

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

DISSERTAÇÃO

O Desenvolvimento Inacabado do Brasil

O BNDE e a Convenção do Crescimento
de 1952 a 1978

Marco Antonio Albuquerque de Araujo Lima

2006



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

O DESENVOLVIMENTO INACABADO DO BRASIL:
O BNDE E A CONVENÇÃO DO CRESCIMENTO
DE 1952 A 1978

MARCO ANTONIO ALBUQUERQUE DE ARAUJO LIMA

Sob orientação da Professora
Ana Célia Castro

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade**.

Seropédica, RJ
Outubro de 2006

FICHA CATALOGRÁFICA

338.981
L732d
T

Lima, Marco Antonio Albuquerque de Araujo
O desenvolvimento inacabado do Brasil :
o BNDE e a Convenção do Crescimento de
1952 a 1978 / Marco Antonio Albuquerque de
Araujo Lima - 2006.
123 f.

Orientador: Ana Célia Castro.
Dissertação (mestrado) - Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto
de Ciências Humanas e Sociais.
Bibliografia: f. 117-122.

1. BNDES - Teses. 2. Convenção do cres-
cimento - Brasil - Teses. 3. Desenvolvi-
mento - Políticas públicas - Brasil - Tes-
ses. I. Castro, Ana Célia. II. Universida-
de Federal Rural do Rio de Janeiro. Insti-
tuto de Ciências Humanas e Sociais. III.
Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

MARCO ANTONIO ALBUQUERQUE DE ARAUJO LIMA

Dissertação submetida ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM / /

Dr.^a Ana Célia Castro
(Orientadora)

Dr. Renato Sérgio Jamil Maluf
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Dr. Ricardo Bielschowsky
Comissão Econômica para América Latina e Caribe - Cepal

A luta pela existência é apenas uma exceção, uma provisória restrição da vontade de viver: a grande e pequena luta voltam-se, em toda parte, para a preponderância, o crescimento e a expansão, a potência, conforme a vontade de potência, que é justamente vontade de vida.

Friedrich Nietzsche

Se uma pessoa fizesse só o que entende, jamais avançaria um passo.

Clarice Lispector

**A razão é – e só deve ser –
escrava das paixões
e, em nenhum caso, pode reivindicar
uma função diferente
da de servir e obedecer a elas.**

David Hume

Eu não procuro, eu acho.

Picasso.

**As sociedades são depositárias de uma carga explosiva,
por assim dizer, a carga do imprevisível.**

Octavio Paz

Aos meus colegas
mais jovens,
ofereço esta história
contada por colegas
da minha geração
e pela geração
dos mais velhos,
que inventaram,
com sabedoria
e muita arte,
um sentido
para o verbo
desenvolver

DEDICATÓRIAS

Dedico, também,

à Dona Lia
e ao Velho Elzo,
mestres mais queridos;

a Joana, Clárisse e Marina,
pelas aventuras
mundo afora;

ao meu netinho,
Theo, pleno de vida;

e para Flávia,
amor infinito,
meu agradecimento
eterno pelo retorno
à deliciosa aventura
de vir a ser pai do
Arthur

**Renda-se como eu me rendi.
Mergulhe no que você não conhece como eu mergulhei.
Não se preocupe em entender.
Viver ultrapassa todo entendimento.**

Clarice Linspector

AGRADECIMENTOS E APRESENTAÇÃO

Essa dissertação envolveu muitas pessoas. Por isso preciso de algumas linhas para os agradecimentos e de outras para apresentar os motivos que me levaram a escrevê-la. Começo pela professora Ana Célia a quem agradeço pela competência para calibrar a tensão necessária para que a dissertação fosse escrita com rigor e de uma maneira prazerosa. Eu também lhe agradeço por ter inventado o programa de pós-graduação em Políticas de Desenvolvimento, Instituições e Estratégias (uma *joint-venture* do CPDA da Universidade Rural com o Instituto de Economia da UFRJ), com a participação de renomados professores nacionais e internacionais. Quando decidi cursá-lo não imaginava que poderia descobrir tantos assuntos, teorias e métodos de trabalho, que, estou certo, devem ser incorporados às práticas de trabalho do Banco.

Quem me indicou essa oportunidade foi Aluysio Asti, na época superintendente de Planejamento, com quem conversei no dia em que me transferi para a sua área, em março de 2003. Aluysio havia freqüentado o primeiro curso e ficara muito impressionado com a qualidade dos expositores. Agradeço-lhe pela entusiástica recomendação. Gostei tanto que decidi me candidatar ao mestrado do Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Centro de Pesquisa em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Rural – CPDA/UFRRJ.

Todos os professores do curso de pós-graduação ministraram cursos de excelente qualidade. Destaco um que me ajudou a refletir sobre o objeto da minha pesquisa: Peter Evans, pesquisador internacional sempre atento à experiência de desenvolvimento brasileira. Fui buscar em seus livros e palestras inspirações para escrever sobre o “estado desenvolvimentista”.

Entre os professores do CPDA, cito primeiramente Renato Sergio Jamil Maluf, a quem agradeço por me apresentar alguns livros fundamentais escritos por Hirschman, Amartya Sen e pelos cepalinos. A professora Maria José Teixeira Carneiro, com seu curso de Metodologia I, foi quem me demonstrou a importância de definir com esmero a metodologia a ser empregada para se elaborar uma dissertação. Apresentou-me ainda a metodologia de História Oral, que acabou sendo decisiva para a realização do trabalho. À professora Leonilde Sérvo de Medeiros, com quem, infelizmente, não cursei disciplina alguma, agradeço por ter me apresentado seu ponto de vista, de pesquisadora dos movimentos sociais, sobre o desenvolvimento econômico brasileiro. Tanto os já citados como os demais professores do CPDA merecem minha admiração por terem conseguido completar, em 2006, 30 anos de vida com instalações mais elegantes e com um impressionante vigor acadêmico, apesar das imensas dificuldades para obter recursos.

Outros professores de fora do CPDA também tiveram importante participação neste projeto. Anna Maria Campos, mestra querida, foi uma delas por ter me incentivado a escrever sobre o BNDES, quando cursei o mestrado da Coppead, em 1992 e 1993. Começou por desafiar nossa imaginação em sua primeira prova ao nos pedir que interpretássemos livros e filmes (Tempos Modernos, Bagdad Café, o Estrangeiro de Albert Camus e Revolução dos Bichos de George Orwell) com base na teoria das organizações apresentada em suas aulas. Depois de abrir nossas mentes, nos propôs, na segunda, tema livre. Escolhi escrever sobre “Liderança no BNDES” e, para minha satisfação, obtive grau “A”.

Decidi, então, ouvir a opinião de um dos principais líderes do período que estudara. Solicitei uma reunião ao presidente Marcos Pereira Vianna que não me conhecia, mas que recebeu com curiosidade o meu trabalho e se comprometeu a avaliá-lo. Voltei duas semanas depois e fui estimulado a escrever uma dissertação sobre o BNDES. Não consegui escrevê-la na Coppead, por ter sido convida-

do pelo secretário de Indústria Comércio e Turismo, Ronaldo Cezar Coelho, em janeiro de 1995, para presidir a Companhia de Desenvolvimento Industrial do Rio de Janeiro – Codin.

Segui minha carreira, depois da Codin, presidindo o Inmetro e retornei ao BNDES, em abril de 2000, como diretor do BNDES-Exim. Estava fora há quase oito anos e estranhei bastante o retorno. A organização se transformara completamente desde a minha saída e não podia ser diferente. O BNDES continuava operando com qualidade técnica, mas perdera a capacidade para formular.

Em 2003, mais uma surpresa, pela primeira vez na história do Banco, ocorreu uma perseguição indiscriminada. Essa “caça às bruxas” fora de época não havia sido experimentada nem no golpe de 1964. Pelo contrário. Ficou claro nas entrelinhas dos depoimentos dos nossos colegas, que viveram essa experiência, ter havido um pacto indizível. Superaram com sagacidade as diferenças e se agarraram ao que os unia: a paixão pelo desenvolvimento. Defenderam-se da violência que assolava o país e mantiveram o BNDE coeso formulando programas para o Brasil.

A categoria “geração dos colegas mais velhos” é apenas uma referência cronológica. Nessa dissertação, considero pertencente a essa geração todos os que entraram no Banco antes do concurso de 1973. Assim como considero pertencente à geração mais jovem os técnicos que entraram no Banco a partir do início da década de 80. Embora o tenha usado com significado cronológico, o termo “mais velho” sempre teve para mim uma conotação respeitosa. Sei que poderia ser associado também a um hábito de pensar com base na tradição. O que não serviria para definir a geração anterior à minha, que sempre esteve à frente de sua contemporaneidade. Para evitar interpretações errôneas, passo a chamá-la de geração dos fundadores.

Quando comecei a freqüentar o curso organizado pela professora Ana Célia, estava certo que deveria escrever sobre as estratégias do BNDES de 1974 a 1989. Pensava em abordar a estratégia bem-sucedida do II PND e depois a sofrida transição, de 1979 a 1983, que redundou na quase bem-sucedida estratégia da “Integração Competitiva”. Além da recuperação do BNDES, havia também a passagem de bastão da geração dos fundadores para a minha geração. Foi o professor Roberto José Moreira quem me chamou a atenção, durante a seleção para o mestrado de 2004 do CPDA, que o meu projeto de pesquisa poderia ser entendido como uma biografia, pois eu entrara no BNDES justamente em 1974. Embora tenha ficado preocupado com a opinião do professor Roberto por temer ser reprovado para o mestrado do CPDA, a idéia de modificar o período a ser estudado tornou-se uma possibilidade.

Antes de mudar a periodização, estive com a professora Ângela Maria de Castro Gomes, do CPDOC. Agradeço a ela não só por haver me incentivado a elaborar essa dissertação como também por me assegurar que uma “pessoa de dentro”, como eu, poderia escrever a história da organização em que trabalha, no meu caso, o BNDES. E deu o exemplo de uma pesquisadora judia, cuja participação havia sido decisiva em um trabalho sobre as prostitutas, conhecidas como “polacas”, que vieram para o Brasil no intervalo entre as duas grandes guerras, fugindo da perseguição nazista. Ser judia facilitou-lhe a obtenção de informações e o entendimento do problema. Embora a experiência tenha sido muito sofrida, o resultado da pesquisa, segundo a professora Ângela, foi excepcional.

Ricardo Bielschowsky me ajudou muito não só por escrever livros definitivos sobre o pensamento econômico brasileiro e da Cepal, como também pelas conversas iniciais para definir o enredo da dissertação. Prognosticou, em jantar aqui no Rio, que ela poderia ficar saborosa. Agradeço o estímulo, na expectativa de que o tempero tenha ficado a gosto.

Agradeço também a três amigos doutores. A Jorge Ávila, companheiro de grandes aventuras na Codin, por ter discutido comigo (no dia em que a Itália conquistou a Copa do Mundo na Alemanha) o sumário que ele me sugerira delinear para que, a partir dessa discussão, começasse a escrever sem parar. Essa fúria escrevinhadora prevista por ele efetivamente aconteceu. A Marco Aurélio Cabral Pinto, colega da Coppead e também do BNDES, agradeço por ter me sugerido a leitura do capítulo XII da *Teoria Geral* de Keynes.

A Dulce Correa Monteiro Filha, a terceira doutora (com tese sobre o BNDES), colega dos tempos de bens de capital e, atualmente, de um curso de filosofia, agradeço pela dedicação com que me ajudou nessa dissertação, que acalentava escrever há 14 anos. Como trabalha no BNDES, nosso contato era freqüente. Sempre que terminava um capítulo tinha, instantaneamente, uma pessoa com

quem trocar idéias, inclusive sobre a questão metodológica. Fui incentivado pela minha orientadora a aproveitar o conhecimento da Dulce e discutir meu trabalho com ela, aprimorando-o. Pelo seu conhecimento e interesse em estudar o BNDES, desempenhou, na verdade, o papel de uma co-orientadora informal.

Passo agora às pessoas que foram entrevistadas por mim ou pela equipe do excelente “Projeto Memória”, realizado em 1982, com o apoio do CPDOC da FGV e sob a coordenação de Altamir Tojal e Angela Coronel.

Devo um esclarecimento às pessoas que entrevistei para elaborar essa dissertação. Em todas as entrevistas enunciei o seguinte título da dissertação: **Uma Avaliação Apaixonada** – Estratégias do BNDES de 1974 a 1989. Mas, ao aprofundar minhas leituras, percebi que não poderia escrever a história das estratégias do BNDES de 1974 a 1989 sem antes retroceder até 1952. Se persistisse com o projeto, já aprovado pela banca do CPDA, restaria uma lacuna. Com a aquiescência da minha orientadora, alterei, então, o título da dissertação e o período estudado para: **O Desenvolvimento Inacabado do Brasil** – O BNDE e a Convenção do Crescimento de 1952 a 1978. Garanto, no entanto, que todas as entrevistas foram valiosíssimas para o amadurecimento de minhas idéias sobre a ação do BNDES.

Ao Ministro João Paulo dos Reis Velloso, agradeço pela capacidade que demonstrou ao formar a equipe que concebeu e executou o ousado II PND. Ao presidente Marcos Vianna, agradeço, além de sua liderança, o estímulo para que escrevesse sobre o Banco. Ambos nos deram, a mim e à professora Ana Célia, entrevistas que nos fizeram compreender melhor a maneira como o poder deve ser exercido.

Affonso José Guerreiro de Oliveira, Alberto dos Santos Abade, Luiz Carlos S. S. Rodrigues, Roberto Lima Netto, foi um grande prazer conversar com os componentes da diretoria que conduziram com grande competência a execução do II PND. Ao doutor Abade, agradeço também por me ter esclarecido uma questão que fora fundamental para o êxito do Banco: Por que havia tanta liberdade de expressão no BNDE nos difíceis tempos da ditadura?

A Juvenal Osório Gomes, José Pelúcio Ferreira e Ignácio Rangel, três grandes e saudosas unanimidades do chamado “corpo técnico” do Banco, agradeço a criatividade e a determinação. Pude imaginar que os entrevistava, graças ao “Projeto Memória”.

Ao querido Dr. Rômulo de Almeida, assessor de Getúlio na década de 50 e, no início do governo Sarney, diretor do BNDES. Formamos, naquele momento, uma dupla de 110 anos a serviço do desenvolvimento para dirigir a Área Industrial. O Dr. Rômulo, jovial diretor aos 73 anos, sempre disposto a ensinar e apresentar novos caminhos com sua serena sabedoria. Enquanto estive na Área Industrial abria-se ao diálogo com todos. Eu, como superintendente, procurava “operar a máquina” de acordo com suas diretrizes. Criamos um Programa de Modernização e Desenvolvimento Gerencial, cuja premissa básica era estar em permanente movimento. Agradeço a ele, um dos meus grandes mestres, os ensinamentos e a maneira ilustre como exercia a função de homem público. Agradeço ainda as deliciosas histórias sobre o desenvolvimento brasileiro e outras, impagáveis, sobre a política baiana.

A Celso Furtado, Cleantho de Paiva Leite, Genival de Almeida Santos, Jayme Magrassi de Sá, Lucas Lopes, Maria da Conceição Tavares e Roberto Campos, minha admiração por terem conseguido manter uma convivência tão profícua para o desenvolvimento do Brasil, apesar das diferenças ideológicas.

A Amílcar Ferrari, meu primeiro chefe, agradeço por ter-me confiado, como primeira análise, um projeto de tecnologia da Embrapa, no valor expressivo de aproximadamente R\$ 25 milhões, em moeda de hoje. Aprendi muito com aquela aventura. E a Eurycles Pereira, outro chefe como se fosse também o primeiro, agradeço a sua paixão pela ousadia e seus ensinamentos para que fôssemos em busca de novos projetos. Tive a oportunidade de exercitar seus ensinamentos também fora do Banco ao participar da atração dos projetos da Volkswagen e Peugeot, que se instalaram no Sul Fluminense.

Amaury José Leal Abreu, Henrique Carneiro Leão Teixeira Neto (meu “tutor”, quando cheguei ao BNDES, e a quem muito perguntei), Irirá da Silveira, José Clemente de Oliveira, Paulo Vieira Belotti, Ricardo José Rebouças de Andrade, Roberto Saturnino Braga, Sebastião José Martins Soares e Sergio Faria Alves de Assis, companheiros que completam a lista da geração dos fundadores.

Agradecer aos colegas que fundaram o Banco seria muito pouco para expressar minha admiração. Admiração pelo ambiente que encontrei ao lá entrar, em janeiro de 1974. O debate possuía um lugar privilegiado nos processos de trabalho da instituição, contrastando com o clima pesado de outras onde a ditadura conseguira impedir que idéias inovadoras surgissem. Admiração também pela ousadia amalgamada com muita seriedade para buscar novas idéias e desenvolver o país. Nada me impressionou mais, no entanto, do que a pesquisa que realizei para contar a história do BNDE durante a Convenção do Crescimento. Confesso que muito me emocionei com a maneira criativa com que esses meus colegas tornaram o BNDE o protagonista dessa Convenção.

Aluysio Antonio da Mota Asti, José Afonso Alves Castanheira, Julio Olimpio Fusaro Mourão, Mourão, Nildemar Secches, chefes admiráveis e meus colegas de geração. Rememoro apenas, por falta de espaço, o dia em que Nildemar me convidou para chefiar o Departamento de Estudo –, em outubro de 1985, quando eu voltava de uma aventura em Brasília na Secretaria Especial de Informática – SEI, onde coordenei a elaboração do 1º Plano Nacional de Informática e Automação. Provocou-me ao afirmar que propunha o desafio por ter certeza de que nunca me veria concentrado tentando realizar estudo algum. Segundo ele, era uma característica necessária para quem fosse designado para chefiar esse Departamento: “motivar as equipes a realizar estudos, sem se imiscuir demais em sua elaboração”. Doze meses depois, publicamos os sete primeiros estudos. Ao publicá-los, estava convencido de que a tese do Nildemar estava correta: o chefe do Deest tinha que ser um “aluno relapso” para dispor de tempo para coordenar e estimular a elaboração dos estudos dos outros. Foi uma das minhas melhores experiências profissionais.

Agradeço ainda a Durval José Soledade Santos, companheiro de grupo de análise dos projetos do II PND, que entrevistei junto com Edgard de Lacerda, e que me acompanhou na entrevista com Márcio Fortes. Agradeço também a Ricardo Soares da Rocha pela ponderação com que me ajudou a interpretar os fatos que vivemos intensamente na década de 70. Dois grandes amigos de primeira hora no departamento que administrava o Funtec, em 1974.

