Há, porém, interpretações distintas sobre a presidência de Collor. Assim, Schneider enfoca o governo Collor a partir da idéia da modernização conservadora. Embora reconheça que o presidente tinha uma admiração declarada pela primeira ministra britânica Margaret Thatcher e por suas reformas, o autor destaca que as reformas de Collor têm um caráter mais heterodoxo, gradual, parcial e reversível. Esse fato o afasta da categoria neoliberal pura e simples. Desse modo, a categoria da modernização conservadora seria mais apropriada para Collor, segundo o autor. A ausência da reforma agrária na agenda, a falta de uma política de redistribuição de renda e a distancia que Collor guarda dos sindicatos são fatores que, se associados, levam à constatação da ausência de vontade de alterar as relações de poder e propriedade. Segundo Schneider, o projeto

---

<sup>5</sup> FIGUEIREDO, Marcus. Entrevista concedida ao jornal O Globo, disponível no site <http://oglobo.globo.com/pais/eleicoes1989/>

desse governo absorve itens da agenda neoliberal, ecológica e social democrata. A redistribuição de poder proposta em seu mandato consiste em “modernizar as elites”.(SCHNEIDER, 1991: 327) Nos dizeres do autor:

*“In principle it seeks to redistribute power within the elite away from the old to the modern; from protected, inefficient, paternalistic capitalists to new dynamic managers; from clientelistic, good old boys in Congress to young independents. The modernizing policies – administrative reform, privatization, trade liberalization, deregulation, and debureaucratization – largely bear on the state and its intervention in economy and the polity. Many of these policies would be priorities for a neoliberal government, but the slow pace and restricted scope of implementation in 1990 betrayed a different motivation: the goal was the creation of a lean, agile state that relied more on indirect forms of intervention”*(SCHNEIDER, 1991: 327)

Assim, não há apenas uma agenda no governo Collor, mas uma composição de várias delas, entre elas, a neoliberal. Schneider cita também a presença da agenda social democrata no governo Collor, porém como enfatiza Diniz:

*“A discussão em torno da estratégia de remoção das bases da desigualdade social, que, segundo a concepção social-democrata, remete à centralidade do programa social gerido pelo Estado e expressamente dirigido para a redução das disparidades sociais, foi totalmente obscurida pelo apelo difuso aos despossuídos e deserdados”*. (DINIZ, 1997: 134)

A questão social, embora enfatizada na retórica de Fernando Collor, foi tratada de forma superficial.

O intuito desse capítulo é abordar os elementos neoliberais presentes no discurso e ações adotadas durante o mandato presidencial de Fernando Collor, antes do *impeachment*. Antes, porém, é mister destacar que Collor não é o responsável por trazer a ideologia Neoliberal do cenário mundial para o país. Segundo o ex-ministro Maílson da Nóbrega em entrevista concedida a Carlos Melo:

*“A história, definitivamente, vai consagrar o Collor como o grande autor do processo de abertura e de privatização no Brasil. Ou, pelo menos, um divisor de águas, o líder que muda o discurso, o líder que muda o partido. E, na verdade, nada do que o Collor fez constituía novidade, a não ser o seqüestro dos ativos. O que ele fez, na verdade, foi acelerar um processo que já estava em marcha em diferentes campos. Ele teve a capacidade impressionante de usar o marketing político para disseminar novas idéias. A abertura da economia, por exemplo, desperta a sensação de muitos como algo que aconteceu no governo Collor. E não foi. A abertura é um processo muito anterior...”*(NÓBREGA apud MELO, 2007: 68)

Assim, embora a ideologia já estivesse presente no Brasil<sup>6</sup>, Collor representa a chegada desse ideário à presidência. O discurso de posse proferido por ele no Congresso é a prova mais emblemática de sua convicção sobre a superioridade do paradigma Neoliberal, como podemos observar no trecho a seguir:

*“O propósito imediato de meu governo, Senhores, a meta número um de meu primeiro ano de gestão, não é conter a inflação: é liquidá-la. Concentrarei todas as energias do Executivo, pedirei todo o apoio do Congresso para erradicar definitivamente da economia brasileira a erva daninha da inflação, nossa velha indulgência com a fúria emisionista e o déficit público.(...)”*

*Conhecem Vossas Excelências a agenda de medidas básicas com que encetarei nossa estratégia de extermínio da praga inflacionária. Não poderemos edificar a estabilização financeira sem sanear, antes de tudo, as finanças do Estado. É imperativo equilibrar o orçamento federal, o que supõe reduzir drasticamente os gastos públicos. Para atingir o equilíbrio orçamentário, é preciso adequar o tamanho da máquina estatal à verdade da receita. Mas isso não basta. É preciso, sobretudo, acabar com a concessão de benefícios, com a definição de privilégios que, independentemente de seu mérito, são incompatíveis com a receita do Estado. No momento em que lograrmos esse equilíbrio - o que ocorrerá com certeza - teremos dado um passo gigantesco na luta contra a inflação, dispensando o frenesi das emissões e controlando o lançamento de títulos da dívida pública.*

*Tudo isso, Senhores Congressistas, possui como premissa maior uma estratégia global de reforma do Estado. Para obter seu saneamento financeiro, empreenderei sua tríplice reforma: fiscal, patrimonial e administrativa. A dura verdade é que, no Brasil dos anos oitenta, o Estado não só comprometeu suas atribuições, mas perdeu também sua utilidade histórica como investidor complementar. O Estado não apenas perdeu sua capacidade de investir como, o que é ainda mais grave, por seu comportamento errático e perverso, passou a inibir o investimento nacional e estrangeiro.*

*Essa perversão das funções estatais - agravada por singular recuo na capacidade extrativa do Estado - exige que se redefina, com toda a urgência, o papel do aparelho estatal entre nós. Meu pensamento, neste ponto, é muito simples. Creio que compete primordialmente à livre iniciativa - não ao Estado - criar riqueza e dinamizar a economia. Ao Estado corresponde planejar sem dirigismo o desenvolvimento e assegurar a justiça, no sentido amplo e substantivo do termo. O Estado deve ser apto, permanentemente apto a garantir o acesso das pessoas de baixa renda a determinados bens vitais. Deve prover o acesso à moradia, à alimentação, à saúde, à educação e ao transporte coletivo a quanto deles dependam para alcançar ou manter uma existência digna, num contexto de iguais oportunidades - pois outra coisa não é a justiça, entendida como dinâmica social da liberdade de todos e para todos.*

*Entendo assim o Estado não como produtor, mas como promotor do bem estar coletivo. Daí a convicção de que a economia de mercado é forma comprovadamente superior de geração de riqueza, de desenvolvimento intensivo e sustentado. Daí a certeza de que, no plano internacional, são as economias abertas as mais eficientes e competitivas, além de oferecerem bom nível de vida aos seus cidadãos, com melhor distribuição de renda. Não abrigamos, a propósito, nenhum preconceito colonial ante o capital estrangeiro. Ao contrário: tornaremos o Brasil, uma vez mais, hospitaleiro em relação a ele, embora, é claro, sem privilegiá-lo. Não nos anima a idéia de discriminar nem contra nem a favor dos capitais externos, mas esperamos que não falte seu concurso para a diversificação da indústria, a ampliação do emprego e a transferência de tecnologia em proveito do Brasil.*

*Em síntese, essa proposta de modernização econômica pela privatização e abertura é a esperança de completar a liberdade política, reconquistada com a transição democrática, com a mais ampla e efetiva liberdade econômica.*

*A privatização deve ser completada por menor regramento da atividade econômica. Isto incentiva a economia de mercado, gera receita e alivia o déficit governamental, sustentando*

---

<sup>6</sup> Um exemplo desse fato pode ser a formulação da “integração competitiva” no BNDES no fim da década de 80 como mostra Karen Costa (2004) e na seqüência abordarei.



*melhor a luta antiinflacionária. Isto faz com que a corrupção ceda lugar à competição.”(COLLOR, 1990)<sup>7</sup>*

Além da preocupação com o controle da inflação, o discurso de posse expõe entre os itens da agenda do governo Collor, a redução dos gastos públicos, a reforma do Estado brasileiro (reforma fiscal, patrimonial e administrativa) e abertura para o capital estrangeiro. Ademais, está presente no discurso a convicção da supremacia da economia de livre mercado sobre a intervenção estatal. Soma-se a essa agenda, o destaque dado à política de privatização. Em discurso pronunciado durante o II seminário da Semi-Comissão Empresarial de Competitividade de Mercado, Collor mostra novamente sua convicção da ineficácia das economias de comando centralizado e dos “Estados Mastodônticos”:

*“Senhoras e Senhores, as economias de comando centralizado demonstraram na prática sua ineficácia. As burocracias estatais fracassaram na tentativa de substituir o mercado na administração e alocação dos recursos para a atividade produtiva. As sociedades totalmente controladas não sustentaram a promessa de uma utopia terrestre: os Estados mastodônticos são espécie em rápida extinção. A economia de livre-mercado provou sua superioridade não apenas na produção de bens e serviços; provou-se requisito para as liberdades políticas, que nunca vingaram plenamente sob o império do dirigismo econômico.”<sup>8</sup> (COLLOR, 1991b)*

Já no discurso pronunciado durante a reunião ministerial de 23 de Maio de 1991, Collor se dedica às soluções para o problema do Estado ineficaz e inflado em suas convicções. Em suas palavras:

*“O Estado que herdamos de séculos de história é inflado, lento, viciado e ineficaz. As soluções são evidentes:*

*- sanear a burocracia, provando que ela pode ser um fator de serviço ao público bom e efetivo .. é - o que estamos fazendo com a reforma administrativa e patrimonial, -,que avança e se consolida;*

*- desregular a vida da sociedade, redefinindo o papel do Estado e sua presença no cotidiano dos cidadãos -- em um ano, o Programa Federal de Desregulamentação produziu medidas concretas para simplificação do funcionamento da economia e da própria sociedade, um dado muito eloqüente e simbólico é a revogação, até a presente data, de 106.000 Decretos;*

*-Iniciar agora um trabalho sem precedentes de contenção normativa -- nunca na história deste País o Poder Executivo empreendeu tamanho esforço de auto-disciplina e controle; só vamos propor, depois de muito exame e reflexão, as regras que forem realmente indispensáveis;*

*-desviar a ação do setor público para funções onde é mais útil -- esse é o objetivo do Programa de Privatização que transferirá para a iniciativa privada atividades onde ela se provou mais eficaz; isso não se faz com rapidez, pois decidir sobre bens que pertencem à sociedade exige cuidado e rigor; é também o sentido do apoio que daremos à atividade cultural, naqueles campos onde não for possível, a curto e médio prazos, o seu funcionamento auto-sustentado;*

<sup>7</sup> Discurso pronunciado na cerimônia de posse no Congresso Nacional em 15 de março de 1990.

<sup>8</sup> Discurso pronunciado durante o encerramento do II seminário da Semi-Comissão Empresarial de Competitividade de Mercado no dia 3 de julho de 1991.

*-moralizar profundamente o Estado -- é preciso que se diga que episódios como o do INSS não indicam apenas corrupto nos órgãos públicos, apontam, infelizmente, a corrupção em determinados setores da sociedade; nos regimes fechados não há escândalos, os crimes ficam encobertos e proliferam; na democracia, quando ocorrem, provocam repercussão, investigação, punição e correção de mecanismos que eventualmente propiciem a ilegalidade; o que é preciso é acabar com as causas do problema, para que gradualmente se complete um verdadeiro processo de limpeza e legalização das relações sociais, nas esferas pública e privada.”<sup>9</sup> (COLLOR, 1991c)*

Novamente a solução passa pela reforma administrativa, desregulamentação, privatização e combate à corrupção. Constatamos assim, que ao menos na esfera discursiva, Collor guardava uma grande sintonia com a agenda proposta pelo Consenso de Washington. Contudo, é preciso frisar que essa proximidade não ficou apenas no campo da retórica. Passemos, então, às ações efetivamente adotadas durante pouco mais de dois anos em que Collor esteve na cadeira presidencial.

Durante o curto mandato de Collor, foram implementadas uma série de medidas visando adequar o país ao receituário proposto pelo Consenso de Washington. Sallum Jr. resume essas realizações da seguinte maneira:

*“Durante o período Collor, as licenças e as barreiras não tarifárias à importação foram suspensas e as tarifas alfandegárias foram redefinidas, criando um programa para sua redução progressiva ao longo de quatro anos. Ao mesmo tempo, programou-se a desregulamentação das atividades econômicas e a privatização das companhias estatais que não estivessem protegidas pela Constituição(...)” (SALLUM JR., 2003: 42)*

O processo de privatizações é um exemplo de política prevista no Consenso de Washington e que se iniciara antes do governo Collor. Barreto mostra que o programa de privatizações brasileiras começa em 1981 durante o governo Figueiredo no intuito de desacelerar a expansão das empresas estatais. Já no governo Sarney, as privatizações começam a ser efetivadas sob a incumbência do BNDES. No governo Collor, são programadas as privatizações de 31 empresas, porém, foram efetivadas apenas 15 no total. Entre elas, a USIMINAS, escolhida por ser uma grande estatal com o intuito de alavancar o processo. Somente no governo Fernando Henrique Cardoso, as privatizações ganham maior intensidade ainda sob a tutela do BNDES. (BARRETO, 2000: 94) Licínio Velasco Júnior destaca, a partir da contribuição de Schneider, os motivos pelos quais as políticas de desestatização foram amplamente efetivadas nesse governo e não no governo Collor. Em suas palavras:

---

<sup>9</sup> Discurso pronunciado durante a reunião ministerial de 23 de Maio de 1991.

*“O fato de as privatizações se tornarem política de governo neste período não elimina a questão de como se forjaram as condições para sua implementação. Afinal, não só não havia consenso sobre a prioridade de reformas estruturais no período imediatamente anterior, como também Collor havia assumido o governo sem base partidária de apoio e sem o suporte de segmentos organizados da sociedade civil. As condições de transformação de um sentimento difuso antiestatista, presente em sua campanha eleitoral, para uma política de privatizações, não pareciam dadas.” (VELASCO JÚNIOR, 2005: 31)*

Embora seja no governo de Fernando Henrique Cardoso o ápice da política de privatização das estatais brasileiras, é durante o governo Collor que é criado o Programa Nacional de Desestatização, o PND. Velasco Júnior destaca o fato da medida provisória que institui o PND (MP 155 de 15/03/90) ser lançada em conjunto com as medidas que instituíam o Plano Collor I ou Plano Brasil Novo como era oficialmente chamado. Isso, segundo o autor, mostra o status de prioridade dado à política de privatização durante o governo. (VELASCO JÚNIOR, 2005: 65). Os objetivos do programa são expostos no artigo primeiro da medida provisória 155 e são mantidos quando esta se torna a lei 8031 em 12/04/94. Como podemos observar:

*“É instituído o Programa Nacional de Desestatização, com os seguintes objetivos fundamentais:*

*I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;*

*II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;*

*III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;*

*IV - contribuir para a modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;*

*V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;*

*VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.”<sup>10</sup>*

Os primeiros segmentos atingidos pela política de privatização foram os setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes. Como já foi dito, a USIMINAS foi a primeira privatização realizada após o instituído o PND, essa escolha se deu em função dessa ser uma empresa lucrativa e importante da siderurgia nacional. Além dessa, houve também a privatização da Companhia Siderúrgica Nacional, a CSN, iniciada durante o governo Collor e concluída durante o mandato de Itamar Franco. Por se tratar de uma empresa construída durante a era Vargas, também possuía um caráter simbólico importante para o governo. (VELASCO JÚNIOR, 2005: 65).

---

<sup>10</sup> Retirado do site: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/1990-1995/155.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1990-1995/155.htm) . Acesso em 17/11/09.

Na área da política econômica e controle da inflação, o governo lançou em conjunto com o PND, o Plano Collor I, por meio de medida provisória no primeiro mês do mandato. Dentre as medidas propostas pelo plano destacam-se a reforma administrativa com redução dos gastos com folha de pagamento, extinção de órgãos governamentais e o programa de privatizações. Outra medida era a reforma monetária com o retorno do cruzeiro e o confisco de 70% dos ativos financeiros da população durante 18 meses. Além disso, houve também uma reforma tributária, com ampliação da base de arrecadação, introdução de taxas flutuantes de cambio e o congelamento temporário de preços e salários. O plano deu resultado nos primeiros 3 meses, porém, após esse período, a economia volta à recessão e à inflação. O arrocho fiscal e o aumento dos impostos gerarem insatisfação no Congresso e entre as elites empresariais. (RIBEIRO SILVA, 2007: 59).

Outra mudança realizada por Collor foi a reforma administrativa. Collor definiu que todas as agências governamentais deveriam demitir 30% de seus funcionários. Essa ordem, não fazia discriminação entre agências eficientes ou não. Além de não atingir a meta de 360.000 demissões (foram executadas menos de um terço delas), essa escolha gerou a insatisfação e a impossibilidade de apoio da burocracia pública ao seu governo. (SCHNEIDER, 1991: 329).

Novas tentativas de controle inflacionário foram executadas com o Plano Collor II, ainda na gestão de Zélia Cardoso de Mello no Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Um novo fracasso seguiu a nomeação de Marcílio Marques Moreira, e a confecção de um novo plano econômico, igualmente ineficaz no controle à inflação e o fim da recessão, embora esse contasse com apoio formal do Fundo Monetário Internacional e um maior apoio do Congresso. (RIBEIRO SILVA, 2007: 60).

#### **2.4 O MODO COLLOR DE FAZER POLÍTICA E SUAS CONSEQUÊNCIAS.**

Schneider define uma característica importante para compreender a atuação de Collor enquanto presidente, seu estilo “calvinista” de fazer política. Suas reformas são uma tentativa de cortar intermediários. Ele dispensa negociações com empresários, sindicatos, partidos e outras organizações. Para ele, basta que suas mensagens cheguem às massas. Essa prática acaba por isolar Collor, destituindo-o de alianças fortes que garantissem a execução de suas reformas. (SCHNEIDER, 1991: 329).

Marcílio Marques Moreira, ministro da economia<sup>11</sup> durante o período de Maio de 1991 a outubro de 1992, expõe, em entrevista concedida à Fundação Getúlio Vargas uma característica do Presidente Collor que foi decisiva para seu isolamento político. Trata-se da indisposição de Collor em negociar, fato esse que, associado a escândalos de corrupção, levou ao processo de *impeachment*. Nas palavras do ministro:

*“Além disso, como já disse, o presidente Collor não gostava de negociar, não se defendeu, nem pública nem privadamente, de uma maneira concreta. Ele me disse mais de uma vez: ‘O processo de impeachment, para mim, não é uma coisa desagradável. Desagradável é conversar com esses deputados e senadores que só me vêm aqui pedir verbas e nomeações. É extremamente repugnante’. Evidentemente, isso é mortal do ponto de vista político.”*(MOREIRA, 2001:351)

O processo de *impeachment*, para Moreira, é fruto da associação dos escândalos de corrupção aos setores insatisfeitos da sociedade com o processo de modernização implementado por Collor. Com o confisco das poupanças, o presidente desagradou a classe média, com o fim dos subsídios e do protecionismo rompe com os industriais. Além disso, sua indisposição para negociações políticas e a ameaça feita à estabilidade dos funcionários públicos, contribuem para o isolamento crescente de Collor, processo esse que culmina no *impeachment*. Segundo Moreira:

*“Agora, como eu disse, a reforma modernizante sempre alija os seus aliados. Ele foi eleito pela classe média, e a primeira coisa que fez foi confiscar toda a poupança dessa classe média. Evidentemente, perdeu um aliado muito forte. Depois, foi apoiado pelos industriais, mas tirou-lhes a proteção e os subsídios. É sabido que o controle de preços é um cartel dirigido pelo governo em que o preço é fixado pelo menos eficiente. Quem tem produtividade, ou ganha em produtividade, tem enormes lucros. Isso são as chamadas moedas de poder, de que o governo abriu mão. Então, eu realmente acho que houve dois processos: um, de mudança que é em si desestabilizadora – voltamos aí ao conceito de Hirschmann, de que o desenvolvimento não é harmônico; ao contrário, é uma quebra de harmonias -, e outro, o da alegada corrupção”.* (MOREIRA, 2001: 350)

É importante destacar que a partir da divulgação dos escândalos de corrupção envolvendo o presidente, a agenda de reformas neoliberais assume um comportamento inercial. O próprio Collor se afasta do exercício de suas atribuições políticas. Passou a se dedicar somente ao processo de *impeachment*. O poder de implementar políticas ficou nas mãos do ministro Moreira. Prova desse fato, é a narrativa de Moreira sobre como foi concedido o aumento dos militares.

---

<sup>11</sup> Esse ministério correspondia à junção do Ministério da Fazenda e do Planejamento.

*“Foi pesado, porque o presidente, por sua vez, começou a ficar mais ocupado com o problema do impeachment, recebendo parlamentares, e me delegando poderes. Aumento dos militares: ‘O senhor converse com os ministros e resolva. O que resolver, eu ratificarei.’ Combinei então com os ministros militares um certo nível de aumento, e o ministro Célio Borja conseguiu do Congresso uma lei delegada, algo muito raro, para que o Executivo implementasse o aumento. O presidente estava evidentemente de acordo, mas não se envolvia na discussão. E eram negociações muito delicadas. Foi até um pouco contraditório, mas aquele foi o momento em que detive mais poder.”(MOREIRA, 2001: 338)*

Apesar de representar um curto período de tempo, o governo Collor é um momento de ruptura, de mudança de rumo para a política nacional. O processo de transição da ideologia desenvolvimentista para o neoliberalismo é deflagrado, de fato, a partir da eleição de Collor. A proposição de estudar a influência das idéias e da mudança institucional nas políticas torna-se mais presente a partir da escolha desse recorte temporal. No capítulo seguinte, definiremos a agência estatal alvo desse estudo, o BNDES.

## CAPÍTULO 3 – O BNDES AO LONGO DA HISTÓRIA

Para que possamos discutir a ação do BNDES durante o período compreendido pelo governo Collor, é fundamental que façamos uma breve recuperação de sua história. Nesse capítulo, o enfoque será o da trajetória do banco, partindo de sua criação até o início da década de 80.

Além de ressaltar a importância da instituição para o desenvolvimento econômico brasileiro, procura-se enfatizar as mudanças ocorridas no BNDES assim como a importância de seus burocratas para garantir a continuidade da ação do banco nos rumos do país. Luciano Martins justifica a importância de estudar a instituição por três razões:

*“A primeira relaciona-se à sua própria história: à capacidade de afirmar sua personalidade institucional e de fortalecê-la face a conjunturas políticas distintas e muitas vezes adversas. A segunda está diretamente ligada ao seu papel eminentemente criativo como formulador e executor de políticas de desenvolvimento. A terceira, finalmente, porque seu estudo permite explorar as relações entre interesses sociais que agrega e as metamorfoses nas políticas que preconiza – em convergência ou em confrontação com outras agências do Estado”.* (MARTINS, 1985: 84)

Cavalcante defende que a atuação do BNDES, desde sua fundação em 1952 até o governo de Fernando Henrique Cardoso, pode ser dividida em três momentos distintos: o primeiro, de 1952 a 1979, refere-se a um período desenvolvimentista em que o banco atuou como financiador estatal do modelo de substituição de importações adotado na época. Já o segundo momento, alvo do interesse desse estudo, refere-se a 1980 até 1993 e é caracterizado pela crise, que combinava recessão e inflação, pela qual passou o país durante o período. Nesse contexto há uma queda na média anual de investimentos do BNDES. O último recorte temporal está ligado ao papel do banco de 1994 a 2002, em que passa a atuar como líder do processo de privatização brasileiro. Além disso, em 1995 há uma mudança constitucional que acaba com a distinção entre empresas de capital nacional e estrangeiro. Esse fato permite ao BNDES passar a financiar também multinacionais, sendo essa mais uma característica do período (CAVALCANTE, 2004).

Contudo, essa divisão da trajetória histórica do BNDES em três períodos pode obscurecer outras mudanças importantes ocorridas no banco. Algumas dessas alterações serão expostas neste capítulo.

### 3.1 A CRIAÇÃO DO BNDE

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que havia iniciado seus trabalhos em julho de 1951, aponta 41 pontos de estrangulamento na economia brasileira. Eram necessários para a sua superação investimentos principalmente em transporte e energia. Havia também projetos de investimento para a indústria e outros setores, embora estes fossem minoria. Esse conjunto de investimentos ficou conhecido como Plano de Reparcelamento Econômico(LIMA, 2006).

O governo norte-americano prometia o financiamento parcial do plano através de recursos do Banco Mundial e do Eximbank, esse montante se aproximava de 387 milhões de dólares. Em contrapartida, o governo brasileiro deveria financiar o restante. Desse modo, o Congresso Nacional aprovou a criação do Fundo de Reparcelamento Econômico, que teria como principal fonte de recursos um adicional do imposto de renda durante cinco anos e que deveria ser ressarcido nos cinco anos seguintes ao fim do adicional (LIMA, 2006).

Lima destaca que o Banco do Brasil seria uma alternativa para o repasse desses recursos, porém o governo dos Estados Unidos exigia que fosse uma instituição exclusivamente de capital nacional e não uma empresa de economia mista como era o caso do banco. Além disso, a excessiva concentração de recursos em apenas uma instituição financeira não contava com o apoio do grupo desenvolvimentista “não nacionalista” integrante da Comissão Mista. Sendo assim, em julho de 1952 é criada uma autarquia para administrar esses recursos, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, subordinada ao Ministério da Fazenda (LIMA, 2006).

