

Das Privatizações à Nova Estratégia de Desenvolvimento

A Trajetória do BNDES entre 1990 e 2010

Juan Vicente Bachiller¹

Resumo

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é a principal instituição financeira de desenvolvimento no Brasil, e um dos organismos mais qualificados do governo federal para executar a sua política econômica. Nas últimas décadas, o BNDES experimentou profundas mudanças que o levaram primeiro a se converter no principal instrumento executor da política de privatizações dos governos de Collor de Mello, Franco e Cardoso. Posteriormente, o banco retomou um papel mais desenvolvimentista a partir do governo Lula. Estas mudanças serão avaliadas a partir da influência das distintas estratégias de desenvolvimento adotadas sob o papel do banco, e serão analisadas, ainda, a importância que as políticas internas da instituição tem para influenciar, como contrapeso, tais estratégias. O que será apresentado é que a ação conjunta de políticas internas junto com estratégias de desenvolvimento promovidas pelos diferentes governos, são os principais fatores explicativos das variações no papel do banco, na sua trajetória histórica e, mais concretamente, no tempo recente.

Palavras-chave: Instituições. Bancos públicos. Estratégias de desenvolvimento. Reforma do Estado.

FROM PRIVATIZATIONS TO THE NEW DEVELOPMENT STRATEGY. THE TRAJECTORY OF THE BNDES BETWEEN 1990 AND 2010

Abstract

The Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) is the leading development finance institution in Brazil, and one of the qualified organisms of the Federal Government to implement its economic policy. In recent decades, the BNDES has experienced serious changes that led him first to become the principal executor instrument of privatization policy of the government Collor de Mello Franco and Cardoso. Later, the bank resumed a more developmental role from the Lula government. These changes will be evaluated from the influence of the different development strategies adopted under the role of the bank, and will be analyzed further, the importance of the internal policies of the institution has to influence, as a counterweight, such strategies. What will be

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidad de Salamanca (Usal), Espanha. Professor da Universidade Federal Fluminense (UFF). bachiller_juan@id.uff.br

shown is that the joint action of internal policies with development strategies promoted by different governments are the main factors of changes in the role of the bank in its historical trajectory and more specifically in the recent time.

Keywords: Institutions. Public banks. Development strategies. State reform.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é, juntamente com a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, um dos três bancos públicos do governo federal brasileiro. Diferentemente, contudo, dos outros dois, o BNDES tem caráter de Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD). Por esta característica, desde a sua criação, em 1952, tem sido um dos instrumentos mais importantes para atingir os objetivos do governo no que respeita ao crescimento econômico e ao fomento dos setores produtivos do país.

Esta trajetória, porém, como organismo característico do Estado desenvolvimentista, experimentou, também, descontinuidades ao longo da sua História, sendo possível considerar mais significativas as observadas na década de 90. Durante o período das reformas liberais, o BNDES se consolidou como o principal instrumento executor do programa de privatizações dos governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). O mesmo organismo que, durante mais de três décadas, havia apoiado o processo de industrialização por substituição de importações (ISI), mudou radicalmente de papel, assimilando uma visão *sui generis* do conceito de desenvolvimento econômico. Deste modo, transformou-se no instrumento mais qualificado do governo para executar o desmantelamento de grande parte do legado institucional que havia contribuído para construir.

Uma década depois, após o final das reformas liberais, o BNDES abandonou este papel e recuperou funções mais alinhadas às de um banco público de desenvolvimento *stricto sensu*. Os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com seu projeto de introduzir uma nova estratégia de desenvolvimento, posicionou o banco no centro de um conjunto de instituições dedicadas a coordenar as novas políticas industriais e de fomento de infraestrutura. Graças ao aumento exponencial que experimentou no volume de recursos geridos, o BNDES não somente se converteu no principal

financiador destas políticas, mas foi, também, o principal instrumento do governo para apoiar as medidas anticíclicas que pretendiam paliar os efeitos negativos da crise mundial iniciada em 2007.

Este artigo pretende responder à questão sobre quais fatores têm influenciado as recentes mudanças na trajetória do BNDES em dois momentos relacionados a conjunturas políticas e econômicas distintas. A perspectiva empregada, de acordo com o neoinstitucionalismo histórico, é considerar que as instituições moldam a política, mas que estas, por sua vez, são moldadas pela História, e, mais concretamente, por uma trajetória na qual os processos de mudança apenas acontecem em determinados momentos decisivos ou conjunturas críticas (Pierson, 2004; Guy Peters, 2005).

O objetivo é mostrar que, junto com as circunstâncias históricas de cada um dos momentos analisados, ambas as mudanças no papel do banco respondem a um conjunto de fatores, cuja influência sobre a trajetória da instituição pode ser rastreada desde sua fundação em 1952. Estes fatores estão relacionados à capacidade das políticas internas da instituição, como organismo burocrático dotado de uma relativa autonomia (Willys, 1986; Lafer, 2002), não somente de acompanhar as sucessivas estratégias de desenvolvimento, mas também de participar em seu processo de formulação e desenho.

É por isso que se argumenta que a mudança experimentada na década de 90, mesmo sendo a maior variação na História do banco, não constitui uma exceção, mas uma regularidade em uma instituição que tem modificado, dentro de limites, o seu papel, na medida em que se sucediam diferentes estratégias de desenvolvimento. Deste modo, assim como foi possível para o banco se converter em executor das privatizações, posteriormente mudou, retornando aos “trilhos desenvolvimentistas”, transformando-se no financiador e coordenador de algumas das políticas da estratégia neodesenvolvimentista do governo Lula a partir de 2003.

A metodologia empregada nesta pesquisa é, principalmente, a análise de documentos e dados produzidos pela instituição e a análise de fontes secundárias. Ademais, foi empregada uma série de entrevistas abertas semi-estruturadas feitas a técnicos e antigos técnicos da instituição.