Edgard Tinoco de Lacerda, Francisco Augusto da Costa e Silva, José Eduardo Pessoa de Andrade, José Eduardo de Carvalho Pereira José Laurentino Borges de Carvalho, José Mauro Mettrau Carneiro da Cunha, José Pio Borges de Castro Filho (o presidente da minha geração), Luis Antonio Correa Nunes Vianna de Oliveira, Luiz Orenstein, Luiz Paulo Vellozo Lucas, Maria do Rosario Rodrigues de Pizzo e Paulo Sérgio Moreira da Fonseca, colegas também da minha geração por quem tenho grande admiração. Quase conseguimos prorrogar a Convenção do Crescimento por tempo indeterminado. Faltou-nos um pouco de sorte.

Fabio Sotelino da Rocha, Maurício Elias Chacur (companheiro também na Codin), Renato Jose Silveira Lins Sucupira, Roberto Zurli Machado, Sérgio Besserman Vianna e o “caçula” Sergio Bittencourt Varella Gomes, colegas mais novos, todos com contribuições importantes ao Banco. A vocês e aos demais colegas da nova geração, dedico essa dissertação.

Agradeço a Márcio Fortes, presidente que me promoveu em 1987 a superintendente da Área Industrial e com quem participei, dez anos depois, como presidente da Codin, da atração da Peugeot para o Rio de Janeiro.

Carlos Francisco Theodoro Machado Ribeiro de Lessa, Edmar Lisboa Bacha, Luiz Carlos Mendonça de Barros, Eduardo Marco Modiano, presidentes que, pelo saber e vivência, apesar de não estarem no BNDE, no período estudado, aperfeiçoaram, com seus depoimentos, minhas análises sobre o Banco.

Antônio Barros de Castro, ex-presidente e atualmente diretor do BNDES, autor do artigo que fundamenta essa dissertação, agradeço-lhe por tê-lo escrito e pelas conversas sobre esse tema. Armando Mariante Carvalho Junior e Wagner Bittencourt de Oliveira, dois outros membros da atual diretoria e colegas da minha geração, agradeço pelas entrevistas esclarecedoras.

Antonio Saraiva da Rocha, Sandra Maria Carvalho de Souza e Sergio Roberto Lima de Paula, que militaram no movimento sindical e exercitaram o que aprenderam como presidente da nossa Associação.

A Maria Silvia Bastos Marques, ex-diretora do BNDES e depois presidente da CSN, agradeço, com certo atraso, a parceria na atração da Peugeot e a oportunidade de conversar com otimismo sobre as dificuldades brasileiras para voltar a crescer. A Eduardo Augusto Guimarães, além da entrevista, agradeço os excelentes cursos ministrados na UFRJ e no próprio BNDES para muitos dos colegas do Banco. E a Mucio Menicucci da Costa Pinto, chefe da Assessoria de Segurança e Informação – ASI, durante toda a década de 80, agradeço os esclarecimentos sobre um tema que queria estar muito seguro sobre o que escreveria. A Paulo Guilherme Aguiar Cunha, agradeço o olhar de fora de um empresário cuja empresa recorreu com frequência ao BNDES para financiar seus projetos.

A Terezinha de Jesus Guimarães, Ligia Barros das Chagas Ferreira, Felipe Carneiro Calheiros e Marcio Ardélio de Souza, agradeço por terem me ajudado a refletir sobre o conteúdo de algumas entrevistas.

A colaboração de Marcio Ardélio, colega também na Coppead, transcende à participação nas entrevistas, que já fora uma grande ajuda. Foi ele quem insistiu para que eu entrevistasse Irimá da Silveira. Por ter ultrapassado, em muito, o número de entrevistas recomendado pela professora Ângela de Castro Gomes, havia suspenso o processo de entrevistas para poder escrever a dissertação, embora ainda houvesse uma lista extensa de pessoas que gostaria de ter entrevistado. Felizmente cedi à sua pressão e convidei Irimá para uma entrevista, mas, em vez de realizar apenas uma, realizamos, com a presença de Marcio Ardélio e Dulce Monteiro, quatro sessões, tal a riqueza de informações de que dispunha. Depois, Irimá e Márcio ainda continuaram colaborando na leitura crítica de pelo menos duas das “versões finais”. O último a ler uma das inúmeras dessas versões foi um antigo colega da engenharia da PUC e do Banco, Alfredo Steinitz, de quem me reaproximei por culpa das aulas de filosofia no BNDES. Agradeço aos três as leituras atentas e a argumentação em prol das alterações que propunham.

A Julio Cesar Maciel Ramundo, Luis Henrique Rosati Rocha e Luis Otavio Reiff, agradeço o tempo dedicado para que pudesse me inteirar melhor sobre a questão social. A Ricardo Luiz de Souza Ramos, agradeço o papo sempre polêmico e criativo nos frequentes almoços durante esse longo período em que me dediquei a escrever essa dissertação.

A Mário José Soares Esteves Filho, agradeço a sugestão para estudar filosofia com Claudio Ulpiano, quando voltava, em 1985, da experiência brasileira. Desde aquele ano, tenho procurado me embrenhar pelo pensamento dos grandes filósofos a fim de tirar lições para a vida. Tive um outro grande mestre de Filosofia, no mestrado da Coppead, o professor Danilo Marcondes da PUC-Rio. Depois, nos saraus da professora Anna Maria, nos deu um curso completo de História da Filosofia. Agradeço a esses dois grandes mestres por terem despertado em mim o interesse por essa matéria, o que, sem que eu esperasse, mostrou-se fundamental para minha reflexão sobre o desenvolvimento brasileiro. A Leandro Chevitarese, professor mais recente, da excelente nova geração de doutores da PUC-Rio (mestre também de uma instigante turma de filósofas e filósofos “benedenses”), agradeço as aulas, a sugestão para ler “A Modernidade Inacabada” de Habermas e os comentários sobre alguns trechos da minha dissertação em que tentei empregar conceitos filosóficos.

Agradeço ainda a Antonio Carlos Rizzo, Marize Bacellar Pinheiro, Yolanda Ramalho, Sônia Maria Picão Correa, Maria Christina Knust Grassini, Rosiney Zenaro, Arthur Adolfo Guarido Garbayo, Juliana de Abreu Lopes, Fernando Claudio Dias, Ilma Leda Pinheiro Machado, Mariangela Valverde, Marianna Zattar Barra Ribeiro, Paulo Roberto Marques Barreto, Tatyana Marques de Macedo Cardoso, que me forneceram livros e informações, sem os quais não faria trabalho algum. A Ari Gattão, do Setor de Cópias do BNDES, agradeço inclusive o bom humor. A João Carlos de Oliveira, do Departamento de Comunicação, agradeço por me disponibilizar as valiosas transcrições do “Projeto Memória”. A Carla Schlude Marins, agradeço pela divulgação na intranet do BNDES. A Carlos Roberto da Silva Jordão, Elizabeth de Almeida Neves di Benedetto, Gerson Jose de Souza Ribeiro, Jose Antonio Mendes dos Santos, Marco Antonio Cavalcante Duarte, Marcelo Soares Valente, Paulo Libergott, Ricardo Figueira de Mello Vasconcellos, Sergio Luiz Martins Silveira, companheiros de “baia”, agradeço o papo sempre agradável, nas horas do recreio. Agradeço também a Armando Gonçalves que me sugeriu a metáfora da águia americana.

A Nadja Brunner de Sousa Pinheiro e a Iane de Menezes Braga, agradeço por terem viabilizado minha participação, em 2003, no excelente curso interno de Desenvolvimento Econômico, sem que eu me sentisse em momento algum como um “clandestino” entre os novos colegas da excelente turma que chegava ao BNDES.

A João Carlos Cavalcanti, atual superintendente da Área de Infra-estrutura, agradeço o convite para me transferir para sua área em meados de 2003. A partir de março de 2004, João Carlos criou condições para que eu freqüentasse as aulas no CPDA e permitiu-me conciliar o trabalho com as leituras requeridas. Sou muito grato pelo apoio recebido durante aqueles inexplicáveis anos de chumbo. Eu lhe agradeço, caríssimo João, pela solidariedade. Sem ela, essa dissertação teria permanecido inacabada.

No CPDA, entre muitos, destaco Tereza, José Carlos, Henrique e Ilson, com suas cópias salvadoras no prazo exato.

A Alexandre, cunhado predileto, agradeço por ter, junto com seus amigos, Thaian, Clarice, Eduardo, Leandro, Thiago e Wando, transcrito as entrevistas que realizei. A Luisa Lamarão, agradeço a revisão das primeiras fitas.

Agradeço aos colegas da turma 2004 do CPDA pela paixão que demonstraram pelo saber. Estou certo de que terei muitas notícias boas sobre todos. Fiquei muito bem impressionado com Beatriz Ducquevicz, depois de ter assistido suas excelentes aulas sobre a sociologia de Durkheim no Curso de Teorias Sociais da professora Regina Bruno, para a turma 2005. Também muito me orgulhei com o convite recebido por Silvia Zimmerman para representar o Brasil em seminário sobre segurança alimentar em Marselha. A Fernando Abrantes, com quem me reencontrei nos cursos da professora Ana Célia, agradeço pelo aforismo de Octavio Paz e pelas discussões após as leituras atentas das inúmeras penúltimas versões. A Abrahão Oigman, agradeço a leitura das primeiras versões e o estímulo permanente para que começasse a escrever. Agradeço a Marie Therese Yaba Ndiaye por ter me permitido consultar sua revisão bibliográfica sobre o conceito de desenvolvimento, realizada para elaborar seu projeto de tese que trata da agroecologia como alternativa para o desenvolvimento da agricultura no Senegal. Agradeço-lhe mais ainda por nos ter ciceroneado, a mim e a Flávia, para conhecer a realidade econômica e social da sua terra e encontrar um povo hospitaleiro e muito bonito. A Andréa Rente, agradeço também por ter me cedido sua revisão bibliográfica sobre desenvolvimento. Finalmente, agradeço a Biancca Scarpeline por ter me sugerido a leitura de “Cinco Décadas de Questão Social e os Grandes Desafios do Crescimento Sustentável” onde descobri dados que me permitiram interpretar melhor a questão social no Brasil.

Tenho uma outra turma, de colégio, um pouco mais experiente. A turma 68 do Colégio Santo Inácio. Amizades de mais de 45 anos. Agradeço a todos pelo cuidado com que temos preservado nossas amizades por tão longo tempo. Em particular, agradeço a Carlos Infante Santos de Castro e Ronaldo de Andrade Lanzelotti, que leram os capítulos iniciais e apresentaram suas críticas, contribuindo para o aperfeiçoamento da minha dissertação. Agradeço também a Paulo Cesar Pereira Novis, pela facilidade com que obtive as notícias sobre o BNDE, publicadas no jornal “O Globo”. Faço um outro agradecimento para Paulo da Rocha Lagôa Quinet de Andrade pelas perguntas que me formulou no conturbado ano de 2002. Elas me fizeram refletir muito sobre a minha vida e essa dissertação é uma das minhas melhores respostas.

Miguel Murat Vasconcellos, amigo também do Santo Inácio e médico da Fundação Oswaldo Cruz, deu-me uma informação importante, no dia da defesa: um pesquisador chileno da Fundação havia escrito uma tese utilizando o conceito “agir comunicativo” para o planejamento da área social. Fiquei mais convicto ainda de que é possível encontrar uma saída consensual e criativa para o impasse em que se encontra a sociedade brasileira.

A Jose A. Lima (ainda bastante conhecido como José Ottoni aqui no Brasil), um dos meus irmãos americanos, grande companheiro, embora distante desde 1972, agradeço por ter me ajudado a escrever o *Abstract*. Consultou inclusive a Mason Alinger, conhecedor da língua inglesa e marido de uma sobrinha muito querida, a Roberta. A Marília, agradeço o companheirismo e o incentivo para iniciar essa aventura. A Lilisse, minha filha do meio, agradeço por ter me ajudado a trazer, para arquivos digitais, as revisões feitas por Ana Barbosa e Ricardo Meirelles, que fizeram um excelente traba-

lho de revisão na versão da dissertação submetida à banca do CPDA. A impossibilidade de continuar essa parceria na revisão da versão final me proporcionou a oportunidade de reencontrar Izaura Maria de Sousa e Silva, colega com quem trabalhei em 1987 para que o Departamento de Estudo publicasse os sete primeiros estudos da coleção Texto para Discussão com qualidade técnica e muita elegância na linguagem. Agradeço novamente aquela minha primeira experiência com publicações e agradeço mais ainda a satisfação com que realizou a revisão dessa versão final. Achei-a, como sempre, ótima.

Finalmente, agradeço a Flávia, mulher querida e colega de curso. A tarefa que me impus de refletir sobre minha vida profissional, quando comecei o mestrado do CPDA, foi muito facilitada por esta grande paixão, que aconteceu na primavera de 2004. Seus frutos já são visíveis, embora Arthur só desabroche mesmo no outono de 2007. Neste ano emocionante de 2006, no entanto, nasceram nossas dissertações.

É por tudo que mencionei que, se me perguntassem onde gostaria de estar no dia 25 de outubro de 2006, se eu nascesse de novo, eu plagiaria Luiz Gonzaga que fez para si pergunta semelhante em um show realizado no Teatro Tereza Rachel, em março de 1972. A pergunta foi feita após ele ter contado, com muito humor e generosidade consigo mesmo e com as pessoas com quem conviveu, passagens pitorescas e determinantes de sua vida que, se tivesse que viver de novo, gostaria de viver da mesma maneira. Em uma platéia composta por jovens universitários com horror ao regime militar, ele ousou fazer uma homenagem a um cearense companheiro dos tempos do início de sua carreira artística na Zona do Mangue, no final da década de 30. Contou que foi convidado para cantar em uma república na velha Lapa para um grupo de cearenses. Em tom de blague, quando lá chegou, perguntou quem era o “presidente” daquela república e lhe responderam que se chamava Armando Falcão, um estudante de direito. A partir daí, nesse show ao qual Armando Falcão assistia na primeira fila, listou todos os cargos e títulos do, na época, deputado federal: bacharel, Ministro da Justiça de Juscelino, líder de governo (no governo Geisel, a partir de 1974, seria novamente Ministro de Justiça e ficaria mais famoso pela sua habitual resposta à imprensa: “nada a declarar”). E acrescentou, como se quisesse contrariar a história: “e quase foi Presidente da República”, dessa vez se referindo ao Brasil. Durante toda essa homenagem que Luiz Gonzaga fez, provavelmente de improviso, ao seu amigo, não houve qualquer apuro. Os jovens, apesar de rebeldes, respeitaram aquela amizade entre diferentes.

Ao final, Luiz Gonzaga respondeu mais ou menos assim à sua própria pergunta: “Se eu tivesse nascido de novo e pudesse escolher, neste dia 24 de março de 1972, nesta horinha mesminha, eu gostaria de estar aqui no Teatro Tereza Rachel, com vocês.”

Contei essa história que me emocionou muito quando ouvi o *CD* com a gravação ao vivo, pois a minha resposta, como já relatei, é um plágio da de Luiz Gonzaga. Se eu tivesse nascido de novo e pudesse escolher, escolheria da mesma maneira que o acaso e os acontecimentos foram escolhendo por mim. Nesse 25 de outubro de 2006 às 16h, eu gostaria de estar defendendo a dissertação “O Desenvolvimento Inacabado do Brasil” para obter o título de mestre em Ciências Sociais do CPDA da Universidade Rural. E, na platéia, gostaria de ver minha mulher; minhas filhas e meu filho; meus pais; meus padrinhos; meus grandes amigos e amigas; minha orientadora e os professores que compuseram a banca, que, se me permitem, também ficaram meus amigos. Foi muito emocionante e prazeroso contar uma das histórias possíveis desta minha outra paixão, o BNDES.

RESUMO

LIMA, Marco Antonio A de Araujo Lima. *O Desenvolvimento Inacabado do Brasil: O BNDE e a Convenção do Desenvolvimento de 1952 a 1978*. 2006. 123 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia Rural) Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Centro de Pesquisa em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, RJ, 2006.

Esta dissertação analisa como a Convenção do Crescimento influenciou no processo de criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, e na determinação de suas estratégias e programas até o ano de 1978, quando termina a execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND. Em consequência da forma como foi feita sua institucionalização, o BNDES também influenciou, e muito, a Convenção do Crescimento. Com esse objetivo, utilizei, inicialmente, a metodologia de história oral, para as entrevistas realizadas, pois são as pessoas que fundaram e consolidaram o Banco que vão contar essa história.

No capítulo conceitual, apresento a definição filosófica do conceito de Convenção e a sua utilização por teóricos de linhas distintas como Adam Smith e Keynes. A partir daí, comento o artigo do economista Antônio Barros de Castro sobre a Convenção do Crescimento, ocorrida no Brasil de 1930 a 1980.

Antes de passar para a periodização histórica, descrevo, no segundo capítulo, o reflexo do golpe militar de 1964, sobre os quadros do BNDES. Relato também a maneira como esse pessoal percebeu a política do Governo Castello com o Banco e seus temores sobre o futuro do processo do desenvolvimento.

Minha dissertação está dividida em três períodos. O primeiro, descrito no terceiro capítulo, começa com a fundação do Banco e vai até o final do Plano de Metas, formulado e executado pelo BNDE durante o governo de Juscelino Kubitschek. No quarto capítulo procuro descrever o conturbado governo de Jânio Quadros e os governos de Jango Goulart, Castello Branco, Costa e Silva e Garrastazu Médici. Finalizo este capítulo quando o Ministro Reis Velloso, em outubro de 1970, nomeia Marcos Vianna para a presidência do BNDE em pleno “Milagre Econômico”. O que aglutina períodos de governos tão distintos é a manutenção do propósito, por todos, do crescimento, apesar do País ter abandonado o processo democrático. Outro motivo para a reunião destes governos é a ausência de planos de longo prazo como o Plano de Metas.

Enfoco no quinto capítulo os oito anos de mandato em que o Ministério do Planejamento e o BNDE foram administrados por Reis Velloso e Marcos Vianna, quando o II PND foi planejado e executado no governo de Ernesto Geisel, a partir de 1974.

Duas hipóteses foram confirmadas durante a pesquisa. A primeira, que os governos procuraram utilizar, cada um à sua maneira, o potencial da instituição. A outra, é que a busca de autonomia e qualidade, pelo BNDE, ao invés de assustar o poder executivo, aumentava sua confiança nos quadros técnicos do Banco.