Martins destaca que a decisão de criar uma nova autarquia para gerir os recursos satisfazia vários interesses. O primeiro deles seria a constituição de um instrumento de ação para a nova tecnocracia ligada a “cooperação internacional”. Outro aspecto é a maior facilidade para formar novos quadros a partir de modelos mais sofisticados de programação econômica. Além desses, havia também a tentativa de que essa nova autarquia não fosse alvo do controle pelo chefe do executivo, segundo o estilo de Vargas, como eram outras agências do Estado. O BNDE se constituiria enquanto um pólo de um novo tipo de ação administrativa e uma importante esfera autônoma de poder. (MARTINS, 1985: 86)

Porém, o autor destaca que nenhum desses interesses se concretiza em um primeiro momento. Para um dos postos-chave da administração do banco, o cargo de diretor-superintendente, é nomeado Maciel Filho. Tratava-se de um homem ligado ao presidente por laços de lealdade pessoal e que não concordava com o programa da comissão



mista ou com o projeto político de Lafer e Campos<sup>12</sup>. Apesar dessa nomeação imposta por Vargas, Martins mostra que Lafer consegue indicar parte dos diretores do banco. Estes partilhavam do programa da Comissão Mista, alguns inclusive tendo participado de sua formulação. Destacam-se os nomes de Eugenio Gudín (presidente), Roberto Campos e Glycon de Paiva (Diretores). Outro rompimento com os interesses iniciais para a criação do BNDE, é a redução dos financiamentos internacionais entre 1952 e 1954 e a suspensão destes em 1958 (MARTINS, 1985: 86). Lima destaca a chegada do republicano, Eisenhower, à presidência dos Estados Unidos e a mudança na política para a América Latina implementada por ele. (LIMA, 2006: 44)

Com a diminuição e posterior suspensão dos financiamentos do Eximbank e do Banco Mundial, a capacidade operacional do BNDE ficava reduzida, à medida que, além do adicional do imposto de renda, novos recursos para o banco dependiam da aprovação do Ministro da Fazenda. Martins sintetiza a questão:

*“Em uma palavra: a capacidade operacional do Banco se reduz consideravelmente, em relação ao que dela era esperado, ao mesmo tempo em que se aproximava o término (1957) da vigência do dispositivo legal que assegurava os recursos que garantiam sua existência. (MARTINS, 1985: 87)*

### **3.2 A PARCERIA BNDE – CEPAL**

Essa diminuição dos recursos inicialmente previstos exerce uma função importante para a continuidade do banco. Martins mostra em seu livro *“Estado Capitalista e Burocracia”* que esse período de relativa inação do banco, dada à escassez orçamentária, possibilita o surgimento do caráter *think-tank* presente na história do BNDE. Em suas palavras:

*“Esse período de relativa inação do Banco (...) parece ter sido, entretanto, de decisiva importância para o estilo de ação que vai inaugurar e o papel que vai posteriormente desempenhar ao longo de sua história. Com efeito, criam-se no Banco quadros intermediários, que vão construir sua ossatura posterior, amplamente imbuídos da importância, para a sobrevivência da instituição, de alianças políticas dentro e fora do aparelho do Estado. Mais importante ainda: na ausência de capitais, o Banco passa a acumular conhecimentos. Seus quadros passam a adquirir e desenvolver técnicas de análise de projetos (...); começam sobretudo, a pensar em termos de uma estratégia de ação global, a partir da idéia de subdesenvolvimento e (alguns deles) do marco conceptualizado pela abordagem “estruturalista”, resultante da influência que passa a exercer sobre os quadros intermediários do Banco o acordo de cooperação CEPAL-BNDE, estabelecido desde 1953” (MARTINS, 1985:87).*

---

<sup>12</sup> Horácio Lafer era o Ministro da Fazenda no período e Roberto Campos, um dos indicados de Lafer ao cargo de Diretor do BNDE.

A associação dos quadros formados durante a parceria ao componente ideológico oriundo da CEPAL fica evidente. O pensamento cepalino está presente em muitas decisões do banco, assim como na política econômica adotada pelo país no período.

Os técnicos do BNDE, independente das diretorias políticas que lhes eram impostas ganhavam o principal recurso político das burocracias, o controle da informação. A própria abordagem estrutural cepalina influi nesse processo, visto que essa obrigava o banco a reunir dados antes dispersos e segmentados por vários órgãos da administração (MARTINS, 1985: 87).

Como vimos, Peters ressalta o fato de que para que os burocratas tenham capacidade de influir nas decisões governamentais é importante que estes atendam a alguns pré-requisitos. O BNDE já tinha a capacidade de controlar a implementação das decisões políticas em sua área, e nesse período, adquiria a capacidade de formular intenções políticas, de ajustar suas intenções a procedimentos governamentais e de se qualificar para o comando ou gerenciamento das atividades governamentais.

*“Em síntese: Nessa fase de ‘acumulação’, o BNDE se vai constituindo em think-tank, deslocando aos poucos para si o papel tradicionalmente desempenhado, com exclusividade até então, pelos quadros do Banco do Brasil e do Itamaraty. Todos esses fatores combinados vão permitir ao BNDE desempenhar papel importante na formulação e execução do Programa de Metas do Governo Kubitschek e se lançar, em 1956, na campanha política para a renovação de suas fontes de recursos” (MARTINS, 1985: 88).*

### **3.3 A IMPORTÂNCIA DO RECRUTAMENTO MERITOCRÁTICO**

Autores como Martins (1985) e Schneider (1994) destacam a importância da burocracia do BNDE para sua institucionalização. Levantam, principalmente, os critérios de seleção dos quadros por meio de concurso público, as promoções envolverem a avaliação de desempenho e o reajuste periódico dos salários como motivo para que o banco detivesse ao longo de sua história a fama de abrigar os melhores técnicos do funcionalismo brasileiro. Trata-se, para esses autores, de uma “burocracia superior” (COSTA, 2003).

Martins argumenta que, em parte, devido ao rigor envolvido no processo de admissão e promoção, os técnicos do banco desenvolveram um forte *esprit de corps*. Além disso, os diretores do BNDE contribuíram ainda mais para a solidificação da instituição ao criarem, em 1972, uma resolução que obrigava que ao menos três dos cinco diretores fossem oriundos do próprio quadro técnico do banco. Dessa maneira, os quadros do

BNDE garantiam que a instituição não seria alvo de nomeações de *outsiders*(MARTINS, 1985: 103).

Schneider frisa a importância de que a burocracia existente no BNDE não seja confundida com o tipo ideal de burocracia racional-legal de Max Weber. Para isso, o autor utiliza a própria contribuição de Martins para mostrar a presença de um comportamento político dos burocratas do banco. Em suas palavras:

*“Luciano Martins pensa, na verdade, que o BNDE é menos um órgão administrativo institucionalizado que um partido político altamente desenvolvido que forja alianças, propaga ideologia, mantém coesão interna e compromissos e representa interesses. Isto é, as bases do esprit de corps, a defesa do BNDE como uma instituição e sua mentalidade desenvolvimentista eram de natureza política e, o que é de grande importância, o banco contava com o apoio político externo para manter a sua integridade institucional” (SCHNEIDER, 1994: 67)*

Martins destaca também a maior proximidade da nomenclatura do quadro fixo do banco à utilizada no setor privado (executivos e assessores; profissionais; apoio administrativo; adestrandos e estagiários), visto que essa é bem distinta dos nomes dados aos funcionários da administração central (Estatutário; FAS; DAS entre outros). (MARTINS, 1985: 104).

### **3.4 O BNDE E O PLANO DE METAS**

Após o período de criação do banco, este ganha um grande destaque no planejamento e execução do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. No período de vigência do plano (1956-1960) há um crescimento nas liberações do banco. Além disso, há uma mudança na destinação desses financiamentos. Desse modo, é impossível fazer uma retrospectiva histórica do BNDES sem chamar atenção para seu papel no Plano de Metas.

Ângelo Fuchs destaca que embora o Plano de Metas tenha sido um plano estratégico do Governo Federal e não do BNDE, é nesse período que se inicia a experiência em planejamento estratégico no banco, posto que o Plano de Metas foi gerido, coordenado e dirigido pelo presidente e a equipe técnica da instituição (FUCHS, 2009: 261). Roberto Campos, membro da Comissão Mista e presidente do banco de agosto de 1958 até julho de 1959, em depoimento retirado do livro “BNDES 50 anos” aponta a importância do BNDE para a execução do plano:

*“Em rigor o Plano de Metas foi executado pelo Banco. Era o BNDE que instrumentava os diferentes grupos executivos e grupos de trabalho. Como se sabe, o Banco tornou-se o fulcro da chamada “administração paralela”. Juscelino não queria amarrar-se à costumeira burocracia atomizada. A idéia dos grupos executivos era concentrar-se em grupos secretariados pelo BNDE e, portanto, beneficiados da logística e da infra-estrutura do Banco e reunir neles os representantes de diferentes ministérios de modo a chegar a uma decisão conjunta. Sem isso teria sido difícil executar o Plano de Metas” (CAMPOS apud BNDES, 2002)*

Na tabela abaixo, observamos os desembolsos do banco na década de 1950. Nele podemos constatar o crescimento das liberações durante o período do Plano de Metas.

TABELA 2 – LIBERAÇÕES DO BNDE DE 1953 A 1960.<sup>13</sup>

Ano	Milhões de Reais
1953	174
1954	239
1955	353
1956	613
1957	945
1958	953
1959	995
1960	936

Fonte: (LIMA, 2006: 51 e 59)

Além desse incremento nos desembolsos do BNDE, ao observarmos as aprovações por setores durante o período, constatamos uma mudança nas destinações dos financiamentos do banco.

TABELA 3 – APROVAÇÕES DO BNDE POR SETORES DE 1952 A 1955 EM MILHÕES DE REAIS.<sup>14</sup>

Setores	1952	1953	1954	1955	Total	%
Energia Elétrica	-	148	128	356	632	22,9
Ferrovias	536	296	696	272	1799	65,2
Outros de Infra-estrutura	-	44	-	-	44	1,6
<b>Total Infra-estrutura</b>	<b>536</b>	<b>488</b>	<b>824</b>	<b>628</b>	<b>2475</b>	<b>89,7</b>
Siderurgia	-	20	8	8	36	1,3
Mineração e Metalurgia	-	-	8	8	16	0,6
Química, Celulose e Papel	-	72	-	36	108	3,9
Equipamentos	-	-	60	-	60	2,2
<b>Total Industria</b>	-	<b>92</b>	<b>76</b>	<b>52</b>	<b>220</b>	<b>8,0</b>
Outros	-	12	40	12	64	2,3
<b>Total</b>	<b>536</b>	<b>592</b>	<b>940</b>	<b>692</b>	<b>2759</b>	<b>100,0</b>

Fonte: (LIMA, 2006: 52)

<sup>13</sup> Os valores se encontram a preços de dezembro de 2005, corrigidos pelo IGP.

<sup>14</sup> Os valores se encontram a preços de dezembro de 2005, corrigidos pelo IGP.

TABELA 4 – APROVAÇÕES DO BNDE POR SETORES DE 1956 A 1960 EM MILHÕES DE REAIS.<sup>15</sup>

<b>Setores</b>	<b>1956</b>	<b>1957</b>	<b>1958</b>	<b>1959</b>	<b>1960</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Energia Elétrica	148	908	960	448	132	2596	32,0
Ferrovias	1083	300	0	208	60	1651	20,3
Outros de Infra-estrutura	8	16	0	32	0	56	0,7
<b>Total Infra-estrutura</b>	<b>1239</b>	<b>1224</b>	<b>960</b>	<b>688</b>	<b>192</b>	<b>4303</b>	<b>53,0</b>
Siderurgia	8	116	700	88	1071	1983	24,4
Mineração e Metalurgia	4	92	56	8	0	160	2,0
Química, Celulose e Papel	160	128	236	236	136	896	11,0
Equipamentos	28	80	120	312	32	572	7,0
<b>Total Industria</b>	<b>200</b>	<b>416</b>	<b>1112</b>	<b>644</b>	<b>1239</b>	<b>3611</b>	<b>44,4</b>
Outros	64	56	60	20	8	208	2,6
<b>Total</b>	<b>1503</b>	<b>1696</b>	<b>2132</b>	<b>1352</b>	<b>1439</b>	<b>8122</b>	<b>100,0</b>

Fonte: (LIMA, 2006: 60)

Como podemos observar, enquanto na tabela 3, as aprovações seguiam o diagnóstico da Comissão Mista de superar os “gargalos”, 89,7% das aprovações durante os quatro primeiros anos do BNDE foram destinados ao financiamento da infra-estrutura do país. Já na tabela 4, verificamos o crescimento da participação do setor industrial nas aprovações. Destacam os setores de siderurgia que representa 24,4% das aprovações durante esses cinco anos, assim como o setor da indústria química e de celulose e papel que atingiu 11% do total aprovado no período. Essa é uma característica que acompanhou o Plano de Metas, à medida que esse apontava a necessidade de financiar a indústria nacional.

Costa destaca que durante a década de 1950, o BNDE financiou, de forma prioritária, o setor público. Fato esse que não permanece na próxima década. (COSTA, 2003: 19). Esse fato pode ser constatado com os dados da tabela 5.

<sup>15</sup> Os valores se encontram a preços de dezembro de 2005, corrigidos pelo IGP.

TABELA 5 – APROVAÇÕES DO BNDE PARA OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO (%)

Ano	Setor Público <sup>16</sup>	Setor Privado <sup>17</sup>
1952	100.0	-
1953	89.0	11.0
1954	90.4	9.6
1955	77.1	22.9
1956	95.3	4.7
1957	78.8	21.2
1958	86.6	13.4
1959	70.0	30.0
1960	91,8	8,2

**Fonte:** (NAJBERG, Sheila. “Transformação do Sistema BNDE em Financiador do Setor Privado Nacional” in *BNDES, um Banco de Idéias: 50 anos refletindo o Brasil*. MONTEIRO Filha, Dulce Corrêa & MODENESI, Ruy Lirio (orgs.), Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

### 3.5 A BUSCA CONSTANTE POR NOVAS FONTES DE RECURSOS

Ao longo de sua história, as fontes de recursos do BNDES<sup>18</sup>, assim como a destinação desses, sofreram significativas alterações. Infelizmente, a variação da maneira como estes recursos são contabilizados pelo banco tornam difícil a construção de uma série histórica mais abrangente. Porém, é possível observar essas alterações em alguns períodos.

Como já foi citado, a primeira grande fonte de recursos do banco foi o Fundo de Reaparelhamento Econômico, criado a partir de um adicional do Imposto de Renda.

<sup>16</sup> Inclui órgãos da administração pública direta e indireta, bem como empresas com participação majoritária do governo.

<sup>17</sup> Inclui os totais das operações diretas e de repasses a agentes oficiais e privados dos diversos programas do BNDES, bem como o valor global das operações das subsidiárias.

<sup>18</sup> Como será abordado na seqüência do capítulo, o BNDE incorpora o “S” em seu nome em 1982. Isso ocorre no momento em que o banco é definido como gestor do Fundo de Investimento Social. Para maior clareza do texto, quando utilizada a sigla BNDES, refere-se a toda a trajetória da instituição. Já com a sigla BNDE, é enfocado algum aspecto referente ao período anterior a inclusão da dimensão social na missão do banco.

Como podemos verificar na tabela 6, nos primeiros quatro anos de existência, o fundo representava mais de 70% dos recursos do BNDE. Já no governo de Juscelino Kubitschek, quando o adicional é prorrogado por mais dez anos, esses recursos vão progressivamente reduzindo sua participação nas receitas do banco. Porém, em 1965, estes ainda representavam quase 30% das fontes de recurso. Embora menos importante que na época de sua criação, ainda assim, bastante significativo para o BNDE. Outra fonte de recursos foram os aportes internacionais oriundos dos “Acordos do Trigo” a partir de 1956.

TABELA 6 – ESTRUTURA DE FONTE DE RECURSOS DE 1952 A 1965 (%)

Ano	Capital e Reservas	Retorno de Capital Aplicado	Adicional do Imposto de Renda	Acordos BID/BNDE (Trigo)	FUNAI	Outros	Total
1952	5,4	-	94,6	-	-	-	100,0
1953	1,1	-	84,4	-	-	14,5	100,0
1954	7,5	-	82,0	-	-	10,5	100,0
1955	9,6	5,1	71,6	-	-	13,7	100,0
1956	2,4	5,4	-	77,4	-	14,8	100,0
1957	11,3	3,0	52,2	28,7	-	4,8	100,0
1958	15,0	5,5	53,5	23,4	-	2,6	100,0
1959	18,5	3,1	51,5	23,4	-	3,5	100,0
1960	23,0	1,6	55,4	17,0	-	3,0	100,0
1961	22,8	4,3	60,2	11,0	-	1,7	100,0
1962	25,7	4,0	44,9	4,2	-	21,2	100,0
1963	23,6	4,2	43,7	2,9	11,0	14,6	100,0
1964	17,8	3,7	29,1	4,5	33,1	11,8	100,0
1965	27,9	9,4	29,2	11,5	4,8	17,2	100,0

Fonte: (BNDES, 1992a: 42)

No período de 1961 a 1964, o banco foi alvo de disputas políticas sobre as pessoas que o dirigiam e de sua própria continuidade. Apesar desse fato, o BNDE consegue manter sua coesão interna e sua personalidade própria. Em 1964, o banco perde sua principal fonte de recursos, o Fundo de Reparcelamento Econômico. Em seu lugar foi oferecido ao banco uma dotação orçamentária no valor de Cr\$ 200 milhões, que ao ser esgotada, o BNDE passaria a ser dependente da vontade de governos seguintes. Tal fato levou o banco a buscar uma série de novas alianças para se defender dos ataques oriundos do então Ministro do Planejamento Roberto Campos. Martins aponta como parceiro nessa aliança, o setor privado nacional. Esse fato leva o banco, a partir de 1965, começar a canalizar, gradativamente, seus investimentos para o setor privado, em detrimento do público. Por meio de iniciativa do congresso, o BNDE garante por dois anos receitas

oriundas de uma cota de 20% do imposto de renda. Contudo em 1967 esse montante é reduzido pela metade e extinto no ano seguinte. Em 1968, o adicional do Imposto de Renda é substituído pelo IOF (MARTINS, 1985).

Na tabela 7, observamos que com o fim do adicional do Imposto de Renda há uma queda nos aportes de origem nacional. Nos dois primeiros anos, estes são supridos pelo aumento da participação dos aportes de origem estrangeira e de 1970 a 1973, através do crescimento da representatividade dos recursos de geração interna nas receitas do banco. Em 1974, o BNDE volta a contar com uma grande fonte de recurso a partir de aportes governamentais, a gestão do PIS-PASEP<sup>19</sup>.

TABELA 7 – PERCENTUAL DOS RECURSOS DO BNDE POR ORIGEM DE APORTES

Anos						
	1964	1965	1966	1967	1968	1969
<b>Recursos de Geração Interna</b>	4,80	12,63	8,35	19,11	6,14	11,43
<b>Aportes de Origem Nacional</b>	80,71	68,79	78,75	56,35	53,87	60,71
<b>Aportes de Origem Estrangeira</b>	14,49	18,58	12,92	24,54	39,98	27,86
Anos						
	1970	1971	1972	1973	1974	1975
<b>Recursos de Geração Interna</b>	14,34	21,87	30,57	38,88	20,25	19,96
<b>Aportes de Origem Nacional</b>	62,68	58,40	54,53	46,09	79,75	72,74
<b>Aportes de Origem Estrangeira</b>	22,98	19,73	14,90	15,03	15,03	9,30

Fonte: (MARTINS, 1985: 99)

O fato é que a disputa por fontes de recurso propiciou ainda mais unidade e independência ao banco que passou a se articular segundo seus interesses e suas alianças. Martins descreve a aproximação dos burocratas do banco à política da seguinte maneira:

*“Se tivesse sido omitida a identidade do órgão-objeto desse breve relato histórico, seria perfeitamente cabível indagar se não estaríamos por acaso descrevendo a evolução de um órgão da administração burocrática. De fato, os compromissos táticos em benefício de uma estratégia;*

<sup>19</sup> O contexto da busca pelas fontes do PIS-PASEP será tratado na seqüência do capítulo.



*a luta interna entre facções em torno de concepções distintas de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a formação de um esprit de corps capaz de manter a unidade básica do organismo para efeitos externos; a procura de afirmação de sua personalidade própria e autônoma; a confrontação com o Governo(...); o estabelecimento de alianças políticas ao nível do Estado e da sociedade para garantir a existência e o crescimento da organização (...) tudo isso torna extremamente longínqua a imagem clássica de uma burocracia puramente instrumental, com pautas rotineiras de ação, consagrada por toda uma tradição sociológica das organizações burocráticas” (MARTINS, 1985: 94)*

### **3.6 A INSATISFAÇÃO DOS TÉCNICOS COM A CRIAÇÃO DO EPEA**

A insatisfação dos técnicos do banco com a criação do EPEA (atual IPEA), Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, em 1964 também é um fato que demonstra a preocupação dos técnicos do banco em manter sua importância perante o cenário nacional. A própria nomeação de Reis Velloso para a presidência do EPEA impediu que ele ocupasse o cargo de chefe do Departamento Econômico do BNDE. Lima explica o motivo de os técnicos do banco ficarem insatisfeitos diante da notícia do surgimento do novo órgão:

*“Por que a criação do EPEA (atual IPEA) ameaçaria o BNDE? Seu objetivo principal, pelo menos até 1990, era de planejar o Brasil e essa foi a marca impressa nessa instituição, que culminou com a elaboração do II PND, em 1974, quando Reis Velloso ocupava o cargo de ministro-chefe da Secretaria de Planejamento do governo do Presidente Geisel. Com essa medida, o BNDE perdia o privilegiado papel de planejador e executor dos planos governamentais, mas mantinha a importante tarefa de financiar projetos.”(LIMA, 2006: 26)*

Essa passagem mostra a capacidade dos técnicos de reconhecer a competição com outros órgãos do governo. A criação de uma nova área no Ministério do Planejamento (EPEA) para se ocupar de uma função anteriormente executada pelo banco acaba por diminuir o poder e a influência desse nos rumos do país.

### **3.7 BNDE “DEMIURGO DO EMPRESARIADO NACIONAL”**

Outra mudança importante, fortemente relacionada a essa tentativa de manter essa capacidade de influir nas decisões governamentais é o deslocamento do foco de atuação do BNDE, a partir de 1968, do setor público para o privado. Essa mudança institucional escapa à classificação da trajetória do BNDES proposta por Cavalcante. Esse é o problema da criação de categorias para períodos históricos, que muitas vezes acabam por obscurecer inflexões importantes na trajetória do objeto estudado. A progressiva mudança das destinações das aprovações do banco pode ser observada na tabela 8.

TABELA 8 – COLABORAÇÃO APROVADA E PRESTAÇÃO DE AVAIS AO SETOR PÚBLICO E AO SETOR PRIVADO DE 1963 A 1975 (%).<sup>20</sup>

		Anos												
		1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Colaboração aprovada em moeda nacional	Setor Público	90,95	94,17	67,39	58,13	65,53	45,84	40,14	34,63	34,00	21,80	18,60	33,00	22,67
	Setor Privado	9,05	5,83	32,61	41,87	34,47	54,16	59,36	65,37	66,00	78,20	81,40	67,00	77,33
Colaboração em prestação de aval	Setor Público	81,40	100,00	75,38	10,48	20,00	65,19	82,64	13,93	66,40	78,40	4,60	8,00	57,95
	Setor Privado	18,60	0,00	24,62	89,52	80,00	34,81	17,36	86,07	33,60	21,60	95,40	92,00	42,05

Fonte: (MARTINS, 1985: 106)

Martins explica esse processo através da maior independência do setor das empresas estatais. Havia, ao menos até 1973, disponibilidade de financiamento internacional mais barato que as modalidades fornecidas pela Agência Especial de Financiamento Industrial, a FINAME<sup>21</sup>. Além disso, algumas empresas estatais passaram a contar com financiamentos próprios, como o caso da ELETROBRÁS com os recursos próprios oriundos do Imposto Único Sobre Energia Elétrica. Outro setor de grande investimento do BNDE, a siderurgia, passa a ter sua política formulada pelo CONSIDER e mais tarde pela *holding* do setor, a SIDERBRÁS (MARTINS, 1985). Segundo Martins:

*“O que estamos sugerindo, em síntese, é que a progressiva reversão das aplicações do BNDE, do setor público para o setor privado, decorre em parte do fortalecimento, ampliação da capacidade de autofinanciamento e recurso fácil a fontes externas de crédito do primeiro, como resultado do próprio modo de expansão do Estado a que temos nos referido. Tudo isso não exclui, entretanto, que outros fatores se tenham combinado para que essa reversão se fizesse. Mas a observação feita é um dado importante, a nosso ver, para explicar, em termos da necessidade de substituir zonas de influência pela busca de novos tipos de alianças, o empenho com que o BNDE passou a se outorgar, então, o papel de protetor e defensor do setor privado nacional”.* (MARTINS, 1985: 109)

Desse modo, a idéia inicial do BNDE de se transformar em uma espécie de *holding* do setor produtivo do Estado passa a deslocar-se para o setor privado. Na tabela 9, observamos a evolução das aprovações do banco segundo os diversos ramos de atividades durante a década de 1960. A partir de meados da década, paralelamente ao deslocamento das liberações do banco para o setor privado, há uma redução da participação do

<sup>20</sup> Os dados de 1973 e 1974 não incluem os recursos da FINAME.

<sup>21</sup> Subsidiária do BNDE, destinada ao financiamento da produção e comercialização de máquinas e equipamentos, que será abordada na seqüência do capítulo.

BNDE no setor de insumos básicos (ocupado prioritariamente por empresas estatais) e a ampliação das aprovações na área de equipamentos (criação da FINAME em 1964) e outras indústrias como a têxtil e de produtos alimentícios.

TABELA 9 – APROVAÇÕES SEGUNDO OS RAMOS E GENEROS DE ATIVIDADE DE 1961 A 1970. (%)

	Ano									
	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<b>Insumos Básicos</b>	<b>26,4</b>	<b>70,9</b>	<b>90,3</b>	<b>77,5</b>	<b>77,8</b>	<b>63,0</b>	<b>46,7</b>	<b>30,8</b>	<b>36,9</b>	<b>34,9</b>
Mineração	-	-	-	-	-	0,0	0,0	1,9	0,4	0,4
Siderurgia	21,5	61,4	84,9	71,2	71,3	46,1	37,4	5,8	10,3	8,3
Metalurgia	1,1	-	-	3,3	1,2	2,7	1,1	8,5	4,8	2,2
Química e Fertilizantes	3,5	9,5	5,4	2,5	4,6	9,7	6,7	1,1	4,4	17,2
Celulose e Papel	0,2	-	-	0,0	0,3	3,3	1,0	10,7	8,9	3,3
Produtos de Minerais Não-Metálicos	-	-	-	0,5	0,5	1,2	0,5	2,8	8,1	3,5
<b>Equipamentos</b>	<b>8,4</b>	<b>1,3</b>	<b>0,7</b>	<b>1,4</b>	<b>10,2</b>	<b>9,7</b>	<b>12,1</b>	<b>9,1</b>	<b>9,5</b>	<b>9,9</b>
Mecânicos Elétricos	0,2	-	0,7	1,1	6,3	6,1	5,3	4,4	4,7	5,2
Material de Transporte	8,2	1,3	-	0,3	3,9	3,5	6,7	4,7	4,8	4,7
<b>Outras Indústrias</b>	<b>0,4</b>	<b>0,7</b>	<b>1,4</b>	<b>0,8</b>	<b>8,0</b>	<b>13,9</b>	<b>9,5</b>	<b>11,9</b>	<b>14,8</b>	<b>17,4</b>
Têxtil e Calçados	-	-	-	-	1,3	3,3	2,5	4,0	3,8	6,4
Produtos Alimentares	0,2	0,3	0,7	0,8	3,0	3,2	3,2	4,9	4,2	5,7
Outras	0,2	0,3	0,7	0,0	3,7	7,4	3,8	3,1	6,8	5,3
<b>Infra-Estrutura</b>	<b>61,9</b>	<b>23,2</b>	<b>6,5</b>	<b>20,3</b>	<b>1,2</b>	<b>12,5</b>	<b>25,1</b>	<b>41,8</b>	<b>31,7</b>	<b>28,0</b>
Energia Elétrica	61,0	23,2	5,0	20,3	1,2	12,3	25,1	8,9	3,0	1,4
Transporte Ferroviário	0,9	-	1,4	-	-	-	-	9,2	8,3	9,7
Transporte Rodoviário	-	-	-	-	-	-	-	12,8	8,1	8,1
Transporte Hidroviário	-	-	-	-	-	0,2	-	5,2	2,8	4,0
Outros Setores	-	-	-	-	0,0	-	-	5,8	9,5	4,8
<b>Outras Atividades</b>	<b>2,9</b>	<b>3,9</b>	<b>1,1</b>	<b>0,0</b>	<b>2,8</b>	<b>0,9</b>	<b>6,6</b>	<b>6,3</b>	<b>7,1</b>	<b>9,8</b>
Ensino, Pesquisa e Des. Téc.	-	-	-	0,0	2,6	0,9	6,4	4,1	4,7	3,9
Distr.	2,9	3,9	1,1	-	0,1	-	0,2	-	2,2	2,7
Outras	-	-	-	-	-	-	-	2,3	0,1	3,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: (BNDES, 1992a: 33)<sup>22</sup>

É importante destacar desse processo a busca por influência do banco no País. Quando esse passa a não ser mais necessário para as empresas estatais, realiza uma mudança de estratégia e passa a buscar maior poder de influência no setor privado da economia nacional. Essa escolha destaca a capacidade dos burocratas do BNDE de buscar outras áreas de influência diante da mudança do contexto.