Bancos de Desenvolvimento e a sua Evolução na América Latina

O surgimento dos bancos nacionais de desenvolvimento, como fenômeno generalizado na América Latina, para apoiar o processo da industrialização substitutiva, provém da ideia de que quanto mais tarde um país empreende a industrialização, maiores esforços financeiros são precisos para incorporar os processos e a tecnologia necessários (Vives, 2003, p. 4). Por isso, um tipo de financiamento diferente do crédito de curto prazo oferecido pelo banco comercial se faz necessário, e, diante da ausência de mercados de capitais efetivos, as fontes de financiamento de longo prazo devem ser fornecidas pelo Estado (Gurley; Shaw, 1955; Gerschenkron, 1962; Patrick, 1966; Cameron, 1967; Goldsmith, 1969).

Quando a época da industrialização por substituição de importações chegou ao final, alguns países latino-americanos haviam construído um considerável parque industrial, em grande medida apoiado pelo crédito destes bancos. Neste contexto, começou a se questionar a finalidade a ser atribuída aos bancos de desenvolvimento, uma vez que tinham atingido o objetivo para o qual haviam sido criados. Além desta perda de função, com a ascensão do processo de privatizações iniciado no período das reformas liberais nas décadas de 80 e 90, sua existência foi fortemente questionada pelos partidários da redução do Estado, que defendiam o argumento da ineficiência do setor público, neste caso dos bancos públicos (La Porta; López de Silanes; Shleifer, 2000, p. 5; Sola; Whitehead, 2006, p. 1; Sola; Marques,

2006, p. 144). Também era recorrente a alegação de que a existência de tais bancos poderia obstaculizar o desempenho do mercado de capitais (Novaes, 2007; Rocca, 2007).

Os bancos de desenvolvimento nas principais economias da América Latina passaram, portanto, por um período de auge, que coincide com a época da industrialização por substituição de importações. Neste período, foram instituições características da intervenção estatal nas mudanças estruturais da economia. Após esse tempo áureo experimentaram um processo ou de reestruturação ou de decadência, mudando de função ou até desaparecendo. Por exemplo, na Argentina, o *Banco de Crédito Industrial* foi criado em 1944 com o objetivo de financiar investimentos destinados à indústria por meio de capital circulante de longo prazo. Posteriormente foi substituído pelo *Banco Nacional de Desarrollo* em 1970, que se dedicou ao financiamento de pequenas e médias empresas e à concessão de créditos a grandes empresas nacionais, muitas delas sem condições reais de viabilidade sem o apoio estatal (Rougier, 1999; Rougier, 2004), o que provocou a sua quebra e o fim do banco de desenvolvimento argentino. No México não existiu uma única instituição financeira de desenvolvimento, mas sim um sistema de instituições dedicadas a conceder crédito em condições preferenciais, especializadas setorialmente. A *Nacional Financiera de Desarrollo* (Nafinsa) foi, porém, desde sua criação em 1934, a principal fonte de financiamento para promover novas indústrias. Após os ajustes estruturais da década de 80, as funções da Nafinsa foram redefinidas, se circunscrevendo quase exclusivamente ao apoio à pequena e média empresa, e operando como banco de segundo escalão por intermédio de outras instituições financeiras (Anaya Mora, 2007). Quanto ao Chile, este foi um dos primeiros países a ter um banco de desenvolvimento, a *Corporación de Fomento de la Producción* (Corfo), fundada em 1939, que posteriormente serviu como modelo para a criação do BNDES (Diniz, 1978, p. 134-57). Após a redemocratização, a Corfo redefiniu paulatinamente a sua atividade, transformando-se em um banco de segundo escalão, outorgando créditos por meio de entidades financeiras comerciais, fundamentalmente a pequenas e médias empresas (Rivas, 2004).

Nos demais países da América Latina, em geral, os bancos de desenvolvimento apresentam uma evolução similar aos casos mexicano e chileno. A tendência destas instituições tem sido substituir suas atribuições como grandes financiadores do desenvolvimento econômico para se centrar em aspectos como o fomento setorial mais específico ou a melhoria do mercado de capitais. Além de promover e apoiar o surgimento de grandes empresas, tanto públicas quanto privadas, passaram a financiar preferencialmente empresas de menor porte, com maiores problemas para conseguir se financiar a baixas taxas de juros. Operacionalmente também mudaram, tendo generalizado sua atuação como banco de segundo escalão, exercendo papel por meio de intermediários de bancos comerciais (Calderón Alcas, 2005).

Como se pode observar em sua origem, o surgimento do banco de desenvolvimento na América Latina teve uma motivação comum e responde a um conjunto de causas similares, referentes às necessidades de desenvolvimento e de industrialização de cada país. Posteriormente, o seu papel e o motivo de sua existência foram variando, principalmente em razão do modo como as instituições de cada país atravessaram o processo de reformas e de redução do Estado. Este desenvolvimento particular se mostra mais acentuado no caso do BNDES, no Brasil. Durante o processo de reforma do Estado, ao contrário do que ocorreu em outros casos em que mecanismos similares viram sua importância reduzida e, até mesmo, desapareceram, a instituição se tornou o principal agente da política de privatizações, apesar de ser ele mesmo uma empresa pública. Posteriormente, a tendência que mostrava que os bancos de desenvolvimento latino-americanos seriam redirecionados a atividades de segundo escalão e de financiamento de empresas de menor tamanho não chegou a esta instituição. Pelo contrário, o banco retomou o seu papel no financiamento das grandes empresas brasileiras e dos grandes projetos de infraestruturas projetados pelo governo. No próximo tópico serão expostos quais fatores têm influenciado as mudanças no papel do BNDES ao longo da sua história e que tem proporcionado esta trajetória particular.