Na conclusão reúno evidências que comprovam as hipóteses citadas no parágrafo anterior e teço algumas reflexões sobre as causas que impediram o Brasil de continuar o seu processo de crescimento, incorporando, ao mesmo tempo, maior justiça social e maior transparência fiscal, com a inflação controlada.

Palavra Chave: desenvolvimento, BNDES, nacional-desenvolvimentismo, convenção do crescimento.

ABSTRACT

LIMA, Marco Antonio A de Araujo. *The Unfinished Development of Brazil: BNDE and the Growth Convention from 1952 to 1978*. 123p. Dissertation (Master of Science, Rural Sociology) Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Centro de Pesquisa em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, RJ, 2006.

This dissertation assesses the impact of the Growth Convention on the creation of Brazil's National Bank for Economic and Social Development (BNDE) as well as the impact that the Growth Convention had on the strategies and programs of the BNDE from 1952 until 1978. Conversely, the dissertation also evaluates the influence that the BNDE had on the evolution of the Growth Convention over this period. Much of the information used to analyze the relationship between the BNDE and the Growth Convention was collected through personal interviews with individuals involved in the creation of the BNDE and the development of its policies.

In discussing the BNDE's development from 1952 to 1978, this dissertation uncovers two significant findings. First, all of the administrations that governed Brazil during this period attempted to benefit from the BNDE, regardless of whether or not they were seen publicly as supportive of the BNDE. Second, by consistently producing high-quality work, the BNDE was able to gain the trust of the various administrations – many of which were initially wary of the BNDE – and enhance its own autonomy as an institution.

Chapter one discusses the concepts and goals of the “Growth Convention,” a term coined by Brazilian economist Antonio Barros de Castro to describe the economic and social growth strategy in Brazil between 1930 and 1980. The chapter also draws upon the economic and philosophic theories of Adam Smith and John Maynard Keynes to discuss the Growth Convention theories.

Chapter two analyzes the impact that the military coup of April 1964 had on the BNDE personnel and its policies. Specifically, interviews with employees of the BNDE at the time of the coup illustrate that BNDE officials were concerned that the policies of the Castello Branco administration would jeopardize the Bank's economic and social development initiatives.

Chapters three through five delve into three periods in the development of the BNDE. The first period – described in chapter three – begins with the foundation of the BNDE in 1952 and continues through the “Plan of Goals” formulated and implemented by the Bank during the Juscelino Kubitschek administration.

Chapter four starts with the turbulent administration of Jânio Quadros and continues through the governments of Jango Goulart, Castello Branco, Costa e Silva, and Médici, until October 1970, when Minister Reis Velloso appointed Marcos Vianna as President of the BNDE during the “Economic Miracle.” The common denominator of these very distinct administrations discussed in chapter four was that Brazil enjoyed widespread economic growth despite the fact that the country had abandoned the democratic process during this period. Another similarity among these administrations was that none of them adopted long-term growth strategies such as the “Plan of Goals” formulated during the Juscelino Kubitschek administration.

Chapter five covers the eight year tenure (1970-1978) of Mr. Reis Velloso as Minister of Planning and Mr. Marcos Vianna as President of BNDE. It was during this period that the National Development Plan II was formulated and implemented, continuing Brazil's national growth strategy.

Finally, the conclusion of the dissertation provides some reflections on why Brazil may have been unable to sustain its course toward greater economic growth with social justice, fiscal transparency, and inflationary control.

Keyword: Economic Development, BNDES, Developmental State, Growth Convention

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
I - Objeto da Dissertação	1
II - Estrutura da Dissertação.....	3
CAPITULO I – ALGUMAS TEORIAS E A CONVENÇÃO DO CRESCIMENTO.....	9
1.1 – Convenção, Economia Institucional e Estado Desenvolvimentista	9
1.1.1 – Um pouco de empirismo e ceticismo com Hume.....	10
1.1.2 – A Convenção e a teoria das expectativas em Keynes.....	11
1.1.3 – A Economia Institucional em North e Hodgson.....	13
1.1.4 - Weber e a moderna burocracia, no século XIX.....	14
1.1.5 – O Estado desenvolvimentista	16
1.2 - A Convenção do Crescimento	17
CAPÍTULO II – 1964, UMA AMEAÇA À CONVENÇÃO DO CRESCIMENTO?.....	21
2.1 - O Golpe Militar de 1964 e o Imaginário no BNDE.....	22
2.2 - Os Investimentos em Energia Elétrica	27
2.2.1 – As empresas públicas brasileiras	27
2.2.2 - A surpreendente proposta de privatização	29
2.3 - Funtec – Um Programa Inovador, Proposto por Pelúcio, em Março de 1964.....	30
2.3.1 – O BNDE e a tecnologia, na década de 70, segundo Pelúcio	34
CAPÍTULO III – DE VOLTA AO SONHO DO DESENVOLVIMENTO NO PÓS- GUERRA.....	36
3.1 - A Cepal e o Pensamento Econômico no Brasil	39
3.1.1 - Antecedentes do pensamento latino-americano.....	39
3.1.2 - Uma instituição latino-americana voltada para o desenvolvimento	40
3.1.3 – Características principais da teoria e das políticas de desenvolvimento na América Latina a partir dos 40.	42
3.2 – Comissão Mista Cria o BNDE, mas Eisenhower Diminui Ajuda Americana.....	43
3.3 - A Comissão Mista e a Assessoria Econômica de Vargas.....	44
3.4 – A Criação do BNDE.....	46
3.4.1 - Grupo de trabalho	47
3.4.2 - Concurso público, a melhor maneira de recrutar técnicos para o BNDE	49
3.5 - A Importância do BNDE na Formulação e Execução do Plano de Metas.....	50
3.5.1 - A questão desenvolvimentista: nacionalistas x não-nacionalistas.....	53
3.5.2 - Os resultados do Plano de Metas.....	56
CAPÍTULO IV – A CONVENÇÃO DO CRESCIMENTO RESISTE AO FIM DA DEMOCRACIA	61
4.1 – A Crise do Processo Democrático.....	61
4.1.1 – A perplexidade no Banco depois do Plano de Metas	63
4.2 – O Governo Reformista de Castello Branco	67
4.3 – Os Novos Programas do BNDE	68
4.3.1 - O apoio à pequena e média empresa.....	68
4.3.2 – Finame, crédito para pequeno empresário e mercado para equipamento nacional.....	69
4.4 - A Linha Dura Assume o Poder.....	71
4.4.1 – O BNDE e o SNI.....	73
4.5 - A Participação de Juvenal na Política Industrial Da Petroquímica	78
CAPÍTULO V – II PND – OUSADIA PARA ENFRENTAR A CRISE MUNDIAL DE ENERGIA	80

5.1 – Velloso Nomeia Marcos Vianna para Presidente do BNDE	82
5.1.1 – Em busca do PIS/Pasep.....	82
5.1.2 - A reorganização administrativa.....	84
5.1.3 – A criação das subsidiárias de participação	87
5.2 - O BNDE e o II PND	89
5.3 - Avaliação do II PND	91
5.3.1 – A avaliação de Hirschman sobre a economia brasileira	92
5.3.2 - Críticas à política de desenvolvimento.....	96
5.3.3 – A crítica pós-moderna à Cepal e ao desenvolvimentismo.....	98
5.3.4 – A avaliação de Hirschman sobre as questões sociais	100
CONCLUSÃO.....	103
BIBLIOGRAFIA	114
SITES CONSULTADOS	119
ANEXO: LISTA DE ENTREVISTADOS	120
1) “Projeto Memória”.....	120
1.1) Fundadores	120
2) Minhas Entrevistas.....	121
2.1) Fundadores	121
2.2) Minha Geração	121
2.3) Presidentes da Associação dos Funcionários do BNDES – AFBNDES.	122
2.4) Nova Geração	122
2.5) Presidentes do BNDES com mandato posterior a 1978.....	123
2.6) Entrevistados que não tiveram vínculo de trabalho com o Banco.....	123

INTRODUÇÃO

I - Objeto da Dissertação

Essa dissertação tem como seu objeto o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico – BNDE,¹ um banco de desenvolvimento criado pelo Estado brasileiro em 1952. Lucas Lopes,² que participou da sua criação, como membro da Comissão Brasil Estados-Unidos³ e foi seu presidente a partir do início do Plano de Metas do Governo Kubitschek, em 1956, descreve a finalidade para a qual ele foi criado:

O BNDE nasceu com a finalidade de ser o órgão de contrapartida dos financiamentos externos e o órgão que na época se tinha como garantir cerca de US\$ 500 milhões, depois reduzidos a US\$ 300 milhões ao longo de várias discussões, e o BNDE tinha como finalidade formular projetos em termos que pudessem ser bancáveis, especialmente pelo Banco Mundial e o Eximbank, os dois órgãos que haviam assumido *a priori* compromisso de financiamento.⁴

O processo de crescimento brasileiro vinha se acelerando desde 1930, logo após a grande depressão de 1929. Mesmo atravessando essa grande crise internacional e depois a 2ª Grande Guerra, o Brasil conseguira manter, de 1930 a 1950, um crescimento médio de 4,8% ao ano. Para que esse processo deslanchasse, foi criada, nesse período, uma série de instituições públicas para apressar esse crescimento por meio da intensificação do processo de industrialização.

Quando o segundo governo de Getúlio Vargas começa, em 1951, esse crescimento se acelera e atinge a média de 7,3% ao ano até 1978, quando se encerra o governo de Ernesto Geisel.

Considerando o período que vai de 1930 a 1978, o Brasil cresceu, em média, 6,2% ao ano. Para se ter uma idéia de grandeza, o PIB, em 1978, era 20 vezes superior ao Produto Interno Bruto de 1930, quando esse processo de desenvolvimento se iniciou.

¹ Até 1982, o Banco era denominado Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico – BNDE. Como o período dessa dissertação vai de 1952 a 1978, decidi usar a antiga sigla BNDE. Quando estiver tratando de assuntos sobre o Banco atual utilizarei a sigla BNDES.

² Lucas Lopes fez parte da Comissão Brasil-Estados Unidos e depois trabalhou no governo de Minas, quando Juscelino Kubitschek foi governador, até 1955. No início do governo JK, assumiu a presidência do BNDE e a do Conselho de Desenvolvimento Econômico – CDE, que formulou e supervisionou o Plano de Metas.

³ Em abril de 1950, surgiu a idéia de criar a Comissão Mista, e em meio ao encaminhamento das negociações, no mês de outubro, Getúlio Vargas foi eleito presidente da República. Em dezembro, seu futuro ministro das Relações Exteriores, João Neves da Fontoura, foi designado para negociar nos Estados Unidos os pontos pendentes para a concretização da Comissão. Nesse mesmo mês foi selado o acordo para a formação da Comissão, com base em entendimentos prévios pelos quais o Brasil se dispunha a continuar exportando para os Estados Unidos alguns minerais estratégicos, em particular manganês e areias monazíticas. Em seu trabalho, a Comissão Mista valeu-se de estudos sobre a economia brasileira elaborados anteriormente pelas missões norte-americanas Cooke e Abbink, enviadas ao Brasil, respectivamente, em 1942 e 1948.

⁴ Depoimento de Lucas Lopes para “Projeto Memória”. Lopes (1982)

Antonio Barros de Castro, em seu artigo “Renegade Development”,⁵ afirma que, durante todo esse período, houve uma Convenção pelo Crescimento, *The Convention of Guaranteed Growth*, e considera que o comprometimento dos governos brasileiros com o desenvolvimento econômico condicionou a visão dos agentes econômicos no país.

Castro considera que o período da Convenção do Crescimento vai até 1980, quando o Brasil, governado pelo General Figueiredo, ainda apresenta um crescimento de 9,1%, antes do início do período recessivo que se estende pelos três anos seguintes (1981-1983).⁶ Já Erber propugna que o ponto de mutação se dá em 1987.⁷ Sua escolha se sustenta no fato de que, depois dos três anos de recessão, o Brasil voltou a crescer nos três anos seguintes (1984 a 1986) a uma taxa média de 7,4%, mas, depois, passou a apresentar taxas medíocres de crescimento em torno de 1,9% ao ano, até 2005.

Nessa dissertação, utilizo um outro ano – 1978 – para marcar o encerramento da Convenção do Crescimento. Para não computar os dois anos iniciais do governo do General Figueiredo, alicercei-me nesta declaração de Hirschman: “Durante o Governo Figueiredo (1979-1984), a política econômica tornou-se muito mais hesitante e até mesmo errática, além de submetida às pressões do Fundo Monetário Internacional.”⁸ O mesmo raciocínio utilizado por Hirschman para avaliar o governo do general Figueiredo serve para definir o governo também hesitante e errático de Sarney, mesmo quando o PIB apresentou crescimento compatível com o da Convenção do Crescimento.

Após essa contextualização do ambiente de desenvolvimento do período em estudo, retorno ao objeto dessa dissertação, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, para formular esta pergunta, que pretendo responder ao longo da dissertação: Como se construiu, dentro do BNDE, a Convenção do Crescimento, no período que vai da sua criação, em 1952, até 1978?

Ao assumir como premissa a tese de Castro, de que os agentes econômicos foram profundamente influenciados pela postura desenvolvimentista dos governos brasileiros, é quase um corolário que esse ambiente também tenha influenciado substantivamente dirigentes e técnicos do Banco.

Dentro desse ambiente voltado para o desenvolvimento, o BNDE aumentou consideravelmente seus desembolsos, passando de R\$ 174 milhões⁹, em seu primeiro ano de operação, 1953, para R\$ 27,8 bilhões, em 1978. Nesses 27 anos de atuação, suas liberações para investimento de empresas nacionais multiplicaram-se por 160, ou seja, cresceram 20,7% ao ano.

Esse expressivo aumento de desembolsos do Banco, combinado com a premissa da Convenção do Crescimento, permite que sejam formuladas duas hipóteses, para que se possa avaliar qualitativamente como se deu essa influência recíproca entre Estado e BNDE:

- Busca, pelo BNDE, de uma independência institucional como instrumento do Estado, para formulação e execução de programas e projetos de desenvolvimento.
- Aumento da confiança dos sucessivos governos na capacidade do BNDE para a execução das políticas governamentais.

⁵ Renegade Development: Rise and Demise of State-Led Development in Brazil. Castro (1993) p. 190.

⁶ V. Castro (1993), p. 184

⁷ V. Erber (2003), p. 42.

⁸ V. Hirschman (1996) p. 195.

⁹ Os valores de liberações do BNDE foram fornecidos pelo Departamento de Orçamento e estão atualizados para R\$ dez. de 2005.

Uma outra hipótese que já está implícita, ao se admitir, como premissa, a Convenção do Crescimento, é que se conseguiu manter, durante todo o período estudado, um estado de expectativas favorável sobre o futuro da economia brasileira.

II - Estrutura da Dissertação

Definidas a pergunta e as hipóteses que pretendo investigar, apresento agora a estrutura da dissertação, dividida em cinco capítulos. O primeiro, conceitual, discute o significado do termo convenção apresentado por David Hume. Depois, busco na *Teoria Geral* de John Maynard Keynes e em alguns teóricos da economia institucional o suporte para compreender melhor a Convenção do Crescimento. Há também uma discussão sobre os teóricos do Estado Desenvolvimentista. Em seguida, nesse mesmo capítulo, apresento a Convenção do Crescimento proposta por Castro, que vai servir de inspiração para focalizar a atuação do Banco, de 1952 até 1978.

Os quatro capítulos seguintes dissertam a respeito da história do Banco relatada por seus fundadores, por executivos e técnicos que trabalharam no BNDE até 1978. Com base em seus relatos, pretendo verificar como foi a interação entre o Banco e o ambiente econômico onde se institucionalizava a Convenção do Crescimento. A primeira série de entrevistas utilizada faz parte do acervo do “Projeto Memória”, realizado pelo Banco com assessoria do CPDOC. Todas as entrevistas foram realizadas em 1982, quando o país passava por uma grave crise recessiva, e muitos dos entrevistados ou já haviam saído do Banco ou estavam se aposentando. Utilizei 21 transcrições dessas entrevistas. Doze dos entrevistados ainda trabalhavam no Banco, durante o período de execução do II Plano Nacional do Desenvolvimento, que vai de 1974 a 1978.

Em 2005 e 2006 entrevistei para essa dissertação 49 pessoas que estiveram envolvidas com a questão do desenvolvimento no período estudado. Entre os entrevistados onze faziam parte da geração dos fundadores, e, dentre eles, seis já haviam sido entrevistados pelo “Projeto Memória”. Com pessoas que entraram no BNDES a partir de 1973, foram realizadas 27 entrevistas. Desses entrevistados, 21 fazem parte da minha geração, incluindo três presidentes da Associação de Funcionários do BNDES – AFBNDES. Os outros seis – que entraram no Sistema BNDES a partir do início da década de 80 – representam a geração mais nova, a quem dediquei essa dissertação.

Entrevistei o Ministro Reis Velloso e dois dos presidentes que dirigiram o Banco durante o período estudado: Jayme Magrassi de Sá,¹⁰ presidente de 1967 a 1970, e Marcos Vianna, que exerceu seu mandato de 1971 a 1978. Foram entrevistados também outros sete presidentes – Antonio Barros de Castro, Carlos Lessa, Edmar Lisboa Bacha, Eduardo Modiano, Jose Pio Borges de Castro Filho,¹¹ Luis Carlos Mendonça de Barros e Márcio Fortes, todos com mandatos posteriores a 1978.

Entrevistei também Maria Sílvia Bastos Marques, diretora do BNDES durante a gestão de Eduardo Modiano, e que, posteriormente, dirigiu a Companhia Siderúrgica Nacional,

¹⁰ Magrassi é o único, entre os 33 presidentes do BNDES, que fazia parte dos quadros do Banco quando foi nomeado para o cargo.

¹¹ Desses sete presidentes, apenas Pio Borges pertenceu ao quadro de técnicos do Banco, embora, ao assumir o cargo em 1998, já estivesse desligado do BNDES. Por isso, ele também integra o grupo da minha geração, pois entrou por concurso no Banco, em 1976, após ter trabalhado como estagiário no início da década de 70.

de 1996 a 2002; o economista Eduardo Augusto Guimarães, professor da UFRJ e ex-presidente do Banco do Brasil e do IBGE, que ministrou vários cursos na UFRJ e no próprio BNDES para a maioria das pessoas entrevistadas que entraram no Banco a partir da década de 70; o empresário Paulo Guilherme Aguiar Cunha, executivo do Grupo Ultra, empresa com intenso relacionamento com o Banco; e Mucio Menicucci da Costa Pinto, chefe da Assessoria de Segurança e Informação – ASI do BNDES, de dezembro de 1980 a abril de 1990.