<sup>22</sup> Adaptada para o formato percentual pelo autor dessa dissertação.

### 3.8 A ASI CRIADA NO BNDE

A tentativa de impedir a criação de uma Assessoria de Segurança e Informação (ASI) dos militares no interior do BNDE durante a ditadura militar é um momento decisivo para o banco no sentido de garantir sua autonomia para formular suas políticas. A negativa de Jayme Magrassi de Sá, presidente na época, em aceitar a imposição do ministro do Sistema Nacional de Informações, General Médici, de criar a assessoria no interior do BNDE fez com que o Presidente Costa e Silva, fosse obrigado a arbitrar o conflito. (LIMA, 2006). Segundo Lima:

*“A negociação prosseguiu entre Magrassi e o General Médici. Decidiram, finalmente que cada instituição (BNDES e SNI) designaria um representante para trabalhar em conjunto e que o representante do SNI não ficaria lotado no BNDE. Seu escritório seria na DSI do Ministério de Planejamento. Magrassi, ainda no encontro com o General Costa e Silva, havia se comprometido a indicar Alberto dos Santos Abade, seu chefe de gabinete, para representar o Banco.” (LIMA, 2006: 75)*

Abade, citado no trecho acima, era o homem de confiança de Magrassi, dado o seu bom trânsito com os militares. Sua escolha impediu a presença dos militares no interior do Banco, garantindo alguma autonomia ao BNDE nesse contexto. Autonomia essa que fica expressa em alguns relatos de Lima (LIMA, 2006).

O primeiro deles, refere-se à prisão de Julio Mourão<sup>23</sup> em 1970, sem que houvesse informações sobre seu paradeiro. Foi Abade que conseguiu, através de seu cargo, informações sobre sua localização. Um ano mais tarde, com depoimentos de Abade e Magrassi sobre sua qualidade técnica e profissionalismo, Julio Mourão foi absolvido pela justiça militar (LIMA, 2006).

Outro momento importante, está ligado à nomeação da economista Terezinha de Jesus Guimarães aprovada em concurso em 1973. Embora houvesse recomendação contrária por essa ter participado do movimento estudantil, Abade desconsiderou. Mais tarde, a nomeou gerente, estratégia que evitava qualquer consulta ao SNI. Esse procedimento foi utilizado com outros técnicos que passavam por problemas semelhantes (LIMA, 2006).

Além desses, outro relato refere-se à possibilidade de debates “acalorados” entre Roberto Campos e a economista Maria da Conceição Tavares em ocasião das comemorações dos 25 anos de existência do banco em 1977. Se houvesse a presença dos milita-

---

<sup>23</sup> Julio Mourão é economista e na época, membro do corpo técnico do banco. Anos mais tarde será um dos grandes responsáveis pela formulação da Integração Competitiva.

res no interior da instituição, esse não poderia se realizar. Desse modo, Lima conclui que “caso a ASI tivesse sido implantada no auge da radicalização repressora, em 1967, o BNDES teria perdido muito da sua independência”(LIMA, 2006: 77).

### 3.9 EM BUSCA DO PIS/PASEP

Em 1970 inicia-se a disputa-chave por uma outra fonte importante de recursos, o PIS/Pasep. O governo a princípio decidira o controle desses como responsabilidade do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal respectivamente. Através de uma articulação do Ministro Reis Velloso com o presidente do BNDE na época, Marcos Vianna, conseguiram com a chegada de Geisel à presidência, transferir o controle sobre o PIS/Pasep para o banco no fim de 1973. (LIMA, 2006: 84)

Essa nova fonte de recursos merece destaque, pois se trata de um dos motivos para o crescimento das aplicações do BNDE a partir de 1974. A tabela 10 mostra como as aplicações do banco quase triplicam no período de 1973 a 1979.

TABELA 10 – APLICAÇÕES DO BNDE DE 1961 A 1980

Ano	Valor em Reais de Dezembro de 2009 <sup>24</sup>
1961	729.010.646,89
1962	2.447.454.119,29
1963	1.608.585.988,41
1964	1.278.457.812,01
1965	2.292.730.281,08
1966	2.569.446.669,89
1967	2.629.599.631,97
1968	2.261.223.683,19
1969	4.155.667.291,12
1970	4.847.695.565,10
1971	6.348.620.209,56
1972	8.933.193.788,27
1973	11.116.345.436,12
1974	18.059.024.810,65
1975	28.221.025.035,28
1976	29.133.006.392,37
1977	30.764.198.888,70
1978	33.269.095.878,67
1979	32.697.712.930,14
1980	25.611.923.068,38

Fonte: (BNDES, 2002)

<sup>24</sup> Corrido com o IGP-DI pelo autor.

Já a tabela 11 mostra que os recursos do PIS-Pasep a partir de 1975 representam mais de 30% do total de recursos do BNDE. Com a nova ampliação dos aportes de origem nacional no banco, ao menos nos primeiros anos do PIS-Pasep, o BNDE se torna menos dependente dos financiamentos e empréstimos estrangeiros.

TABELA 11 – ESTRUTURA DE RECURSOS DE 1972 A 1981 (%)

Fontes	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
<b>Recursos de Geração Interna<sup>25</sup></b>	<b>30,6</b>	<b>38,9</b>	<b>18,9</b>	<b>18,0</b>	<b>21,9</b>	<b>21,8</b>	<b>25,8</b>	<b>37,9</b>	<b>39,6</b>	<b>32,1</b>
<b>Aportes de Origem Nacional</b>	<b>54,5</b>	<b>46,1</b>	<b>74,4</b>	<b>72,7</b>	<b>72,4</b>	<b>67,0</b>	<b>60,5</b>	<b>46,5</b>	<b>44,0</b>	<b>56,6</b>
Dotação Orçamentária	16,0	16,2	7,3	5,9	1,0	2,1	3,0	0,9	-	-
Empréstimos e Repasses	38,5	29,9	46,3	20,7	17,1	17,8	13,2	9,0	13,2	20,6
Recursos do PIS-Pasep/ FPS	-	-	20,8	46,1	54,3	47,1	44,3	36,6	30,8	36,0
<b>Aportes de Origem Estrangeira</b>	<b>14,9</b>	<b>15,0</b>	<b>6,7</b>	<b>9,3</b>	<b>5,7</b>	<b>11,2</b>	<b>13,7</b>	<b>15,6</b>	<b>16,4</b>	<b>11,3</b>
Empréstimos em Moeda	5,2	1,8	1,1	0,8	1,1	10,4	13,0	15,1	15,6	10,7
Financiamentos	9,7	13,2	5,6	8,5	4,6	0,8	0,7	0,5	0,8	0,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: (BNDES, 1992a: 43)

### 3.10 BNDE E O SEGUNDO PND

Em 1974 foi lançado o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. Sua ambiciosa proposta era de realização de uma política industrial direcionada para alcançar o perfil definitivo do parque industrial brasileiro. Sendo assim, seriam necessárias mudanças nas prioridades da política industrial vigente (LESSA, 1978: 5).

*“Tal mudança implica em grande ênfase nas Indústrias Básicas, notadamente o setor de Bens de Capital e o de Eletrônica Pesada, assim como o campo dos Insumos Básicos, a fim de substituir importações, e se possível, abrir novas frentes de exportação” (II PND apud LESSA, 1978: 5)*

Antonio Barros de Castro destaca a importância da estratégia ousada do II PND. Diante de um cenário de crise, com o aumento do preço do petróleo, duas alternativas se apresentam segundo o autor. A primeira refere-se ao financiamento. Sua escolha mostra que as autoridades preferem evitar ou adiar as dificuldades e sacrifícios impostos pelas

<sup>25</sup> Inclui retornos de financiamentos com recursos do PIS-Pasep

novas circunstâncias. Já a segunda opção está ligada à idéia de ajustamento. Nesse caso, ocorre a adaptação da política econômica ao novo quadro. Enquanto a primeira opção denota a idéia de que a crise é passageira, a segunda remete a uma circunstância mais duradoura. Castro destaca que a escolha brasileira foi a do financiamento, acompanhado de uma transformação estrutural na economia. Embora o II PND represente uma alteração na política industrial vigente, indica uma continuidade dos investimentos e a aceleração no processo de substituição das importações (CASTRO, 1988). Em suas palavras:

*“É importante frisar, no entanto, que a mudança de rota é concebida como algo que não altera o objetivo último: a construção de uma moderna economia industrial. Este objetivo maior empresta ao programa um sentido de continuidade – que pode também ser percebido no fato de que algumas deficiências a serem agora combatidas já haviam sido anteriormente detectadas. Mais precisamente, segundo Velloso, a crise do petróleo apenas tornou o programa de 74 imperioso e inadiável” (CASTRO, 1988: 31).*

Para a execução desse projeto, novamente o BNDE é chamado a participar do planejamento e financiamento da economia brasileira. Para tanto, o banco elaborou um plano em conjunto com o governo, obteve uma ampliação de seus recursos através da conquista da administração do PIS/ Pasep, realizou uma reforma administrativa visando uma maior agilidade e qualidade das análises e criou três subsidiárias para capitalizar as empresas privadas brasileiras. (LIMA, 2006: 89)

Para Martins, a participação do banco na realização do II PND é feita por meio de duas estratégias. A primeira é a participação direta no capital de empresas privadas através de três novas subsidiárias (FIBASE, EMBRAMEC e IBRASA<sup>26</sup>). Já a segunda remete ao financiamento, propriamente dito, da produção, organização e comercialização das empresas privadas nacionais (MARTINS, 1985: 111).

A tabela 12 mostra a ampliação das aprovações para o financiamento de insumos básicos e bens de capital no período de 1974 a 1978, ou seja, durante a vigência do II PND. Ao fim desse, os investimentos em infra-estrutura voltam a ter maior representação com a diminuição do percentual de aprovações para os insumos básicos e os equipamentos.

---

<sup>26</sup> FIBASE – Financiamento de Insumos Básicos S/A, EMBRAMEC – Mecânica Brasileira S/A, IBRASA – Investimentos Brasileiros S/A.

TABELA 12 – APROVAÇÕES SEGUNDO OS RAMOS E GÊNEROS DE ATIVIDADE DE 1971 A 1981. (%)

	Ano										
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
<b>Insumos Básicos</b>	<b>38,7</b>	<b>29,8</b>	<b>40,1</b>	<b>49,0</b>	<b>49,1</b>	<b>60,7</b>	<b>61,6</b>	<b>31,2</b>	<b>46,9</b>	<b>34,1</b>	<b>43,5</b>
Mineração	0,2	2,2	0,5	3,6	1,0	1,9	1,7	1,0	2,0	1,7	4,1
Siderurgia	13,7	7,8	8,1	15,5	19,4	20,3	38,8	17,8	21,4	16,5	22,2
Metalurgia	3,6	3,8	10,8	3,9	6,2	6,7	3,0	3,7	4,3	5,8	11,2
Química e Fertilizantes	10,8	8,3	11,2	11,1	12,9	15,7	6,5	5,1	11,1	4,2	2,4
Celulose e Papel	8,9	2,3	3,4	8,6	5,3	9,0	1,4	2,2	5,5	2,9	2,0
Produtos de Mineraiis Não-Metálicos	1,6	5,4	6,0	6,2	4,2	7,0	10,1	1,5	2,5	3,1	1,7
<b>Equipamentos</b>	<b>13,6</b>	<b>4,8</b>	<b>7,7</b>	<b>8,3</b>	<b>13,0</b>	<b>8,2</b>	<b>5,1</b>	<b>2,1</b>	<b>4,7</b>	<b>3,5</b>	<b>1,8</b>
Mecânicos Elétricos	3,8	3,8	3,6	6,0	8,4	6,8	4,3	1,6	4,0	2,6	1,6
Material de Transporte	9,8	1,0	4,1	2,3	4,5	1,3	0,8	0,4	0,7	0,8	0,2
<b>Outras Indústrias</b>	<b>20,1</b>	<b>35,4</b>	<b>25,5</b>	<b>14,4</b>	<b>12,3</b>	<b>12,1</b>	<b>10,6</b>	<b>5,9</b>	<b>14,9</b>	<b>12,7</b>	<b>10,2</b>
Têxtil e Calçados	6,3	7,0	3,7	4,8	3,0	1,9	2,0	1,4	2,8	1,9	0,8
Produtos Alimentares	8,7	5,0	5,5	4,1	4,0	4,4	4,3	1,7	4,0	2,4	0,9
Outras	5,2	23,4	16,3	5,6	5,3	5,8	4,2	2,8	8,1	8,4	8,6
<b>Infra-Estrutura</b>	<b>15,9</b>	<b>24,9</b>	<b>17,8</b>	<b>24,2</b>	<b>21,0</b>	<b>16,4</b>	<b>19,6</b>	<b>57,2</b>	<b>25,3</b>	<b>46,2</b>	<b>38,0</b>
Energia Elétrica	3,0	3,7	2,9	3,4	4,8	6,4	9,3	37,4	9,9	32,1	21,3
Transporte Ferroviário	2,5	7,3	5,5	13,9	3,9	0,9	5,5	16,1	8,4	6,3	15,3
Transporte Rodoviário	4,4	11,8	5,6	3,0	2,1	1,5	2,3	1,1	3,7	3,3	1,1
Transporte Hidroviário	2,8	1,8	0,7	-	0,6	0,9	2,1	1,4	1,5	0,7	0,1
Outros Setores	3,2	0,3	3,1	3,9	9,5	6,6	0,4	1,2	1,8	3,7	0,2
<b>Outras Atividades</b>	<b>11,7</b>	<b>5,1</b>	<b>9,0</b>	<b>4,1</b>	<b>4,6</b>	<b>2,6</b>	<b>3,1</b>	<b>3,7</b>	<b>8,2</b>	<b>3,7</b>	<b>6,6</b>
Ensino, Pesquisa e Des. Téc.	3,3	1,0	3,3	0,4	0,8	0,2	0,1	0,0	0,2	0,0	0,1
Distr.	5,2	3,8	5,2	2,0	1,4	1,3	0,8	1,0	4,1	1,2	0,1
Outras	3,2	0,3	0,5	1,7	2,4	1,1	2,3	2,7	3,9	2,5	6,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: (BNDES, 1992a: 33)<sup>27</sup>

### 3.11 O BNDE E O MERCADO DE CAPITAIS – BNDESPAR

No item anterior, observamos que Martins constata duas estratégias do banco para execução das políticas formuladas no II PND, a migração de sua atuação do setor público para o privado. A primeira delas, a participação direta no capital das empresas que levou a criação de três subsidiárias em 1974, será tratada nesse item. Já a segunda estratégia, o financiamento de fato do setor privado, foi potencializado com a criação da FINAME, e será destacado no item seguinte.

<sup>27</sup> Adaptada para o formato percentual pelo autor dessa dissertação.



Adaptando sua forma de atuação às circunstâncias do momento do país, o BNDE cria três subsidiárias para apoiar as empresas nacionais através da participação acionária no capital dessas. São elas: a Mecânica Brasileira S.A. (Embramec); Insumos Básicos S.A. Financiamento e Participações (Fibase); e Investimentos Brasileiros S.A. (Ibrasa). Em 1982, essas empresas foram fundidas em uma só, a BNDES Participações S.A. (BNDESPAR) (BNDES, 1992a: 19).

Martins mostra que o banco justificou a criação das três subsidiárias a partir de duas constatações. A primeira é a de que os pontos de estrangulamento são fruto apenas do fator conjuntural da elevação dos preços do petróleo e dos demais insumos básicos (desconsiderando as contradições internas do modelo adotado e suas ligações estruturais com a economia mundial). O segundo diagnóstico remete à “fraqueza” do setor privado, observada mais nas limitações das atitudes empresariais do que de limitações estruturais. Como solução, o BNDE aponta para a necessidade de fazer o setor privado produzir “mais e melhor”, para realizar a substituição das importações. Isso só será possível através da condução do Estado, agora atuando através das subsidiárias do banco. (MARTINS, 1985: 112). Assim, o autor observa as mudanças ocorridas através dessa alteração na forma de atuar do BNDE:

*“ (...) através dessa nova modalidade de ação, as três subsidiárias do BNDE passam, em menos de dois anos, a participar acionariamente de 95 empresas privadas nos distintos ramos da competência de cada uma, com percentagens que oscilam entre 10% e 91%. Tudo se passa, em síntese, como se o Banco, na impossibilidade de se constituir em holding do setor público, se fosse transformando em holding de uma parte do setor privado” (MARTINS, 1985: 113).*

### **3.12 A CRIAÇÃO DA FINAME**

Em 1964 é criada uma subsidiária do BNDE, a FINAME, com o objetivo de financiar investimentos das pequenas e médias empresas e fortalecer a indústria de máquinas e equipamentos por meio do financiamento para a comercialização de seus produtos. Cabia a FINAME gerir o Fundo de Financiamento para a Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais. Já em 1966, a FINAME é transformada em Agência Especial de Financiamento Industrial, mantendo, porém, a mesma sigla. Essa mudança resultou na incorporação de um novo objetivo, o financiamento à importação e exportação de equipamentos. Esse objetivo só vai, de fato, ser realizado a partir da criação do Fi-

namex, o Programa de Financiamento às Exportações de Máquinas e Equipamentos, no início da década de 90 (LIMA, 2006: 69).

A FINAME oferecia recursos com volume, prazo e taxa de juros compatíveis as necessidades de importação de equipamentos para o desenvolvimento do parque industrial brasileiro. Isso, associada à diferenciação das taxas de acordo com o índice de nacionalização dos produtos (BNDES, 2002: 66).

O livro lançado em comemoração aos 40 anos de existência do BNDES destaca a importância da FINAME da seguinte maneira:

*“A Agência tornou-se ao longo do tempo, a principal aplicadora dos recursos do BNDES. Sua atuação possibilitou a consolidação do parque produtor de equipamentos e permitiu a modernização das indústrias brasileiras, principalmente as pequenas e médias, com maiores dificuldades de acesso ao crédito bancário, sobretudo de longo prazo” (BNDES, 1992a: 18).*

### **3.13 O “S” NO BNDE**

Em 1982, o governo cria o Fundo de Investimento Social, o Finsocial, um imposto destinado ao financiamento de projetos sociais. Ao definir o banco como administrador, o BNDE incorpora o “S” ao seu nome e o “Social” em sua missão. O montante desse fundo seria aplicado em projetos definidos pelo governo. Na década de 1980 o banco, com recursos do Finsocial investiu em programas de saneamento básico, principalmente em áreas de baixa renda, e de resíduos sólidos. (FUCHS, 2009: 284).

Karen Costa destaca que, desde o plano de ação de 1979 a 1981, o banco já fazia o diagnóstico da necessidade de uma intensificação do apoio à produção de bens de consumo essenciais à população, assim como de programas direcionados à melhoria da qualidade de vida. Contudo, a autora alerta que, embora desde o fim da década de 70 o desenvolvimento social já fizesse parte do discurso do BNDE, este não foi uma grande prioridade nos anos 80 (COSTA, 2003: 88). Em suas palavras:

*“Contudo, não se pode dizer que esta constatação, presente no Plano de Ação do Banco, tenha implicado um redirecionamento das ações da instituição. Lembre-se que nem o fato do Banco ter se tornado o gestor do Finsocial, em 1982, fez com que o “social” ganhasse uma importância substancial nos desembolsos do BNDES, pois não se observa, durante toda a década de 80, um redirecionamento dos desembolsos do Banco para o desenvolvimento social. Assim, nem o governo, nem o BNDES conseguiram implementar um plano de desenvolvimento social e esta questão, vista (pelo menos no discurso) como essencial por ambos, não chegou nem perto de ser priorizada.” (COSTA: 2003, 88).*

O Finsocial ficou sob a gestão por apenas oito anos. A partir de 1985, foi repassada uma parcela cada vez menor do fundo, até que em 1990, os recursos passaram a ser transferidos diretamente para os ministérios (BNDES, 1992a: 13).

### 3.14 CONCLUSÕES

Ao longo desse capítulo observamos a trajetória do BNDES de sua criação até o início da década de 1980. Essa retrospectiva se fez necessária para frisar alguns aspectos da história do banco que são fundamentais para a compreensão da situação do banco nos anos seguintes. Cabe, agora, reafirmar esses momentos.

A primeira observação que deve ser destacada é a afinidade de muitos técnicos do banco com a perspectiva estruturalista característica da CEPAL. Essa é fruto da associação criada no início da trajetória do banco entre a instituição e a CEPAL. A tradição desenvolvimentista é uma marca do BNDES no período destacado.

Além dessa característica ligada à “visão de mundo” dos técnicos do banco, é fundamental destacar a importância do processo de admissão e promoção ligado a critérios meritocráticos enquanto item fundamental da criação de um *esprit de corps* entre os quadros profissionais da instituição.

Outro aspecto que precisa ser lembrado é a luta por maior autonomia e participação no processo de planejamento da economia. Para isso, foi de vital importância, a busca por novas fontes de recursos e a busca de alianças com outros grupos da sociedade.

Nesse sentido, outros acontecimentos foram narrados com o intuito de mostrar a consciência dos burocratas de seu papel de destaque no país e a freqüente defesa de seus interesses, sejam eles ligados à preservação da instituição e de sua autonomia ou de uma maior influência e poder da mesma nos rumos do país. Entre esses episódios destaco a migração das liberações do banco do setor público para o setor privado como forma de manter sua influência, a insatisfação com a criação de uma instituição “concorrente” (EPEA) e o sucesso em conseguir evitar que se instalasse uma Assessoria de Segurança e Informação no interior do banco.

Destaco também a participação do BNDES no planejamento e execução do plano de metas e do II PND. Esses eventos são a demonstração do caráter *think-tank* do banco. Esse, segundo autores como Martins (1985) e Schneider (1994), é perdido ao fim da década de 1970. Essa será uma das discussões do próximo capítulo.

Ao final, verificamos a criação das subsidiárias do banco. A BNDESPAR será fundamental nos capítulos que seguem, visto que é nela que surge a experiência das privatizações. Já a FINAME é importante para verificarmos as características do Finamex, criado durante o governo Fernando Collor na subsidiária.

Portanto, esses são os motivos que justificam a recuperação histórica realizada ao longo desse capítulo. Trata-se de um olhar sobre o passado para compreender o período estudado.

## **CAPÍTULO 4 – A INTEGRAÇÃO COMPETITIVA E AS PRIVATIZAÇÕES DO BNDESPAR, OS LEGADOS DA “DÉCADA PERDIDA”.**

Após a recuperação histórica do BNDES, realizada no capítulo anterior, esse capítulo se encarrega de discutir as ações do banco na década de 1980. Destacam-se nesse período dois acontecimentos: a formulação da estratégia da integração competitiva e os processos de privatização ocorridos no BNDESPAR. O motivo para isso está ligado à influência desses dois fatos na análise principal dessa dissertação, o BNDES no governo Collor. Esses são os “legados da década perdida” encontrados no banco durante o período.

Na primeira parte do capítulo, a discussão se concentra na percepção de Martins (1985) e Schneider (1994) da perda do caráter *think-tank* ao fim da década de 1970 e início dos anos 80. Além disso, nessa primeira parte, também será abordada a caracterização dos desembolsos do banco, assim como as suas fontes de recurso no período.

Já na seqüência, o capítulo trabalha as características da introdução da metodologia de cenários no departamento de planejamento do BNDES, assim como a formulação do cenário da integração competitiva. Esse momento é importante, pois segundo Costa (2003), se configura a retomada do aspecto *think tank* do banco.

Ao final, serão abordados os processos de privatização efetuados na subsidiária do banco, a BNDESPAR. Destacam-se os aspectos que levaram à escolha dessa estratégia. Essa temática é fundamental para a dissertação à medida em que a experiência dos técnicos na condução das privatizações assim como os métodos utilizados para isso são imprescindíveis para o governo Collor, quando as privatizações ganham o *status* de política de Estado.

### **4.1 O FIM DO THINK TANK?**

A expressão inglesa “*think tank*” tem um significado na língua portuguesa próximo ao de um “depósito de idéias”. Trata-se de uma instituição, organização ou mesmo um grupo capaz de produzir conhecimento e oferecer idéias sobre assuntos como política, economia, indústria, tecnologia ou até mesmo temas militares.

Como observamos no capítulo anterior, muitos são os fatores que propiciaram ao BNDES exercer o papel de *think tank* ao longo de sua trajetória. A qualidade de seu

corpo técnico, a proximidade com o centro de planejamento do país e a capacidade de previsão a longo prazo são aspectos claros dessa característica do banco.

Porém, alguns autores destacam que, ao final da década de 1970, o banco perde esse aspecto. Martins (1985) e Schneider (1994), embora concordem com o fim dessa capacidade, discordam das razões que causaram esse fato.