O BNDES Durante as Reformas Liberais e as Privatizações

Quando o II Plano Nacional de Desenvolvimento, o último dos grandes programas de planejamento econômico executados pelo regime autoritário, chegou ao fim em 1979, o BNDES iniciou uma etapa de profunda redefinição de seus objetivos e de seu papel. Na conjuntura econômica do início da década de 80, cada vez mais adversa, o banco mudou a sua missão, focando na preservação das indústrias, embora a viabilidade de muitas delas fosse questionável. Assim, quando esta função de “hospital de empresas” tornou-se impossível de sustentar, o banco teve de iniciar o seu próprio processo interno de privatizações, que, como será exposto a seguir, foi o precursor das reformas liberais empreendidas pelo Brasil durante a década de 90.

As reformas liberais da década de 90, cujo objetivo era redefinir e limitar o papel da intervenção pública na economia, afetaram o Estado desenvolvimentista brasileiro. Para isso foi estabelecido como objetivo abertamente declarado o desmantelamento do legado institucional da era Vargas. Longe, porém, de ser afetado pelo fim deste legado que tinha acompanhado o banco durante a sua trajetória prévia, o BNDES se transformou em um dos principais executores destas reformas, disponibilizando seus recursos técnicos e financeiros a serviço do Programa Nacional de Desestatização (PND).

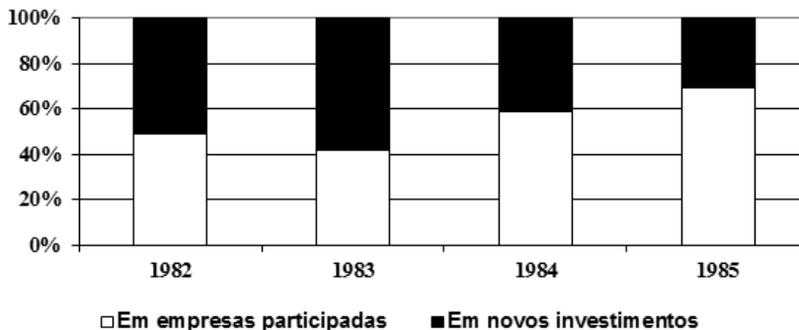
A legislação que estabeleceu o marco jurídico para começar o PND, em 1990, foi elaborada com o assessoramento do BNDES, e meses depois o banco foi escolhido como gestor do programa, encarregado também de seu financiamento. Além disso, o banco assumiu a direção da governança desta política, primeiro por meio da Comissão Diretora responsável por sua supervisão (Pinheiro; Fukasaku, 2000, p. 21), e, a partir do governo Cardoso, pelo Conselho Nacional de Desestatização (CND).

É possível constatar que o papel do BNDES mudou radicalmente ao se afastar do cometido de um organismo público encarregado de sustentar o desenvolvimento e a industrialização. Observando as reformas acometidas

pelo banco durante a década de 80, quando teve de enfrentar seu próprio processo interno de privatizações, no entanto, esta mudança de papel não constituiu uma ruptura radical, mas uma evolução gradual. Deste modo, assumir o processo de desmantelamento estatal foi consequência de uma posição adquirida, mediante a qual possuía o monopólio da *expertise* para empreender tal reforma, o que reforçou sua importância como instituição.

De fato, todas as grandes privatizações que precederam ao PND foram executadas por meio do BNDES, como resultado das decisões internas da própria instituição (Pinheiro, 2000, p. 13). Os motivos alegados pelos economistas envolvidos no processo foram de índole técnica, em virtude da necessidade de o banco vender a sua participação em empresas não rentáveis que tinham sido resgatadas nos anos anteriores. Tais empresas não puderam assumir os créditos contraídos com a instituição entre finais da década de 70 e princípios da de 80, motivo pelo qual tinham passado a fazer parte do ativo do banco, limitando a possibilidade de realizar novos investimentos.

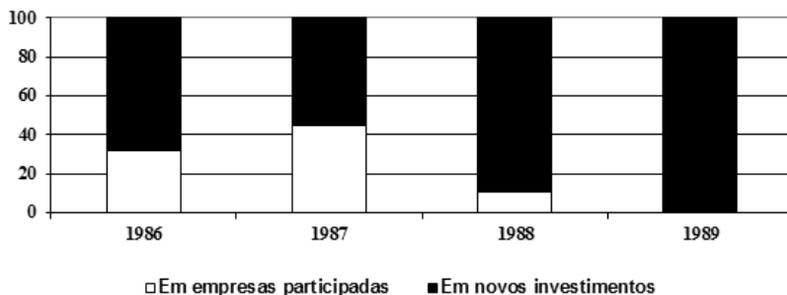
Figura 1 – Porcentagem de desembolsos do BNDES durante o período do “resgate de empresas”



Desembolsos	1982	1983	1984	1985
Novos investimentos	51%	58%	41%	31%
Empresas participadas	49%	42%	59%	69%

Fonte: Velasco Jr. (2010).

Figura 2 – Porcentagem de desembolsos do BNDES após as primeiras privatizações



Desembolsos	1986	1987	1988	1989
Novos investimentos	68%	55%	89%	99%
Empresas participadas	32%	45%	11%	1%

Fonte: Velasco Jr. (2010).

No total, o banco se desligou de dez empresas que controlava totalmente e vendeu a sua participação de valores em outras cinco. Além disso, aproveitando a experiência que ia adquirindo na prática do processo interno de venda de companhias participadas, o BNDES foi designado como gestor da privatização da Companhia de Ferro e Aço de Vitória (Cofavi) e da Usina Siderúrgica da Bahia (Usiba), que pertenciam ao *holding* siderúrgico público Siderúrgica Brasileira S.A. (Sidebrás).

A participação na venda destas duas companhias, pertencentes à Sidebrás, foi a primeira privatização dirigida pelo banco para empresas alheias ao BNDES, embora o banco tivesse créditos comprometidos com o *holding* siderúrgico. Desta forma, o banco passou de se encarregar de seu próprio processo de privatizações, a ser o agente executor de outras empresas públicas, apontando a tendência que desenvolveu durante o período do PND (Velasco Jr., 2010, p. 323). Isto configurou uma mudança incremental bastante significativa, pois, pela primeira vez, pôs a serviço das demais áreas do setor público a *expertise* que tinha adquirido nas suas próprias privatizações.