Esta dissertação, portanto, se baseia na metodologia de história oral. Os documentos principais nela utilizados são as transcrições das entrevistas do “Projeto Memória” e as entrevistas por mim realizadas. Na verdade, a história escrita será contada pelos protagonistas dessa construção institucional.

Para efetuar as entrevistas tentei seguir algumas sugestões do jornalista Guy Talese, comentadas por José Meirelles em uma crítica para o caderno “Prosa e Verso” do jornal “O Globo”. Segundo o crítico, Talese procura estabelecer um diálogo franco e descontraído com o entrevistado. Abomina utilizar o efeito “saca-rolha” e procura entrar no universo da história do entrevistado,¹² sem nunca perder, no entanto, sua perspectiva. Para Talese, o “autor precisa ter voz própria”.

O segundo capítulo, embora seja o primeiro dos históricos, não se insere dentro de uma cronologia como os outros três que o seguem. Optei por nele narrar a influência que o golpe militar de 1964 exerceu sobre a atuação do Banco. Não inicio, portanto, essa história em 1952, quando o BNDE foi fundado. A periodização de 1952 a 1978 só aparecerá a partir do terceiro capítulo. O autor que inspira essa minha pequena transgressão é Bordieu,¹³ que busca realçar a descontinuidade com que a realidade se apresenta. Segundo ele, os períodos estudados quando justapostos não conseguem formar com segurança um todo homogêneo. É difícil, portanto, elaborar uma explicação a respeito desses momentos que surgem do imprevisto.

Essa tese de Bourdieu fica bem caracterizada com o golpe de 1964¹⁴ e a deposição do presidente João Goulart, constitucionalmente eleito, quando houve uma ruptura profunda no processo político brasileiro. Como a instauração da ditadura significou, para os técnicos do BNDE, uma grande incerteza sobre o futuro da instituição, decidi abordar, inicialmente, esse momento de descontinuidade política.

Com base nos depoimentos de alguns dos técnicos, descrevo primeiramente, o sentimento que existia decorrente do pessoal do Banco ser associado a um pensamento de esquerda.¹⁵ Havia uma preocupação com a presença de Roberto Campos no Ministério de Castello Branco, primeiro presidente do regime militar. Campos, como executivo do BNDE, destacara-se em sua fundação e fora diretor-executivo e, depois, seu presidente durante a elaboração e execução do Plano de Metas,¹⁶ no Governo de Juscelino Kubitschek. Sua saída, porém, havia sido traumática por ter sido acusado de entreguista, com manifestações públicas a favor de sua exoneração. Por isso, seu retorno à cena, como Ministro do Planejamento, preocupava tanto.

¹² O nome desse método em inglês é *hanging out*. Meirelles (2006) p. 3.

¹³ Amado & Ferreira (2002) p. 185

¹⁴ O golpe militar ocorre em 31 de março de 1964 e, em 15 de abril, por meio do Ato Institucional nº 1, o General Castello Branco assume a presidência e governa até 15 de março de 1967, quando entrega o Governo para o General Costa e Silva.

¹⁵ Alguns dos entrevistados se referem a essa associação que se fazia entre os técnicos do BNDE e uma ideologia de esquerda. Belotti (1982) p. 6.

¹⁶ O Plano de Metas foi executado durante o Governo Kubitschek, que presidiu o país de 1956 a 1960. A discussão desse Plano ocorrerá no terceiro capítulo, pois o Banco participou de sua formulação e execução.

Depois dessa primeira parte do segundo capítulo em que relato o imaginário da instituição de que a Convenção do Crescimento poderia ter sido interrompida, discuto dois importantes programas do BNDE. Primeiramente, o de energia elétrica ao qual o Banco vinha se dedicando desde o início da sua criação, pois vários investimentos em hidroelétricas constavam das prioridades estabelecidas pela Comissão Mista Brasil - Estados Unidos. Não me limito aos acontecimentos que ocorreram em abril de 1964. Pelo contrário, percorro quase quatro décadas. Começo com os projetos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para chegar à década de 80, quando Ignácio Rangel propugna – para surpresa de muitos dos seus companheiros de vida pública – a privatização de novos projetos em setores cujas empresas estariam em poder de estatais.

O programa seguinte é o de desenvolvimento científico e tecnológico. Trata-se da criação do Fundo para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Funtec, cujo relatório de criação foi concluído em março de 1964, véspera do golpe militar. Da mesma maneira que no caso da energia elétrica, meu relato não se cinge ao ano de 1964. Vai de 1958 até a década de 80, quando José Pelúcio Ferreira, em sua entrevista para o “Projeto Memória”, faz uma avaliação da postura do BNDE depois que a Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, assumiu para gerenciar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT.

Por que escolhi esses programas para serem relatados primeiro? E por que busquei, nas transcrições das entrevistas de Rangel e Pelúcio, as informações a eles relacionadas? Os programas são diferentes: o de energia elétrica é prioritário desde a fundação do Banco, enquanto que o de desenvolvimento tecnológico, considerado prioritário em 1958, não obteve bons resultados. Os militares questionavam a excessiva estatização dos projetos de energia elétrica, enquanto o relatório para o programa de desenvolvimento tecnológico, encomendado a Pelúcio pela diretoria anterior, que ficara pronto, em março de 1964, dependia de decisão da nova diretoria a ser designada pelo Presidente Castello Branco. A semelhança é a importância de cada um deles e a diferença, a maneira como o BNDE trata as singularidades: em energia elétrica, o investimento é tangível, palpável, enquanto a intangibilidade é a marca dos investimentos em desenvolvimento científico e tecnológico.

Por que me baseei nos relatos de Rangel e Pelúcio? José Pelúcio Ferreira é reconhecidamente associado à criação do programa de desenvolvimento tecnológico no Brasil. Depois de criá-lo no BNDE, assumiu a presidência da Finep, que passou a ser, a partir daí, a principal agência para o apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico. Pelúcio exerceu sua presidência até o final do Governo Geisel e, depois, manteve-se como uma referência sempre que se discutia Ciência e Tecnologia. Já Ignácio Rangel foi requisitado por ser um economista brilhante, considerado por Ricardo Bielschowsky,¹⁷ o economista brasileiro mais criativo.

Há ainda outras duas características que unem esses dois economistas. Ambos foram chamados para responder aos temidos IPMs¹⁸ instaurados na maioria das instituições estatais. Outro motivo que me fez escolhê-los como principais fontes desses programas foi o reconhecimento de seus colegas que os consideravam duas das maiores lideranças intelectuais do BNDE.

¹⁷ Bielschowsky escreveu *Pensamento Econômico Brasileiro de 1930 a 1964* onde faz essa afirmação sobre Rangel. Bielschowsky (2000) p. 209.

¹⁸ O Inquérito Policial Militar – IPM foi um poderoso mecanismo de poder, criado em abril de 1964, destinado a operacionalizar a Estratégia da Doutrina de Segurança Nacional. Comissões especiais de inquérito foram criadas em todos os níveis de governo, em todos os ministérios, empresas estatais, universidades federais e em entidades ligadas ao governo federal, com o objetivo de identificar e expurgar da estrutura governamental as pessoas consideradas "subversivas". Site da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj).

Depois dessa discussão, no segundo capítulo, sobre o risco de interrupção da Convenção do Crescimento por causa da ruptura do processo democrático, seguem-se mais três capítulos, todos em ordem cronológica.

Enfoco, no terceiro capítulo, a criação do BNDE, por sugestão da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Antes de apresentar a criação do Banco, abordo o contexto histórico daquele momento. Também discorro sobre o pensamento da Cepal¹⁹ – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Foi de lá que veio o suporte ideológico para intensificar a industrialização brasileira. Com essas informações, parto para o relato, cronológico dessa vez, da criação do Banco. Especial atenção foi dada à decisão sobre o processo de recrutamento de seus técnicos e à invenção²⁰ dos processos de trabalho, aspectos fundamentais de qualquer burocracia *weberiana*, que irão condicionar a atuação do Banco por todo o período estudado. Em seguida, como último item desse capítulo, apresento a execução do Plano de Metas, um dos momentos gloriosos da instituição, por ter desempenhado o papel de Ministério do Planejamento e o seu próprio papel de financiador de projetos de longo prazo.

O quarto capítulo parte de 1961, com o curto período do governo de Jânio Quadros e vai até 1970, quando o “Milagre Econômico”²¹ está em pleno andamento. No final do Plano de Metas, o BNDE já estava assumindo sua nova face de Banco da indústria. Gradativamente, a siderurgia torna-se a grande vedete e quase 80% dos recursos destinam-se diretamente a esse setor. Durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart, popularmente conhecido como Jango, houve um período de grande instabilidade política e, conseqüentemente, não foram criados novos programas.

Depois do golpe militar – ao contrário do que se imaginava, conforme procuro mostrar no segundo capítulo – o BNDE volta a criar programas importantes. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Funtec foi o primeiro deles. Depois vieram o Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa – Fipeme, para pequenas e médias empresas e, finalmente, a criação da Finame – Agência Especial de Financiamento Industrial (inicialmente um fundo que, depois, foi transformado em subsidiária do BNDE e obteve um grande êxito no financiamento para aquisição de equipamentos produzidos por fabricantes com fábrica no Brasil).

Nesse quarto capítulo, destaco uma outra liderança reconhecida pelos colegas, que é Juvenal Osório Gomes. Nos depoimentos de dois executivos influentes do setor petroquímico, descobri ter sido Juvenal quem motivou a formulação da política industrial para a petroquímica, onde se conseguiu incentivar a criação e desenvolvimento de grupos nacionais que, até hoje, mantém uma expressiva participação no setor.

Ainda no quarto capítulo, apresento o contexto e os administradores do Banco que conseguiram evitar a criação, na estrutura organizacional do BNDE, durante o período que vai

¹⁹ A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) foi criada em 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Sua sede está localizada em Santiago, Chile. A Cepal é uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas (ONU). Foi criada para coordenar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, coordenar as ações encaminhadas para sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável. *Site* do escritório da Cepal no Brasil, consultado em 18/9/2006.

²⁰ Amaury Abreu, membro da CMBEU e depois engenheiro concursado do BNDE, afirma que o Banco foi um dos primeiros órgãos a estudar a viabilidade de projetos, método que anteriormente não era empregado no País. Abreu (1982) p. 4.

²¹ O “Milagre Econômico” vai de 1967 a 1973, quando o crescimento do PIB atingiu a média de 10,2% ao ano, embora os trabalhadores não tenham se beneficiado proporcionalmente do crescimento da renda real do país. V. Abreu (1990) p. 292.

de 1967 a 1978, de uma Assessoria de Segurança e Informação – ASI, instituição ligada ao Serviço Nacional de Informação – SNI. Essas assessorias eram instaladas nas dependências de cada uma das instituições governamentais com os seguintes componentes: um representante da instituição onde a ASI se instalava e três membros dos quadros do SNI.

O quinto capítulo trata do II PND. É o segundo plano estruturado que o Banco liderou a execução, após ter administrado, com sucesso, o Plano de Metas, na década de 50. Entre esses dois planos, há apenas uma diferença. O Plano de Metas foi concebido e executado pelo BNDE e o II PND, não. Foi concebido pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – Ipea, criado por João Paulo dos Reis Velloso, seu primeiro presidente, em 1964, e que, no momento da concepção do II PND, em 1974, ocupava o cargo de ministro do Planejamento, a quem o BNDE se subordinava.

O capítulo não começa com a posse do Presidente Ernesto Geisel em 1974, e sim em outubro de 1970, ainda no governo do General Médici, com a designação do engenheiro Marcos Pereira Vianna para presidente do Banco, por indicação do Ministro Velloso.²² A partir daí, tem início um processo de modernização no Banco. A Booz Allen, conceituada consultoria internacional, foi contratada para aprimorar as práticas operacionais e de planejamento. O Banco consegue, então, obter a gestão de dois fundos de longo prazo: Programa de Integração Social – PIS e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Pasep, que estavam sendo geridos pela Caixa Econômica e pelo Banco do Brasil. Já logo no início do Governo Geisel, foram criadas três subsidiárias para participação acionária: Mecânica Brasileira S.A. – Embramec; Insumos Básicos S.A. Financiamentos e Participações – Fibase; e Investimentos Brasileiros S.A. – Ibrasa. Tinham como objetivo facilitar a realização do potencial de crescimento das empresas nacionais, pois aportes de capital seriam requeridos para implantar os projetos previstos no II PND. Assim, o BNDE estava estruturado para exercer suas duas principais prioridades: apoiar empresas nacionais dos setores de insumos básicos e bens de capital.

Um outro instrumento de política foi a limitação em 20% da correção monetária dos financiamentos concedidos às empresas privadas nacionais. Beneficiaram-se desse incentivo os projetos cujos contratos foram assinados até 31 de dezembro de 1976. Essa prática de incentivar o investimento com a limitação das taxas de juros era feita quando não havia ainda a correção monetária. Mesmo depois de 1964, antes ainda de sua criação, essa prática continuou sendo utilizada. Por exemplo, no final de 1964, quando foi criada o Fundo Finame para incentivar pequenas empresas a investir com equipamentos adquiridos no parque nacional de bens de capital, estipulou-se para os contratos juros de 12% com um adicional de inflação de 25%, posteriormente reduzido para 14% por sugestão do Ministério da Fazenda, na época dirigido por Octávio Gouveia de Bulhões. Percentual bem abaixo dos índices inflacionários de 1964 e 1965, 92% e 66%, respectivamente.

Em 1974, alterou-se a prática de concessão do incentivo. Como a correção monetária já fora instituída, definiu-se um limite (“cap”) de 20% para a correção monetária que seria efetivamente cobrado a cada ano de vigência do contrato. Embora a inflação de 1974 tenha sido de apenas 17% e a de 1975, 28%, essa medida efetivamente incentivou os empresários a realizar seus investimentos.

²² Reis Velloso exerceu o cargo de ministro do Planejamento de outubro de 1969 a março de 1979, durante os governos do General Médici e de Ernesto Geisel. Marcos Vianna era secretário-executivo do Ministério quando foi indicado para presidir o BNDE em outubro de 1970.

Ao final do quinto capítulo faço uma avaliação baseada em um artigo do professor Albert O. Hirschman²³ onde compara o desempenho, durante a década de 70, das quatro principais economias da América Latina – Argentina, Brasil, Chile e México. Verificam-se no artigo as conseqüências da decisão do governo do Presidente Geisel de, ao invés de ajustar a economia logo após o primeiro choque do petróleo em 1974, executar um ambicioso plano de investimento, cujos resultados positivos ainda eram perceptíveis ao final de 1986, depois de o Brasil apresentar os dois últimos elevados índices de crescimento anuais em sua história recente: 8,4% em 1985 e 8,0% em 1986.

Na conclusão, além do sumário das respostas à pergunta formulada e de verificar se as hipóteses se comprovam, apresento as possíveis causas para o fim da Convenção do Crescimento e finalizo com a discussão sobre o Desenvolvimento Inacabado. Essa idéia de algo inacabado vem de um artigo de Jürgen Habermas – *A Modernidade Inacabada*. Habermas,²⁴ filósofo da Escola de Frankfurt, defende a idéia de que é possível aperfeiçoar o projeto filosófico da Modernidade.

O que me incentivou a utilizar essa idéia de desenvolvimento brasileiro como algo inacabado foi a coincidência entre as críticas formuladas contra a modernidade, relatadas por Habermas em seu artigo, e as contra o desenvolvimento brasileiro, que apresento no 5º Capítulo. Segundo Habermas tanto os conservadores como os pós-modernos criticam com veemência a era do Esclarecimento²⁵, mas não conseguem colocar nada no lugar.

A modernidade está umbilicalmente ligada ao desenvolvimento industrial. E por trás de ambos há a idéia de progresso. A partir da década de 70, a sociedade industrial começa a entrar em crise. A hegemonia econômica passa da indústria para o setor de serviços. E a grande estrela é a tecnologia da informação. Como os formuladores de políticas desenvolvimento abraçaram a industrialização como sua principal prioridade, a associação da crise da modernidade com a do desenvolvimento brasileiro faz mais sentido ainda.

A atratividade do pensamento de Habermas se deve também a sua ousadia de formular uma proposta com base na razão, contrariando inclusive dois dos principais fundadores da escola de Frankfurt, Theodor W. Adorno e Marx Horkheimer, que exerciam a crítica, mas não se propunham a formular propostas.

Como seus críticos não apresentaram contribuição que pudesse substituí-lo, Habermas defende a idéia que é possível aperfeiçoar o projeto filosófico da Modernidade. O que procuro desenvolver nesse último item, aproveitando essa idéia de Habermas, é uma reflexão de como o projeto de desenvolvimento brasileiro, também inacabado, poderia ser retomado incorporando tanto algumas teses neoliberais de disciplina orçamentária como as principais teses dos movimentos sociais.

²³ Hirschman é um dos maiores especialistas em desenvolvimento econômico e conhecedor das políticas de desenvolvimento dos países da América Latina. Hirschman (1996).

²⁴ A Escola de Frankfurt foi fundada na década de 20 do século XX. Seus membros se inspiraram em Marx para tentar elaborar uma teoria crítica do conhecimento e da sociedade. Queriam desenvolver a razão emancipatória com base na crítica da dominação e em nome da comunicação e do consenso entre indivíduos racionais e livres. Além de Habermas, Horkheimer e Adorno, faziam parte desse grupo de intelectuais Herbert Marcuse e Walter Benjamin. Esse último, refugiado judeu, suicidou-se em 1940, para não ser capturado vivo pelos nazistas. Marcuse (1997) p. 233.

²⁵ A Modernidade é conhecida também como Era do Esclarecimento ou como Iluminismo.

A verdade não é o que é
mas o que os outros
podem ser levados a aceitar

Michel de Montaigne

CAPITULO I – ALGUMAS TEORIAS E A CONVENÇÃO DO CRESCIMENTO.

Nesse capítulo, são discutidas, primeiramente, algumas teorias que ajudam a entender melhor o que significa a Convenção do Crescimento. Outro objetivo desse capítulo é apresentar os conceitos que serão utilizados na análise das influências recíprocas entre a atuação do BNDE e a Convenção do Crescimento.