Martins levanta duas razões para o fim do caráter *think tank* do BNDES. A primeira delas remete ao diagnóstico feito pelo banco para justificar a criação das subsidiárias que atuam no mercado de capitais. Para ele, o remédio para os problemas da economia brasileira sugerido pelo banco foi: “*não apenas a prescrição em doses maiores do medicamento financeiro habitual, mas já agora a presença permanente do BNDE à cabeceira do doente*”( MARTINS, 1985: 113). Já a outra razão refere-se ao banco não considerar as contradições internas da economia brasileira e sua articulação com a economia internacional. (MARTINS, 1985)

Já Schneider aponta para a crescente fragmentação da burocracia e a conseqüente diminuição da coesão interna como razão do fim do papel *think tank* no BNDES. Ao assumir muitas funções díspares, algumas delas foram delegadas a empresas subsidiárias, o banco diluiu fortemente sua antiga irmandade e afastou-se do centro de planejamento. Desse modo, o BNDES passou a se assemelhar a um banco normal de desenvolvimento e, assim, menos merecedor do apoio de seus aliados. (SCHNEIDER, 1994: 67).

Pode ser associado a esses diagnósticos, a própria criação do IPEA em 1964, pois passado um período de “maturação” o BNDES já tinha dentro do governo um concorrente do mesmo nível de qualificação com relação à capacidade de planejamento a longo prazo do país. Assim, esse fato propicia uma diminuição da importância da instituição enquanto *think tank*.

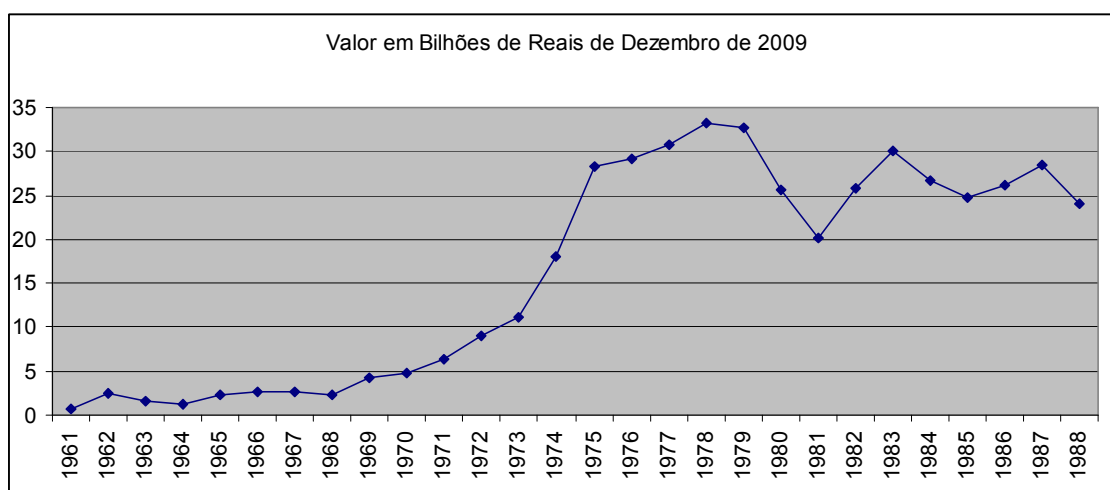
Concomitantemente a isso, os desembolsos do banco abandonam sua trajetória de franco crescimento até então. Como podemos verificar na tabela 13, e no gráfico 1, os desembolsos do BNDES durante a década de 1980 estagnaram, colocando fim no processo de crescimento das receitas do banco deflagrado nos anos 70.

TABELA 13 – DESEMBOLSOS DO BNDES DE 1981 A 1988

Ano	Valor em Reais de Dezembro de 2009 <sup>28</sup>
1981	20.112.990.508,48
1982	25.811.669.696,12
1983	30.011.428.349,51
1984	26.637.917.364,74
1985	24.805.501.563,16
1986	26.157.512.341,85
1987	28.410.506.306,96
1988	23.967.229.460,37

Fonte: (BNDES, 2002)

GRÁFICO 1–EVOLUÇÃO DOS DESEMBOLSOS DO BNDES (1960/1988)



Fonte: (BNDES, 2002)

Ao verificarmos a estrutura de recursos apresentada na tabela 14, constatamos a diminuição dos recursos oriundos de Tesouro Nacional. Paralelamente a isso, o banco ganha uma nova fonte de recurso, porém essa é uma verba vinculada, direcionada a uma finalidade específica, o Fundo da Marinha Mercante. Em 1983 o BNDES se torna o agente financeiro do fundo, administrado pelo ministério dos transportes (PROCHNIK, 1995: 151). Assim, a maior representatividade do FMM entre as fontes de recurso do banco está associada à diminuição da autonomia do BNDES sobre a destinação de suas liberações.

<sup>28</sup> Corrido com o IGP-DI pelo autor.

TABELA 14 – ESTRUTURA DE RECURSOS DE 1982 A 1988 (%)<sup>29</sup>

Fontes	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>Recursos Operacionais e Não-Operacionais</b>	<b>46,6</b>	<b>47,5</b>	<b>51,9</b>	<b>61,5</b>	<b>57,8</b>	<b>52,7</b>	<b>67,4</b>
<b>Recursos do Tesouro Nacional</b>	<b>22,9</b>	<b>23,3</b>	<b>13,9</b>	<b>11,6</b>	<b>8,0</b>	<b>3,2</b>	<b>7,0</b>
Dívida da União	1,9	2,0	2,9	4,4	6,4	1,8	4,8
Repasse de Recursos Vinculados	13,0	12,5	11,0	7,2	1,7	1,3	2,2
Dotação para Capital	7,9	8,7	-	-	-	-	-
<b>Recursos de PIS-Pasep/FAT</b>	<b>19,2</b>	<b>18,9</b>	<b>5,2</b>	<b>6,7</b>	<b>17,2</b>	<b>12,0</b>	<b>3,6</b>
<b>Recursos Externos</b>	<b>7,0</b>	<b>8,2</b>	<b>13,4</b>	<b>8,7</b>	<b>7,6</b>	<b>4,7</b>	<b>1,6</b>
Empréstimos em Moeda	5,8	5,2	9,1	6,2	1,0	1,8	-
Financiamentos	1,2	3,0	4,3	2,6	3,6	2,9	1,6
Assunção de Dívidas Externas/Internas	-	-	-	-	3,0	0,0	-
<b>Recursos do FMM</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>14,7</b>	<b>10,8</b>	<b>9,2</b>	<b>16,1</b>	<b>16,6</b>
<b>Outros</b>	<b>4,3</b>	<b>2,2</b>	<b>0,9</b>	<b>0,7</b>	<b>0,1</b>	<b>11,3</b>	<b>3,9</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: (BNDES, 1992a: 43)

Sobre a destinação dos desembolsos do banco na década em questão, observamos a diminuição das liberações para a indústria de transformação. Esse fato é fruto da diminuição dos desembolsos para a metalurgia e para a indústria química no decorrer do período.

<sup>29</sup> As diferenças verificadas em alguns somatórios decorrem dos arredondamentos realizados mecanicamente.



TABELA 15 – DESEMBOLSOS SEGUNDO OS RAMOS E GÊNEROS DE ATIVIDADE DE 1980 A 1988. (%)

Ramos e Gêneros de Atividade	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>Extração de Minerais</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>
<b>Agropecuária</b>	<b>1</b>					<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<b>Indústria de Transformação</b>	<b>65</b>	<b>65</b>	<b>58</b>	<b>51</b>	<b>50</b>	<b>41</b>	<b>53</b>	<b>51</b>	<b>61</b>
Trans. Prods. Min. Não-Metálicos	2	4	3	2	2	1	2	3	2
Metalurgia	32	28	32	27	23	18	19	10	17
Mecânica	3	3	2	4	4	3	4	5	4
Mat. Elétr. E de Comunicação	2	2	1	2	1	2	2	4	4
Material de Transporte	2	1				1	2	2	2
Madeira							1	1	1
Mobiliário							1	1	
Papel e Papelão	5	4	5	4	6	3	5	4	8
Química	10	16	10	7	7	5	3	5	8
Prods. de Matérias Plásticas							2	2	2
Têxtil	3	2	2	2	3	3	3	3	4
Vest. Calç. e Artef. de Tecidos							1	1	1
Produtos Alimentares	5	3	2	2	3	4	5	6	4
Bebidas							2	2	3
Editorial e Gráfica							1	1	
Diversas	1	2	1	1	1	1			
Outros de Industrias de Transf.								1	1
<b>Serviços</b>	<b>26</b>	<b>28</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>28</b>	<b>40</b>	<b>38</b>	<b>41</b>	<b>31</b>
Construção	5	4	4	4	4	7	6	4	4
Serv. Industriais de Util. Pública	7	11	16	18	6	6	6	9	4
Comércio Varejista							1	1	
Transportes	13	12	12	9	18	27	22	21	18
Comunicações	1	1							
Alojamento e Alimentação								2	1
Diversos							2	2	3
Serv. Profissionais								1	
Adm. Púb. Direta e Autarquia							1		
Outros de Serviços								1	1
<b>Outros</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: (BNDES, 1992a: 41)<sup>30</sup>

Contudo, a “década perdida” deixou importantes legados para o BNDES. Como observaremos na seqüência do capítulo, nesse período estavam sendo gestados os fatores que proporcionarão ao banco a recuperação de seu caráter *think tank* na década de 1990.

<sup>30</sup> As diferenças verificadas em alguns somatórios decorrem dos arredondamentos realizados mecanicamente.

## 4.2 A METODOLOGIA DE CENARIOS NO BNDES: 1983/1989

Em 1983, Julio Mourão assume o departamento de planejamento do BNDES e introduz o planejamento estratégico na instituição. Essa metodologia tinha duas características básicas. A primeira remete ao modo como se faz esse planejamento, do geral para o particular. Isso colocava fim à prática de ver a economia como uma soma de setores. A segunda refere-se ao foco do planejamento. Essa abordagem seria centrada na empresa, identificando seus pontos fortes e fracos diante das ameaças e oportunidades do ambiente externo. Tratava-se de planejar o banco e não o Brasil (MOURÃO, 1994: 7).

Além disso, outra mudança está ligada à maneira como seria efetuado o planejamento da instituição. Optou-se por um processo de planejamento democrático e participativo. Dessa maneira, com o lema do “planeja quem executa”, o diagnóstico do ambiente interno envolveu todos os técnicos e executivos do banco. Paralelamente ao diagnóstico do ambiente interno, um grupo selecionado encarregou-se do levantamento das ameaças e oportunidades para a instituição nos próximos anos (MOURÃO, 1994: 7). A escolha de um processo democrático e participativo foi importante para efetuar a integração dos burocratas do banco em torno de um projeto comum.

Diante da impossibilidade da realização de um seminário para discutir o resultado desse processo, passou-se a adotar a metodologia de construção de cenários para a economia. Isso facilita o diagnóstico das oportunidades e ameaças à instituição e enriquece ainda mais o processo de planejamento. A equipe básica desse projeto era formada por Julio Mourão, Eduardo Marques (especialista na metodologia de cenários), Evandro Fernandes Costa, Hélio Blak, José Carlos de Castro, Luiz Paulo Vellozo Lucas, Maria de Fátima Serro Pombal, Yolanda Ramalho e Zilda Maria Borsoi. Além deles, a equipe contou com Antonio Barros de Castro como especialista externo e com a participação de Guilherme Gomes Dias, José Murad, José Roberto Rodrigues Afonso, Lílian Ferreira Pinto e Paulo Sérgio Ferracioli (MOURÃO, 1994: 8).

A metodologia de cenários possui dois objetivos. O primeiro consiste em detectar as variáveis-chave de um sistema assim como os atores principais, suas estratégias e os meios que possuem para executar seus projetos com sucesso. O segundo objetivo dedica a descrição por meio da construção de um cenário, considerando as variáveis

motrizes, as tendências e as estratégias que podem ser adotadas pelos atores, de forma a propiciar a confrontação dessas. (MOURÃO, 1994: 9)

Ao fim desse processo, Mourão afirma que surgiram quatro cenários possíveis, que depois foram reduzidos a apenas um, chamado “Cenário do Ajustamento”. A partir dele, foi construído, então, um cenário de contraste, o “Cenário da Retomada”. Com a formulação e discussão dos cenários para a economia foi possível construir o “Plano Estratégico do Sistema BNDES 1985/1987” (MOURÃO, 1994: 11)

O plano estratégico observava que três seriam os fatores básicos para que fosse possível o processo de retomada do crescimento econômico. O primeiro remete ao fato de que o crescimento das exportações associado à maior demanda, devido ao sucesso dos setores agrícolas, teria reflexos positivos no mercado interno. Já o segundo refere-se à recuperação gradual dos salários reais e o aumento da produtividade de forma a reativar os setores que produzem somente para o mercado interno. E por último, o crescimento dos investimentos, que nos últimos anos se reduziram de forma significativa. (BNDES, 1984: 21).

Dessa maneira, o plano definia três objetivos para o Sistema BNDES<sup>31</sup> no triênio de 1985 a 1987. O primeiro é a retomada do desenvolvimento econômico para garantir a continuidade da industrialização brasileira. É importante destacar, que o banco se considerava um dos atores capazes de influir nos cenários. O segundo remete à missão social do banco, à redução da pobreza por meio da modernização e expansão dos serviços sociais básicos e do aumento na produção alimentícia. Já o terceiro objetivo consiste na ampliação dos recursos próprios do Sistema BNDES para que este seja compatível com o novo ciclo de expansão da economia do país (BNDES, 1984: 26).

Mourão destaca que, embora trouxesse muitas mudanças, a metodologia de cenários e o plano estratégico representavam uma mudança apenas parcial. Em suas palavras:

*“Embora este plano tenha significado uma guinada na estratégia em curso no Banco nos três anos anteriores, ele representou uma mudança apenas parcial na ideologia do BNDES. A substituição de importações ainda era uma estratégia central, devendo atingir agora os setores tecnológicos de ponta. A política protecionista do Estado continuava a ter um papel central, estando limitado apenas o seu papel como investidor devido às dificuldades financeiras, e o capital estrangeiro ainda era visto com reservas, quando não como inimigo”*(MOURÃO, 1994: 12).

---

<sup>31</sup> O Sistema BNDES é composto pelo banco e por suas subsidiárias, hoje, FINAME e BNDESPAR.

Ainda assim, Mourão destaca três aspectos importantes introduzidos a partir do cenário da retomada. O primeiro está ligado ao abandono da idéia de um desenvolvimento liderado pelo Estado, na medida em que identificavam componentes autônomos de demanda privada como os responsáveis pelo novo ciclo de crescimento. O segundo refere-se à visão do mercado externo como importante para o desenvolvimento e não como concorrente. E por último, o reconhecimento da necessidade da modernização empresarial visando o aumento da competitividade e não a simples expansão da capacidade geradora de empregos. (MOURÃO, 1994: 12).

Uma das integrantes da equipe, Yolanda Ramalho, descreve o resultado da introdução da metodologia de cenários no banco, da seguinte maneira:

*“O banco utilizava o planejamento de estudos setoriais, de levantamentos e diagnósticos. A partir daquele diagnóstico, passava a fazer política, não uma política macro, mas sim uma política setorial. Quando houve uma mudança na área de planejamento e o Julio Mourão assumiu o departamento de planejamento, ele resolveu trazer para o banco a técnica de cenários. Era a primeira vez que o BNDES olhava para o futuro utilizando uma técnica de entrevistas, a técnica Delphi. Fizemos entrevistas com especialistas externos e internos. Nas entrevistas com os especialistas externos, a gente observava a visão de uma restrição grande no que dizia respeito às contas externas do Brasil. Nos especialistas internos a gente verificava que os investimentos realizados no II PND estavam sendo maturados. A partir disso, constatamos que havia uma mudança estrutural nas importações brasileiras.”<sup>32</sup>*

A introdução da metodologia de cenários no planejamento do banco foi o marco inicial de um processo de construção do “programa que mudou o Brasil”, título dado à série de artigos de Luís Nassif publicado no Jornal Folha de São Paulo, em agosto e setembro de 1994.

### **4.3 A INTEGRAÇÃO COMPETITIVA**

Um novo trabalho de elaboração de cenários para a Economia foi realizado no ano de 1986, ainda mais abrangente. Agora, eram agregadas ao processo as áreas de planejamento da Eletrobrás e da Petrobrás<sup>33</sup>, além da realização de entrevistas envolvendo maior número de especialistas externos ao BNDES. Desse trabalho, surgiram dois cenários: O primeiro, o cenário da Integração Competitiva ligado à oportunidade do país se engajar no quadro internacional. O segundo, de oposição ao anterior, era o

---

<sup>32</sup> Yolanda Ramalho em entrevista ao autor, para a elaboração dessa dissertação. No dia 26 de Janeiro de 2010.

<sup>33</sup> Ao final do processo, não houve o compromisso de que essas empresas utilizassem os mesmos cenários em seu planejamento, visto que existiam alternativas e não havia consenso em alguns aspectos.

cenário do Fechamento<sup>34</sup> com o qual o país adotaria um caminho reativo à integração internacional, não realizando as reformas necessárias para tal (MOURÃO, 1994: 14).

O diagnóstico do cenário da Integração Competitiva implicava na adoção de novos caminhos para a busca do crescimento econômico visto que esse não aconteceria no modelo anterior. A primeira constatação desse cenário era o esgotamento do modelo de substituição das importações. Essa idéia vinha da percepção de que não havia mais setores passíveis de um processo que envolvia internalizar a produção e assim alavancar a demanda dos demais setores produtivos. Nas palavras de Julio Mourão:

*“Nós não negamos o papel das substituições de importações. No período dos anos 50 ele exerceu um papel importante, grande parte dos anos 60, depois nos anos 70, já com mais problemas, mas foi o motor do desenvolvimento por muitos anos. Então, nós não negamos o papel da substituição de importação e nem o papel do Estado que foi o empreendedor de uma série de setores, com um papel desenvolvimentista. O que nós dissemos é que o mundo estava mudando e que o Brasil já tinha chegado num grau de desenvolvimento que ele tinha que descobrir novos caminhos. Ele tinha não, ele ia passar por um processo diferente. Aquele anterior tinha se esgotado. (...) Então não havia motivação ideológica. Nós apenas constatamos algo que a gente vislumbrava que iria ocorrer. Podia retardar mais ou menos dependendo do governo, dos políticos. Mas que era um processo que o Brasil ia entrar e o resto do mundo também. Tanto que entrou, a Ásia, os BRICS, todos entraram, o Brasil deu uma atrasada, a Coréia veio antes”.*<sup>35</sup>

Além disso, a integração competitiva avaliava as dificuldades de acesso às novas tecnologias e a perda de posição nas novas fronteiras dos fluxos de comércio internacional. Incorporava também o diagnóstico da crise do Estado brasileiro, destacando a necessidade da estabilização da inflação e o enxugamento da máquina pública. Avaliava também como positiva a influência do capital estrangeiro na economia, pois a superação de dependência tecnológica não se resolveria com proteção e reserva de mercado. Destaca-se a possibilidade de integração das empresas brasileiras ao mercado internacional (MOURÃO, 1994: 15).

A partir do cenário da Integração Competitiva é formulado o Plano Estratégico para o triênio de 1988 a 1990. Este destacava oito objetivos para o Sistema BNDES: 1 – Novo estilo de crescimento ligado simultaneamente à integração competitiva do Brasil com o Mundo e à integração de toda nação com a redução da pobreza absoluta. 2 – A recuperação da taxa de investimento através da expansão do mercado interno e a manutenção da capacidade de exportação. 3 – Superação dos pontos de estrangulamento presentes no setor de infra-estrutura de energia e de transportes. 4 – Participação do setor privado em áreas sob responsabilidade do setor público. 5 – Fortalecimento financeiro e

---

<sup>34</sup> Mais tarde esse foi revisto e seu nome foi alterado para o cenário da Inércia Corporativista.

<sup>35</sup> Julio Mourão em entrevista ao autor, para a elaboração dessa dissertação. No dia 28 de Janeiro de 2010.

patrimonial do Sistema BNDES. 6 – Maior integração do banco aos organismos e instituições da sociedade e do governo visando consolidar sua inserção no ambiente político-institucional brasileiro e de sua imagem junto à opinião pública. 7 – Racionalização organizacional. 8 – Modernização do Sistema BNDES a partir de uma concepção empresarial de modo a adaptá-lo às exigências do novo estilo de crescimento (BNDES, 1988: 9).

A Integração Competitiva fazia com que o banco passasse por uma ampla reorganização interna. Tratava-se de criar um “novo BNDES”. Contudo, Mourão destaca que essa mudança foi apenas parcialmente realizada devido à mudança de governo. Esse novos objetivos para o “novo BNDES” são destacados na tabela 16:

TABELA 16 – OBJETIVOS PARA O NOVO BNDES

<b>DE</b>	<b>PARA</b>
Análise de Projetos	Análise Estratégica de Competitividade
Setor	Clientes
Fomento	Marketing
Burocracia	Agilidade
Financiamento	Engenharia Financeira
Ritual (de análise)	Avaliação (de risco)
Fins +Meios	Resultados
Administração de Pessoal	Administração Estratégica de RH
Feudos	Integração

**Fonte:** (MOURÃO,1994: 20)

É importante frisar o reconhecimento do banco enquanto agente de mudanças: “Isso significa que o Sistema BNDES, a partir de uma postura ativa na sociedade brasileira, orienta-se no sentido de uma busca constante de modernidade” (BNDES, 1994: 9).

Além disso, cabe destacar que o processo de formulação do cenário da integração competitiva não foi unânime no BNDES. Houve a oposição da diretoria social do banco, como destaca Julio Mourão:

*“Em uma única área do BNDES houve oposição à integração competitiva, foi na área Social. O diretor e alguns assessores não concordavam, ficaram críticos por razão, creio eu, i-*

deológica. Mas a grande maioria, a diretoria, os técnicos, enfim toda a casa foi construindo esse pensamento".<sup>36</sup>

Sobre o aspecto ideológico da Integração Competitiva, Mourão alega:

*“Embora a formulação das novas políticas não tivesse partido de considerações de natureza ideológica ou política, elas se diferenciavam, por um lado, da visão de uma esquerda conservadora que desejava manter o status quo e, por outro, da doutrina neoliberal que pregava o abandono de qualquer política industrial e um Estado minimalista” (MOURÃO, 1994: 17).*

Porém, embora Mourão negue o caráter ideológico da Integração Competitiva, há de se considerar que essa formulação aproxima-se do modelo Neoliberal enquanto se distancia da ideologia desenvolvimentista. Trata-se de uma mudança na visão de mundo de muitos técnicos da instituição, aspecto destacado por Chang e Evans (2007) como fundamental para que ocorra uma mudança institucional. Esse tema voltará a ser discutido no próximo capítulo.

Eli Diniz resume a estratégia da Integração Competitiva da seguinte maneira:

*“Em síntese, os principais caminhos para a modernização capitalista do Brasil seriam o reforço do papel do setor privado, o redirecionamento dos investimentos para os setores com capacidade de absorver e gerar tecnologia ou de expandir suas exportações, a abertura ao mercado externo e o fortalecimento dos vínculos com o sistema capitalista internacional. Este seria o conceito de modernidade versus anacronismo, polaridade que seria insistentemente colocada como alternativa à tradicional clivagem esquerda-direita”.(DINIZ, 1997: 103).*

#### **4.4 A RETOMADA DO THINK-TANK**

Como já foi discutido, Martins (1985) e Schneider (1994) apontam que no início da década de 1980, o BNDES tinha perdido sua característica de *think tank*. Porém, ao observarmos a importância da formulação da Integração Competitiva para o banco e para o país, verificamos o processo de retomada do aspecto think tank do banco. Julio Mourão destaca essa retomada:

*“Com o fim do processo de substituição de importações como motor do desenvolvimento, o BNDES ficou sem uma formulação de política para atuar. O que se fazia eram os estudos setoriais. (...) O BNDES fazia estudos setoriais como um planejamento central, em que você vê como vai crescer a demanda, qual é a necessidade de expansão da oferta e o BNDES financiava a expansão daquela oferta. Se tinha empresa privada fazendo, ele apoiava. Se não tinha, o Estado fazia. (...) Essa era a marca registrada do BNDES. (...) Então o BNDES ganhou de novo a*

---

<sup>36</sup> Julio Mourão em entrevista ao autor, para a elaboração dessa dissertação. No dia 28 de Janeiro de 2010.

*capacidade de formular com a integração competitiva. O banco tomou consciência da superação desse modelo e soube se reformular por um outro modelo”.*<sup>37</sup>

Martins alega que o banco perdeu a capacidade de formular, a longo prazo, projetos para o país. Tal fato é observado a partir da incapacidade do banco em reconhecer as contradições internas da economia brasileira e suas articulações com o cenário internacional no diagnóstico da crise, assim como a indicação de “mais do mesmo” (mais presença do Estado guiando o setor privado) como remédio para a volta do crescimento econômico (MARTINS, 1985).

A Integração Competitiva e os planos estratégicos formulados ao longo da década de 1980 representam o oposto das alegações de Martins. O BNDES voltou a formular pensando a longo prazo, lançou seus olhares para o cenário internacional e apontou para a necessidade do enxugamento da máquina estatal. Trata-se de um plano estratégico de longo prazo para o país, que trouxe grandes implicações para a sociedade.

Já sobre o argumento de Schneider (1994) acerca do crescimento e da fragmentação da burocracia, Costa afirma que:

*“O crescimento e fragmentação da burocracia foram problemas equacionados por meio da implementação do Planejamento Estratégico, que permitiu a maior integração entre os diversos setores do Banco e incentivou o trânsito de “técnicos” entre os departamentos, possibilitando a divulgação do novo método de análise adotado (o Planejamento Estratégico) e a difusão das idéias desenvolvidas no DEPLAN”*<sup>38</sup> (COSTA, 2003: 149).

Cabe novamente destacar o papel dos burocratas nesse processo. Em um de seus artigos, da série “O programa que mudou o Brasil”, Luís Nassif destaca a seguinte passagem:

*“O último presidente do banco a conviver com Mourão foi Pêrsio Arida, autor do Cruzado e do Real. Mourão estava prestes a se aposentar. Pêrsio encontrou-o no elevador, disse que precisava falar com ele, e morreu por aí. Não poderia haver nada mais simbólico de uma era irracional. De um lado, o intelectual nacionalmente conhecido, estrela maior da elite acadêmica engajada, que dispôs de todas as facilidades do mundo para exercitar seus experimentos –porque os experimentos interessavam eleitoralmente aos donos do poder. Do outro, o servidor público, que enfrentou o mundo armado apenas de suas convicções. Se perguntar hoje, a quem assistiu o encontro, qual dos dois mudou o país com suas idéias, ninguém acreditaria que foi o técnico humilde, que preparava-se para solicitar sua aposentadoria”* (NASSIF, 1994h).

---

<sup>37</sup> Julio Mourão em entrevista ao autor, para a elaboração dessa dissertação. No dia 28 de Janeiro de 2010.