Após ter concluído com êxito a venda destes ativos, o papel do banco como organismo privatizador dava um importante salto qualitativo; de agente privatizador de ativos próprios, se converteu no organismo gestor do PND, assumido nos meses iniciais do governo Collor, em 1990. Para poder desempenhar este novo papel de gestor da privatização, a pequena estrutura que tinha sido criada *ad hoc* não era mais suficiente, e o banco teve de empreender uma importante reestruturação, criando a Área de Desestatização, a Secretaria Geral de Apoio à Desestatização e a Área de Serviços de Privatização (Begué, 2001, p. 284).

Durante o governo Collor, o banco se encarregou de 16 processos de desestatização, perante os 17 acometidos durante o período anterior ao PND. O total superou a arrecadação do período prévio. Foram 3.900 milhões de dólares ente os 549 milhões da etapa anterior (Velasco Jr., 1997, p. 196). Posteriormente, durante o governo de Itamar Franco, foram executados 17 processos de privatização, todos iniciados pelo governo anterior, arrecadando 4.700 milhões de dólares. No governo Cardoso as privatizações se estenderam também ao setor dos serviços públicos, e o BNDES foi designado para apoiar, fora do PND, as privatizações de setores relativos aos Estados da União.

Com o governo Cardoso o processo de execução do PND adquiriu maior importância na agenda política. O montante de arrecadação continuou crescendo a um ritmo quase exponencial, atingindo, no final do período 1995-2002, um total de 78.614 milhões de dólares arrecadados e 14.810 milhões de dólares de dívidas transferidas. Além disso, após a estabilidade atingida pelas reformas do Plano Real e a abertura da economia brasileira impulsionada pelo governo Cardoso, aumentou a participação de capital estrangeiro nos processos de compra, que chegou a atingir 55% nesse período (Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2002).

Quadro 1 – Resultados comparados PND

Período	Arrecadado	Dívidas transferidas	Resultado total	Porcentagem
1990-1994	8.608	3.266	11.874	11,2%
1995-2002	78.614	14.810	93.424	88,8%
Total	87.222	18.076	105.298	100%

Fonte: Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (2002).

A criação de uma estratégia de desenvolvimento liberal, entendida como a consecução segundo a qual o desenvolvimento somente poderia chegar após a liberalização da economia, implicou não somente mudança de paradigma político, mas, também, uma progressiva alteração nas redes dos atores envolvidos no desenho e execução de políticas. Desde a posse de Cardoso, em 1995, o núcleo de sua equipe econômica foi composto majoritariamente por pessoas que participaram da implantação do Plano Real. No que diz respeito ao BNDES, as pessoas que estiveram na presidência durante este período procediam da rede de economistas liberais vinculada à PUC-Rio (Pinheiro, 2000, p. 29). Estes entraram em conexão com a rede interna de técnicos do banco que mais tinham se envolvido em seu processo interno de privatizações, e que, por esse motivo, acumularam mais experiência pessoalmente nos processos de reforma e liberalização econômica, solidificando as conexões entre o Executivo, o Ministério da Fazenda, o Banco Central e o BNDES.

A consolidação de redes de políticas públicas vinculadas ao projeto liberal fizeram com que o BNDES atingisse um novo patamar no processo de execução das privatizações. Por exemplo, a desestatização da Companhia Vale do Rio Doce, empresa pública mais importante do Estado brasileiro junto à Petrobras, efetuada com enormes resistências, contou com o apoio do banco não somente na execução da venda em sentido estrito, mas também na conservação da *Golden share* por intermédio do banco ou o repasse à instituição das políticas sociais e de integração regional que a empresa realizava (Velasco Jr., 2010).

Desta forma, embora o BNDES tenha, por um lado, perdido o papel desenvolvimentista anterior, recuperou, por outro, a sua posição na hierarquia da coordenação estratégica da política econômica. Isto foi em grande medida por causa de recuperação da sua capacidade técnica para elaborar diagnósticos e políticas relacionadas com tais diagnósticos, situando-se na vanguarda dos organismos do Estado brasileiro. A estrutura institucional do PND evoluiu sobre a base da experiência adquirida pelas privatizações acometidas previamente pelo banco, que se encarregou da administração e execução do programa. Em grande medida, o desenho desta política, e suas modificações no tempo, tiveram muito a ver com a influência dos técnicos do BNDES. Uma vez que chegou ao fim o auge das reformas liberais, o banco tinha atingido uma importância institucional sobre a qual posteriormente se transformaria em um dos principais mecanismos para sustentar a nova estratégia de desenvolvimento.

O BNDES Durante a Nova Estratégia de Desenvolvimento

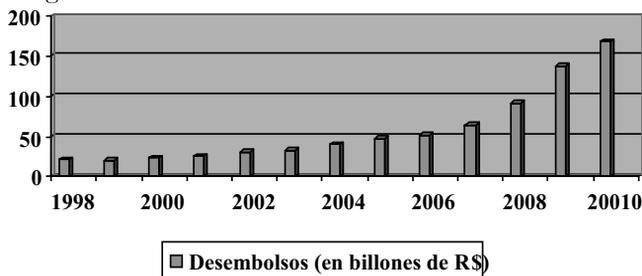
A última das grandes mudanças acontecidas na trajetória do BNDES ocorreu durante a efetivação de uma nova política econômica por parte do governo Lula (2003-2010). Depois de ter sido um dos principais agentes das reformas liberais durante mais de uma década, a mudança política e a introdução de uma nova estratégia de desenvolvimento, mais próxima dos postulados desenvolvimentistas clássicos, defendendo uma maior implicação do Estado em prol do desenvolvimento econômico, fez com que o papel do BNDES fosse alterado, e o banco voltou a estar envolvido com políticas mais relacionadas ao crescimento do que aos ajustes macroeconômicos.