Em seguida, comento com mais profundidade o artigo de Antônio Barros de Castro²⁶ sobre a Convenção do Crescimento, ocorrida no Brasil no período que se estende de 1930 a 1980²⁷. Esses comentários sobre a Convenção do Crescimento servirão de base para os capítulos seguintes, onde pretendo responder a pergunta formulada na Introdução dessa dissertação: Como se construiu, dentro do BNDE, a Convenção do Crescimento, no período que vai da sua criação, em 1952, até 1978?

1.1 – Convenção, Economia Institucional e Estado Desenvolvimentista

Um dos primeiros filósofos que tratou do conceito sobre convenções foi David Hume. Sua filosofia, paradoxalmente, está na base dos escritos de Adam Smith,²⁸ seu contemporâneo e amigo, e de Lord Keynes.²⁹

Douglass North e Geoffrey Hodgson serão os teóricos visitados para que os conceitos sobre instituições e organizações possam ser utilizados ao longo dessa dissertação. Afinal uma convenção como a Convenção do Crescimento torna-se uma instituição e influencia organizações como o BNDE. Antes da discussão sobre o Estado Desenvolvimentista, faço uma leitura sobre a dominação burocrática em Max Weber, um dos principais filósofos que estudou a moderna burocracia que surgiu na segunda metade do século XIX. Depois, Peter Evans³⁰ é o anfitrião da questão do Estado e do desenvolvimento com sua obra *Autonomia e Parceria*.³¹

²⁶ Antônio Barros de Castro é professor titular da UFRJ e, no momento, exerce o cargo de diretor responsável pela Área de Planejamento do BNDES.

²⁷ Como já justifiquei na p.2 dessa dissertação, considero 1930 a 1978 o período da Convenção do Crescimento.

²⁸ David Hume nasceu em 1711 e faleceu em 1776, ano em que Adam Smith publicou *The Wealth of Nations*.

²⁹ John Maynard Keynes era considerado por Bertrand Russel o homem mais inteligente que havia conhecido. Suas duas principais obras são: *The Treatise on Money*, dois volumes publicados em 1930, e *The General Theory of Employment, Interest and Money*, lançado em 1936 para revolucionar o pensamento econômico. Site da Wikipédia, consultado em 17/8/2006.

³⁰ Peter Evans é um estudioso do desenvolvimento brasileiro. Escreveu, em 1979, *Dependent Development – A Tríplice Aliança* (título em português) – sobre o papel que as *joint-ventures* formadas por empresas multinacionais, empresas privadas nacionais e empresas estatais desempenharam em setores, como, por exemplo, a petroquímica, na industrialização brasileira.

³¹ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria – Estados e transformação industrial*. Tradução Christina Bastos Tigre. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

Credencia-se mais ainda para essa tarefa por ter uma grande experiência em estudos sobre o desenvolvimento brasileiro.

1.1.1 – Um pouco de empirismo e ceticismo com Hume

David Hume é um filósofo que continua a linha de pensamento criada por Francis Bacon e John Locke, pensadores considerados empiristas. Essa escola britânica inverteu o sentido do conhecimento, antes dominado pelos racionalistas. Por serem empiristas, subverteram a ordem metafísica e deram aos sentidos uma posição de destaque em relação à razão. O sensível, para eles, é fonte de todo o conhecimento. Ou seja, só é possível conhecer por meio da experiência.

David Hume³² pode ser considerado o mais radical entre eles. Danilo Marcondes, professor de História da Filosofia, sintetiza um dos conceitos importantes de Hume que pode ajudar no entendimento do que está se chamando de convenção:

Segundo Hume, as idéias são sempre de natureza particular; é apenas ao associá-las a termos (palavras) gerais que produzimos o efeito de generalidade, podendo assim fazer a referência a inúmeras coisas particulares que tenham natureza semelhante. O universal resulta assim desse processo de associação e da força de nosso hábito ou costume.³³

David Hume assume em sua totalidade a precariedade do conhecimento. Alguns o consideram um cético, mas “a ambição de Hume era poder distinguir o conhecimento objetivo do subjetivo sem apelar para uma verdade transcendente absoluta”.³⁴ Ele admite que nossos conhecimentos são, na verdade, crenças, ou seja, convenções, e radicalizava com o exemplo de que o sol poderia não nascer no dia seguinte. Essa proposição não implica em uma contradição maior do que a afirmação de que o sol nascerá. Só se aceita essa possibilidade como verdade absoluta – conhecimento – por pura crença, que ele assim definia:

[...] a crença [*belief*] é algo sentido pela mente que distingue entre as idéias provindas do julgamento e as ficções da imaginação. Ela lhes dá mais peso e influência, faz que se mostrem mais importantes, impõem-nas à consideração da mente e torna-se o princípio diretor de nossas ações.³⁵

Em suma, para Hume o que nos salva da dúvida cética, é essa crença instintiva, que deriva da nossa faculdade de imaginar e da memória que consegue unir sensações fragmentadas. Essa posição extremada de Hume não deve ser tomada como um pessimismo em relação ao conhecimento. Hume, segundo Marcondes, foi o filósofo que mais influenciou o surgimento de uma ciência probabilística,³⁶ linha de pensamento que, atualmente, tem uma posição predominante.

³² Kant, considerado por Schacht o grande filósofo da modernidade, afirma que foi Hume quem o influenciou para que fizesse uma grande revolução no conhecimento ocidental. Schacht cita esta confissão de Kant sobre o impacto que a leitura de Hume teve sobre suas teses: *I openly confess my recollection of David Hume was the very thing which many years ago first interrupted my dogmatic slumber and gave my investigation in the field of speculative philosophy a quite new direction.* Schacht (1984) p. 221-223.

³³ Marcondes (1997) p. 182.

³⁴ Porto (2006) p. 21.

³⁵ Hume (1999) p. 72.

³⁶ Marcondes (1997) p. 184.

1.1.2 – A Convenção e a teoria das expectativas em Keynes

Após esse breve histórico empírico-filosófico, pode-se apresentar o entendimento de Keynes sobre o conceito de Convenções. Esse conceito está expresso no Capítulo 12 da *Teoria Geral* de Keynes, que trata do estado das expectativas a longo prazo:

Na prática, concordamos, geralmente, em recorrer a um método que é, na verdade, uma *convenção*. A essência desta convenção – embora ela nem sempre funcione de uma forma tão simples – reside em se supor que a situação existente dos negócios continuará por tempo indefinido, a não ser que tenhamos razões concretas para esperar uma mudança. Isto não quer dizer que, na realidade, acreditemos na duração indefinida do estado atual de negócios.³⁷

Essa conceituação é um pouco diferente da abordagem feita por Adam Smith³⁸ de que indivíduos autônomos poderiam estabelecer convenções e constituir mercados, que eram as instituições básicas da economia ortodoxa, sem que houvesse a vontade do soberano, como apontava Hobbes em seu *Leviatã*. Adam Smith se refere justamente a um conhecimento sobre a regularidade dos mercados que são presumidos como se representassem uma ordem natural.³⁹ Essa fantasia liberal de Adam Smith é rejeitada por Douglas North, Prêmio Nobel em Economia e especializado em Economia Institucional. Considera que o Estado exerce uma função que contribui para tornar os riscos mais suportáveis e permitir novos investimentos.

Keynes chega ao conceito de Convenção, de uma maneira diferente da empregada por Adam Smith. Ele reconhece a precariedade do conhecimento sobre as rendas esperadas, decorrentes de investimentos ainda em estudos. Historia que, inicialmente, os empreendedores tomavam suas decisões com base em suas aptidões e em seu próprio temperamento e faz uma declaração em que valoriza a vontade e a paixão pelo risco como o verdadeiro motor dos negócios capitalistas.

Se a natureza humana não sentisse a tentação de arriscar a sorte, nem de sentir a satisfação (excluindo-se o lucro) de construir uma fábrica, uma estrada de ferro, de explorar uma mina ou uma fazenda, provavelmente não haveria muitos investimentos como mero resultado de cálculos frios.⁴⁰

Foi em decorrência do processo de separação entre propriedade e gestão, que os mercados financeiros tiveram que se sofisticar para que os empreendimentos seguissem seu fluxo normal. A sofisticação financeira se alicerça em convenções que surgem para trazer segurança aos investidores. Essa prática, no entanto, é criticada pelo próprio Keynes, que lista quatro fatores que impedem o alcance de um nível adequado de investimentos. O fator que mais nos interessa para essa dissertação é a habilidade desenvolvida pelo investidor profissional para antecipar as mudanças que ocorrem no curto prazo. Os mercados financeiros não se dedicam a realizar projeções competentes sobre as rendas prováveis no longo prazo. Como consequência dessa prática resulta a preferência pela liquidez, para que esses investidores aproveitem os ganhos imediatos de curto prazo. Este comportamento, Keynes repudia com veemência:

Entre as máximas das finanças ortodoxa, seguramente nenhuma é mais anti-social que o fetiche da liquidez, a doutrina que diz ser uma das virtudes positivas das instituições investidoras concentrar seus recursos na posse de valores líquidos.⁴¹

³⁷ Keynes (1982), p. 126. Essa crença na imutabilidade das expectativas já havia sido adiantada por Keynes no quinto capítulo da *Teoria Geral* em que aborda as expectativas de curto prazo. Nesse capítulo, ele afirma que “os produtores baseiam suas expectativas na hipótese de que a maioria dos resultados observados mais recentemente continuará salvo no caso de haver motivos definidos para se esperar uma mudança”.

³⁸ Fiani (s/data 2) p. 86.

³⁹ Hodgson (2003) p. 4.

⁴⁰ Keynes (1982) p. 125.

⁴¹ Keynes (1982), p. 129.

Então, como esse conceito de Convenção, aparentemente negativo de acordo com Keynes, poderia se adequar para explicar a ação de um Banco de Desenvolvimento? Keynes, em seu texto, trabalha muito com conceitos como vontade, entusiasmo e otimismo, que se opõem aos conceitos racionais dos cálculos financeiros:

Provavelmente a maior parte das nossas decisões de fazer algo positivo, cujo efeito final necessita de certo prazo para se produzir, deve ser considerada como manifestação do nosso entusiasmo – como um instinto espontâneo de agir, em vez de fazer nada –, e não como resultado de uma média ponderada de lucros quantitativos multiplicados pelas probabilidades quantitativas. O empreendedor procura convencer a si próprio de que a principal força motriz da sua atividade reside nas afirmações de seu propósito, por mais ingênuas e sinceras que possam ser.⁴²

Keynes reconhece a importância da vontade e admite que também os empreendedores fazem dela uma convenção, pois acreditam que a afirmação de seus propósitos é a principal fonte para o sucesso do seu empreendimento. A Convenção dos empreendedores, com motivações de longo prazo, choca-se, assim, com a motivação dos especialistas financeiros dominados por interesses mais a curto prazo. Isso é consequência do mercado de capitais estabelecer, como seu principal objetivo, a descoberta antecipada de mudanças das convenções vigentes, para se apropriar de lucros extraordinários.

As rendas futuras deixam assim de ser referência para os negócios. Em consequência, o potencial econômico, principalmente o de países em desenvolvimento – onde há escassez de empreendedores nacionais e excesso de risco para empreendedores estrangeiros – não é aproveitado.

Qual a alternativa oferecida por Keynes para melhorar essas expectativas? Ele vai se referir à importância do Estado como um tomador de risco e vai criticar, ao final do capítulo 12 da sua teoria, a pretensão de que as políticas monetaristas possam resolver o problema da escassez de investimentos. Sugere uma participação direta do Estado para criar um clima favorável no ambiente econômico:

De minha parte sou, presentemente, algo cético quanto ao êxito de uma política meramente monetária orientada no sentido de exercer influência sobre a taxa de juros. Encontrando-se o Estado em situação de poder calcular a eficiência marginal dos bens de capital a longo prazo e com base nos interesses gerais da comunidade, espero vê-lo assumir uma responsabilidade cada vez maior na organização direta dos investimentos ainda mais se considerando que, provavelmente, as flutuações na estimativa do mercado da eficiência marginal dos diversos tipos de capital, calculada de forma descrita antes, serão demasiado grandes para que se possa compensá-las por meio de mudanças na taxa de juros.⁴³

Essa visão de Convenção de Keynes, como já foi dito, difere completamente da visão de Adam Smith na qual indivíduos autônomos poderiam estabelecer convenções e constituir mercados auto-reguláveis, instituições básicas da economia ortodoxa. A separação entre propriedade e os meios de produção acentuou a impossibilidade de que mercados se auto-regulem.

Para Keynes, o grande problema para o equilíbrio dos mercados é a economia monetária e os sofisticados instrumentos financeiros existentes. O Estado poderia exercer, assim, um papel importante e eficiente. Keynes admitia que o Estado teria melhores condições para calcular o retorno econômico e social dos investimentos ao assumir uma maior responsabilidade na sua organização.

⁴² Keynes (1982), p.131

⁴³ Keynes (1982) p. 135.

1.1.3 – A Economia Institucional em North e Hodgson

Foi North quem trouxe de volta, para o estudo da Economia, a questão do Estado. Fiani,⁴⁴ um estudioso de North, destaca que essa é uma de suas principais contribuições, ao estudar a influência que as instituições – entre elas o Estado – exercem sobre a economia e a sociedade. Sua constatação, desde o início, é sobre a insuficiência do instrumental neoclássico para analisar as economias modernas. Na verdade, North se convenceu que o Estado moderno tinha se sofisticado tanto que seria uma temeridade deixar de destampar essa “caixa preta”.

North se bate contra o conceito de ordem instantânea, que minimiza o papel do Estado. Esse conceito admite que os grupos sociais que adotassem as normas e convenções mais eficientes seriam aqueles que influiriam nos destinos da sociedade, levando-a rumo à eficiência. Sobraria então ao Estado o papel de sancionador e avalista das normas oriundas da evolução da ordem espontânea. Esse tipo de sociedade em que o Estado desempenha um papel menor é a sociedade onde a divisão do trabalho estaria ainda em forma rudimentar. Os instrumentos teóricos utilizados para análises dessas sociedades são insuficientes, portanto, para analisar sociedades com economias tão complexas como as encontradas no século XX.

Os neoclássicos consideram inclusive que qualquer intervenção do Estado no funcionamento dos mercados deve ser rejeitada, pois resultará na captura, desse mesmo Estado, por grupos de pressão.

O interesse de North é estudar como as economias se desenvolvem. Para ele, o Estado tem um papel de destaque nesse processo. Duas categorias são fundamentais para desenvolver sua teoria:

- **Instituições:** Podem ser chamadas de regras do jogo, pois são as normas que influenciam a interação humana. Podem ser formais como as leis. E podem também ser informais, com mais aderência aos costumes da sociedade por terem forte conteúdo cultural. Hodgson dá uma ênfase maior ainda ao enraizamento dessas normas na sociedade ao tentar aperfeiçoar, desta maneira, o conceito proposto por North: *Institutions are durable systems of established and embedded social rules that structure social interactions.*⁴⁵
- **Organizações:** Podem ser chamadas de jogadores – *players* – e são agentes que competem, cooperam e coordenam seus comportamentos visando atingir seus objetivos. Movimentam-se de acordo com as “regras do jogo” ou tentam modificá-las. Apreender o que é uma organização requer a análise de suas estruturas de governança, suas vantagens competitivas e como sua ação implica em um processo contínuo de aprendizagem, pois esses requisitos determinarão seu sucesso ao longo do tempo. O surgimento de uma organização e sua evolução estão fundamentalmente influenciados pela estrutura institucional.⁴⁶

North⁴⁷ analisa as causas das diferentes performances entre as diversas economias. Para ele, essa resposta depende da relação entre instituições e organizações e da interação entre elas, que vai marcar o caminho da mudança institucional. As instituições impõem restrições à vida econômica que vão delimitar as oportunidades para os diversos agentes. As organizações são esses agentes, que podem se aproveitar dessas oportunidades. Em caso de sucesso, essas

⁴⁴ Fiani (2003) p. 2.

⁴⁵ Hodgson (2003) p. 1

⁴⁶ Geralmente, cita-se que as organizações para North são jogadores (*players*). Preferiu-se realçar o aspecto acima por ter uma grande importância para o desenvolvimento dessa dissertação. North (1990) p. 5

⁴⁷ North (1990) p. 7.

organizações poderão, inclusive, alterar as regras institucionais, o que sugere a existência de um processo de influência recíproco entre instituições e organizações.

Hodgson questiona North em um dos seus artigos⁴⁸ sobre a questão de organizações serem ou não instituições. Segundo Hodgson, North não afirma que não considera organizações como instituições. Na verdade, como foi dito acima, North está mais preocupado com as interações entre organizações e instituições do que com o funcionamento interno das primeiras.

É desta forma que Hodgson define organizações como um tipo especial de instituições que envolve:

- Critérios para estabelecer seus limites e os seus membros.
- Princípios de autoridade com a definição de quem está no poder.
- Linhas de comando com a definição das hierarquias dentro das organizações.

Essa discussão entre Hodgson e North antecipa uma questão importante. Seria o BNDE, ele mesmo, uma instituição como a Convenção do Crescimento? Mesmo que não seja, no entanto, uma instituição, o BNDE, pelas nossas hipóteses, influencia a instituição Convenção do Crescimento e é muito influenciado por ela, o que tanto North quanto Hodgson parecem concordar.

Depois dessa discussão sobre instituições entre North e Hodgson, em que o Estado voltou a ter um papel relevante, pode-se avançar para a apresentação de alguns conceitos de Max Weber, com ênfase no que ele chamou de dominação burocrática.

1.1.4 - Weber e a moderna burocracia, no século XIX

Weber, um dos principais pensadores do estado moderno, complementa o pensamento de North ao discutir o conceito de dominação. O entendimento desse conceito é facilitado pela compreensão do que Weber considera como “ação social” que, por sua vez, requer o domínio de um outro conceito, também de Weber, denominado: “tipo ideal” ou “tipo puro”.

A Sociologia, para Weber, é a ciência que pretende estudar e interpretar as ações sociais em seus desenvolvimentos e efeitos, desvendando as suas causas. Com base nas observações das regularidades dessas ações, pretende também enquadrá-las como usos, costumes ou situações de interesse.⁴⁹

Ele não julga a validade da ação social. Seu objetivo é compreender e interpretar o sentido, o desenvolvimento e os efeitos da conduta de um ou mais indivíduos referida a outro ou outros.

Uma ação compreensível é uma ação com sentido. As ações serão mais racionais quanto menor for a submissão do agente aos costumes e afetos, e quanto mais ele se orientar por um planejamento adequado à situação.

Weber tem a convicção que a Sociologia deve procurar entender o evento social como singularidade. Buscar a especificidade de cada fenômeno é o seu alvo. No entanto, a realidade social é infinita e, por isso, o cientista precisa fragmentar esta realidade para observá-la. Essa

⁴⁸ Hodgson (2003) p. 2.