<sup>38</sup> DEPLAN – Departamento de Planejamento



É importante destacar que o texto data de 1994 e na época Nassif não tinha visto o papel do plano real e da estabilização econômica para o país, mas ainda assim, já percebia a amplitude dos efeitos que a Integração Competitiva traria para o país.

#### **4.5 O QUADRO DO BNDESPAR NO INÍCIO DA DÉCADA**

Velasco Júnior destaca que, embora existam setores ligados à ideologia neoliberal, no governo Sarney não existe um consenso social sobre essas reformas. Assuntos como as privatizações, desregulação e liberalização comercial participavam de maneira tênue dos debates entre os tecnocratas e os acadêmicos. O governo que sucedeu os militares no poder tinha a mesma fé de seus antecessores sobre o papel do Estado enquanto condutor do desenvolvimento. A aliança democrática se diferenciava basicamente pela oposição ao autoritarismo. Embora houvesse, a exemplo do governo Figueiredo, um Conselho de Desestatização, no governo Sarney, as privatizações ocorridas em seu mandato estão mais relacionadas à orientação pragmática do BNDES. Embora o governo tivesse uma orientação pouco ligada à idéia das privatizações, devido ao fato das empresas não serem peças-chave para a administração, a ação do BNDES foi endossada pelo executivo. (VELASCO JÚNIOR, 1997).

Como foi abordado, no capítulo anterior, a BNDESPAR nasce da fusão de três subsidiárias do banco destinadas a financiar as empresas privadas através da participação direta em seu capital, com a compra de ações. Com a crise ao final da década de 1970, o papel dessa subsidiária, no triênio de 1981 a 1983, esteve relacionado à sustentação do parque industrial nacional e, em alguns casos, assegurar a sobrevivência de grupos privados nacionais. Diante das dificuldades financeiras em honrar os empréstimos contraídos com o banco, a solução encontrada foi transformar os créditos a receber do BNDES em capital, ampliando ainda mais o montante de empresas controladas pela subsidiária. (BNDES, 1992d: 3). Os quadros 1 e 2 apresentam essas empresas.

QUADRO 1 - EMPRESAS ABSORVIDAS PELO SISTEMA BNDES

EMPRESAS	SETOR DE ATIVIDADE	PORTE ECONÔMICO	UF	ANO DA ESTATIZAÇÃO
Caraíba Metais S/A	Mineração e Metalurgia do Cobre	Grande Empresa	BA	1974
Celpag-Cia. Guatapar de Papel e Celulose	Papel e Celulose	Grande Empresa	SP	1981
CCB-Cia.de Celulose da Bahia	Papel e Celulose	Grande Empresa	BA	1978
CBC-Cia.Brasileira do Cobre	Mineração	Média Empresa	RS	1974
Cia. Nacional de Tecidos Nova América	Têxtil	Grande Empresa	RJ	1985
Cosinor-Cia.Siderúrgica do Nordeste	Siderurgia	Grande Empresa	PE	1982
Mafersa S/A	Bens de Capital	Grande Empresa	SP	1964
Máquinas Piratininga S/A	Bens de Capital	Pequena Empresa	SP	1982
Máquinas Piratininga do Nordeste S/A	Bens de Capital	Pequena Empresa	PE	1982
Sibra-Eletrosiderrgica S/A	Ferro-Ligas	Grande Empresa	BA	1982

Fonte: (BNDES, 1992d: 4)

QUADRO 2 – EMPRESAS NÃO CONTROLADAS COM GRANDE ENVOLVIMENTO COM O SISTEMA BNDES

EMPRESAS	SETOR DE ATIVIDADE	PORTE ECONÔMICO	UF	PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA
Aracruz Celuloses S/A	Papel e Celulose	Grande Empresa	ES	Controle compartilhado entre a BNDESPAR e outros grupos, regulado através de Acordo de Acionistas.
Cimetal Siderurgia S/A	Siderurgia	Grande Empresa	MG	Controle compartilhado entre o BNDES e o BDMG.
Cobra-Computadores e Sistemas Brasileiros S/A	Informática	Grande Empresa	RJ	Controle compartilhado entre o BNDES, a CEF e o Banco do Brasil.
CRN -Cia. Riograndense de Nitrogenados	Energético	Média Empresa	RS	Controle compartilhado entre a BNDESPAR, Petrofrtil e o Estado do Rio Grande do Sul. Empresa em processo de liquidação.
Siderúrgica N.S.Aparecida S/A	Siderurgia	Média Empresa	SP	Embora não detivesse o controle da Companhia, o Sistema BNDES possuía responsabilidades que o identificavam quase como acionista controlador (detentor de 55% do capital total, 38,4% do capital votante e 80% do endividamento da empresa).
Usiminas Mecânica S/A – Usimec	Bens de Capital	Média Empresa	MG	Controle assumido pelo BNDES por ocasião da cisão da Usiminas.

Fonte: (BNDES, 1992d: 5)

Velasco Júnior, a partir da análise do documento “*Privatização: a experiência da BNDESPAR no período 1987-1989*”, destaca quatro motivos determinantes para a escolha do caminho das privatizações. O primeiro deles é o elevado número de empresas controladas pela subsidiária, que se limitava a custear suas despesas. Outro motivo é o direcionamento dos esforços dos técnicos do banco para o acompanhamento financeiro e operacional dessas empresas, que em sua maioria estavam em situação crítica. A terceira razão remete a ineficácia dos aportes de capital nas empresas controladas pelo banco. O

quarto motivo decorre dos outros três. Trata-se dos sucessivos prejuízos da BNDESPAR no período 1982-1987. (VELASCO JÚNIOR, 1999 :189)

QUADRO 3 – EVOLUÇÃO DAS APLICAÇÕES DE RECURSOS DA BNDESPAR NO PERÍODO 1982/85 (%)

APLICAÇÕES	1982	1983	1984	1985
Em controladas	49	42	59	69
Em novos investimentos	51	58	41	31
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: (BNDES, 1992d: 6)

Soma-se a esse quadro o crescimento dos prejuízos da BNDESPAR, apresentado no quadro 4.

QUADRO 4 - EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS DA BNDESPAR NO PERÍODO 1982/85 (EM MILHÕES DE BTN)

RESULTADOS	1982	1983	1984	1985
Prejuízos do ano	(88,4)	(137,3)	(222,6)	(61,4)

Fonte: (BNDES, 1992d: 7)

A síntese da conjuntura interna, que levou os técnicos a escolher o caminho das privatizações apresentava: o deslocamento dos técnicos do BNDES para a administração das empresas controladas mesmo sem ter o preparo para tal; a centralização dos desembolsos da BNDESPAR nas empresas sob seu controle; e os crescentes prejuízos da subsidiária.

Márcio Fortes, presidente do BNDES no período de 1987 e 1989, argumentava que a privatização, nesse caso, assumia um caráter mais técnico e menos ideológico. Era papel do setor privado, saudável, assumir a responsabilidade de um novo ciclo de investimentos diante do desacerto das contas públicas (DINIZ 1997: 103).

#### 4.6 AS PRIVATIZAÇÕES DO BNDESPAR

O documento “Privatização: a experiência da BNDESPAR no período 1987-1989” apontava como motivos para esse processo o elevado número de empresas con-

troladas pela BNDESPAR que concentravam mais de 50% dos desembolsos da subsidiária no custeio dos gastos correntes dessas, o direcionamento dos esforços para o acompanhamento dessas empresas em situação crítica, a ineficácia dos aportes de capital e os sucessivos prejuízos da BNDESPAR (VELASCO JÚNIOR, 1997: 13).

Velasco Júnior destaca também que, embora o BNDES seja uma instituição governamental e que não vise o lucro, o lucro está associado a uma maior capacidade de executar com qualidade a sua missão, promover o desenvolvimento econômico e social do país (VELASCO JÚNIOR, 1997: 14).

Feitas essas considerações, Velasco Júnior, levanta duas questões, a primeira refere-se a qual o motivo do BNDES aceitar se tornar agente da privatização da Siderbrás visto que esses processos envolvem um razoável desgaste político. Já a segunda remete à privatização da Aracruz Celulose. Qual o motivo do banco privatizar uma empresa reconhecidamente lucrativa se no governo não possuía orientação privatizante e os motivos não foram ideológicos? (VELASCO JÚNIOR, 1997: 15)

Sobre a primeira, o documento sobre as privatizações do BNDES alega que:

*“A política de alienação das controladas da BNDESPAR se estendeu à sua atuação como Agente de Privatização, tendo conduzido processos de privatização de empresas não controladas, nas quais o Sistema BNDES detinha responsabilidades financeiras de forma direta ou indireta, a exemplo das privatizações da Cia. Ferro e Aço Vitória – Cofavi e da Usina Siderúrgica da Bahia – Usiba, empresas controladas pelo Grupo Siderbrás” (BNDES, 1992d: 8).*

Já sobre a segunda, o autor aponta duas explicações possíveis, uma ligada à reciclagem dos recursos do banco e outra a uma motivação maior do BNDES de que um programa de maior fôlego fosse implementado, fato esse que foi concretizado com o Programa Nacional de Desestatização de Collor (VELASCO JÚNIOR, 1997: 17).

O quadro 5 apresenta as desestatizações realizadas pela BNDESPAR no período por ordem cronológica assim como o ramo de atividade ao qual pertencia a empresa.

QUADRO 5 – DESESTATIZAÇÕES REALIZADAS NO PERÍODO DE 1987

A 1989.

EMPRESA	RAMO	DATA DA LICIT.	COMPRADORES
1. Cia. Nacional de Tecidos Nova América	Têxtil	9/6/1987	Multifábrica S/A/ Grupo Cataguases-Leopoldina
2. Máquinas Piratininga do Nordeste S/A	Bens de Capital	23/7/1987	Cia. De Cimento Portland Poty
3. Máquinas Piratininga S/A	Bens de Capital	15/9/1987	Wippetal Ind. De Máq. Ltda
4. Siderúrgica N.S. Aparecida	Siderurgia	10/12/1987	Villares Ind. de Base S/A - Vibasa
5. Sibra – Eletrosiderúrgica Brasileira S/A	Ferro-Ligas	-	
5.1. Venda do Controle		11/4/1988	Ferro-Ligas do Norte S/A
5.2. Venda para Acionistas Min. Votantes		12/7/1988	NKK/Marubeni Cooperation
5.3. Leilão Especial		22/12/1988	Vários
5.4. Distribuição Secundária		25/9/1989	Vários
6. Aracruz Celulose S/A	Celulose	-	
6.1. Venda de cap.Votante		3/5/1988	Albatroz S/A(Grupo Safra)
6.2. Distribuição Secundária		16/6/1988	7860 novos acionistas
6.3. Venda em Pregão		03/03/89	Vários
7. Cia. Guataparã de Celulose e Papel – Cel-pag	Celulose e Papel	9/5/1988	S/A Indústria Votorantim
8. Caraíba Metais S/A	Cobre	-	
8.1. Venda de Controle		24/8/1988	S/A Marvin, Cia.Paraibuna de Metais e Banco da Bahia de Investimento S/A
8.2. Distribuição de Ações pref. Classe E		14/11/1988	Vários
9. Cimetal Siderurgia S/A	Siderurgia	-	
9.1. Leilão de Ativos		21/11/1988	Grupo Gerdau
. Usina Barão de Cocais – Faz, do Gama e Rio Pardo			
. Usina de João Neiva e Fazendas São Mateus e Mucuri			
. Fazendas Clementino I e II e Medeiros			
9.2. Alienação de Ativos Remanescentes		13/3/1989	Grupo Inonibrás
. Usina Gusa 7 Lagoas			Inobrás
. Usina Gusa I			Imef
. Usina Gusa II			ARG Ltda
. Usina Gusa V e VI			Constr.Fergoni
. Fazenda das Maravilhas		Benigno	
9.3. Leilão da Fazenda São Francisco		13/3/1989	Silvio/Silveira
10. Cia. Brasileira do Cobre – CBC	Mineração	29/3/1989	Empreg.CBC
11. Cia. Ferro e Aço de Vitória – Cofavi	Siderurgia	12/7/1989	Duferco
12. Cia. De Celulose da Bahia – CCB	Celulose	17/7/1989	Klabin
13. Usina Siderúrgica da Bahia – Usiba	Siderurgia	3/10/1989	Troncosul (Grupo Gerdau)

Fonte: (BNDES, 1992d: 27)

Como resultado das privatizações realizadas na BNDESPAR, no período de 1987 a 1989, observamos a diminuição do percentual de aplicações do banco nas empresas controladas assim como a progressiva redução dos prejuízos da subsidiária até se tornar lucrativa em 1988. Essa constatação é exposta nas duas próximas tabelas.

TABELA 17 – EVOLUÇÃO DAS APLICAÇÕES DE RECURSOS DA BN-  
DESPAR A PARTIR DE 1985 (EM MILHÕES DE BTN)

APLICAÇÕES	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%	1989	%
Em controladas	108,6	69	40,2	32	41,4	45	30,6	11	2,2	1
Em novos in- vestimentos	49,3	31	95,8	68	50,3	55	254,0	89	376,0	99

Fonte: (BNDES, 1992d: 7)

TABELA 18 – EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS DA BNDESPAR A PAR-  
TIR DE 1986 (EM MILHÕES DE BTN)

RESULTADOS	1986	1987	1988	Jan/out/89
Prejuízos do ano	(703,1)	(104,2)	74,4	589,5

Fonte: (BNDES, 1992d: 8)

Além disso, é importante destacar que a experiência do BNDES, nas privatizações da BNDESPAR, deixa um legado que será utilizado no governo Collor para a confecção do PND e a qualificação do BNDES enquanto gestor dos processos de desestatizações.

#### 4.7 CONCLUSÕES

Ao longo desse capítulo, observamos que Martins (1985) e Schneider(1994) reconhecem, por motivos diferentes, a perda da característica *think tank* que marcava a história do BNDES desde sua criação. A instituição acompanhava a crise da “década perdida”.

Contudo, dois acontecimentos nesse período mudam a trajetória do banco até então, as mudanças na maneira do banco se planejar que culminam na formulação do cenário da Integração Competitiva e os processos de privatização ocorridos na subsidiária do BNDES, a BNDESPAR. É o momento da retomada do caráter *think tank* da instituição. Karen Costa conclui sobre esse período que:

*“o BNDES foi um importante locus de redefinição da política de Estado, na década de 80. Em contraposição a autores que consideram que a importância do Banco se reduziu drasticamente neste período (o que teria levado, inclusive, à perda de seu papel de think tank) argumentei que a principal característica da instituição se manteve. As razões apontadas por Martins (necessidade de dar, como qualquer banco, aplicação crescente aos recursos e, como qualquer organização burocrática, de manter seu poder específico) e por Schneider (crescimento e fragmentação da burocracia do Banco) parecem ter sido menos decisivas do que eles julgaram”*(COSTA, 2003: 149).

Porém, o autor dessa dissertação discorda de Costa sobre a manutenção de sua característica *think tank* durante toda a década de 1980. Avalio isso não como um processo de manutenção, mas de retomada. Assim, concordo com a perspectiva de Schneider e Martins para o início dos anos 80 visto que os problemas apontados por eles só são solucionados com as mudanças no departamento de planejamento em meados de 1983.

Sobre a experiência das privatizações na BNDESPAR, concordo com a visão de Velasco Júnior de que se trata de um processo fruto de um diagnóstico econômico-financeiro e não de uma mudança na orientação ideológica do banco. O autor resume a experiência da seguinte maneira:

*“Em Sarney, período 1985/89, o BNDES aparece como viabilizador desta equação, na medida em que tinha interesse em estancar os prejuízos que as companhias vendidas geravam para o Banco. A privatização, neste sentido, pode ser vista como a solução adotada pelo BNDES para lidar com o rent seeking a que estavam submetidas aquelas companhias. Apesar de ser uma ação auto-interessada, esta se inseria, ao menos na ótica dos seus gestores, em um objetivo maior, de recuperação da sua capacidade de intervenção e, portanto, indiretamente, do próprio Estado brasileiro (VELASCO JÚNIOR, 1997: 46).*

Porém, cabe destacar que sem a formulação da Integração Competitiva e da experiência das privatizações na BNDESPAR, o “choque” ideológico com a chegada de Collor ao poder seria mais forte, inviabilizando o processo que transforma o BNDES no “Banco das Privatizações”. Fato esse que será destacado ao longo do próximo capítulo.

## CAPÍTULO 5 – “O BANCO DAS PRIVATIZAÇÕES”. A AÇÃO DO BNDES NO GOVERNO COLLOR.

Como foi tratado no capítulo anterior, durante a metade final da década de 1980, o BNDES havia formulado o diagnóstico da Integração Competitiva. Esse aspecto o aproximava da visão de mundo defensora da primazia do mercado. Havia também privatizado as empresas sob seu controle na BNDESPAR. A privatização é um item de destaque na agenda do Consenso de Washington, tema discutido no terceiro capítulo dessa dissertação. Esses dois aspectos são fundamentais para entender que o banco já se encontrava preparado para a chegada de um governo neoliberal no país. O diagnóstico da importância da Integração Competitiva e das privatizações na BNDESPAR, enquanto experiências importantes do banco para a chegada de Collor, é compartilhado por José Pio Borges, vice-presidente da instituição durante o mandato de Modiano:

*“O banco, antes mesmo da eleição do Collor, já possuía um diagnóstico da necessidade de mudança sobre dois pontos. Um sob ponto de vista de um desenho de um programa, que foi uma discussão interna do banco que gerou o famoso termo ‘Integração Competitiva’. O segundo, é a privatização, o banco privatizou as suas próprias empresas. Então antes mesmo da eleição de Collor, o banco já acenava como ele iria atuar, vendendo as suas empresas. Conseguiu fazer-lo com grande dificuldade e eu presto homenagem ao Márcio Fortes, que foi o pioneiro desse processo (...). Tudo que o banco se propõe a fazer, realiza com grande qualidade. Ele executou de uma maneira transparente, que serviu de guia para o projeto de lei que regulou as privatizações. A utilização de consultores independentes, a existência de duas avaliações para aprovar o preço mínimo da venda, a venda ser através de leilão público na bolsa de valores são características dos processos executados nesse período, que serviram de base para a nova lei. Todas as regras que posteriormente seriam aprovadas no PND, já existiam quando o banco começou a vender suas próprias empresas e o fez de maneira absolutamente correta.”<sup>39</sup>*

Posto isso, esse capítulo dedica-se à discussão da ação do BNDES sob a gestão de Eduardo Modiano no governo Collor. Trata-se de compreender a importância do processo ocorrido durante a segunda metade da década de 1980 para que a agenda de reformas orientadas ao mercado começasse a ser desenvolvida no país, analisando a ação do BNDES no período.

A primeira parte do capítulo discute a chegada de Modiano à presidência do banco, seu relacionamento com Collor e a escolha de sua diretoria. É representativo, nesse processo, a troca de todos os diretores do banco e a mudança de grande parte dos superintendentes do mesmo.

---

<sup>39</sup> José Pio Borges em entrevista ao autor, para a elaboração dessa dissertação. No dia 16 de Dezembro de 2009.



Já em um segundo momento, serão abordados os efeitos da reforma administrativa no banco e como foi conduzido esse processo na instituição. Além disso, destaca-se a importância de um ano antes o BNDES já ter realizado uma reforma administrativa, fato esse que facilitou o andamento de um processo traumático como esse para um órgão estatal.

A terceira parte enfoca a Integração Competitiva durante a gestão Modiano. Procura-se compreender o que ocorre com a estratégia diante da saída de seu principal formulador, Júlio Mourão, da superintendência ligada à área de planejamento do banco. Destaca-se também a queda dos desembolsos do banco e sua relação com a economia nacional.

Na sequência, a criação do FINAMEX será abordada. Trata-se da iniciativa de maior destaque no período na direção da Integração Competitiva. Cabe, então, compreender a causa desse modelo de financiamento ser tão pouco representativo para o banco nos primeiros anos de sua criação.

Ao final do capítulo, será tematizada a ação mais importante desenvolvida pelo banco no período, a gestão do Programa Nacional de Desestatização. Trata-se da transformação do BNDES, um banco de financiamento do desenvolvimento a longo prazo, no “Banco das Privatizações”.

## **5.1 A CHEGADA DE MODIANO AO BNDES.**

Durante o ano de 1989, os técnicos do BNDES ligados à Integração Competitiva apresentaram suas propostas aos quatro principais candidatos do pleito presidencial. Essas idéias eram apresentadas enquanto uma “solução robusta” para os problemas do país, independentemente da linha ideológica do vencedor. As propostas foram bem aceitas pela equipe de Collor (NASSIF, 1994d). Porém, no momento da definição da equipe que administraria o banco durante o mandato do novo presidente, houve grandes mudanças. Estas são destacadas por Lima:

*“Antes da eleição e depois dela, a equipe de transição do Collor vinha discutir com representantes do BNDES questões de política econômica, principalmente com o diretor Nildemar Secches, considerado forte candidato à presidência do Banco. O BNDES vinha sendo o agente da desestatização. Na verdade, inventara o método de como executá-la e lançara a “Integração Competitiva” como sucessão da “Substituição da Importação”. E a privatização e a abertura comercial (que foi implantada de uma maneira diferente do que era proposto na Integração Competitiva) seriam as prioridades do Governo Collor. Com a nomeação da nova diretoria do Banco em março de 1990, tanto o Nildemar como o Costa e Silva, também diretor do quadro*

*funcional, foram afastados da direção da instituição. A saída de diretores era normal quando um novo presidente da República assumia. A diferença foi que a mudança se estendeu aos cargos de superintendentes, chefes e, até mesmo, gerentes. A alegação era de que havia a necessidade de mudança de poder na instituição.”<sup>40</sup>*

Lima avalia que essas mudanças não faziam parte da tradição do banco. Trata-se de uma ruptura com a cultura institucional do BNDES, marcada pela convivência entre pessoas com posições ideológicas diferentes em prol de um projeto de desenvolvimento para o país. Para tanto, o autor destaca o caso de José Pelúcio Ferreira, como um exemplo da questão:

*“Esta conduta não ocorrera, dentro do BNDES, nem nos governos militares. Um caso famoso é o de José Pelúcio Ferreira. Em março de 1964, ele entregou uma proposta de criação do Funtec, Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, solicitado pela direção do Banco nomeada pelo Presidente Jango Goulart, com mudança radical na forma de atuar da instituição. Em abril de 1964, depois do golpe, foi indiciado, junto com outros colegas, para responder ao temido IPM, Inquérito Policial Militar, acusado de comunista. Conseguiu se defender e não ser punido, como a maioria dos técnicos do Banco. E, em maio de 1964, seu Plano foi aprovado, e ele nomeado para chefiar a divisão que iniciou a implantação da atual estrutura científica e tecnológica brasileira. Este exemplo demonstra que a convivência entre pessoas com ideologias contrárias, neste caso e em outros, foi fundamental para que o pessoal do BNDES desenvolvesse uma cultura de desenvolvimento que atravessou períodos de democracia e ditadura com coerência. A decisão do Eduardo Modiano de mudar pessoas, logo quando chegou, para trocar o poder dentro da instituição alterou esta prática e a sua repercussão teve sérios impactos na postura do corpo funcional. A qualidade técnica permaneceu, mas a espinha dorsal da instituição que se sustentava na independência das idéias foi quebrada.”<sup>41</sup>*

Nassif destaca o fato de os “integracionistas”, denominação do grupo de defensores e formuladores do pensamento da Integração Competitiva, não terem sido bem sucedidos em seus planos de indicar o diretor do banco Nildemar Secches à presidência do banco. Além disso, com a chegada do chefe do departamento de economia da PUC, Eduardo Modiano à presidência do BNDES, o afastamento de grande parte dos técnicos ligados à Integração Competitiva dos cargos da alta administração (NASSIF, 1994e).

Eduardo Modiano justifica as mudanças a partir da necessidade de acelerar ainda mais o processo que já ocorria desde meados da década de 1980, a Integração Competitiva e as privatizações da BNDESPAR. Em suas palavras:

*“Grande parte das políticas que o governo Collor queria implementar já vinham sendo discutidas, geradas, trabalhadas dentro da área de planejamento do próprio banco. O que se*

---

<sup>40</sup> Marco Antônio Lima em entrevista ao autor, para a elaboração dessa dissertação. No dia 25 de Janeiro de 2010.

<sup>41</sup> Marco Antônio Lima em entrevista ao autor, para a elaboração dessa dissertação. No dia 25 de Janeiro de 2010.

*queria era dar uma guinada, uma acelerada nesse processo de modernização. Mesmo a privatização, que assumiu a forma de Programa Nacional de Desestatização, com uma estrutura e uma legislação próprias, já tinha sido iniciada e vinha sendo gerida, ainda que timidamente dentro do banco, pela BNDESPAR. (...) A abertura da economia, que causaria grande mudança na atuação do banco e na economia brasileira, já que configurava um afastamento das políticas setoriais e do intervencionismo, também já vinha sendo discutida dentro da área de planejamento do banco. Mas vinha sendo discutida e implementada a numa velocidade mais lenta e de uma forma gradual. A idéia era aproveitar esse processo de mudanças e dar-lhe um forte impulso nessa direção. Por isso foi necessário mudar alguns superintendentes e as diretorias do Banco”.*<sup>42</sup>

Karen Costa destaca o fato de as mudanças bruscas na diretoria do banco sempre estarem associada às trocas de governos e não à alteração no cargo de presidente do BNDES (COSTA, 2003: 113). Segundo meu ponto de vista, essas mudanças ganham ainda mais relevo quando há uma significativa inflexão ideológica na troca dos presidentes da República. Dois exemplos dessa questão são as trocas de Sarney por Collor e de Fernando Henrique por Lula<sup>43</sup>. No quadro a seguir, observaremos essas mudanças e sua amplitude na transição do governo Sarney para o mandato de Collor, assim como a equipe posterior ao impeachment, já no governo Itamar.

---

<sup>42</sup> Eduardo Modiano em entrevista ao autor, para a elaboração dessa dissertação. No dia 28 de Janeiro de 2010.

<sup>43</sup> Costa (2006) expõe as grandes mudanças efetuadas por Carlos Lessa, o primeiro presidente do BNDES durante o mandato de Lula. Sobre os cargos da alta administração, este manteve apenas três da gestão anterior: José Solano (Chefe de Gabinete da Presidência), Fernando Marques (Superintendente de Crédito) e Mariza Giannini (de Diretora de Infra-estrutura passou para o cargo de Superintendente Jurídica).

QUADRO 6 – COMPOSIÇÃO DOS CARGOS DO SISTEMA BNDES DE  
1989 A 1992.