A esse respeito convém resenhar o que tem significado o que veio a ser definido como o novo desenvolvimentismo na condução da política econômica destes anos. O desenvolvimentismo clássico foi definido por Bielschowsky (1988, p. 7) como a ideologia de transformação social que defendia

a industrialização como forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza por meio do planejamento estatal. Já o novo desenvolvimento, que começou a ser gestado na América Latina a partir da constatação dos limites impostos pelo Consenso de Washington, pregava uma superação dos postulados neoliberais, sem que isso significasse a volta do intervencionismo estatal clássico. É, portanto, uma estratégia que defende um resgate da ação do Estado, mas mediante uma sinergia com as forças de mercado, em prol de políticas de inovação e aumento da competitividade, e sempre dentro das margens impostas pela disciplina fiscal. Aliás, em lugar de estar formado por uma grande política nacional de planejamento, como na época do desenvolvimentismo clássico, o novo desenvolvimentismo se compôs de uma série de políticas setoriais, principalmente no âmbito industrial, de melhora das infraestruturas, juntamente com outras políticas de melhora do capital humano.

Relacionado com esta nova estratégia neodesenvolvimentista, a partir de 2003 iniciou-se um processo no qual o banco se transformou no principal suporte da política de investimentos do governo, atingindo, com isso, uma cifra total de desembolsos que não tinha atingido até então (Figura 3). Além disso, desde esse momento passou a ser um dos principais coordenadores da ação estratégica da política econômica, participando relevantemente na direção do novo arcabouço institucional apresentado para acompanhar as novas políticas industriais e de fomento de infraestrutura.

Figura 3 – Desembolsos anuais do BNDES -1998-2010



1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
21,3	20	23,4	25,6	31	33	40	47,1	52,3	64,9	92,2	137,4	168,4

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios anuais do BNDES.

Convertido em formulador, coordenador e financiador das principais políticas desta nova estratégia, como a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), e a Política de Aceleração do Crescimento (PAC), o banco abandonou definitivamente o seu papel anterior de executor das privatizações e da reforma do Estado.

O BNDES foi o principal financiador dos investimentos do PAC, de modo que, em 2010, a carteira do banco relacionada ao grande programa do governo para melhorar a infraestrutura se compunha de um total de 362 projetos, valor de R\$ 157,3 bilhões. Também foi o principal responsável pelo financiamento da Pitce e, posteriormente, da PDP, sendo, assim, o principal suporte do resgate das políticas industriais. No que respeita a esta última, o BNDES financiou um total de R\$ 152,6 bilhões em 2010 (BNDES, 2010).

Todas estas políticas, assim como a nova estratégia de desenvolvimento, de modo geral, foram desenhadas com a participação direta dos técnicos do banco e da nova rede de economistas que passaram a integrar a direção da instituição, substituindo os “economistas da PUC-Rio”. Além disso, o BNDES passou a ser um dos principais coordenadores dos mecanismos de governança ou de coordenação em rede envolvendo múltiplos atores estatais e sociais, criados para a criação, acompanhamento e avaliação de tais políticas.

Esta trajetória iniciada com a nova estratégia de desenvolvimento, na qual o BNDES recuperou o seu papel de apoio da ação pública no fomento do crescimento econômico, se incrementou após o início da Grande Recessão Mundial e a quebra da Lehman Brothers em 2008. A partir desse momento em que houve contração do crédito em âmbito global, se fez necessária a intervenção das instâncias públicas. Nesta conjuntura econômica, o papel do BNDES como mecanismo sustentador do crédito e do investimento se acentuou, transformando-se no principal mecanismo do sistema financeiro para executar uma ação anticíclica que fosse paliativa em relação ao problema da crise (Sant’Anna; Borça Jr.; Araujo, 2009, p. 52). Em um primeiro momento o banco atuou substituindo a falta de crédito das entidades financeiras

privadas, incrementando, entre setembro de 2008 e junho de 2009, 29% do total de seu crédito sobre o PIB brasileiro, e posteriormente criou novas linhas de financiamento sob o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) (BNDES, 2009, p. 12).

A mudança de trajetória do banco com a introdução de uma nova estratégia desenvolvimentista significou, portanto, uma variação importante em relação ao papel que havia desempenhado durante o processo de liberalização econômica na década anterior. Nas novas linhas de atuação, apresentadas em 2003, meses após a posse do novo governo, se definia, de forma explícita, o objetivo de retomar sua vocação como agente do desenvolvimento do país. Para isso, o banco pretendia centrar suas diretrizes de atuação no fomento de infraestrutura, da estrutura produtiva e das exportações (BNDES, 2003b).

Mediante a instituição destas novas diretrizes se pretendia, nas palavras de Carlos Lessa, primeiro presidente do banco na etapa de governo Lula, “restaurar plenamente o banco como braço operacional de políticas industriais, que também tiveram que ser recuperadas neste novo contexto político” (Banco..., 2003a). O objetivo, explicitado por Lessa e sua nova equipe, era revisar seu papel como agente privatizador, que havia desempenhado durante o período anterior, e que, segundo a nova presidência, havia pervertido os objetivos com os quais o banco tinha sido criado (Banco..., 2003a).

Esta mudança do banco em relação ao papel que havia desempenhado durante o processo de privatizações, porém, contou com algumas resistências internas². Setores da opinião pública e do pessoal da instituição, e até importantes membros do governo Lula, retiraram o seu apoio a Lessa após alguns

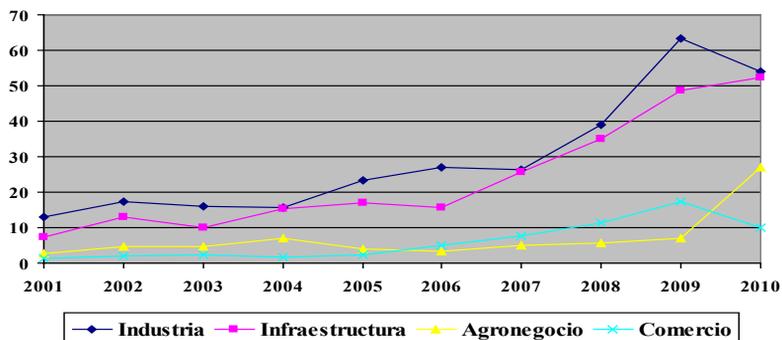
² Entrevista a ex-diretor do BNDES durante o período das privatizações, 10/6/2010. Entrevista a ex-diretor da instituição, 18/5/2010.

atritos com parte dos técnicos do BNDES. Finalmente Lessa foi destituído um ano e meio após sua posse, sendo substituído por Guido Mantega, então ministro de Planejamento, que, posteriormente, seria ministro da Fazenda.