⁴⁹ Quintaneiro (2002) p. 104.

escolha, assim entende Weber, se dá em função do significado que os fenômenos têm para o cientista e a inserção que provocam na cultura e na época estudadas. É o cientista quem discrimina, organiza e abstrai certos aspectos da realidade com o objetivo de explicar as causas associadas aos fenômenos estudados. Utiliza, no entanto, o conhecimento disponível, o que gera utilidade para a sociedade.

Weber, ao observar as mudanças sociais que vinham ocorrendo na Europa, procurou entender as fontes de legitimação de cada tipo de Estado. O aparato administrativo para garantir a ordem variava com cada tipo de legitimação. Weber para estudá-las, valeu-se dos “tipos ideais”, categoria sociológica criada por ele para dar conta da diversidade que encontrava na sociedade. Três desses “tipos ideais” poderiam ser utilizados para estudar, por exemplo, a sociedade brasileira, embora tenham sido elaborados para observar as sociedades em transição na Europa, no final do século XIX: dominação racional ou burocrática; dominação carismática; e dominação patriarcal ou tradicional. Com esses “tipos ideais”, Weber escapa da tentação metafísica de ver o Estado como uma entidade uniforme. E, assim, complementa o estudo de Douglass North, que não faz essa distinção.

A dominação burocrática correspondia ao tipo de administração que estava se desenvolvendo nas economias capitalistas modernas tanto em grupos políticos como em empreendimentos econômicos e, até mesmo, em instituições religiosas. O funcionamento dessas instituições dependia da legitimidade das normas e do direito de mando dos que exerciam a autoridade.

Estavam se formando modernas burocracias de fria eficiência e organizações hierárquicas tinham seus funcionários⁵⁰ recrutados por sistemas técnicos que valorizavam a competência. Embora Weber admitisse a eficiência dessas organizações burocráticas, não deixava de reconhecer o perigo que elas representavam para a democracia, pois incentivavam o conformismo e impediam a iniciativa individual.

Era essa a razão que motivava Weber a defender com afinco a evolução do sistema de governo alemão para o regime parlamentar. As assembleias regionais e a federal permitiriam o aparecimento de líderes que contribuiriam para a mudança da sociedade alemã, ainda muito marcada por traços tradicionais, principalmente da herança dos latifundiários prussianos (*Junkers*).⁵¹

Héctor Luis Saint-Pierre, em seu livro sobre Max Weber⁵² – com o sugestivo subtítulo “Entre a Paixão e a Razão” – procura apresentar o paradoxo de Weber entre a ciência e a ação. No processo decisório burocrático, em todos os níveis, as decisões são tomadas com base em métodos científicos. Cada uma das decisões vai subindo os níveis hierárquicos até chegar ao vértice, quando Weber reconhece que a decisão deixa de ser puramente burocrática. Segundo Saint-Pierre, Weber considera que não se faz política só com a cabeça. Essas decisões se baseiam em valores, não podem se basear em critérios científicos, mas têm um valor ético na sua própria realização. E assim complementa:

[...]os funcionários que tratam dos meios de execução agem racionalmente orientados a fins, ao passo que o vértice, que é quem se ocupa da determinação dos fins da administração, age orientado a valores. Sendo ambos os elementos constitutivos da maquinaria política, esta será orientada normativamente pelas duas éticas, cobrindo todos os degraus decisórios da estrutura de forma com-

⁵⁰ Max Weber lista ao todo dez atributos necessários para os funcionários de organizações burocráticas. Saint-Pierre (2004) p. 121.

⁵¹ Aron (2003) p. 821.

⁵² SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **Max Weber: Entre a Paixão e a Razão**. 3ª ed. Campinas – SP: Editora da Unicamp, 2004.

plementar. E não consideramos que isso seja contraditório pois o próprio Weber declara que ambas as éticas são complementares.⁵³

A interpretação de Saint-Pierre é que a burocracia se move pela ética da responsabilidade, não se preocupando com a definição dos fins, mas somente com a efetividade de seus processos de atuação. Quem decide não pode, no entanto, usar essa mesma postura. Os dirigentes têm que se orientar pela lógica da convicção. Aí está o dilema de Weber, segundo Saint-Pierre:

Daí a preocupação de Weber por *quem* domina a maquinaria, pois esta posição pode estar ocupada por “deuses ou demônios”. Mas essa preocupação seria infundada se as decisões tomadas nesse cargo fossem também resolvidas de maneira técnica, isto é, se pudessem ser resolvidas “objetivamente”, de maneira “científica”, burocraticamente. Porém, como Weber diz: “A dominação burocrática tem em seu vértice inevitavelmente um elemento, quando menos, que não é puramente burocrático”.⁵⁴

Outra ilação feita por Saint-Pierre é a admissão de que a liderança carismática seria a personificação da “ética da convicção”, que desconhece as práticas racionais da burocracia. A racionalidade seria assim rompida para dar passagem à criatividade revolucionária do carisma.⁵⁵

Outra combinação que poderia ser feita com os tipos ideais de Weber seria uma liderança tradicional ocupar o vértice de uma organização burocrática, cujas conseqüências poderiam ser deletérias. Os processos racionais burocráticos seriam subvertidos por práticas de escolhas patrimonialistas. O recrutamento de funcionários também seria alterado, pois o critério de seleção deixaria de ser a competência e passaria a basear-se em práticas patrimonialistas onde o que importa são os vínculos com o dominador, com quem os funcionários precisam ter um pacto de fidelidade.⁵⁶

1.1.5 – O Estado desenvolvimentista

Peter Evans também rejeita, como Weber, a idéia do Estado onde ele, como um formulador de regras, restringe o funcionamento dos mercados. Embora não negue que os Estados possam restringir o funcionamento do mercado, Evans opta por uma visão mais abrangente de sua ação. Ou seja, instituições, como o Estado, devem ser vistas como constitutivas e não somente como reguladoras ou habilitadoras. Por terem um forte componente simbólico, podem inculcar valores, visões ou estabelecer Convenções do Crescimento, como aconteceu no Brasil.

Evans⁵⁷ cita que o principal expoente dessa visão do papel do Estado é Karl Polanyi, que aposta em sua participação mais ativa com a missão de criar novas instituições que facilitem o comércio e o investimento e, ao mesmo tempo, mobilizem recursos para propiciar o crescimento do produto, o aumento da produtividade e da eficiência.

Alexander Gerschenkron, um seguidor de Polanyi, acrescenta que a Alemanha e a Rússia, ainda no século XIX, fizeram um grande esforço para se industrializar. Sem capitalistas capazes de assumir o risco dos novos empreendimentos e sem instituições privadas em

⁵³ Saint-Pierre (2004) p. 126.

⁵⁴ Saint Pierre (2004) p. 125.

⁵⁵ Saint Pierre (2004) p. 10.

⁵⁶ Saint Pierre (2004) p. 117.

⁵⁷ Evans (2001) p. 2

condições para assumir esse mesmo risco, o Estado desses países teve que incorporar o risco do financiamento como banco de investimento, chegando, em alguns casos, a participar diretamente desses empreendimentos.

A situação dos países do Terceiro Mundo, da África, da América Latina e também da Ásia requer uma ação mais determinada ainda do Estado. Nesses países, as instituições privadas têm menor condição para atingir o nível de competitividade requerido pelas escalas de produção e pela tecnologia dos empreendimentos modernos. Na verdade, a distância entre os países do Terceiro Mundo e os desenvolvidos é maior ainda do que a distância que existia entre a Alemanha e a Rússia e os países mais desenvolvidos daquela época, como Inglaterra e França.

Hirschman⁵⁸ apresenta essa questão de uma outra maneira. Foge do lugar comum que considera a poupança interna como a única limitação que impede o processo de investimento em países subdesenvolvidos. Sua percepção é de que o processo é inverso, ou seja, a poupança é baixa porque o investimento é baixo. Em países desenvolvidos, o foco está na existência de poupança e nas oportunidades de investimento, enquanto que em países em desenvolvimento o que realmente existe é a dificuldade de conexão entre a poupança e as oportunidades de investimentos. Essa questão se relaciona com a importância da coordenação que pode ser exercida pelo Estado.

O seu entendimento poderia ser interpretado como sendo o desenvolvimento que propicia o investimento e não o contrário. Segundo Evans,⁵⁹ Hirschman mostra que caberia ao Estado inventar um ambiente favorável aos empreendedores para que o desenvolvimento possa vir a florescer. O Estado tem que assumir uma parceria com os grupos privados para que os investimentos ocorram.

Embora a importância do Estado seja admitida como uma pré-condição para o desenvolvimento de países do Terceiro Mundo, não há uma certeza de que se possa criar uma máquina administrativa que se expanda e se fortaleça. O cenário de dissolução e decadência é também bastante provável. Essa abordagem, portanto, inverte a maneira como o problema hoje é apresentado, de que o empecilho para o desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo seria o excesso de burocracia. Evans afirma que é a insuficiência de participação do Estado que prejudica o desenvolvimento.⁶⁰

Esse é o tipo de visão que pretendo usar para explicar a “Convenção do Crescimento” de Castro que norteou a política econômica de 1930 a 1980 no Brasil.

1.2 - A Convenção do Crescimento

Em seu artigo sobre a Convenção do Crescimento, Castro acredita que o comprometimento imediato do governo brasileiro com o processo de desenvolvimento econômico, logo após a crise de 1930, gerou nos principais agentes econômicos a confiança necessária para acreditar que as condições econômicas iriam perdurar. Esse é o conceito que está por detrás da Convenção do Crescimento. E é essa sua originalidade também, a percepção de que foi o ambiente favorável ao crescimento que permitiu o crescimento espetacular do Brasil de 1930 a 1978. Sempre que o imaginário dos empreendedores se conectar com a idéia de crescimen-

⁵⁸ Hirschman (1970), p. 35-40.

⁵⁹ Evans (2004) p. 61.

⁶⁰ Evans (2004) p. 71.

to, como aconteceu no Brasil, fica difícil alterá-la, pois, como dizia Keynes “a sabedoria universal indica ser melhor para a reputação fracassar junto do mercado do que vencer contra ele”⁶¹.

Mesmo antes da fundação do BNDE, quando essa Convenção se fortalece mais ainda, o Estado brasileiro já vinha se modernizando e o País crescia acentuadamente. Na década de 30, o Estado teve que agir para evitar um problema social de maiores proporções.

Além de políticas econômicas anticíclicas, houve a criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, do Conselho Federal de Comércio Exterior – CFCE⁶² e do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Dotava-se, assim, o Estado brasileiro com instrumentos de pesquisa estatística, desenvolvimento de recursos humanos e planejamento. Embora o processo de industrialização brasileiro já houvesse se iniciado com certo vigor, não se estranhava que o planejamento brasileiro começasse a ser elaborado por uma instituição ainda voltada para as exportações, como era a Comissão de Fomento à Exportação.

Na década de 40, outros passos são dados no sentido de modernizar a economia do País com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Companhia Vale do Rio Doce,⁶³ duas empresas que foram criadas para dar um passo adiante na industrialização.

Em 1946, com a redemocratização e a posse do Presidente Eurico Gaspar Dutra, acreditava-se que o Estado herdado da ditadura de Getúlio Vargas perderia força com a subida ao poder de pessoas com um perfil mais liberal,⁶⁴ favoráveis aos princípios de Bretton Woods.

Essa esperança liberal foi definitivamente afastada com a substituição do ministro da Fazenda Pedro Luiz Correa e Castro por Manoel Guilherme da Silveira Filho, em julho de 1949. No mesmo ano de sua posse, Silveira Filho faz a seguinte declaração a favor do crescimento:

Aos ortodoxos se afigurará talvez que Vossa Excelência deveria ter evitado as emissões de papel moeda, mas eu asseguro a Vossa Excelência que essas emissões financiaram muitos investimentos indispensáveis ao desenvolvimento econômico do país [...] Não poderia Vossa Excelência conter o ímpeto de crescimento do país para se enquadrar em postulados financeiros.⁶⁵

No período 1946 a 1950, com base nessa filosofia, o Governo Dutra, em vez de estabilizar a economia, cresceu em média 7,6% ao ano, um crescimento bem superior ao do primeiro Governo Vargas, que foi em torno de 4% ao ano.⁶⁶

⁶¹ Keynes (1982) p. 130.

⁶² A CFCE foi criada em junho de 1934 com a finalidade de centralizar a política de comércio exterior do país, de forma a racionalizá-la e expandi-la. Cumpriu, também, funções de planejamento econômico. O IBGE foi criado em 1934 e instalada em 1936, enquanto o Dasp foi criado em julho de 1938, diretamente subordinado à Presidência da República, com o objetivo de aprofundar a reforma administrativa destinada a organizar e a racionalizar o serviço público no país. *Sites* do CPDOC e da FGV, consultados em 7 de setembro.

⁶³ A CSN e a Vale foram criadas como empresas de economia mista, de acordo com o projeto nacionalista do Presidente Vargas: a CSN, em 1941 e a Vale, em 1942. Apesar dessa orientação nacionalista, esses projetos contaram com apoio de governos estrangeiros: o da CSN, com o governo americano e o da Vale, com os governos britânico e americano. O governo britânico, inclusive, autorizou a incorporação do patrimônio da Itabira Iron Ore Company, que já havia manifestado desejo de explorar as minas de Itabira. *Site* do CPDOC, consultado em 7 de setembro.

⁶⁴ O primeiro Ministro da Fazenda de Dutra, Gastão Vidigal, estava comprometido com a política liberal que se pretendia implantar no país. Essa expectativa começou a se dissipar logo no final do primeiro ano de governo, em dezembro de 1946, com a posse do novo Ministro da Fazenda, Correa e Castro.

⁶⁵ Como consequência dessa mudança de postura do Governo Dutra, foram gerados elevados déficits orçamentários nos dois últimos anos de seu governo. Abreu (1990) p. 121.

⁶⁶ Os valores do crescimento do produto foram calculados com base na série “taxa de variação do produto interno bruto” apresentada por Abreu (1990). Durante o período Vargas constatamos dois crescimentos negativos de

O Presidente Getúlio Vargas recebe, portanto, em 1950, esta herança de seu antecessor: recrudescimento do processo inflacionário e desequilíbrio orçamentário. Havia, no entanto, boas perspectivas para os preços do café, principal item das exportações brasileiras, e o governo americano acenava com possibilidades de apoio financeiro para uma recuperação econômica. Próximo ao final do Governo Dutra, em dezembro de 1950, foi criada a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos – CMBEU, com o objetivo de implementar projetos, principalmente de infra-estrutura, que se encontrava depauperada pela escassez de investimento durante a década de 40.

No início de seu segundo governo, Vargas convida o economista Rômulo de Almeida⁶⁷ – considerado por Ricardo Bielschowsky uma das principais lideranças dos economistas da linha desenvolvimentista nacionalista – para montar sua assessoria econômica. Sua principal incumbência foi a criação de uma empresa para explorar petróleo no país, a futura Petrobras.⁶⁸

A Comissão Brasil-Estados Unidos formou-se em julho de 1951 sob a direção de Ari Torres,⁶⁹ primeiro presidente do BNDE. Participaram também dessa Comissão outros futuros presidentes do BNDE: Glycon de Paiva, Lucas Lopes e Roberto de Oliveira Campos, considerados por Bielschowsky como desenvolvimentistas não-nacionalistas.

Essa comissão encerra seu trabalho em 1953, mas antes, em 20 de junho de 1952, o BNDE é fundado. Essa instituição, um banco nacional de desenvolvimento econômico⁷⁰ é a organização que vai participar com ênfase do novo ciclo do desenvolvimento. Após a sua criação, o crescimento econômico médio do Brasil passa de 4,8% para 7,3% ao ano.

Durante o período que se inicia em 1930 e vai até 1978, a sociedade brasileira adotou uma convenção a favor do crescimento, com uma forte atuação do Estado, que resultou em um crescimento médio de 6,2% ao ano. Nesse período, o produto da economia brasileira multiplicou por 20. Na tabela a seguir apresento o crescimento durante o período de 1930 a 1978, discriminando cada período presidencial.

2,1% e 3,3%, logo depois da crise de 1929, e dois crescimentos negativos durante a Segunda Guerra, de 1,0%, em 1940 e 2,7%, em 1942.

⁶⁷ Rômulo de Almeida chefiou por indicação de Roberto Simonsen, principal líder empresarial desenvolvimentista, o departamento econômico da Confederação Nacional da Indústria, reduto do setor privado desenvolvimentista. Bielschowsky (2000) p. 77-81.

⁶⁸ A Petrobras acabou sendo criada em outubro de 1953 para atuar em nome da União no setor do petróleo. *Site da Petrobras*, consultado em 9 de setembro.

⁶⁹ Logo a seguir, uma comissão integrada por Edmundo de Macedo Soares, Guilherme Guinle e Ari Torres foi aos Estados Unidos para negociar um financiamento junto ao Eximbank e obteve um empréstimo de US\$ 20 milhões para a CSN

⁷⁰ Segundo Rangel, o BNDE foi um dos 17 bancos de desenvolvimento criados no mundo na década de 50, Rangel (1982) p.2.

Tabela 1: Crescimento do Brasil no Período da Convenção do Crescimento

Presidente	Δm (%)	Presidente	Δm (%)
Vargas (primeiro)	4,0	Jânio/Jango	5,2
Dutra	7,6	Castello	4,2
Vargas (segundo)	6,7	Costa e Silva/Médici	10,1
Juscelino	8,1	Geisel	6,7

Fonte: Abreu (1990) p. 398-408.

A seguir, em mais quatro capítulos, vou discutir como a Convenção do Crescimento influenciou o BNDE e como o Banco também exerceu influência sobre ela.

O que as vitórias têm de mau é que não são definitivas.
O que as derrotas têm de bom é que também não são definitivas.

José Saramago

CAPÍTULO II – 1964, UMA AMEAÇA À CONVENÇÃO DO CRESCIMENTO?

Como foi dito na introdução, o relato histórico dessa dissertação sobre o BNDE não se inicia no ano da sua fundação, em 1952. Os primeiros anos de existência do BNDE serão analisados no terceiro capítulo, junto com o Plano de Metas. Este segundo capítulo abordará um momento específico em que a Convenção do Crescimento esteve ameaçada, pelo menos aparentemente, após o golpe militar de 1964.