<b>Cargo</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>
<b>Presidente</b>	Ney Fontes de Melo Távora	Eduardo Marco Modiano	Eduardo Marco Modiano	Antonio Barros de Castro
<b>Diretor Vice-Presidente</b>	Bruno Nardini Feola	José Pio Borges de Castro Filho	José Pio Borges de Castro Filho	Alexis Stepanenko
<b>Diretoria</b>	Francisco Augusto da Costa e Silva	Octávio Augusto Fontes Tourinho	José Mauro Mettrau Carneiro da Cunha	Fábio Stefano Erber
	Jairo José Isaac	Pedro Luiz Bodin de Moraes	Octávio Augusto Fontes Tourinho	Guilherme Leite da Silva Dias
	José Augusto Amaral de Souza	Sérgio Zendron	Sérgio Zendron	José Mauro Mettrau Carneiro da Cunha
	Nildemar Secches	Venilton Tadini	Venilton Tadini	Sérgio Zendron
<b>Superintendente</b>	Adilson Tostes Drubscky	Danilo Fabiano da Costa	Danilo Fabiano da Costa	Danilo Fabiano da Costa
	Antonio Sergio Peixoto Barretto	Guilherme Gomes Dias	Guilherme Gomes Dias	Guilherme Gomes Dias
	Danilo Fabiano da Costa	Hélio Blak	Henrique Dittmar Filho	Henrique Dittmar Filho
	Henrique Dittmar Filho	Henrique Dittmar Filho	Ivone Hiromi Takahashi Saraiva	Ivone Hiromi Takahashi Saraiva
	José Henrique C. da C. Couceiro	Ivone Hiromi Takahashi Saraiva	Jorge Kalache Filho	Jorge Kalache Filho
	José Mauro Carneiro da Cunha	José Henrique C. da Cunha Couceiro	José Henrique C. da Cunha Couceiro	José Henrique C. da Cunha Couceiro
	Júlio Olímpio Fusaro Mourão	Maria de Fátima Serro Pombal	Maria de Fátima Serro Pombal	Julio Olimpio Fusaro Mourão
	Marco Antônio A. de Araújo Lima	Reginaldo Treiger	Reginaldo Treiger	Luiz Orenstein
	Maria do Rosário R. Pizzo	Ricardo Figueiró Silveira	Ricardo Figueiró Silveira	Paulo Sérgio Ferracioni
	Paulo Roberto Vales de Souza	Walfredo de A. Pinto Schindler	Walfredo de A. Pinto Schindler	Reginaldo Treiger
	Reginaldo Treiger			
<b>Chefe de Gab. da Presidência</b>	José Eduardo de Carvalho Pereira	Sérgio Besserman Vianna	Sérgio Besserman Vianna	Sérgio Besserman Vianna
<b>Diretor Executivo da FINAME</b>	Irimá da Silveira	José Mauro Mettrau Carneiro da Cunha	José Mauro Mettrau Carneiro da Cunha	José Mauro Mettrau Carneiro da Cunha
<b>Diretores Adjuntos da FINAME</b>	Attilio Geraldo Vivacqua	Beny Palatnik	Beny Palatnik	Beny Palatnik
	Darlan José Dórea Santos	Darlan José Dórea Santos	Darlan José Dórea Santos	Darlan José Dórea Santos
<b>Diretor-Sup. da BNDESPAR</b>	Nildemar Secches	Sérgio Zendron	Sérgio Zendron	Sérgio Zendron
<b>Diretor da BN-DESPAR</b>	Bento Alvino F. de Carvalho	Júlio Manoel A. Monteiro de Barros	Júlio Manoel A. Monteiro de Barros	José Luiz Alqueres
	Edgard Ferreira T. de Lacerda	Licínio Velasco Júnior	Licínio Velasco Júnior	Júlio Manoel Andrade Monteiro de Barros
	Raimundo Nonato C. Cordeiro	Ricardo Luis de Lima Vianna	Ricardo Luis de Lima Vianna	Licínio Velasco Júnior
	Ricardo Soares da Rocha			
	Sérgio Zendron			

Fonte: (BNDES, 1990, 1991, 1992c, 1993)

A partir da reforma administrativa de 1989, cai o número de cargos de superintendentes para dez e o número de diretores da BNDESPAR para três. Além da troca de toda diretoria no momento da chegada de Modiano à presidência do BNDES, apenas 40% dos superintendentes permaneceram no cargo. Já na presidência de Antonio Barros de Castro, dois membros da diretoria, aqueles ligados ao banco (José Mauro da Cunha e Sérgio Zendron) permanecem assim como 70% dos superintendentes. Destaca-se a volta de Julio Mourão ao cargo. Desse modo, fica claro o ímpeto de Modiano em provocar mudanças na estrutura de poder do banco, buscando segundo ele, acelerar ainda mais a mudança que já ocorria no BNDES. Lima destaca que, apesar das mudanças nos cargos da alta administração do banco, a qualificação e a competência das pessoas que assumem são inquestionáveis. Além disso, enfatiza também a nomeação de Zendron, um especialista em privatizações para a diretoria do BNDES:

*“Embora o Modiano tivesse realizado uma grande mudança na estrutura do BNDES, ele substituiu quem deixava os cargos por pessoas competentes. Trouxe o José Pio Borges de volta ao Banco para ocupar a vice-presidência, um executivo reconhecido no setor privado. Promoveu, por exemplo, o José Mauro Carneiro da Cunha, o Sérgio Besserman e o Sérgio Zendron, todos executivos de alto nível técnico. Este último tinha sido, como diretor da Bndespar, o principal responsável pelo Programa de Desestatização. Como a privatização se tornou prioridade de Governo, nada mais justo do que promovê-lo a diretor do BNDES, embora a privatização tenha sido distribuída por todos os diretores, não ficando concentrada apenas com o Sérgio”.*<sup>44</sup>

Eduardo Modiano destaca a autonomia que teve para compor sua diretoria. Apenas um dos diretores foi indicado pela Ministra Zélia Cardoso, todos os outros são oriundos da escolha do próprio Modiano, como ele mesmo destaca:

*“Quando fui convidado para ser presidente do BNDES, eu disse que só aceitaria se eu tivesse condições de nomear a diretoria. Eu não queria uma diretoria imposta politicamente que limitasse a minha capacidade de agir. Eu queria pelo menos fazer nomear três diretores, o que me daria maioria na diretoria. Ficou combinado então que eu indicaria três diretores, a Ministra Zélia indicaria o quarto e o presidente Collor indicaria o quinto e último diretor. Foi aí que eu trouxe para a diretoria o José Pio Borges, Octávio Tourinho e o Sérgio Zendron, todos amigos e já ligados ao BNDES. A Ministra Zélia indicou o Venilton Tadini, que é um profissional excepcional e foi um grande amigo e colaborador (...). Em determinado momento o presidente Collor me ligou e disse para eu escolher quem eu quisesse que ele não tinha ninguém para indicar para a diretoria do BNDES. Foi então que consegui a nomeação do Pedro Bodin de Moraes, meu ex-aluno e companheiro no Departamento de Economia da PUC/RJ. Acabei, então, com uma diretoria que tinha grande afinidade. O presidente me deu plenos poderes na gestão do banco”.*<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Marco Antônio Lima em entrevista ao autor, para a elaboração dessa dissertação. No dia 25 de Janeiro de 2010.

<sup>45</sup> Eduardo Modiano em entrevista ao autor, para a elaboração dessa dissertação. No dia 28 de Janeiro de 2010.

Cabe destacar que dos diretores, apenas Sérgio Zendron trabalhava no banco naquele momento, ainda que na subsidiária BNDESPAR. Os outros diretores que deveriam pertencer ao quadro de funcionários do banco, José Pio Borges e Octávio Tourinho encontravam-se desempenhando funções em outras áreas na época. Tourinho estava cedido ao IPEA e Pio Borges licenciado para exercer o cargo de Diretor no Banco da Bahia. Disso podemos perceber que a única área realmente valorizada da gestão anterior na composição dos cargos, foram os técnicos ligados ao processo de privatização da BNDESPAR. Além de Zendron que foi promovido à diretoria do Banco, Licínio Velasco passou a ocupar seu lugar entre os diretores da BNDESPAR.

Essa autonomia e a confiança depositada por Collor em Modiano exerceram um papel importante para a proteção do banco dos ataques que diversas instituições governamentais sofriam naquele momento. Além disso, a própria relevância que o BNDES tinha enquanto gestor do PND contribuiu para que o banco fosse menos atingido pela “caça aos marajás”. José Mauro da Cunha, diretor que assume no decorrer da gestão de Modiano, destaca esse fato:

*“O Modiano tem um papel muito relevante nesse processo. O BNDES nesse período do Collor, em que ocorria a caça aos marajás, tinha uma tarefa relacionada com uma das prioridades do governo. O banco acabou sendo uma instituição muito protegida dessa caça. Protegido no sentido de manter uma política salarialmente adequada enquanto outras instituições tinham sua política salarial defasada. Outras instituições ficaram prejudicadas entre outros motivos por causa disso, além do desinteresse total do governo por empresas estatais na época. O BNDES como agente de mudança, teve uma preservação importante, e o Modiano teve um papel muito importante nisso. Ele é a pessoa que vai vender o projeto, dizer que é importante e defender junto ao governo a importância do BNDES. Com isso o banco ganhou seu espaço e começou a executar uma política que já vinha sendo delineada há algum tempo. Cedo ou tarde, as regras que vinham do Consenso de Washington iriam chegar ao país. A entrada do Collor e do Modiano no BNDES foi um acelerador para isso”<sup>46</sup>.*

Modiano também reconhece a preservação do BNDES em detrimento de outras instituições estatais no período. Assume também que a relevância do banco para a execução de uma nova política pública auxiliou nessa blindagem. Em suas próprias palavras:

*“Tinha-se notícia que em outras instituições o loteamento de cargos e o achatamento salarial estavam gerando grande insatisfação do pessoal. Como se poderia querer que o BNDES*

---

<sup>46</sup> José Mauro da Cunha em entrevista ao autor, para a elaboração dessa dissertação. No dia 27 de Janeiro de 2010.

*gerisse um programa novo, ou seja, um programa de privatização tão mais amplo e ao mesmo tempo implantasse políticas públicas condizentes com a liberalização da economia brasileira se os funcionários estivessem infelizes, insatisfeitos, com os salários achatados e sendo eventualmente comandados por agentes externos?. Então eu me dediquei e usei bastante o fato da relevância do BNDES no contexto de uma nova política pública para tentar blindar a instituição”<sup>47</sup>.*

Dessa maneira, verificamos a importância do BNDES para os planos do governo Collor, caracterizada através da gestão do PND. Porém, essa relevância para o governo não evitou que a instituição fosse atingida pela reforma administrativa de Collor. Esse fato é exposto a seguir.

## **5.2 A REFORMA ADMINISTRATIVA DE COLLOR NO BNDES**

No primeiro ano de seu governo, Collor determinou que todas as agências governamentais deveriam cortar 30% do seu quadro de funcionários. Essa determinação atingia todas as agências, independente de sua eficiência. Pio Borges destaca as intenções dessa reforma e o seu fracasso:

*“A reforma administrativa era bem intencionada, mas, evidentemente, não deu certo. (...) Primeiro porque causou uma celeuma, uma incerteza, uma reação terrível de todos os ministérios. Aquilo muitas vezes não foi feito, ou em outros casos foi realizado e depois o Itamar voltou atrás. Isso foi um fracasso. (...) Não tem sentido uma empresa com a Petrobrás, o BNDES você pode ter 10% das pessoas que não trabalham. Isso nessas instituições é exceção, se existem pessoas desse tipo, estas são a minoria. Mas em outras empresas estatais essa proporção é diferente. Tem empresas estatais que 70% dos funcionários é praticamente inútil. A indignação de você ter gente ganhando salário e não aparecendo é de todos nós que pagamos os impostos. Essa iniciativa foi fracassada, porque paralisou a máquina estatal que ficou chocada e incapaz de fazer isso. Os próprios dirigentes estatais não estavam treinados para realizar demissões (...). Os dirigentes se acostumam a pegar 30%, 40% das pessoas com quem eles podem contar e trabalhar com eles. Não se preocupam com o resto porque se preocupar eles vão se chatear. (...) Isso teve um efeito paralisante e um efeito negativo porque o setor público se voltou contra o governo. Acho que foi uma iniciativa que tem justificativa, mas quem tem experiência no setor público sabe que isso não dá resultado.”<sup>48</sup>”*

No BNDES, em nome da reforma administrativa de Collor, o banco efetuou 275 demissões, número que representa 13% do quadro de funcionários. (BNDES, 1991: 48) Esse percentual é superior ao que foi de fato realizado da meta determinada por Collor, originalmente seriam 360.000 dispensas no conjunto da administração pública. Foram realizados cerca de 115.000 desligamentos, representando o cumprimento de 32% das

---

<sup>47</sup> Eduardo Modiano em entrevista ao autor, para a elaboração dessa dissertação. No dia 28 de Janeiro de 2010.

<sup>48</sup> José Pio Borges em entrevista ao autor, para a elaboração dessa dissertação. No dia 16 de Dezembro de 2009.

demissões programadas. No BNDES foram efetuadas 43% das demissões determinadas na reforma.

Um ano antes desse processo, o banco já passava por uma reforma administrativa e esse fato, de certo modo, facilitou um processo tão complexo para uma instituição estatal. Lima destaca esse fato:

*“A direção do Banco havia feito uma reforma administrativa muito profunda em 1989. Houve mudanças de posição nas superintendências, chefias de departamento e gerências. Os técnicos também foram redistribuídos nas novas unidades. Ao final da reforma, alguns deles não tiveram colocação na nova estrutura. Eram técnicos que, ao longo do tempo, foram se acomodando e não se atualizaram. Quando foi divulgado que haveria cortes em todas as estatais, estes técnicos eram os candidatos naturais a serem demitidos. No entanto, o assunto foi tratado sem a habilidade que o problema requeria, trazendo uma grande intranqüilidade para dentro da instituição, tendo sido encarado como uma continuação da ‘caça às bruxas’.”<sup>49</sup>*

Lima, porém, avalia que embora já houvesse os candidatos naturais para as demissões, faltou habilidade da administração para a condução desse processo. A reforma administrativa exigida por Collor, foi associada às mudanças na estrutura de poder, realizadas a partir da chegada de Modiano.

Outras mudanças na estrutura administrativa da instituição foram realizadas no período. Ainda em decorrência do processo de reforma iniciado em 1989, o banco extinguiu a Assessoria de Segurança e Informações (ASI) implantada durante o regime militar. O BNDES acabou também com duas Áreas, cinco departamentos e 23 gerências, representando a redução de 16% das funções de confiança no banco. (BNDES, 1991: 48)

O movimento que defendia uma maior racionalização administrativa, caracterizado pela metáfora de Collor de “caça aos marajás”, já encontrava precedentes na reforma empreendida pelo banco durante o ano de 1989.

### **5.3 A INTEGRAÇÃO POUCO COMPETITIVA**

Um ponto que merece análise é como a gestão Modiano desenvolveu a Integração Competitiva. Se por um lado Vellozo Lucas assumiu o Departamento de Indústria e Comércio do Ministério da Economia, levando consigo técnicos do BNDES e da Petrobrás (MOURÃO, 1994: 22), os remanescentes do processo que culminou na formulação

---

<sup>49</sup> Marco Antônio Lima em entrevista ao autor, para a elaboração dessa dissertação. No dia 25 de Janeiro de 2010.



do cenário da Integração Competitiva foram afastados de seus cargos. Modiano justifica esse fato por meio da necessidade de acelerar ainda mais essas reformas. Contudo Yolanda Ramalho destaca que apenas um lado dessa política foi realmente efetuado:

*“Quando o governo Collor tomou posse, Luis Paulo Veloso Lucas foi para Brasília, trabalhar no Ministério da Economia com a Zélia Cardoso. Ele levou as idéias que estavam sendo formuladas no banco com a Integração Competitiva. Essas idéias mudaram a política no sentido de você ter duas faces na política econômica. Uma era a política de abertura, que possibilitaria tanto a maior exposição da economia brasileira a produtos internacionais, como principalmente, que conseguisse ter acesso a alguns insumos que eram importantes para poder modernizar a indústria. E por outro lado, havia a face da política de competitividade. Então era competição de um lado, pressionando as empresas a acelerarem o seu processo de modernização e por outro lado uma política de competitividade que deveria dotar a empresa e os setores de todos dos elementos. Deveria ter as duas faces. No governo Collor, a concepção foi essa, mas a abertura avançou mais e a face da competitividade ficou um pouco mais fraca. O lado da política industrial para a gente também poder dotar a economia de condições, para poder fazer parte dessa competição”<sup>50</sup>.*

Enquanto diversas políticas foram efetuadas na direção da abertura ou da integração da economia brasileira ao cenário mundial, a competitividade dessas empresas ficou de lado no governo Collor. Essa visão é compartilhada também por Lima:

*“Na Integração Competitiva, gestada por nós, teria que haver uma preparação das empresas nacionais para que concorressem com as que viriam para o país. Porque na Integração Competitiva é obvio que as empresas estrangeiras viriam entrar no nosso mercado, mas as brasileiras teriam que estar preparadas. Não houve programa algum para preparar as empresas brasileiras. A Metaleve e a Cofap foram vendidas. Houve um processo de desnacionalização muito grande nesse período. Foi uma falha de política. Em um programa de Integração Competitiva, as empresas brasileiras deveriam ter sido preparadas para competir com essas empresas que viriam disputar o mercado interno mais aberto. Porque para que o país se integrasse no exterior, era necessário abrir o mercado interno, mas dentro de uma estratégia bem definida.”<sup>51</sup>.*

Júlio Mourão defende que a equipe de Vellozo Lucas no DIC procurou fazer uma Política Industrial segundo o pensamento da Integração Competitiva, mesmo em um quadro de muita dificuldade. Já no BNDES, não houve continuidade no Planejamento Estratégico do banco e nem na utilização da metodologia de cenários para tal (MOURÃO, 1994: 22). Em suas palavras:

*“Todo o trabalho na linha da Integração Competitiva foi abandonado, o sistema de planejamento estratégico do BNDES foi abandonado. A administração do Banco passou a se*

---

<sup>50</sup> Yolanda Ramalho em entrevista ao autor, para a elaboração dessa dissertação. No dia 26 de Janeiro de 2010.

<sup>51</sup> Marco Antônio Lima em entrevista ao autor, para a elaboração dessa dissertação. No dia 25 de Janeiro de 2010.

*dedicar exclusivamente à privatização e não formulou mais nada, esse conceito de Integração Competitiva nunca mais foi falado e a equipe foi desmontada, afastada dos cargos”.*<sup>52</sup>

Contudo, o BNDES não tem o poder de fazer uma política industrial em todos os seus aspectos. Ele pode auxiliar na formulação, mas ainda sim, não tem a função e nem mesmo autonomia para efetuar uma política industrial ampla. Cabe a ele o financiamento do desenvolvimento de longo prazo. Fato esse que ainda assim depende da demanda por novos investimentos no país e de sua capacidade orçamentária. Essa é a perspectiva defendida por Yolanda Ramalho:

*“A competitividade precisa de financiamento, de isenção fiscal, precisa de uma série de incentivos que não são os únicos do BNDES. O BNDES não tem o poder de fazer uma política industrial, ela ultrapassa, extrapola o banco. Ele pode até ajudar na formulação, mas a função dele é financiar o desenvolvimento de longo prazo, é o financiamento. Isso a gente sempre manteve. Tem épocas que o investimento não vai acontecer se não houver as condições macroeconômicas para tal. Houve um período do governo Collor, do Itamar e bastante tempo do Fernando Henrique, que para compreender os desembolsos realizados pelo banco, é preciso observar o que acontecia com a taxa de investimento. Se ela não estava se recuperando, o BNDES não tinha como financiar um investimento que não se recupera. Então você tinha que financiar produtividade, qualidade, reposição de máquinas, investimentos menos estruturais”*<sup>53</sup>.

Ana Claudia Além avalia o período entre o início da década de 1980 até 1993 como um período de queda dos desembolsos do banco. Isso está associado, segundo a autora, à alta instabilidade macroeconômica oriunda da crise externa e da aceleração inflacionária. Esses fatores resultam na desaceleração do crescimento econômico. Já a partir de 1994, com a estabilização econômica e a retomada do crescimento econômico, ocorre a recuperação dos desembolsos efetuados pelo BNDES (ALÉM, 1998: 4).

Sobre a taxa de investimento, a autora destaca que a média do período compreendido entre 1971 e 1980 foi de 23,53% do PIB, enquanto em 1992, essa representava apenas 14% do PIB. A partir da estabilização econômica, o investimento volta a crescer, chegando em 1997 a 18% do PIB. (ALÉM, 1998: 9)

Assim, percebemos a influência do momento econômico sobre os desembolsos efetuados pelo banco. Porém é importante destacar que essa não é a única determinante. A vontade política e um maior volume de recursos permitem ao banco inverter a lógica do processo e acentuar suas aplicações. Contudo, o investimento estatal no sentido de provocar demanda não é propriamente uma característica do período dessa análise, em

---

<sup>52</sup> Julio Mourão em entrevista ao autor, para a elaboração dessa dissertação. No dia 28 de Janeiro de 2010.

<sup>53</sup> Yolanda Ramalho em entrevista ao autor, para a elaboração dessa dissertação. No dia 26 de Janeiro de 2010.

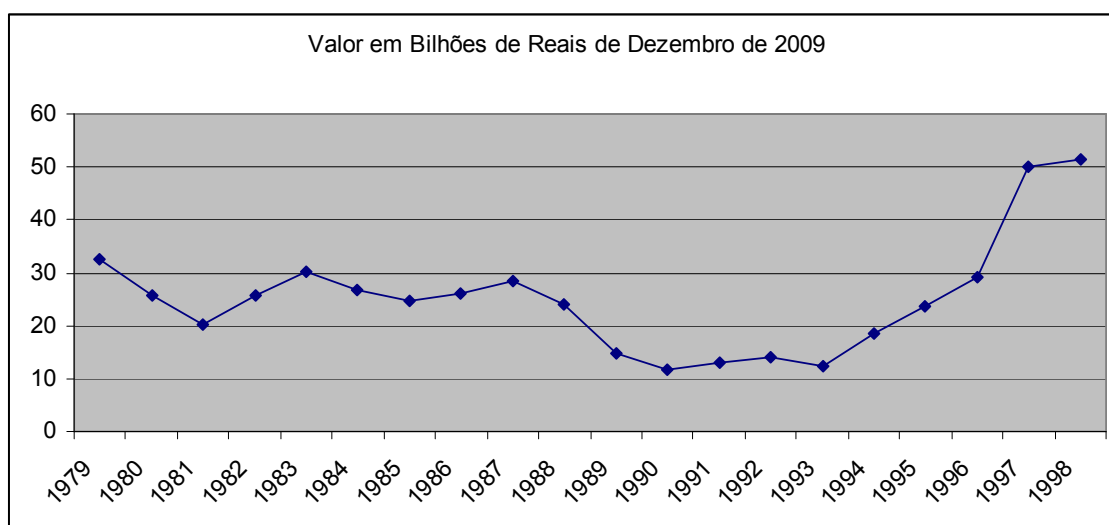
que o pensamento neoliberal valoriza a liberdade do mercado e a não interferência do Estado. A tabela 19 e o gráfico 2 mostram a evolução dos desembolsos do BNDES.

TABELA 19 – DESEMBOLSOS DO BNDES DE 1988 A 1998

Ano	Valor em Reais de Dezembro de 2009
1988	23.967.229.460,37
1989	14.645.758.259,85
1990	11.595.270.285,18
1991	12.903.826.345,31
1992	13.889.229.367,01
1993	12.430.380.359,61
1994	18.631.229.316,39
1995	23.715.877.218,23
1996	29.227.992.634,41
1997	49.897.974.978,48
1998	51.304.226.657,65

Fonte: (BNDES, 2002)

GRÁFICO 2–EVOLUÇÃO DOS DESEMBOLSOS DO BNDES (1979/1998)



Fonte: (BNDES, 2002)

Sobre a capacidade orçamentária do banco, verificamos no período o aumento da representatividade dos recursos do FAT, Fundo de Amparo ao Trabalhador. Além disso, o BNDES deixa de contar com recursos oriundos do Tesouro Nacional em um momento desfavorável para a conquista de recursos externos, que se tornam pouco relevantes na estrutura de recursos. Soma-se a esse quadro, a diminuição das receitas geradas no próprio banco. Essa situação é exposta na tabela seguinte:

TABELA 20 – ESTRUTURA DE RECURSOS DE 1988 A 1991 (%)<sup>54</sup>

<b>Fontes</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>
<b>Recursos Operacionais e Não-Operacionais</b>	<b>67,4</b>	<b>69,4</b>	<b>62,6</b>	<b>54,5</b>
<b>Recursos do Tesouro Nacional</b>	<b>7,0</b>	<b>0,6</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>
Dívida da União	4,8	0,3	0,0	-
Repasse de Recursos Vinculados	2,2	0,3	-	-
Dotação para Capital	-	-	-	-
<b>Recursos de PIS-Pasep/FAT</b>	<b>3,6</b>	<b>9,7</b>	<b>21,1</b>	<b>34,5</b>
<b>Recursos Externos</b>	<b>1,6</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>1,9</b>
Empréstimos em Moeda	-	0,8	0,0	-
Financiamentos	1,6	-	0,9	1,9
Assunção de Dívidas Externas/Internas	-	-	-	-
<b>Recursos do FMM</b>	<b>16,6</b>	<b>17,5</b>	<b>15,2</b>	<b>8,9</b>
<b>Outros</b>	<b>3,9</b>	<b>2,0</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: (BNDES, 1992a: 45)

O plano estratégico formulado durante a gestão de Modiano mostra mudanças significativas no pensamento sobre qual deveria ser a ação do banco. Se o plano anterior, para o triênio 1988-1990 apontava como objetivos para o Sistema BNDES a adoção de um novo estilo de crescimento que associasse à Integração Competitiva a redução da pobreza absoluta, o novo plano, para os anos de 1991 a 1994 não fazia menção a uma preocupação social. Com o fim dos repasses do Finsocial em 1990, o banco retira a bandeira social de seus objetivos durante a administração de Modiano.

O papel que o BNDES deveria desempenhar no período era contribuir para a expansão da capacidade produtiva e para o aumento da competitividade da economia brasileira, incentivando a participação de recursos privados no financiamento dos investimentos. Esse processo deveria visar: 1- a reestruturação da indústria, procurando adequá-la a maior competição doméstica e internacional; 2- a modernização da infraestrutura econômica com preferência a realização de investimentos pelo setor privado; 3- modernização do setor agropecuário com a incorporação e difusão de novas tecnologias e; 4- conservação do meio ambiente (BNDES, 1992b: 11).

Quanto à destinação desses recursos, observamos o crescimento da participação de dois tipos de indústria, a indústria química e a de papel. Em contrapartida, verificamos a participação cada vez menor da indústria metalúrgica nos desembolsos do BN-

<sup>54</sup> As diferenças verificadas em alguns somatórios decorrem dos arredondamentos realizados mecanicamente.