Com a demissão de Lessa, pretendia-se colocar o banco em uma trajetória que além de estar em consonância com a agenda do governo Lula, não fizesse nenhum tipo de julgamento, mesmo simbólico, ao corpo técnico do BNDES pelo processo de privatizações anterior. Para isso, Guido Mantega, uma pessoa alheia ao conflito, foi nomeada, contando desta forma com a vantagem adicional de ser oriundo do núcleo da elaboração da política econômica do novo governo, e, que, no Ministério de Planejamento, no BNDES, e, posteriormente no Ministério da Fazenda, foi um dos principais responsáveis por articular a nova estratégia desenvolvimentista. Deste jeito, se substituiu uma diretoria, que não contava com o consentimento da instituição e que, além disso, não fazia parte do núcleo de decisões do governo, por um dos economistas mais próximos ao presidente Lula.

Durante a presidência de Mantega (2003-2006), depois de resolvido o conflito entre diretoria e técnicos, o banco foi se direcionando, de modo mais gradual, à nova trajetória, deixando, em palavras do novo presidente, “de ser um banco de investimentos para ser um banco de desenvolvimento”, que deveria ser “um instrumento do Estado para aplicação de uma política industrial e tecnológica moderna e eficaz” (Banco..., 2004). Para atingir tais objetivos, os setores onde se concentraram a maioria dos desembolsos foram o industrial e o de infraestrutura, iniciando uma tendência que, aos poucos, iriam ganhando cada vez maior importância no que diz respeito ao setor comercial, serviços e do agronegócio (Figura 4). Isto se fez mais evidente a partir de 2007, no contexto da consolidação da PAC e do PDP, quando a natureza dos investimentos financiados pelo BNDES começou a mudar para uma crescente demanda de investimentos em infraestrutura e aumento da capacidade produtiva.

Figura 4 – Desembolsos por setores do BNDES. Período 2001-2010



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos dos relatórios anuais do BNDES.

Além do papel de mecanismo de estímulo ao crescimento, focado fundamentalmente nos setores da indústria e de infraestrutura, a partir de 2008 o BNDES começou a desempenhar, como foi assinalado, um papel anticíclico como peça fundamental do conjunto de medidas lançadas pelo governo para enfrentar a crise econômica mundial (Torres Filho, 2006). Primeiramente foi lançado o Programa Especial de Crédito (PEC), apoiado por uma redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Posteriormente, em junho de 2009, foi lançado o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), destinado a paliar os efeitos negativos da crise financeira e que estava centrado na redução dos custos dos financiamentos para os segmentos de bens de capital, inovação e exportação, além de aumentar os prazos de carência e amortização para utilizar os recursos.

Além dos aspectos estritamente financeiros, durante o governo Lula o BNDES voltou a desempenhar um importante papel na elaboração e na coordenação de políticas públicas. Tanto a Pitce quanto a PDP e a PAC foram desenhadas com a participação direta dos técnicos da instituição, além disto, os presidentes do banco, durante este período, especialmente Mantega e Luciano Coutinho, provinham da rede de especialistas que haviam desenhado estas políticas. Deste modo, além de ser o principal financiador do novo

ciclo de políticas expansivas, o banco foi um dos principais coordenadores, participando diretamente como assessor nos ministérios³ e como membro destacado dos organismos de governança criados para o seu estabelecimento (BNDES, 2009).

Como tem sido discutido, com a mudança do governo em 2003, a diretoria do BNDES também foi renovada, o que levou à substituição da rede de economistas ortodoxos que haviam participado de forma mais direta da construção das reformas liberais do período anterior. A chegada de novos quadros à diretoria promoveu a substituição de uma “comunidade epistêmica” por outra, com economistas que contavam com uma trajetória e formação diferentes, realizadas em escolas e universidades caracterizadas por sua orientação mais keynesiana e desenvolvimentista. Neste sentido, cabe destacar a importância que adquiriram os economistas procedentes da Universidade de Campinas (Unicamp), substituindo, na diretoria, os economistas da PUC-Rio e economistas procedentes do setor financeiro privado.

Esta transformação está relacionada às mudanças nas instituições do Estado desenvolvimentista que sobreviveu às reformas liberais. Os bancos públicos, os fundos públicos de aposentadoria e as empresas públicas como Petrobras, recuperaram, com o novo governo, um papel mais consonante com o que tinham desempenhado nos períodos anteriores. Por outro lado, estas instituições se integraram aos novos organismos criados para coordenar e executar as novas políticas da estratégia de desenvolvimento, em cuja direção desempenhou um papel central o BNDES.