No início do capítulo, discuto o imaginário do pessoal do Banco e sua preocupação com a interrupção do processo de crescimento do País. Paralelamente, abordo as ações do movimento militar brasileiro⁷¹ cujas políticas econômicas se diferenciaram das empregadas pelas ditaduras chilena e argentina

Relato dois programas importantes que eram tema de discussão naquele momento: energia elétrica e desenvolvimento científico-tecnológico. Não haverá uma preocupação de circunscrever os fatos descritos ao momento do golpe militar, ou seja, abril de 1964. Pelo contrário, para apresentar o Programa de Energia voltarei à década de 50 quando vários projetos de energia foram listados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e me estenderei até o final da década de 80, quando o BNDE executou um programa de privatização. O programa de desenvolvimento tecnológico será analisado desde 1958, ano da criação da Cota de Educação e Treinamento Técnico, até 1982, quando Pelúcio, entrevistado pelo “Projeto Memória”, faz uma crítica sobre a ação do BNDE na década de 70.

Apesar de o programa de privatização do Governo Sarney e o depoimento de Pelúcio sobre o Funtec terem ocorrido fora do período em estudo, optei por citá-los, pois suas análises possibilitam uma melhor percepção da criatividade e da capacidade crítica dos fundadores do BNDE.

Por que associar esses programas com o golpe de 64? Primeiro, porque foram dois dos principais programas da história do BNDE. Enquanto a proposta do programa de desenvolvimento tecnológico, elaborada por Pelúcio, havia sido concluída um mês antes do golpe militar, o programa de energia elétrica era criticado por muitos que apoiaram o golpe militar pela excessiva estatização da economia. Ao discuti-los, pode-se tentar inferir se houve ou não ameaça ao processo de desenvolvimento.

Os dois economistas do BNDE que escolhi para relatar os programas, Rangel e Pelúcio, eram considerados pelos próprios colegas como dois dos maiores destaques do quadro de técnicos do BNDE. Apesar do reconhecimento intelectual e profissional, pelos próprios colegas, ambos foram convocados para responder a Inquérito Policial Militar – IPM, acusados de comunistas.

⁷¹ José Serra reconhece que a experiência brasileira foi muito menos ortodoxa que as experiências chilena, a partir de 1973, e da Argentina, a partir de 1976, com diferenças muito relevantes. Serra (1986) p. 86-87.

2.1 - O Golpe Militar de 1964 e o Imaginário no BNDE

O golpe militar ocorre em um momento de forte turbulência política e de descontrole na área econômica. A inflação atingira 72,8% em 1963, e a amortização da dívida externa estava sobre risco, pela queda no saldo comercial. Para administrá-la, foram designados, pelo Presidente Castello Branco, dois executivos com larga experiência no setor público: Roberto de Oliveira Campos para o Ministério de Planejamento, que fora recriado,⁷² e Octavio Gouvêa de Bulhões, para o Ministério da Fazenda.

O ministro do Planejamento já desempenhara um papel importante na direção do Banco em duas ocasiões na década de 50. Depois de participar da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos,⁷³ cujo relatório final propusera a criação do BNDE, foi nomeado, pelo Presidente Vargas, diretor-econômico do Banco, juntamente com seus colegas da Comissão Glycon de Paiva, nomeado diretor técnico, e Ary Frederico Torres, primeiro presidente do BNDE.

Demitiu-se, no entanto, da diretoria em 1953, incompatibilizado com José Soares Maciel Filho, empresário e homem de confiança do Presidente Vargas, que ocupava o importante cargo de diretor-superintendente.⁷⁴ Sobre ele, Campos dá este testemunho,⁷⁵ que parece ter sido um dos principais motivos que o levaram a pedir demissão: “Maciel insistia no ponto de vista que o BNDE não devia ser apenas um instrumento de desenvolvimento econômico, senão também que um instrumento de afirmação política do governo de Vargas.”

Em 1954, após a posse de Eugênio Gudín⁷⁶ no Ministério da Fazenda, retorna ao BNDE, agora como diretor-superintendente, acompanhado de seu colega Glycon de Paiva, nomeado presidente. Esse retorno ao BNDE demonstra que Roberto Campos conseguia dialogar com a ala desenvolvimentista, inclusive com a nacionalista, e também com a ala conservadora, cujo grande expoente era justamente Eugênio Gudín. Tanto é que, após a eleição de Juscelino Kubitschek, permanece como diretor-superintendente, embora Glycon de Paiva tenha deixado a presidência, substituído por Lucas Lopes. Lucas Lopes, depois de participar da CMBEU, exercera a presidência da Cemig,⁷⁷ nomeado por Juscelino, quando governador de Minas Gerais. Antes da posse de Juscelino como presidente, exercia o cargo de ministro da Viação e Obras Públicas.⁷⁸

⁷² Jango criou o Ministério do Planejamento logo após a aprovação do regime presidencialista, em janeiro de 1963. O primeiro ocupante do cargo foi Celso Furtado que concebeu o Plano Trienal, que não obteve sucesso. Com o afastamento de Celso Furtado, o Ministério foi extinto em agosto do mesmo ano.

⁷³ A CMBEU foi instalada em julho de 1951, pelo Ministro da Fazenda, Horácio Lafer. Para sua chefia foi designado Ary Frederico Torres, ex-diretor do Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo que, posteriormente, seria nomeado o primeiro presidente do BNDE. Três outros futuros presidentes do BNDE participaram também da CMBEU: Glycon de Paiva, nomeado pelo Presidente Café Filho em março de 1955; Lucas Lopes, nomeado, em 1956, pelo Presidente Juscelino, e o próprio Roberto Campos, que sucedeu Lucas Lopes, nomeado Ministro da Fazenda, em 1958. As indicações dos membros americanos da Comissão foram efetuadas pela direção do Banco Mundial. Campos (2001) v. 1, p. 159.

⁷⁴ Maciel Filho participou da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos, antes de ser designado diretor-superintendente, cargo importante na estrutura administrativa do BNDE, que lhe dava amplos poderes para decidir sobre as questões internas desta organização.

⁷⁵ V. Campos (2001) v. 1, p. 207.

⁷⁶ Gudín é considerado, por Bielschowsky, o mais importante economista conservador do período estudado por ele, que vai de 1930 a 1964. Bielschowsky (2000), p. 40.

⁷⁷ A Companhia Energética de Minas Gerais – Cemig foi fundada por Juscelino Kubitschek, governador de Minas, em março de 1952.

⁷⁸ Em agosto de 1954, Lucas Lopes foi nomeado, por indicação de Juscelino, Ministro de Viação e Obras Públicas do governo de Café Filho. Demitiu-se do cargo em janeiro de 1955, quando Café Filho apoiou movimento

Embora o prestígio político de Lucas Lopes com Juscelino Kubitschek tenha facilitado imensamente a ação do BNDE, Roberto Campos é reconhecido como o principal formulador e executor do Plano de Metas.⁷⁹ Ricardo Bielschowsky o considera, por causa disso, o principal executivo do desenvolvimento econômico brasileiro⁸⁰ na década de 50.

Quando Lucas Lopes assume o Ministério da Fazenda, em janeiro de 1958, Campos é nomeado presidente do BNDE. Juntos, começam a elaborar o Plano de Estabilização Monetária – PEM, apresentado ao Congresso em outubro de 1958, mas o rompimento do Brasil com o Fundo Monetário Internacional – FMI, em junho do ano seguinte, inviabiliza a sua execução.

O Plano de Estabilização teve a oposição dos setores nacionalistas, que já haviam contestado o acordo de exploração petrolífero, assinado em março de 1958, entre o Brasil e a Bolívia. Este acordo, conhecido como a Ata de Roboré,⁸¹ teve como principal negociador brasileiro o presidente do BNDE Roberto Campos.⁸²

Esses dois eventos foram as principais causas da substituição de Lucas Lopes por Sebastião Paes de Almeida, em junho de 1959, e a de Roberto Campos, logo no mês seguinte, por Lúcio Meira, que vinha exercendo, até aquele momento, o cargo de ministro de Viação e Obras Públicas.⁸³

Essa dificuldade que Lucas Lopes e Roberto Campos tiveram para implementar o programa de estabilização confirma o vigor da Convenção do Crescimento. Dois outros acontecimentos já haviam demonstrado a força dessa Convenção. O primeiro, já mencionado na introdução dessa dissertação, ocorreu durante o Governo Dutra, que assumira com a idéia de estabilizar a economia. A comprovação das pressões pelo crescimento contra a hipótese de se estabilizar a economia se materializa em 1949, com a posse, no Ministério da Fazenda, de Manoel Guilherme da Silveira Filho, com um discurso, favorável ao crescimento.

Vem do Governo Café Filho o segundo exemplo. Eugênio Gudín, ministro da Fazenda, não conseguiu implantar uma política mais austera na economia, embora fizesse parte de um governo apoiado por forças contrárias à política de Vargas. Nomeado em agosto de 1954,

contra a candidatura presidencial de Juscelino Foi nomeado novamente para esse cargo em novembro de 1955, após o “Movimento de 11 de Novembro”, comandado pelo General Lott, que objetivava garantir a posse de Juscelino, eleito presidente em outubro de 1955. Permaneceu nesse cargo até ser nomeado presidente do BNDE em fevereiro de 1956.

⁷⁹ O Plano de Metas definiu a política econômica do governo de Juscelino. Eram 30 metas para estes 5 setores: energia, transportes, agropecuária, indústria de base e educação.

⁸⁰ Bielschowsky (2000), p. 109.

⁸¹ Em 1938, o Brasil havia assinado com a Bolívia o Acordo de Roboré que permitiria que empresas brasileiras, associadas a empresas bolivianas, explorassem uma área de concessão de petróleo da Bolívia. Em 1958, como nada havia sido explorado ainda, novas negociações foram realizadas e o Brasil reteve apenas 40% da área original, com a vantagem de que não haveria mais a condição de associação entre empresas brasileiras e bolivianas. Coube ao BNDE, nessa época presidido por Campos, operacionalizar a licitação para selecionar as empresas nacionais que prospectariam o solo boliviano. O impasse político aconteceu pela interpretação de que entre as empresas brasileiras poderiam estar as multinacionais já instaladas no Brasil, mas que não prospectavam no país por causa da aprovação recente do monopólio estatal para prospecção petrolífera.

⁸² Com a decisão do FMI de exigir uma intensificação das medidas de estabilização, generalizou-se no País uma reação contra essa instituição, o que levou a União Nacional dos Estudantes – UNE a promover marchas de protestos. Em uma delas foi realizado o enterro simbólico do embaixador Roberto Campos, chamado, nesta época, pejorativamente de “Bob Fields”. Abreu (2001) v.1, p. 1028.

⁸³ A decisão de nomear um Ministro de Estado para presidir o BNDE, ocorrida recentemente no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando o Ministro do Planejamento, Guido Mantega, substituiu Carlos Lessa, foi uma prática utilizada duas vezes por Juscelino. Ele nomeou como primeiro presidente do BNDE – antes, portanto, de Lúcio Meira – Lucas Lopes, que também exercia o cargo de Ministro de Viação e Obras Públicas, no momento de sua designação.

logo após a morte do Presidente Getúlio Vargas, deixa o ministério em abril de 1955, ainda no curto governo de Café Filho.⁸⁴

Antes de discutir o início do primeiro governo militar, quando Campos assumiu o Ministério do Planejamento, convém visitar o curioso momento em que o Presidente Jânio Quadros renuncia, e o Vice-Presidente João Goulart, depois de uma longa negociação, assume a presidência, em um regime parlamentarista. Antes da renúncia do Presidente Jânio Quadros, em junho de 1961, Campos fora comunicado por Afonso Arinos de Mello Franco, ministro das Relações Exteriores, que o presidente o indicara para embaixador em Washington.

Para sua surpresa, após a renúncia de Jânio, em agosto, sua nomeação é mantida por San Tiago Dantas, ministro das Relações Exteriores do primeiro gabinete parlamentarista, organizado pelo Primeiro-Ministro Tancredo de Almeida Neves. Campos assume, assim, a importante Embaixada do Brasil em Washington⁸⁵. Em 1963, demite-se do cargo após o FMI declarar que o Governo Goulart falhara na implantação das medidas necessárias a um programa de estabilização.⁸⁶

É esse o Roberto Campos que assume o Ministério do Planejamento, recriado pelo Governo Castelo Branco, após sua curta duração no governo de João Goulart. Em 1964, sua predileção pelo capital estrangeiro para contribuir com o desenvolvimento nacional era mais explícita do que na década de 50. Sua obsessão pela estabilização da economia havia aumentado e era uma de suas principais missões. O Governo Dutra fracassara nesse aspecto, Gudin não conseguira, assim como Celso Furtado junto com San Tiago Dantas. O próprio Campos passara por um dissabor ao lado de Lucas Lopes, em 1958, ao deixarem o governo após o fracasso do Plano de Estabilização Econômica. Considerava-se injustiçado por sua demissão da presidência do BNDE.⁸⁷

Duas de suas decisões iniciais preocuparam os técnicos do BNDE. A primeira foi a indicação de Garrido Torres para presidir o Banco. Economista liberal, Garrido foi, durante o governo de Juscelino, por 14 meses, até julho de 1959,⁸⁸ diretor-superintendente da Superintendência de Moeda e Crédito – Sumoc.⁸⁹ Na Sumoc, predominava a orientação intelectual de

⁸⁴ Gudin tentou implantar duras medidas de estabilização, mas os cafeicultores articularam sua queda do ministério por causa de sua política de confisco cambial. Seu substituto José Maria Whitaker, Ministro de Vargas no governo provisório de 1930, assume aumentando o crédito, dando a impressão que acabaria com a fase de contenção. Compromete-se a sepultar mais de duas décadas de controle cambial para contentar os agricultores e chama, para realizar essa tarefa, Roberto Campos, que fora, por ele, mantido como diretor-superintendente do BNDE.

⁸⁵ Segundo Campos, Tancredo não só referendou o convite de San Tiago Dantas como encomendou-lhe um esboço de plano de governo dado a sua experiência adquirida na elaboração e execução do Plano de Metas.

⁸⁶ Esse plano foi elaborado por San Tiago Dantas, Ministro da Fazenda, e Celso Furtado, Ministro do Planejamento. Apesar de Furtado ser um dos principais economistas ligados às teses cepalinas, o plano se tratava de um programa de estabilização. Em junho de 1963, Goulart promove uma reforma ministerial ao nomear Carvalho Pinto para o lugar de San Tiago Dantas e extinguir o Ministério do Planejamento, recém-criado. O fracasso do Plano Trienal pode ser acrescido aos planos de estabilização que derrubaram ministros que confrontaram a Convenção do Crescimento. Abreu (1990) p. 206-210.

⁸⁷ Segundo Campos, Juscelino precisara trazer de volta ao Brasil, para articular sua sucessão, uma das principais lideranças de seu partido (PSD – Partido Social Democrático), o almirante Amaral Peixoto, que exercia o cargo de Embaixador do Brasil em Washington. Como Amaral Peixoto manifestara sua preferência pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, a nomeação de Lucio Meira para presidir o BNDE resolveu dois problemas. Também afastou Campos por este estar muito desgastado com a corrente nacionalista que começara a influenciar com mais vigor a estratégia política de Juscelino. Campos (2001) v.1, p. 377.

⁸⁸ Garrido exerceu o cargo de diretor-superintendente entre julho de 1958 e agosto de 1959, saindo praticamente no mesmo momento da demissão de Lucas Lopes do Ministério da Fazenda, em junho de 1958. *Site* do CPDOC, consultado em 15/09/2006.

⁸⁹ A Sumoc foi criada em 1945, por sugestão de Octávio Gouvêa de Bulhões, com a finalidade de exercer o controle monetário e preparar a organização de um Banco Central. Antes da criação do Banco Central do Brasil, que

Octávio Gouvêa de Bulhões,⁹⁰ outro importante componente da corrente liberal, que futuramente seria nomeado, por Castello Branco, para o Ministério da Fazenda.

Ao ser perguntado, em 1982, sobre qual o momento em que se lutou mais pela sobrevivência do Banco, Juvenal Osório Gomes,⁹¹ com a autoridade de ter sido um dos principais líderes do BNDE desde o seu retorno de Londres,⁹² em 1953, onde realizou um curso de economia na London School, dá o seguinte depoimento:

Em 64, 65, o perigo foi maior. Porque além da necessidade de contenção para combater a inflação que estava nos 100%, ainda havia a idéia de que os bancos de investimentos é que deviam fazer o papel do BNDE. Esses bancos de investimento estavam sendo criados e estimulados naquela época, e eu tenho a impressão de que quem salvou o BNDE foi o Garrido Torres.

Ricardo Rebouças, sempre muito apaixonado,⁹³ relembra que havia uma pressão para que o BNDE abandonasse gradativamente os programas para as indústrias de base e canalizasse seu apoio para as pequenas e médias empresas. Embora os técnicos do Banco concordassem que a industrialização brasileira já havia avançado bastante com o Plano de Metas, acreditavam que novos setores como cimento, papel e celulose e petroquímica, cujos projetos estavam sendo apresentados ao Banco, precisariam de financiamentos de longo prazo. Admitiam também que as siderúrgicas iriam, tão logo o país voltasse a crescer, solicitar recursos vultosos para seus programas de expansão.

Quem assegura que o governo do Marechal Castello Branco não pretendia acabar com o BNDE é o Ministro João Paulo dos Reis Velloso.⁹⁴ Garrido seria incoerente se o convidasse para assumir a chefia do departamento econômico do BNDE, pensando em acabar com o Banco. Velloso acabara de retornar ao Brasil, dispensando uma bolsa de estudos de doutorado oferecida pela Universidade de Yale.

Ainda em seu depoimento, Ricardo Rebouças acrescenta que Garrido Torres não aceitara a determinação de paralisar alguns programas e, embora fosse favorável ao apoio às pequenas e médias empresas, fora incisivo com o Ministro Roberto Campos ao afirmar.⁹⁵ “Eu não aceito ser o cozeiro do BNDE.”

Outra preocupação dos técnicos do BNDE foi a criação do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – Epea, em setembro de 1964, cujo objetivo era o de realizar pesquisa econômica e de planejamento para o país. Para exercer sua presidência, Campos convidou Reis Velloso, que, devido a esse convite, não aceitara a proposta de Garrido Torres para assumir o departamento econômico do BNDE.

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

veio a ocorrer em dezembro de 1964, o papel da autoridade monetária era desempenhado pela Sumoc, pelo Banco do Brasil e pelo Tesouro Nacional.