DES. Vale destacar também a maior representatividade dos desembolsos em agropecuária, se no início da década de 1980 eram pouco expressivos, em 1991 já respondiam por 7% das aplicações efetuadas pelo banco. Esses dados são expostos na tabela 21:

TABELA 21 – DESEMBOLSOS SEGUNDO OS RAMOS E GÊNEROS DE ATIVIDADE DE 1988 A 1991. (%)

<b>Ramos e Generos de Atividade</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>
<b>Extração de Minerais</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Agropecuária</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>7</b>
<b>Indústria de Transformação</b>	<b>61</b>	<b>64</b>	<b>74</b>	<b>66</b>
Trans. Prods. Min. Não-Metálicos	2	2	2	1
Metalurgia	17	10	11	6
Mecânica	4	3	3	2
Mat. Elétr. E de Comunicação	4	3	2	1
Material de Transporte	2	5	5	4
Madeira	1	1	1	1
Papel e Papelão	8	17	24	20
Química	8	8	11	14
Prods. de Matérias Plásticas	2	2	3	2
Têxtil	4	4	3	3
Vest. Calç. e Artif. de Tecidos	1	1	1	1
Produtos Alimentares	4	5	6	6
Bebidas	3	1	1	1
Outros de Industrias de Transf.	1	2	1	4
<b>Serviços</b>	<b>31</b>	<b>29</b>	<b>21</b>	<b>25</b>
Construção	4	3	1	2
Serv. Industriais de Util. Pública	4	6	4	4
Comércio Varejista	-	1	-	1
Transportes	18	14	12	16
Comunicações	-	1	1	-
Alojamento e Alimentação	1	1	1	-
Diversos	3	2	1	1
Outros de Serviços	1	1	1	1
<b>Outros</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: (BNDES, 1992a: 41)<sup>55</sup>

Assim, durante a gestão Modiano, a capacidade do banco atuar sobre o aspecto da competitividade das empresas diminuiu. Isso ocorre devido à confluência de três fatores, a situação econômica do país que tornava desfavorável a execução de grandes investimentos, a diminuição dos recursos do banco e a prioridade dada pela administração à outra política, a privatização. Contudo, houve uma iniciativa empreendida durante a

<sup>55</sup> As diferenças verificadas em alguns somatórios decorrem dos arredondamentos realizados mecanicamente.

época que com o passar dos anos se mostrou muito importante, a criação do Finamex. Essa será a temática da discussão a seguir.

#### **5.4 A CRIAÇÃO DO FINAMEX**

O ponto mais importante da atuação da gestão Modiano na direção de uma política de competitividade é a criação do Programa de Financiamento às Exportações de Máquinas e Equipamentos, o Finamex. Esse passou a funcionar em sua modalidade pré-embarque no mês de novembro de 1990 sob a guarda da FINAME.

Segundo Torres, Carvalho e Torres Filho, no início dos anos 90 a crise fiscal e a desaceleração do crescimento econômico reduziram os pedidos de financiamento do setor de máquinas e equipamentos, fato esse indicativo da retração do mercado interno. Paralelamente, o programa de liberalização empreendido pelo governo federal com a redução das barreiras tarifárias e não tarifárias ampliava a concorrência com os produtos do exterior. Essa conjuntura expunha a necessidade de linhas de financiamento que ampliassem a capacidade desse setor (TORRES, CARVALHO & TORRES FILHO, 1994: 38).

Outro fator importante para a criação de uma linha de financiamento para as exportações na subsidiária do BNDES foi o fim, a partir da Constituição de 1988, do Programa de Financiamento às Exportações do Tesouro Nacional, o Finex.<sup>56</sup> Com o Banco do Brasil impedido de utilizar os recursos do Tesouro Nacional para financiar as exportações, surge o espaço para que o BNDES atuasse no financiamento às exportações no setor de máquinas e equipamentos.

Além desses dois fatores, o economista Ernani Teixeira Torres Filho, chefe do departamento do Finamex na época, destacou também, em entrevista para autor dessa dissertação, a vontade de Eduardo Modiano ao apoiar a criação dessa linha de financiamento. Embora a iniciativa tenha partido de José Mauro da Cunha, diretor executivo da FINAME no período, Modiano abraçou a empreitada para mostrar que sua gestão não limitava o BNDES ao “Banco das Privatizações”.

A criação do Finamex ocorreu devido a três fatores, o primeiro relativo à necessidade da ampliação da capacidade competitiva do setor de máquinas e equipamentos

---

<sup>56</sup> O Banco do Brasil criou o PROEX, Programa de Financiamento as Exportações, nesse mesmo período. (CATERMOL, 2005: 6).

brasileiros diante da conjuntura econômica; o segundo referente ao espaço aberto pelo fim do Finex; e terceiro, a vontade política da alta administração do banco.

A montagem do Finamex ocorreu em três etapas. A primeira foi a implementação da linha pré-embarque, destinada ao financiamento da fabricação de bens de capital para exportação de empresas nacionais (1990/1991). Já a segunda etapa foi a criação da linha pós-embarque, visando ao financiamento à comercialização. Além disso, houve a extensão da modalidade pré-embarque a todos os fabricantes de máquinas e equipamentos (1991/1992). Por último, ocorreu o lançamento de uma modalidade pós-embarque destinada somente aos países da América Latina (1993/1994) (TORRES, CARVALHO & TORRES FILHO, 1994: 39).

Porém, apesar do esforço na linha da criação de uma modalidade de financiamento para as exportações no BNDES, o Finamex não se tornou muito representativo para o banco em seus primeiros anos de atividade, como destaca Lima:

*“Foi criado o Finamex, O Modiano teve uma visão estratégica para uma área vital para a ação do Banco. Embora o programa não tenha deslanchado rapidamente, devido a sua complexidade, o BNDES finalmente dava prioridade a um setor que o Juvenal Osório, em seu depoimento para o Projeto Memória, considerava fundamental para o Banco atuar: o comércio exterior.”<sup>57</sup>.*

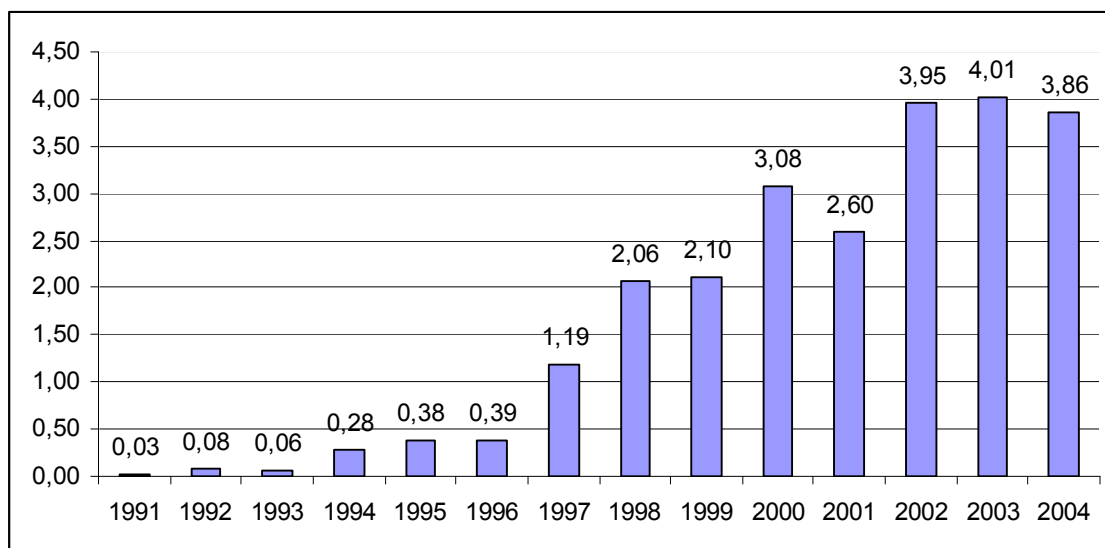
Esse fato fica claro no relatório de atividades de 1991: “O desempenho do Finamex ficou muito abaixo do esperado devido às dificuldades enfrentadas pela modalidade de Pós-Embarque. Sua participação nos desembolsos da FINAME em 1991 representou apenas 3%” (BNDES, 1992c: 55).

Porém, a partir do ano de 1997, o Finamex passa por transformações que ampliam a sua esfera de ação e assim, sua representatividade e importância para o BNDES. Catermol apresenta dois aspectos para essa ampliação. O primeiro deles refere-se ao financiamento das concorrências disputadas pela EMBRAER na fabricação de aviões. O segundo refere-se a transformação do Finamex em BNDES-Exim que marca a ampliação do escopo de ação do programa de financiamento. Agora, além do setor de bens de capital, o BNDES-Exim atendia a exportação de serviços de engenharia e de outros bens como produtos químicos, têxteis, alimentícios, eletrônicos, calçados e couro (CATERMOL, 2005). Esse crescimento é exposto no gráfico 3.

---

<sup>57</sup> Marco Antônio Lima em entrevista ao autor, para a elaboração dessa dissertação. No dia 25 de Janeiro de 2010.

GRÁFICO 3 – DESEMBOLSOS DO BNDES PARA FINANCIAMENTOS À EXPORTAÇÃO EM BILHÕES DE DÓLARES (1991/2004).



Fonte: (CATERMOL, 2005: 16).

Assim, embora o Finamex não tenha “decolado” durante a administração de Modiano, esse se constitui em um importante legado para que em 1997, transformado em BNDES-Exim possa efetuar um papel decisivo para as exportações brasileiras.

### 5.5 O PND, BNDES GESTOR DAS PRIVATIZAÇÕES

Como foi tratado no capítulo anterior, as privatizações ocorridas na BNDESPAR representaram uma importante experiência para o banco, alçando-o durante o governo Collor ao papel de gestor do Programa Nacional de Desestatização, o PND. Esse programa representava a privatização alçada ao patamar de política pública prioritária. Enquanto no período anterior, 17 processos de privatização haviam arrecadado US\$ 549 milhões, ao fim do governo Collor, 16 processos arrecadaram US\$ 3,9 bilhões. Essa comparação torna visível a mudança de patamar. (VELASCO JÚNIOR, 1997: 19). Outro aspecto que ressalta esse ímpeto de dar ao PND o caráter de prioridade governamental foi a escolha da USIMINAS para iniciar esse processo. Velasco Júnior frisa a intenção presente nessa escolha:

*“É importante enfatizar que a escolha da Usiminas também obedeceu a uma lógica de implementação de política pública: a escolha de um leading case de maior visibilidade em opção a uma escolha que privilegiasse uma noção de curva de aprendizado, com o programa de*



*desestatização começando com empresas menos importantes, como era, inclusive, defendido à época por alguns segmentos da sociedade” (VELASCO JÚNIOR, 1999 :198) .*

Outro aspecto é a adoção do modelo de venda que foi utilizado na quase totalidade das privatizações efetuadas durante o governo Collor e Itamar. Trata-se do sistema de leilões públicos, já utilizado na BNDESPAR e que agora no PND é definido por lei. O bloco de ações é ofertado sem estabelecer quantidades mínimas para a compra ou a pré-qualificação técnica dos compradores. Assim, não fica definida antecipadamente a aquisição por um único comprador ou a dispersão das ações de controle (VELASCO JÚNIOR, 1997: 25).

A possibilidade de variação no resultado dos compradores no processo de privatização implica, em última instância, a abrir mão da possibilidade do controle sobre um dos objetivos do PND, a modernização do parque industrial ampliando a competitividade e reforçando a capacidade empresarial dos setores da economia (VELASCO JÚNIOR, 1997: 31).

Outra escolha que caracteriza o PND consiste no processo que define o preço mínimo das empresas. Trata-se da contratação de duas empresas de auditoria para realizar o serviço “A” ou “B”. O serviço A geralmente envolvia uma ou duas empresas responsáveis pela avaliação econômica e financeira da empresa e a avaliação tecnológica do empreendimento. Já o serviço B envolvia consórcios ou associações de empresas que além da avaliação econômica, financeira, patrimonial e tecnológica da empresa propunha também as condições gerais de venda dos ativos e das ações detidas pelo governo. Esse sistema de duas avaliações formou uma base de sustentação para o PND, os setores empresariais envolvidos nas consultorias (VELASCO JÚNIOR, 1997: 32).

A tabela a seguir apresenta as empresas desestatizadas no período em questão. Destaca-se a transferência das dívidas das empresas para os novos compradores.

TABELA 22 – EMPRESAS DESESTATIZADAS NO PND EM 1991 e 1992.

Ano	Empresa	% Capital Total Vendido	Receita de Venda (em milhões de US\$)	Dívida Transferida (em milhões de US\$)	Resultado Total (em milhões de US\$)
1991	Celma	89,1%	91,1	4,5	95,6
	Cosinor	89,8%	13,6	0	13,6
	Mafersa	90,0%	48,4	0,5	48,9
	Usiminas	69,9%	1460,5	369,1	1829,6
	<b>Total 1991</b>		<b>1613,6</b>	<b>374,1</b>	<b>1987,7</b>
1992	Acesita	74,0%	465,4	232,2	697,6
	Ácalis	100,0%	81,4	5,7	87,1
	CBE	23,0%	10,9	0	10,9
	Copesul	62,9%	797,1	9,2	806,3
	Cosinor	10,0%	1,4		1,4
	CST	89,0%	347,4	483,6	831
	Fosfértil	88,3%	182	44	226
	Goiasfértil	100,0%	13,1	9,3	22,4
	Imdag	35,0%	6,8	0	6,8
	Mafersa	10,0%	0,3		0,3
	Nitriflex	40,0%	26,2	9,2	35,4
	Petroflex	100,0%	234	20,7	254,7
	Piratini	72,4%	106,7	2,4	109,1
	Polisul	31,0%	56,8	131	187,8
	PPH	19,0%	59,4	35	94,4
	SNBP	90,0%	12		12
<b>Total 1992</b>		<b>2400,9</b>	<b>982,3</b>	<b>3383,2</b>	

Fonte:

[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/Privatizacao/pnd.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Privatizacao/pnd.html). Acesso em 08/01/10.

Com o impeachment de Collor e a chegada de Itamar Franco à Presidência da República, a orientação privatista do governo poderia mudar, diante do forte clima de desconfiança que se instaurou no país. Veslasco Júnior destaca esse fato:

*“O presidente Itamar Franco assumiu o governo em um clima de forte desconfiança em relação a todas as políticas desenvolvidas pelo governo Collor, em especial aquelas tidas como reformistas. Não poderia ser diferente com o PND, para o qual se poderia esperar, se não a sua suspensão temporária, pelo menos uma revisão substancial de suas diretrizes. No início do governo foram suspensos importantes leilões de privatização, como os da Ultrafértil (...) e o da simbólica CSN, que estavam marcados para novembro de 1992 e fevereiro de 1993, respectivamente. Relativamente à Ultrafértil, foi solicitada, pelo novo governo, uma terceira avaliação, conforme previsto, inclusive, na legislação do PND” (VELASCO JÚNIOR, 1997 :33).*

Porém, ao fim do governo Itamar, pode se constatar que as privatizações mantiveram seu curso ao contrario do quadro que se apresentava no início de seu mandato. Velasco Júnior avalia a questão:

*“Entretanto, ao final do governo Itamar tinha-se um resultado surpreendente. O PND seguiu o curso traçado no governo anterior, tendo 17 processos de desestatização sido levados a efeito, arrecadando-se um total equivalente a US\$ 4,7 bilhões. Marca superior à do governo Collor e realmente inesperada, para um presidente não identificado com posições liberalizantes. E, dentre as empresas vendidas, lá estavam a Ultrafértil e a simbólica CSN, ambas leiloadas praticamente aos mesmos preços mínimos anteriormente estipulados” (VELASCO JÚNIOR, 1997: 34).*

Já o presidente do banco, Eduardo Modiano, descreve seu relacionamento com Itamar e as discordâncias entre os dois decorrentes das privatizações. Além disso, enfatiza a surpresa dessa política ter continuado mesmo com o presidente tendo uma posição contrária:

*“O presidente Itamar Franco queria o meu lugar, queria o lugar da presidência do banco. A minha relação com o então vice-presidente nunca foi muito boa. Ele não estava afinado com a política de privatizações do próprio governo. Era muito difícil você ter um presidente apoiando e um vice presidente dificultando. Quando o presidente Collor viajava e o vice presidente Itamar Franco assumia a presidência a condução da privatização ficava muito difícil. Várias das vozes contra a privatização, como a do governador Leonel Brizola,,se aglomeravam em torno do vice presidente e isso era um problema complicado dentro do próprio governo. Eu tive vários embates com o vice presidente e era óbvio que a partir do momento que ele assumisse a presidência que eu não iria ficar nem 24 horas à frente do BNDES. Mas para minha agradável surpresa,depois de alguma relutância, ele deu seguimento às privatizações que estavam programadas, manteve com algumas modificações a comissão de privatização e a legislação que nós tínhamos criado.”<sup>58</sup>*

A tabela 23 mostra como as privatizações continuaram na agenda pública durante o período. Mais de 4,5 bilhões de dólares foram arrecadados no mandato de Itamar, volume superior ao obtido durante o governo Collor.

---

<sup>58</sup> Eduardo Modiano em entrevista ao autor, para a elaboração dessa dissertação. No dia 28 de Janeiro de 2010.

TABELA 23 – EMPRESAS DESESTATIZADAS NO PND EM 1993 e 1994.

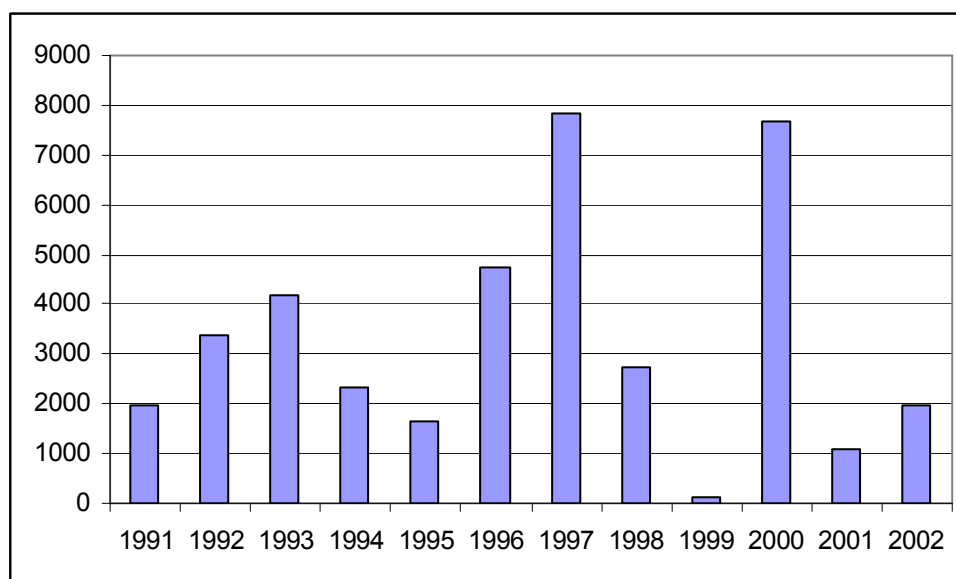
Ano	Empresa	% Capital Total Vendido	Receita de Venda (em milhões de US\$)	Dívida Transferida (em milhões de US\$)	Resultado Total (em milhões de US\$)
1993	Açominas	99,9%	598,6	121,9	720,5
	Copesul	10,0%	30,6		30,6
	Cosipa	60,0%	359,9	884,2	1244,1
	CSN	81,9%	1285	532,9	1817,9
	Oxiteno	15,2%	53,9	2	55,9
	Poliolefinas	31,4%	87,1	0	87,1
	Ultrafertil	100,0%	205,6	20,2	225,8
	Total 1993		2620,7	1561,2	4181,9
					0
1994	Acrinor	17,7%	12,1	0,7	12,8
	Arafertil	33,3%	10,7	1,8	12,5
	Caraíba	100,0%	5,8	0	5,8
	Ciquine	31,4%	23,7	6,3	30
	Coperbo	23,0%	25,9	5,8	31,7
	Copesul	9,1%	33,8		33,8
	Cosipa	23,9%	225,8	0	225,8
	CSN	8,8%	210,3		210,3
	CST	0,5%	6,2	0	6,2
	Embraer	60,4%	192,2	263,4	455,6
	Leilão de ações (Decreto 1068)		395,5	0	395,5
	Polialden	13,6%	16,7	1,5	18,2
	Politeno	24,9%	44,9	28,4	73,3
	PQU	50,3%	287,5	40,9	328,4
Usiminas	16,2%	480,7	0	480,7	
Total 1994		1971,8	348,8	2320,6	

**Fonte:**

[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/Privatizacao/pnd.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Privatizacao/pnd.html)

O gráfico 4 apresenta o resultado total dos processos de privatização no PND até o fim do governo de Fernando Henrique Cardoso, período em que a privatização teve ainda maior ênfase.

GRÁFICO 4 – RESULTADO TOTAL (RECEITA + DÍVIDA TRANSFERIDA) DAS DESESTATIZAÇÕES REALIZADAS NO PND DE 1991 a 2002 (EM MILHÕES DE DÓLARES).



**Fonte:**

[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/Privatizacao/pnd.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Privatizacao/pnd.html)

Nesse período, o banco se dedica a tarefa de gestor do PND tendo sua imagem diretamente associada às privatizações. O governo Collor representa na história do BNDES a sua transformação no “Banco das Privatizações”.

## 5.6 CONCLUSÕES

Ao fim deste capítulo, verificamos as ações da administração de Modiano, durante o governo Collor. Embora a experiência da década de 1980, representada pela Integração Competitiva e pelas privatizações da BNDESPAR, fosse levada em consideração, muitas mudanças foram realizadas sob a justificativa de potencializar as reformas em andamento.

É destaque nesse período, o papel estratégico do BNDES para o governo Collor desempenhado através da gestão de PND. Esse fato foi fundamental para uma maior proteção da instituição diante dos ataques que outras agências governamentais sofriam no período. Contudo, essa proximidade da administração do banco com Collor não impediu que a reforma administrativa fosse empreendida também no BNDES.

Observamos também que, sobre o diagnóstico da Integração Competitiva, o governo Collor avança mais na integração, com a abertura econômica, do que na competitividade das empresas nacionais. A conjuntura econômica e limitação do BNDES as políticas de financiamento dificultavam ainda mais que políticas mais efetivas de competitividade fossem desempenhadas. Porém, a criação do Finamex, mostra que alguns esforços foram feitos nessa área. Mesmo que em seus anos iniciais a modalidade de financiamento não fosse representativa, o legado deixado por ela foi utilizado para a ampliação de seu escopo de abrangência e na transformação em BNDES-Exim em 1997.

Portanto, a grande atividade desempenhada pelo banco no período foi mesmo a gestão do PND. A experiência das privatizações da BNDESPAR era agora ampliada para uma política pública prioritária. O papel de gestor do PND do BNDES não se restringe somente ao governo Collor, sua atuação nessa direção se torna ainda mais emblemática nos governos Itamar (mesmo com as restrições do próprio presidente as privatizações) e Fernando Henrique Cardoso. José Mauro da Cunha destaca o papel do BNDES enquanto um órgão de governo e que explica sua ação mesmo diante de um processo não consensual no próprio banco:

*“O BNDES como órgão de governo, tem que expor suas idéias. Uma vez que o governo define o que ele quer, o BNDES é muito mais um executor do que um criador de problemas. O governo é eleito e tinha como proposta fazer aquelas grandes diretrizes, o BNDES se encaixava perfeitamente dentro delas, então colocaram o banco para executá-las. Outro ponto que é muito importante sobre o BNDES, é que ele é um instrumento muito eficiente de governo. Toda vez que ele recebeu uma missão, ele a cumpriu com eficiência.”<sup>59</sup>*

---

<sup>59</sup> José Mauro da Cunha em entrevista ao autor, para a elaboração dessa dissertação. No dia 27 de Janeiro de 2010.

## **CONCLUSÃO – MUDANÇA INSTITUCIONAL, IDEÁRIOS E BUROCRATAS NO BNDES.**

Ao longo do segundo capítulo dessa dissertação destacamos a importância do papel das instituições assim como da compreensão do processo que leva a sua mudança, a influência dos ideários e os fatores que explicam a transição dos mesmos e frisamos o papel dos burocratas, atores de grande relevância para a formulação e execução das políticas.

Sobre o tema das instituições, definimos estas como sendo padrões sistemáticos compostos por pressupostos não questionados, normas aceitas e rotinas de interação que exercem grandes efeitos nas motivações e comportamentos dos grupos e atores sociais. Verificamos, em seguida, as diversas perspectivas sobre o tema da mudança institucional expostas por Chang & Evans (2007). Ao fim, concordamos com a necessidade exposta pelos autores de que é preciso uma perspectiva mais ‘culturalista’ da mudança das instituições. Esse processo é fruto da combinação de projetos culturais e ideológicos baseados em interesses particulares, destacando que esses interesses moldam as visões de mundo assim como os ideários influenciam esses interesses (papel constitutivo das instituições).

Quanto à influência das idéias, destacamos as três abordagens verificadas por Peter Hall (1989) na explicação da adesão diferencial das idéias de Keynes pelas nações. A primeira delas ligada ao papel dos economistas que se convencem do potencial explicativo das idéias e passam a adotá-las nas escolhas políticas. A segunda abordagem é centrada no Estado e em suas instituições. As instituições e a dependência da trajetória são os fatores explicativos para a adesão ou não a um novo ideário. A terceira expõe a necessidade de uma coalizão que sustente e defenda politicamente essas idéias. Fica claro a necessidade de unir esses três enfoques. Soma-se a isso, a perspectiva de Gourevitch (1986) que expõe os momentos de crise enquanto facilitadores para que ocorram mudanças políticas significativas.

Já sobre o papel da burocracia, valorizamos o enfoque de Peters (1981) que enumera as condições para que um grupo seja capaz de influir nas decisões governamentais. São elas: capacidade de formular intenções políticas; ajustar suas intenções a procedimentos já estabelecidos; possibilidade de competir pelo preenchimento dos cargos governamentais; possibilidade de ocupação de posições estratégicas do governo; possuir qualificação e capacidade para o comando; e controlar a implementação das decisões

governamentais. Grande parte dessas condições estão presentes em setores da burocracia, entre eles os técnicos do BNDES como procuramos mostrar.

Após essa breve recuperação do marco teórico adotado pela dissertação é fundamental articula-lo, de forma mais clara, aos outros capítulos desse trabalho.