Os resultados desta transformação neodesenvolvimentista no BNDES são complicados de avaliar, e não existe um consenso generalizado na literatura a respeito da idoneidade de tais políticas. Neste período, grandes empresas brasileiras, apoiadas pelas políticas industriais e os créditos do BNDES, converteram-se em multinacionais e expandiram-se aproveitan-

³ Entrevista com técnico do BNDES, 13/6/2010.

do os novos ciclos das cadeias globais de valor (Santiso, 2012). Além disto, graças à ajuda prestada pelo banco ao investimento após a crise de 2008, a economia brasileira conseguiu fugir dos episódios de grandes falências e riscos sistêmicos que experimentaram outras economias (Sant'Anna; Borça Jr.; Araujo, 2009). A própria política de estímulo a campeões nacionais, porém, apresenta uma série de dúvidas sobre os critérios políticos na hora de privilegiar determinadas empresas na sua expansão global (Almeida, 2009). Esta perspectiva questiona a estreita relação entre o banco e o grande empresariado nacional, ou, em termos mais gerais, os laços estabelecidos entre setor privado e Estado no Brasil, e se tais laços são capazes de produzir uma forma de capitalismo viável fiscalmente e competitivo internacionalmente (Lazzarini, 2011). Em resumo, a questão-chave encontra-se em avaliar se a ação do BNDES tem servido neste tempo para criar uma rede de autonomia e parceria entre Estado e empresas para favorecer a transformação industrial, seguindo o tipo ideal definido por Evans (2004) ao relatar a história do capitalismo no sudeste asiático, ou se tem fomentado formas de *crony capitalism* ou de redes de empresas dependentes das relações privilegiadas e assimétricas com o poder político.

Conclusões

Neste artigo foi abordado como o BNDES tem desempenhado um papel constante como banco de desenvolvimento, se consolidando durante toda a sua trajetória como o principal provedor de crédito para os setores industriais e de infraestrutura. Pode se observar, porém, que ao longo da sua história, como foi relatado, esse papel sofreu diferentes mudanças, de maior ou menor grau.

Neste sentido, a transformação mais significativa de função, analisando toda a sua trajetória, foi a experimentada quando o banco se converteu primeiramente em executor das privatizações das empresas públicas nas quais tinha participações e, posteriormente, como organismo gestor

de todo o processo de privatização e reforma do Estado brasileiro. Como foi apontado, um banco de desenvolvimento fundado décadas antes para apoiar a intervenção estatal no processo de ISI ter sido um dos executores do desmantelamento de grande parte do setor produtivo público, é uma questão *a priori* difícil de ser assimilada. Graças, no entanto, precisamente a sua participação no desenho e instituição do PND, o banco recuperou a sua posição e o seu prestígio como um dos organismos públicos mais capacitados para a elaboração da política econômica.

Isto se deu em razão da estrutura institucional do programa de privatizações, que evoluiu sobre a base da experiência adquirida pelas desestatizações acometidas previamente pelo banco. O BNDES era o organismo público com maior capacidade para realizar tal tarefa, de modo que foi ganhando importância como o centro de desenho e estabelecimento da principal política econômica do período.

Baseado neste prestígio readquirido, e no novo contexto da recuperação das funções desenvolvimentistas de distintos organismos públicos que haviam sobrevivido ao processo de reforma e redução do Estado, cabe destacar a última das grandes transformações do papel do BNDES. A retomada do financiamento, coordenação e execução de políticas mais expansivas e contra-cíclicas, como as políticas industriais e de fomento de infraestrutura desenhadas pelo governo Lula, foi efetuada mediante mudanças abruptas e tumultuadas, no primeiro momento, e, posteriormente, de maneira mais gradual. Deste jeito, se evitava que os técnicos da instituição fossem culpados ou responsabilizados pelas privatizações prévias.

Mesmo que para avaliar o impacto desta última transformação seja necessário conhecer quais são suas repercussões reais ao longo do tempo, é importante destacar o crescimento exponencial que experimentou o banco nos aspectos de volumes de créditos e de fundos geridos. Além disso, é significativa a centralidade que adquiriu a instituição na formulação e coordenação da nova estratégia de desenvolvimento. Esta foi desenhada por

meio da participação direta do banco, que posteriormente se encarregou de coordenar grande parte dos mecanismos de governança criados para a execução das políticas que a integravam.

Embora os fatores conjunturais expliquem em parte as transformações experimentadas nos dois momentos de transformação considerados neste artigo, a variação no papel do BNDES se relaciona com um padrão de mudanças observáveis a longo prazo. O fato de a instituição ter conseguido historicamente consolidar um conjunto de quadros burocráticos altamente capacitados mediante recrutamento meritocrático, contribuiu para um certo grau de autonomia na formulação de políticas públicas.

A este respeito, é possível constatar que o banco se adaptou, tanto na época das privatizações quanto na de introdução de uma nova estratégia desenvolvimentista, às mudanças impostas pelo governo, que operaram mediante a chegada à diretoria de redes de políticos e economistas com diferentes visões a respeito do processo de desenvolvimento. Como contrapeso e fator de continuidade, o banco não foi um mero espectador de tais políticas; ele influenciou de maneira decisiva nelas, usando suas capacidades técnicas para desenvolvê-las e instituí-las. Este contínuo jogo de contrapesos entre as políticas do Executivo e as políticas internas do BNDES tem sido a principal constante do banco desde que começou a operar na década de 50, e constitui a principal explicação da sua idiossincrática sobrevivência institucional, se for comparada com os demais bancos de desenvolvimento latino-americanos a partir da década de 80.

Referências

- ALMEIDA, M. Desafios da real política industrial brasileira do século XXI. *Ipea. Textos para discussão*, Brasília, n. 1.452, 2009.
- ARAÚJO, V. L. A criação do BNDE e a controversia Lafer-Jafet. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 7., 2007, Aracaju. *Anais...* Aracaju: ABPHE, 2007.

ARAUJO, V. L.; BNDE; BANCO DO BRASIL; CREAL. A evolução do sistema de financiamento de longo prazo no Brasil (1952-1964). In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 12., 2008, João Pessoa. *Anais...* João Pessoa, 2008.

ANAYA MORA, M. L. La banca de desarrollo en México. *Cepal. Serie financiamiento del desarrollo*, n. 190, 2007.

BEGUÉ AGUADO, A. *El papel económico del Estado y las políticas de privatización en el Brasil de los años noventa*. 2001. Tesis (Doctoral) – Universidad Complutense, Madrid, 2001.

BENEVIDES, M. V. M. *O governo Kubitschek*. Desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro*. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. BNDES. *Relatório anual*. Rio de Janeiro, 2003a.

_____. *Novas diretrizes de atuação*. Informe nº 171, 2003b.

_____. *Relatório anual*. Rio de Janeiro, 2004.

_____. *Relatório anual*. Rio de Janeiro, 2005.

_____. *Relatório anual*. Rio de Janeiro, 2006.

_____. *Relatório anual*. Rio de Janeiro, 2007.

_____. *Relatório anual*. Rio de Janeiro, 2008.

_____. *Relatório anual*. Rio de Janeiro, 2009.

_____. *Relatório anual*. Rio de Janeiro, 2010.

CALDERÓN ALCAS, R. La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe. *Cepal. Serie financiamiento del desarrollo*, n. 157, 2005.

CAMERON, R. *Banking in the early stages of industrialization*. Oxford: Oxford University Press. 1967.

DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil (1930-1945)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

EVANS, P. *Autonomia e parceria*. Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ. 2004.

- GERSCHENKRON, A. *Economic backwardness in historical perspective, a book of essays*, Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press. 1962
- GOLDSMITH, R. W. *Financial structure and development*. New Haven: Yale University Press, 1969.
- GURLEY, J.; SHAW, E. S. Financial aspects of economic development. *American Economic Review*, 45, p. 515-38, 1955.
- GUY PETERS, B. *Institutional theory in political science*. The new institutionalism. London: Bloomsbury Academic, 2005.
- LA PORTA, R.; LÓPEZ DE SILANES, F.; SHLEIFER, A. Government ownership of banks. *Harvard Institute of Economic Research, Discussion paper n° 1.890*, 2000.
- LAFER, C. *JK e o Programa de Metas (1956-1964)*. Processo de planejamento e sistema Político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV. 2002.
- LAZZARINI, S. *Capitalismo de laços*. Os donos do Brasil e as suas conexões. São Paulo: Elsevier, 2011.
- LIMA, M. A. A. A. *O desenvolvimento inacabado*. O BNDE e a convenção do crescimento de 1952 a 1978. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.
- MCKINNON, R. I. *Money and capital in economic development*. Washington D.C.: Brookings Institution, 1973.
- MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. MDIC. *Privatização no Brasil*. 1990-1994. 1994-2002. Unpublished, 2002.
- NAJBERG, S. A transformação do sistema BNDES em financiador do setor privado nacional. In: *BNDES. Um banco de idéias*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- NOVAES, A. Intermediação financeira, bancos estatais e o mercado de capitais: a experiência internacional. In: PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. *Mercado de capitais e bancos públicos*. Análise e experiências comparadas. Rio de Janeiro: Contra Capa. 2007.
- PATRICK, H. Financial development and economic growth in underdeveloped countries. *Economic development and cultural change*, 14, n. 2, p. 174-89, 1966.
- PIERSON, P. *Politics in time*. History, institutions and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- PINHEIRO, A. C. A Experiência brasileira de privatização. O que vem a seguir? *Textos para discussão*, Rio de Janeiro: BNDES, n. 87, 2000.

PINHEIRO, A. C.; FUKASAKU, K. (Eds.). *A privatização no Brasil*. O caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

RIVAS, G. Opciones de la banca de desarrollo en Chile. El convidado de piedra del sistema financiero chileno. *Cepal. Serie financiamiento del desarrollo*, n. 148, 2004.

ROCCA, C. A. Intermediação financeira, bancos estatais e mercado de capitais. In: PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. *Mercado de capitais e bancos públicos*. Análise e experiências comparadas. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2007.

ROUGIER, M. La acción del Banco de Crédito Industrial Argentino en la etapa preperonista (1944-1946). *Ciclos, en la historia, la economía y la sociedad*, año IX, vol. IX, n. 18, p. 55-90, 2º semestre 1999.

_____. Estado, empresas y crédito en la Argentina. Los orígenes del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1973. *Desarrollo Económico*, vol. 43, 172, p. 515-544, enero-marzo 2004.

SANTANA, C. H. V. Conjuntura crítica, legados institucionais e comunidades epistêmicas. Limites e possibilidades de uma agenda de desenvolvimento no Brasil. In: BOSCHI, Renato (Org.). *Variiedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2011.

SANT'ANNA, A. A.; BORÇA JR., G. R.; ARAUJO, P. Q. Mercado de crédito no Brasil. Evolução recente e o papel do BNDES (2004-2008). *Revista do BNDES*, v. 16, n. 31, p. 41-60, 2009.

SANTISO, J. *La década de las multilaterales*. Madrid: Siglo XXI, 2012.

SCHNEIDER, B. R. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1994.

SOLA, L.; WHITEHEAD, L. *Statecrafting monetary authority*. Democracy and financial order in Brazil. Oxford: Oxford University Press, 2006.

SOLA, L.; MARQUES, M. Central banking, democratic governance, and the quality of democracy. In: SOLA, L.; WHITEHEAD, L. *Statecrafting monetary authority*. Democracy and financial order in Brazil. Oxford: Centre for Brazilian Studies, 2006.

TAVARES, M. C. (Coord.). O papel do BNDE na industrialização do Brasil. Os anos dourados do desenvolvimentismo (1952-1980). In: *Memórias do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, n. 4, 2010.

TORRES FILHO, E. T. O papel anticíclico do BNDES sobre o crédito. In: *Visão do desenvolvimento*, Rio de Janeiro: BNDES, n. 7, 2006.

VELASCO JR., L. A economia política das políticas públicas. Fatores que favoreceram as privatizações no período 1985-1994. *Texto para discussão*, Rio de Janeiro: BNDES, n. 54. 1997.

_____. A privatização no sistema BNDES. In: *Revista do BNDES*, n. 33, p. 307-382, 2010.

VIVES, A. Banca de desarrollo. Condiciones para una gestión eficiente. In: *Sustainable Development Technical Paper Series, PEF-103*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

WILLIS, E. J. *The State as banker*. The expansion of the public sector in Brazil. 1986. PhD (Dissertation) – The University of Texas at Austin, Austin, 1986.

Recebido em: 25/8/2015

Acceto em: 4/3/2016