## **A IDEOLOGIA NEOLIBERAL E O GOVERNO COLLOR**

O segundo capítulo procura definir a ideologia neoliberal. Adotam-se, para criar um referencial mais claro, os dez pontos expostos por Williamson como sendo um acordo tácito de Washington sobre as reformas necessárias para a América Latina diante da globalização, o “Consenso de Washington”. São eles: disciplina fiscal; prioridade dos gastos públicos para áreas com alto retorno econômico; reforma fiscal; liberalização financeira; taxa de câmbio unificada e fixada em um nível competitivo; liberalização do comércio; permissão do investimento externo direto; privatizações dos setores competitivos; desregulamentação e resguardo ao direito de propriedade sem custos elevados (WILLIAMSON, 1992).

No Brasil, o ideário neoliberal tem sua chegada facilitada pela conjuntura econômica e política do país. De um lado, o país não conseguia retomar os índices de crescimento da época do Milagre Econômico e a inflação assolava a população; de outro, a sociedade mostrava sua insatisfação com o governo Sarney através do baixo percentual de votos dos candidatos associados ao presidente e conseqüentemente ao *status quo* (Ulysses Guimarães e Aureliano Chaves). A adesão do país ao Consenso de Washington é feita em um “*hard time*” aos moldes de Gourevitch: crise da dívida e inflação galopante.

Collor chega ao poder não por um consenso da população acerca da necessidade de reformas neoliberais, mas pela rejeição do *status quo*. Lula, o candidato derrotado, também representava um caminho diferente do quadro vigente com Sarney, só que com um viés de reformas sociais.

A agenda pública de reformas propostas por Collor através de seus discursos era composta pelo: controle da inflação; redução dos gastos públicos; reforma do Estado (fiscal, patrimonial e administrativa); abertura ao capital estrangeiro; desregulamentação; combate à corrupção; e privatização. Essa composição exposta no capítulo 3 mostra a associação do presidente ao ideário neoliberal.



São características do presidente Collor: o posicionamento enquanto um presidente anti-*establishment*, o modo “calvinista” de fazer política (dispensando intermediários) e a indisposição de negociar. Soma-se a isso a adoção de medidas impopulares como o confisco das poupanças e a reforma administrativa, que desagradava o funcionalismo público, os escândalos de corrupção e a incapacidade de conter a inflação. Essa é a composição do quadro que leva o presidente ao processo de *impeachment*, destacando principalmente a ausência de uma forte coalizão para dar sustentação as suas reformas neoliberais.

### **O BNDE E SEU QUADRO TECNO-BUROCRÁTICO**

Já no capítulo 3, o foco é a trajetória do BNDES até o início da década de 1980. O objetivo foi mostrar as características que propiciaram a instituição, além da perpetuação da sua existência, a capacidade de formular e influir nas políticas de desenvolvimento brasileiras.

O banco é criado em 1952, sob recomendação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. A criação da instituição atenderia a vários interesses, a constituição de um *locus* para uma nova tecnocracia aberta à cooperação internacional, a possibilidade de formar novos quadros a partir de sofisticados modelos de programação econômica e constituir uma agência blindada do controle das alianças político-partidárias. Porém os financiamentos prometidos pelo Eximbank e pelo Banco Mundial não se consolidam na íntegra e o banco tem seus recursos limitados logo nos seus primeiros anos de existência.

Diante desse quadro, os burocratas da instituição buscaram uma parceria com a CEPAL. Foi a partir dessa associação que o BNDE ganhou uma ideologia ligada à idéia de subdesenvolvimento e ao pensamento estruturalista cepalino. A partir da contribuição de Peters (1981), sobre as capacidades necessárias para um ator influir nas políticas, verificou-se que o BNDE já possuía a capacidade de implementação das políticas de sua área, adquiria, com a parceria, a capacidade de formular intenções políticas, de ajustar suas intenções a procedimentos governamentais e de se qualificar para o comando ou gerenciamento das atividades governamentais.

Outro ponto fundamental para a consolidação do *esprit de corps* dos técnicos do banco é o sistema de recrutamento e promoção baseada no mérito. Essa prática ajudou a blindar o banco da possibilidade de se tornar um “cabide de empregos” para os políticos e o auxiliou a obter a imagem de uma burocracia extremamente qualificada e eficiente.

Cabe destacar o conceito de autonomia inserida de Peter Evans. O autor trata da importância de que os critérios de seleção e promoção baseados no mérito estejam associados à maior inserção da burocracia na sociedade. Isso possibilita a melhor percepção das demandas sociais sem que exista a captura desse segmento (EVANS, 2004). O quadro técnico do BNDES detém essa autonomia inserida.

Posto isso, o banco sempre se movimentou ao longo de sua história no sentido de manter ou ampliar as capacidades descritas por Peters (1981). Entre esses movimentos podemos destacar a busca constante por novos recursos, a migração de seus investimentos para o setor privado (buscando novas alianças), a luta para diminuir a presença de uma ASI no interior do banco, a busca pelo controle do PIS/ Pasep e a insatisfação com a criação do EPEA (IPEA). Esses movimentos associados às características já expostas deram ao banco seu aspecto *think tank* e a participação decisiva na formulação e implementação do Plano de Metas e do Segundo PND.

Lima (2006) expõe a trajetória do BNDE no quadro sinóptico de sua dissertação sob duas perspectivas: a primeira refere-se à busca de maior autonomia institucional por parte do banco, a segunda remete ao aumento da confiança dos governos sobre a capacidade do BNDE. O quadro abaixo é a reprodução do mesmo:

QUADRO 7 – AUTONOMIA E CONFIANÇA NA TRAJETÓRIA DO BNDE

<b>A Invenção do Desenvolvimento</b>	
<b>(1952-1959)</b>	
<b>Autonomia e Vontade</b>	<b>Confiança e Diminuição de Risco</b>
- Recrutamento por concurso público.	- Nomeação de Lucas Lopes.
- Utilização de metodologias científicas no processo de concessão de financiamento de um banco de desenvolvimento.	- Delegação para formular e executar o Plano de Metas
- Formulação de propostas para o Plano de Metas	- Prorrogação da captação do adicional do imposto de renda pelo FRE.
- Utilização de empresas públicas no setor energético e siderúrgico.	
<b>Um Longo Período de Transição</b>	
<b>(1960-1970)</b>	
<b>Autonomia e Vontade</b>	<b>Confiança e Diminuição de Risco</b>
- Aumento dos desembolsos para a manutenção de projetos de siderurgia.	- Nomeação de Faria Lima e de Leocádio Antunes
- Formulação e apresentação de proposta do Funtec para a direção do BNDE nomeada pelo governo militar.	- Requisição de técnicos para a elaboração do Plano Trienal
- Por uma petroquímica com empresas nacionais	- Nomeação de Garrido Torres.
- Negativa à proposta de instalação da ASI	- Designação para administrar o Finame.
	- Nomeação de Marcos Vianna.
<b>A Ousadia</b>	
<b>(1971-1978)</b>	
<b>Autonomia e Vontade</b>	<b>Confiança e Diminuição de Risco</b>
- A reforma da Booz Allen.	- Transferência do PIS e do Pasep.
- A proposta de ficar com o PIS e o Pasep	- Designação para executar o II PND.
- A proposta de criação das subsidiárias de participação acionária.	
- Formulação do Sistema de Planejamento Integrado	

**Fonte:** (LIMA, 2006: 105)

O quadro, desenvolvido por Lima, se encerra em 1978. Nesse capítulo, serão construídos mais dois quadros seguindo a mesma perspectiva, contudo, esses são de autoria própria. O intuito disso é propiciar uma reflexão semelhante à de Lima para os períodos que não foram objeto de estudo do autor, de 1984 a 1988 e de 1989 a 1992.

### **A DÉCADA DE 1980, PERDA E RETOMADA DO *THINK TANK***

No início da década de 1980, Martins (1985) e Schneider (1994), observam a perda do aspecto *think tank* do BNDES. Martins observa a incapacidade do banco de formular soluções para a economia brasileira além das habituais. Verifica também que a instituição não considera as contradições internas da economia e sua articulação com o cenário internacional nos seus diagnósticos. Já Schneider reconhece a fragmentação da

burocracia e a diluição da coesão interna como razão para o fim da característica *think tank* do BNDES.

É mister frisar que o início da década de 1980 é para o BNDES um “*hard time*” assim como o é para o país. Na concepção de Gourevitch, esses momentos é que são mais propícios para que ocorram mudanças políticas. É exatamente isso que ocorre no BNDES na segunda metade da década, através de processos nascidos na própria instituição e capitaneados por técnicos do banco.

A Integração Competitiva é o principal fruto da introdução da metodologia de cenários no planejamento estratégico do BNDES. O processo de planejamento do banco passou a envolver toda a instituição. Trata-se do diagnóstico do esgotamento do modelo de substituição das importações e da necessidade da internacionalização das empresas brasileiras para competir no mercado externo.

A análise desse processo remete à mudança na visão de mundo dos técnicos do banco. A capacidade dos técnicos e o histórico do BNDES planejar o país levaram à busca da compreensão e à formulação de um caminho para a superação da crise em que o país se enquadrava. Além disso, a Integração Competitiva envolve uma coalizão ampla que agrupa diversos técnicos do BNDES, embora houvesse oposição ao diagnóstico, como observamos. Mourão, o principal idealizador da Integração Competitiva, ao alegar a ausência do caráter ideológico na formulação, defende ser fruto de um diagnóstico econômico e financeiro. É o convencimento da qualidade técnica do ideário. Somando esses três fatores, temos as três correntes explicativas para a adesão às novas idéias tal como enfatizado por Hall (1989).

Fenômeno semelhante ocorre com as privatizações da BNDESPAR. É a partir de um diagnóstico técnico de que esse seria o melhor caminho para a superação dos problemas das empresas controladas para o banco que se forma uma coalizão entre os burocratas ainda que não exista um consenso sobre essas políticas. A necessidade de mudança e a tradição do BNDES em buscar soluções também compõem o quadro.

Cabe uma pergunta. Como o governo Sarney, que não tinha orientação desestatizante permite que o banco privatize diversas empresas? A resposta pode vir do conceito de hierarquia institucional de Bruno Amable. As empresas em questão atravessavam uma forte crise, com alto volume de endividamento, não configurando uma prioridade para a administração de Sarney. Desse modo, devido às empresas não terem um *status* de prioridade, é mais provável efetuar mudanças como a privatização.

As privatizações da BNDESPAR e a formulação da Integração Competitiva configuraram a mudança na visão de mundo dos técnicos da instituição. A alteração da visão de mundo dos burocratas influenciou na mudança institucional ocorrida no banco. É o aspecto constitutivo das instituições, exposto por Chang & Evans (2007). No quadro a seguir, exponho a atuação do BNDES na busca de autonomia e na conquista de confiança dos governos. Porém, esse período de 1984 a 1988 revela apenas avanços sob o aspecto da autonomia.

QUADRO 8 – AUTONOMIA E CONFIANÇA NO BNDES (1984-1988)

<b>A retomada do <i>think tank</i></b>	
<b>(1984-1988)</b>	
<b>Autonomia e Vontade</b>	<b>Confiança e Diminuição de Risco</b>
- Introdução da Metodologia de Cenários no planejamento estratégico do banco	Por se tratar de um “ <i>hard time</i> ” o governo Sarney e o BNDES não fizeram avanços significativos em sua relação de confiança
- Formulação do planejamento estratégico para o triênio 1985/1987	
- Privatizações da BNDESPAR	
- Formulação da Integração Competitiva	

Essa recuperação da autonomia e da vontade do banco está ligada ao processo de retomada da característica *think tank* do BNDES. Como observamos no capítulo 4, o banco volta a formular, segundo um projeto de longo prazo, e lança seus olhares para o cenário internacional reconhecendo a influencia desse para a economia brasileira. Desse modo, supera-se o diagnóstico de Martins. O mesmo acontece com Schneider, pois a maneira como foi conduzido o processo de planejamento do banco integrou novamente a burocracia, trazendo de volta o *esprit de corps* característico dos técnicos da instituição.

## O “BANCO DAS PRIVATIZAÇÕES” E A INTEGRAÇÃO POUCO COMPETITIVA

Já no capítulo 5 verificamos a transformação do BNDES no “Banco das Privatizações”. Com a chegada de Collor ao poder, as mudanças ocorridas na administração do banco mostram a formação de uma nova coalizão, com características diferentes da que permanecia até então.

Embora a Integração Competitiva e os processos de privatização ocorridos na BNDESPAR tenham sido fundamentais para a reafirmação da capacidade e da autono-

mia do banco, a chegada de Modiano à presidência da instituição traz mudanças na estrutura de poder. O reconhecimento da capacidade do BNDES fica explícito antes mesmo de Collor ser eleito, nas visitas feitas por sua equipe aos técnicos do banco, principalmente ao grupo “integracionista” de Nildemar Secches. As alterações na alta administração são justificadas, segundo Modiano, pela necessidade de acelerar ainda mais o processo que já ocorria no interior do banco.

A derrota do grupo “integracionista” na tentativa de indicar Nildemar Secches à presidência do BNDES descrita por Nassif e o afastamento de Julio Mourão e boa parte de sua equipe da alta administração, mostra que a coalizão formada a partir da formulação da Integração Competitiva não faria parte da gestão de Modiano. Por outro lado, os especialistas em privatizações eram promovidos na hierarquia do banco. Sérgio Zendron passa a ocupar o cargo de diretor do BNDES, enquanto Licínio Velasco Júnior ocupa seu lugar na diretoria da BNDESPAR. Se por um lado o grupo da Integração Competitiva não fazia parte da coalizão formada por Modiano, os responsáveis pelas privatizações seriam de grande importância na gestão da instituição. A única exceção a essa proposição é Nildemar Secches, o elo entre os dois grupos, que também foi retirado do cargo de diretor.

O que se observa a partir disso é que embora a Integração Competitiva e as privatizações tenham conduzido um processo de mudança na visão de mundo dos técnicos da instituição propiciando uma transição menos abrupta para um governo de orientação neoliberal, a coalizão formada por Modiano não incluía, ao menos na íntegra, a Integração Competitiva.

Além da própria coalizão vencedora no BNDES, outro fator que impediu que o banco executasse uma política de competitividade foi a crise econômica pela qual passava o país. A queda da taxa de investimento limitava a atuação do banco nessa direção, enquanto a equipe de Collor acelerava a integração da economia ao cenário internacional. Assim, no período, a integração da economia é iniciada enquanto a idéia de dotar as empresas brasileiras de capacidade competitiva é relegada a um segundo plano.

A transformação do BNDES no “Banco das Privatizações” é fruto da mudança da Coalizão que administra o banco e da mudança na orientação do ideário governamental. É preciso destacar, como fez José Mauro da Cunha, a capacidade do banco de ser um instrumento eficiente de execução de políticas de governo. O banco se torna um instrumento do projeto de Collor por meio da gestão do PND.

O quadro a seguir continua a reflexão sobre o período a partir da perspectiva do aumento da autonomia e da confiança na instituição. Destaca-se a atuação do banco no PND e a blindagem dos ataques às instituições governamentais de Collor, ambas realizadas sob a gestão de Modiano à frente do BNDES, principalmente com relação à política salarial dos técnicos do banco.

QUADRO 9 – AUTONOMIA E CONFIANÇA NO BNDES (1989-1992)

<b>O Banco das Privatizações</b>	
<b>(1989-1992)</b>	
Autonomia e Vontade	Confiança e Diminuição de Risco
- Criação do Finamex.	- Visitas da equipe de transição ao BNDES.
- Blindagem do BNDES realizada por Modiano, aos ataques às instituições governamentais de Collor.	- Reconhecimento da experiência do BNDES na formulação do PND.
- Escolha da Usiminas para o início do PND.	- Nomeação do banco enquanto gestor do PND.

Ao fim dessa dissertação friso que a principal conclusão do trabalho remete à transformação do BNDES no “Banco das Privatizações” no período de 1989 a 1992. Essa mudança se realiza através chegada de Collor à presidência da República, trazendo um novo ideário consigo. Porém, além da mudança ideológica, é preciso destacar a mudança na composição da coalizão que administrava o BNDES até então. Enquanto a experiência dos técnicos e diretores envolvidos na privatização das empresas da BNDESPAR era valorizada, o grupo ligado à formulação da integração competitiva era afastado de seus cargos. Essa transformação na coalizão foi fundamental para que o governo confiasse a gestão do programa nacional de desestatização ao banco. Assim, a mudança na coalizão associada à experiência prévia com processos de privatizações de empresas estatais influíram para que o governo Collor confiasse à instituição a administração de uma política pública de destaque na agenda do período.

## BIBLIOGRAFIA

- ALÉM, Ana Cláudia. *O desempenho do BNDES no período recente e as metas da política econômica*. Textos para a discussão. BNDES, 1998
- AMABLE, Bruno. *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- BARRETO, Helena Motta Salles. *Crise e Reforma do Estado Brasileiro*. Juiz de Fora: Editora UFJF; 2000.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O Segundo Consenso de Washington e a Quase-Estagnação da Economia Brasileira*. Revista de Economia Política, vol. 23 n°. 3 (91), 2003.
- CASTRO, Antonio Barros de. *A economia brasileira em marcha forçada*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- CATERMOL, Fabrício. *BNDES-exim: 15 anos de apoio as exportações brasileiras*. Revista do BNDES, V. 12 n° 24. 2005.
- CAVALCANTE, Luiz Ricardo. *Desenvolvimento, crise e desestatização: A atuação do BNDES entre 1952 e 2002*. In *Revista Desenhavia*. n° 1 setembro de 2004.
- CHANG, H.J. & EVANS, P. *El papel de las instituciones en el cambio económico*. In EVANS, Peter. *Instituciones y Desarrollo en la Era de la Globalización*. Bogotá: IL-SA, 2007
- COLLOR DE MELLO, Fernando. *Discurso da Cerimônia de Posse no Congresso Nacional*. Disponível em [http://www.collor.com/discursos1990\\_001.asp](http://www.collor.com/discursos1990_001.asp) . 1990.
- COLLOR DE MELLO, Fernando. *Discurso do seminário da Semi-Comissão Empresarial de Competitividade de Mercado*. Disponível em <http://www.collor.com/discursos1991.asp> . 1991b.
- COLLOR DE MELLO, Fernando. *Discurso pronunciado durante a reunião ministerial de 23 de maio de 1991*. Disponível em <http://www.collor.com/discursos1991.asp> . 1991a.
- COSTA, Karen Fernandez. *A Transformação do BNDES e sua influência na Política de Estado do Brasil na década de 90*. XXVIII Encontro Anual ANPOCS. 2004.
- COSTA, Karen Fernandez. *BNDES: atuação, papel e ideário nos governos Fernando Henrique e Lula* . XXX Encontro Anual ANPOCS. 2006.
- COSTA, Karen Fernandez. *Mudança de Rumo, Mesma Função – O BNDES na segunda metade dos anos 80*. Dissertação de Mestrado – PUC-SP. São Paulo, 2003.
- DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil 1985-95*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997.



- DINIZ, Eli. *O governo Collor: Social-Democracia ou Neoliberalismo?* Cadernos de Conjuntura, nº 30, julho 1990.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. *Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil*. – Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ 2004.
- EAGLETON, Terry. *Ideologia. Uma Introdução*. Tradução Silvana Vieira, Luís Carlos Borges. São Paulo Ed. Biotempo, 1997.
- EVANS, Peter B. *Autonomia e Parceria: Estados e Transformação industrial*. Rio de Janeiro. Editora UFRJ, 2004.
- FONSECA, Francisco César Pinto da. *O consenso forjado: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. – São Paulo: Editora HUCITEC, 2005.
- FUCHS, Ângelo Giuseppe Povoleri. *Análise do processo de realização da estratégia BNDES 2000-2005*. Tese de Doutorado – UFRRJ. Seropédica, 2009.
- GOUREVITCH, Peter, *Politics in Hard Times, Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1986.
- HALL, Peter. *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- KUCZYNSKI, Pedro Pablo & WILLIAMSON, John. *Depois do consenso de Washington*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2003.
- LESSA, Carlos. *Estratégia do Desenvolvimento: Sonho e Fracasso*. Tese de Doutorado – UFRJ. Rio de Janeiro, 1978.
- LIMA, Marco Antonio Albuquerque de Araújo. *O Desenvolvimento Inacabado do Brasil: O BNDE e a Convenção do Crescimento de 1952 a 1978*. Dissertação de Mestrado – UFRRJ. Seropédica, 2006.
- MARTINS, Luciano. . *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. 2º edição. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1985.
- MELO, Carlos Alberto Furtado de. *Collor: O ator e suas circunstâncias*. São Paulo: Editora Novo Conceito, 2007.
- MOREIRA, Marcílio Marques. *Entrevista à Fundação Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- MOURÃO, Júlio Olímpio Fusaro. *A integração competitiva e o planejamento estratégico do Sistema BNDES*. Revista do BNDES, nº 2. 1994.

NAJBERG, Sheila. *Transformação do Sistema BNDE em Financiador do Setor Privado Nacional* in *BNDES, um Banco de Idéias: 50 anos refletindo o Brasil*. MONTEIRO Filha, Dulce Corrêa & MODENESI, Ruy Lirio (orgs.), Rio de Janeiro: BNDE, 2002.

PETERS, B. Guy. *The problem of bureaucratic government*. *Journal of politics*, v. 43, n. 01, Feb. 1981.

PIO, Carlos & PORTO, Mauro. *Teoria Política Contemporânea: Política e Economia Segundo os Argumentos Elitistas, Pluralistas e Marxistas*. In CARVALHO, MARIA IZABEL, Valladão de, & RUA, Maria das Graças: *O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados*; 1998 Ed. Paralelo 15. Brasília

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, 15. 2000.

PRZEWORSKY, Adrian. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1995.

RIBEIRO SILVA, Leandro. *Democracia e Política Econômica no Brasil: Os limites da politização das questões econômicas (1985-2002)*. Dissertação de Mestrado – UFJF. Juiz de Fora, 2007.

RODRIG, D.. *Estratégias de desenvolvimento para o novo século*. IN: Arbix, G.; Comim, A.; Zilbovicius, M. & Abramovay, R. (orgs). Brasil, México, África do Sul, Índia e China: Diálogo entre os que chegaram depois. São Paulo: UNESP/EDUSP, 2002.

RUA, M. G. e AGUIAR, A. *A política industrial no Brasil: Políticos, Burocratas e Interesses Organizados no Processo de Policy-Making*, in *Planejamento e Políticas Públicas*, nº12, 1995.

SALLUM JR, Brasília; KUGELMAS, Eduardo. *O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80*. In: SOLA, Lourdes (org.). *Estado, Mercado e Democracia: política e economia comparadas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

SALLUM JR., Brasília. *Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX*. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 52, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092003000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000200003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 29 Jun 2007. Pré-publicação

SCHNEIDER, Ben Ross. *Brazil Under Collor: Anatomy of a Crisis*. *World Policy Journal*, vol. 8, nº 2. 1991.

SCHNEIDER, Ben Ross. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

SKOCPOL, Theda. *Political Responses to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theories of the State and the Case of the New Deal*. in *Politics and Society*, 10, 1980.

TORRES, Solange D. Alencar, CARVALHO, Mônica Esteves de, TORRES FILHO, Ernani Teixeira. Revista do BNDES, V. 1 nº1. 1994.

VELASCO JÚNIOR, Licínio. *A economia política das políticas públicas: As privatizações e a reforma do Estado*. Textos para a discussão, 55. BNDES, 1997.

VELASCO JÚNIOR, Licínio. *Privatização: Mitos e Falsas Percepções*. In: GIAMBIAGI, Fábio & MOREIRA, Maurício Mesquita (org.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

VELASCO JÚNIOR, Licínio. *A Política Pública de Privatização no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro*. Tese de Doutorado – IUPERJ. Rio de Janeiro, 2005.

WADE, Robert. *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton e Oxford. Princeton University Press, 2004.

WILLIAMSON, John. Reformas políticas na América Latina na década de 80. *Revista de Economia Política*, vol. 12, nº 1, jan/mar. 1992, pp. 43-49.

WILSON, James Q. *The Politics of Regulation*, in James Q. Wilson(ed.), *The Politics of Regulation*. New York, Basic Books, Inc., Publishers.

## DOCUMENTOS

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *50 anos de desenvolvimento*. Texto de Elizabeth Azevedo e José Gorayeb. São Paulo: DBA Artes Gráficas, 2002.

\_\_\_\_\_. *BNDES, 40 Anos – um agente de mudanças (1952/92)*. 1992a.

\_\_\_\_\_. *Plano Estratégico 1988/90*. Rio de Janeiro: 1988.

\_\_\_\_\_. *Plano Estratégico do Sistema BNDES Triênio 1985/1987*. Dez. 1984.

\_\_\_\_\_. *Sistema BNDES: plano estratégico 1991/94*. Rio de Janeiro: 1992b.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Atividades 1989*. Sistema BNDES. Rio de Janeiro: 1990.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Atividades 1990*. Sistema BNDES. Rio de Janeiro: 1991.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Atividades 1991*. Sistema BNDES. Rio de Janeiro: 1992c.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Atividades 1992*. Sistema BNDES. Rio de Janeiro: 1993.

\_\_\_\_\_. *Privatização. A experiência da BNDESPAR 1987-1989*. Rio de Janeiro: 1992d.

## ARTIGOS DE JORNAIS

NASSIF, Luís. *O programa que mudou o Brasil I*. Folha de São Paulo 15/07/94a .

NASSIF, Luís. *O programa que mudou o Brasil 2*. Folha de São Paulo 17/07/94b .  
NASSIF, Luís. *O programa que mudou o Brasil 3*. Folha de São Paulo 25/07/94c .  
NASSIF, Luís. *O programa que mudou o Brasil 4*. Folha de São Paulo 26/07/94d .  
NASSIF, Luís. *O programa que mudou o Brasil 5*. Folha de São Paulo 27/07/94e .  
NASSIF, Luís. *O programa que mudou o Brasil 6*. Folha de São Paulo 28/07/94f .  
NASSIF, Luís. *O programa que mudou o Brasil 7*. Folha de São Paulo 29/07/94g .  
NASSIF, Luís. *O programa que mudou o Brasil 8*. Folha de São Paulo 31/07/94h .  
NASSIF, Luís. *O programa que mudou o Brasil 9*. Folha de São Paulo 01/08/94i .  
NASSIF, Luís. *O programa que mudou o Brasil 10*. Folha de São Paulo 02/08/94j .

#### **ENTREVISTADOS**

Eduardo Marco Modiano 28/01/10.  
Ernani Teixeira Torres Filho 02/02/10.  
José Mauro M. Carneiro da Cunha 27/01/10.  
José Pio Borges de Castro Filho 16/12/09.  
Júlio Olímpio Fusaro Mourão 28/01/10.  
Licínio Velasco Júnior 17/12/09.  
Marco Antônio A. de Araújo Lima 25/01/10.  
Yolanda Ramalho 26/01/10.