⁹⁰ Maria da Conceição Tavares relembra que havia uma disputa entre duas agências centrais dentro do Estado brasileiro: o BNDE com sua ideologia desenvolvimentista, que sofrera muita influência da Cepal e do grupo de Roberto Campos; e a Sumoc com sua ideologia liberal conservadora, suportada, no Rio de Janeiro então Capital Federal, pela Fundação Getúlio Vargas – FGV. Tavares (1982), p. 1.

⁹¹ Com aprovação quase unânime dos técnicos do Banco, Juvenal Osório Gomes foi homenageado pela diretoria do BNDES, que batizou, com seu nome, o edifício de serviço do BNDES – EDSERJ, situado no Rio de Janeiro.

⁹² Segundo Juvenal, quando ele se graduou, Gudín “ordenou-lhe” que conseguisse uma bolsa de estudo para um curso de aperfeiçoamento na London School of Economics. Nessa renomada escola de economia, passou 18 meses. Durante esse período, realizou um estágio de verão no Instituto Molière, em Paris. Gomes (1982) p. 2.

⁹³ A referência a essa crise aparece no depoimento de Ricardo Rebouças ao “Projeto Memória”, Rebouças (1982) p. 19 e 20. No depoimento, é o próprio Ricardo quem menciona a paixão com que se entregava nos trabalhos do Banco. Rebouças (1982) p. 10-11 e 42.

⁹⁴ Reis Velloso (2006) p. 16.

⁹⁵ Rebouças (1982) p. 20.

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. A respeito dessa questão Conceição Tavares⁹⁶ faz a seguinte afirmação sobre o comportamento do Ministro Roberto Campos:

[...] o Campos não protegeu o Banco em nada, e achava que o Banco não tinha muita importância. O Campos montou o Ministério do Planejamento e esvaziou de certa forma o papel de planejador e de formador de opinião.

Apesar do receio demonstrado pelo pessoal do BNDE, essa decisão de equipar o Ministério do Planejamento com uma instituição que realizasse pesquisas e elaborasse o planejamento do governo fazia sentido. O aperfeiçoamento do sistema financeiro também era uma consequência natural do sucesso do processo de industrialização da economia brasileira. Sem um aparato bancário, as empresas nacionais não conseguiriam realizar seu potencial de crescimento. E esse também é o parecer de Ignácio Rangel como será visto no item a seguir quando trato dos investimentos em energia.

Roberto Campos, comprovando seu perfil de planejador,⁹⁷ para evitar as pressões políticas, divulga o Plano de Ação Econômica do Governo – Paeg, elaborado pelo Epea, dirigido por João Paulo dos Reis Velloso, com a assessoria de Mário Henrique Simonsen (ambos futuros ministros, um do Planejamento e o outro da Fazenda, durante o governo do Presidente Ernesto Geisel, a partir de 1974). Embora se pretendesse diminuir, gradativamente, a inflação, não se descartam os objetivos de crescimento da economia.

- Acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico interrompido no biênio 1962-1963.
- Conter, progressivamente, o processo inflacionário, durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio de preços a partir de 1966.
- Atenuar os desníveis econômicos, setoriais e regionais, assim como as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante melhorias das condições de vida.
- Assegurar, pela política de investimento, oportunidades de emprego produtivo à mão de obra que continuamente afluía no mercado de trabalho;
- Corrigir a tendência de déficits descontrolados da balança de pagamentos que ameaçam a continuidade do processo de desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade de importar.

Roberto Campos, em suas memórias,⁹⁸ cita os cinco objetivos e, dentre eles, um, condicionante, que era a cura da inflação, para o qual deveria ser dada absoluta prioridade. Segundo ele, essa era uma posição “monetarista-ortodoxa” que diferenciava o seu programa dos programas formulados por “desenvolvimentistas”, que acreditavam ser possível debelar a inflação e acelerar o crescimento ao mesmo tempo.

Falta entender como os militares reagiram aos programas executados pelo BNDE e como se relacionaram com suas equipes técnicas. Exemplifico com dois dos mais importantes programas administrados pelo BNDES: energia elétrica e desenvolvimento tecnológico.

⁹⁶ Conceição (1982) p. 20.

⁹⁷ O Ministro Velloso, em seu depoimento, assegurou que o Ministro Campos acreditava mais no planejamento do que o próprio Ministro Velloso.

⁹⁸ Campos (2001) p. 610

2.2 - Os Investimentos em Energia Elétrica

Inicialmente havia uma certa predisposição do regime militar contra o projeto de desenvolvimento, expressa no diálogo de Ignácio Rangel com o coronel responsável por seu IPM. O coronel acusava o BNDE pela criação de uma orientação tendenciosa com a estatização da economia. Rangel, em um arroubo de intolerância, respondeu-lhe:⁹⁹ “O senhor agora é governo. Experimente fazer a siderurgia com a empresa privada e veja o que lhe acontece.”

Na entrevista, Rangel fala sobre as dificuldades que encontravam quando precisavam decidir a implantação de projetos:

Nós não sabíamos fazer isso. Mas era preciso fazer a siderurgia, era preciso fazer a energia elétrica. Então como nós íamos fazer a energia elétrica? A coisa mais parecida que nós tínhamos era a Eletrobrás¹⁰⁰ que nós criamos. [...] Eu fui o relator do Plano de Eletricidade ainda na Assessoria da Presidência da República. O que nós podíamos fazer era isso.

Rangel relembra, também, sua segunda provocação ao Coronel:

Agora, Coronel, o senhor é Governo. Faça. Faça, Vamos ver como é que o senhor vai fazer. Se o senhor acertar... Nada lhe impede fazer... (sic).

Genival de Almeida Santos, presidente em exercício do Banco na época do golpe, deu o seguinte depoimento sobre o IPM no BNDE:

[...] o que foi instaurado no BNDE, eu acho que teve uma grande virtude, ou ele teve uma grande lição, é que numa época em que se desacreditava em que pudesse haver homens sérios no governo, na época em que se acreditava que todas as instituições estavam corrompidas, foi possível se verificar que havia alguma coisa de sério nesse país, e que uma instituição como o BNDE de que não havia corrupção, que havia lisura, que havia decência, que havia espírito público, que havia [...] a mentalidade do serviço público, o que tem compromisso com o país, de maneira que nós recebemos os membros do IPM, Coronel-Presidente, seus auxiliares, até com muita satisfação, e o Banco foi aberto para toda sorte de investigação, a administração determinou a todos os escalões que abrissem todas as gavetas. E que atendessem todos os pedidos da comissão de inquérito, porque não havia o que esconder.¹⁰¹

Rangel, atingido pelo movimento militar, segundo depoimentos de colegas, não pôde mais exercer cargos executivos, embora, muitas vezes, tenha sido convidado, sempre informalmente, a colaborar na elaboração de propostas. A seguir apresento o relato sobre a criação das empresas públicas no país e, depois, a surpreendente proposta de Rangel para a privatização de novos projetos dos setores controlados por essas mesmas empresas públicas.

2.2.1 – As empresas públicas brasileiras

Embora Rangel tenha sido militante do Partido Comunista Brasileiro, ele pode ser mais bem definido como um economista comprometido com o desenvolvimento e, por isso, não privilegiava as empresas estatais. No caso da energia elétrica, cujo poder concedente do

⁹⁹ Rangel (1982) p. 11.

¹⁰⁰ A Eletrobrás, empresa de economia mista, foi fundada em 1962, embora a proposta de sua criação tenha sido encaminhada por mensagem do Presidente Getúlio Vargas, em 1954, junto com o Fundo Federal de Eletrificação para avaliação do Congresso Nacional. Henrique Carneiro Leão Teixeira Filho, engenheiro (segundo ele, mais economista do que engenheiro) do BNDE, afirma que a Eletrobrás só foi aprovada após haver sido retirada do projeto a obrigatoriedade da criação de uma subsidiária que fabricasse equipamentos elétricos, por pressão de produtores estrangeiros. Leão (1982) p. 8.

¹⁰¹ Santos (1982) p. 9.

serviço era o Estado, considerava uma contradição que empresas controladas pelo próprio Estado fossem as concessionárias.¹⁰²

Qual seria o motivo, então, para que os projetos do Plano de Metas tivessem sido realizados por empresas estatais? É o próprio Rangel quem explica o pragmatismo das equipes do BNDE. Segundo ele, as empresas que forneciam serviços de energia elétrica, antes da criação do Banco, em sua maioria, eram empresas estrangeiras. Gradualmente, houve um processo de nacionalização das equipes do projeto,¹⁰³ inclusive da gerencial.¹⁰⁴ A manutenção e o recondicionamento das máquinas também passaram a ser feitos no Brasil. Faltava apenas nacionalizar o fornecimento das máquinas, para que todo o ativo fosse nacionalizado.¹⁰⁵

Embora o capital não exigível ainda permanecesse em mãos estrangeiras, o Estado precisava injetar recursos subsidiados para manter esses projetos. Após a crise de 30, as fontes externas de financiamento se fecharam. Paulatinamente, o passivo dessas empresas também foi se nacionalizando.

Quais os motivos que impediam as empresas nacionais de assumirem esses projetos? Rangel novamente responde que seria a ausência de um sistema financeiro, que só se formou, justamente em 1964, com a reforma empreendida pelos ministros Campos e Bulhões.

Os projetos considerados prioritários no Plano de Metas teriam um efeito multiplicador sobre a economia e precisavam ser implantados com tecnologia mais moderna. Não havia grupos privados com porte para assumir o controle desses empreendimentos, concebidos com tecnologia mais moderna e, por isso, em escalas que propiciassem menores custos de operação.

Essa afirmação, válida para o setor petrolífero, passou também a valer para o setor siderúrgico, cujos projetos estavam sendo implantados por empresas privadas estrangeiras que vieram a ser controladas pelo próprio BNDE, pois os sócios estrangeiros não tiveram fôlego para acompanhar os desembolsos requeridos pelos projetos.

A solução, utilizada pelo BNDE para deslançar os projetos foi a criação de empresas de economia mista para executá-los.¹⁰⁶ Com essa solução, permanecia a contradição do Estado ser o poder concedente e o controlador das concessionárias. Thomas J. Trebat, em seu livro sobre empresas estatais no Brasil,¹⁰⁷ alude que essas empresas tinham participação privada minoritária em seu capital. Outro aspecto que lhes daria um caráter mais privado era o de ter um orçamento independente do Tesouro Nacional. E, finalmente, embora as empresas atuassem em monopólios naturais, seus executivos eram contratados por competência.

Trebat concorda em boa parte com os motivos que levaram o BNDE a utilizar a solução estatal para resolver os problemas do setor elétrico e de outros setores. Para ele, há seis hipóteses para o surgimento de empresas estatais em países em desenvolvimento.¹⁰⁸

- Hipótese de fraqueza financeira do setor privado.
- Hipótese de economia de escala
- Hipótese de externalidade econômica.

¹⁰² Rangel (1982) p. 15

¹⁰³ Inicialmente a Light teve que trazer estrangeiros inclusive para atuar como condutores de bonde.

¹⁰⁴ Em 1956, Antonio Galotti tornou-se o primeiro presidente brasileiro da empresa.

¹⁰⁵ Aliás esse objetivo – a produção, no país, de bens de capital – foi desde o início da ação do Banco uma de suas grandes prioridades e ganhará uma prioridade especial durante o II PND, a partir de 1974.

¹⁰⁶ Essa tinha sido a solução para a CSN e a Companhia Vale do Rio Doce, na década de 40.

¹⁰⁷ Trebat (1983) p. 42.

¹⁰⁸ Trebat (1983) p. 31-35.

- Hipótese do dinamismo dos executivos públicos.
- Hipótese de monopólio natural.
- Hipótese histórico-política.

Rangel destacara os três primeiros itens, mais ligados à economia. Estava convicto que o setor privado não tinha pujança econômica para realizar os investimentos requeridos, inclusive pelo tamanho dos empreendimentos. Era vital que esses investimentos fossem realizados para mobilizar os demais setores econômicos. Rangel, fiel à dinâmica macroeconômica, concordava com Trebat: com um mercado de capitais incipiente seria impossível que empresas privadas nacionais pudessem entrar nesses setores, tão necessitados de investimentos.

As duas hipóteses seguintes não mobilizavam Ignácio Rangel, pois o fato de o poder concedente ser também concessionário não lhe agradava muito. Uma regulação competente evitaria que o setor privado extraísse rendas extraordinárias de um monopólio natural. Em futuro próximo,¹⁰⁹ o crescimento do setor privado nacional apoiado pelo desenvolvimento do mercado de capitais, levaria o país a iniciar privatizações de projetos, assunto que será comentado a seguir.

2.2.2 - A surpreendente proposta de privatização

Maria do Rosário Rodrigues de Pizzo, economista e superintendente de Infra-estrutura do BNDES em 1987, lembra que Rangel, em 1979,¹¹⁰ já apontava para a privatização dos serviços públicos como a saída para a retomada do crescimento.

Sua explicação era macroeconômica e buscava equacionar, como sempre, a capacidade de investimento do País. O Estado brasileiro havia investido em setores de infra-estrutura como ferrovias e energia elétrica e, também, no setor industrial de base, como, por exemplo, no setor siderúrgico. Para realizar esses investimentos, que requeriam escalas compatíveis com as tecnologias mais atualizadas, foi necessário o endividamento do Tesouro.

A iniciativa privada se concentrara nos setores de bens de capital, insumos básicos e bens de consumo. Desses, os dois primeiros estavam com capacidade ociosa e dispensavam novos investimentos. Havia necessidade, portanto, que esses recursos ociosos fossem carreados para onde houvesse oportunidade e necessidade, também, de novos investimentos como o setor de infra-estrutura, cujo controle estava em poder de empresas estatais.

Estava implícito, no raciocínio de Rangel, que o Estado não conseguiria continuar se endividando da maneira como fizera, em função do elevado passivo existente e do aumento das taxas de juros. A solução macroeconômica para que o país pudesse crescer seria transferir o controle de novos projetos de infra-estrutura para o setor privado. É importante sublinhar que sua postulação destinava-se aos novos projetos e não mencionava a venda de ativos existentes. A paixão de Rangel era incentivar os novos empreendimentos dando dinamismo à economia.

Rangel enfatizava a necessidade de, com esses projetos de infra-estrutura, utilizarem a capacidade ociosa da indústria de bens de capital brasileira. Permitir a importação de equipa-

¹⁰⁹ O depoimento de Rangel, como os demais do “Projeto Memória”, data de 1982.

¹¹⁰ Rangel, em dezembro de 1978, proferiu uma palestra na Aula Magna do VI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia (Anpec), realizado em Gramado – RS, onde já tratava do tema sobre a participação do setor privado em serviços de concessão pública. Rangel (2005) p. 636-645.

mentos seria transferir para o exterior o efeito multiplicador destes projetos, cuja concepção poderia privilegiar equipamentos nacionais, sem que houvesse perda de eficiência.

O debate sobre esses assuntos ocorreu no Banco, principalmente a partir de 1987, quando Rosário assumiu a Superintendência. Embora sem remuneração, Rangel, que já se aposentara do BNDES, participava das reuniões semanais, às segundas-feiras, como consultor informal da área de infra-estrutura. Estimulava-se pelo prazer de procurar caminhos que alavancassem as oportunidades de investimento na economia brasileira.

Ainda no final da década de 80, os frutos dessa inquietação aparecem. Como o Banco havia sido proibido, por lei, de financiar empresas públicas, a Minerações Brasileiras Reunidas – MBR, maior cliente em transporte de produtos siderúrgicos da antiga Linha Centro da Rede Ferroviária, fechou financiamento com o Banco para investir na Ferrovia do Aço, empresa de propriedade da própria Refe Ferroviária. A MBR ficou, assim, responsável por um financiamento que se destinava a um projeto de uma empresa pública, que não poderia ser financiada pelo Banco. Ficou, também, responsável pela amortização da dívida, mas garantir-se com a Rede de ser ressarcida por meio de fretes futuros. Apesar de não haver ainda uma legislação específica para a participação do setor privado em concessões públicas, o BNDE viabilizava novos empreendimentos de infra-estrutura com recursos privados. No caso da MBR, a posse do empreendimento continuaria público, pois esta financiara apenas a conclusão do projeto. Com originalidade, conseguia-se colocar em prática a idéia de Rangel.

Segundo Rosário, Rangel só considerava necessária a privatização de setores estrangulados e com necessidade de investimentos. A privatização de setores como o siderúrgico ou petroquímico não teria nenhum sentido macroeconômico, representando apenas uma transferência de patrimônio.

Sua explicação para o processo era o seguinte: o Estado investira em infra-estrutura e alguns setores industriais, endividando-se para isso. A iniciativa privada, por sua vez, concentrara seus investimentos nos setores de insumos básicos e de bens de capital, que estavam com capacidade ociosa. Era necessário transferir essa poupança potencial privada para o setor de infra-estrutura, cujo controle era público. O setor público não podia mais se endividar, como fizera no passado, dado ao aumento da dívida pública e das taxas de juros.

Para Rangel, só havia sentido na privatização caso houvesse uma contribuição para o desenvolvimento. Neste caso o benefício seria triplo. Haveria investimento para resolver o problema da infra-estrutura; o setor privado teria novas oportunidades para realizar o seu potencial de crescimento; e, caso fossem modelados com engenhosidade os projetos, os equipamentos requeridos poderiam ser adquiridos na ociosa indústria de bens de capital brasileira.

2.3 - Funtec – Um Programa Inovador, Proposto por Pelúcio, em Março de 1964

O caso do programa de desenvolvimento tecnológico é completamente diferente do de energia elétrica. Sua primeira versão, lançada em agosto de 1958, fracassara completamente. Chamava-se Cota de Educação e Treinamento Técnico. Com a criação desse programa, todas as empresas financiadas pelo BNDE poderiam, se quisessem, receber um empréstimo adicional para a formação e aprimoramento do nível técnico de seus funcionários. O montante do financiamento poderia chegar a até 3% do montante concedido para financiar o projeto de investimento original.

O diagnóstico do BNDE apontava para a carência de pessoal técnico qualificado, o que sinalizava uma tecnologia nacional ainda incipiente. Caso não fossem criadas ações para

o progresso tecnológico e científico do país, a entrada do Brasil em setores de tecnologia mais sofisticada ficaria retardada.¹¹¹

A gama de gastos de investimento que as empresas poderiam realizar era amplo. Seus profissionais poderiam cursar desde o curso técnico até mestrado ou doutorado e a empresa tinha autorização para realizar parcerias com institutos de pesquisa e universidades. A principal falha do programa foi permitir que a decisão sobre as aplicações da cota ficasse a critério das empresas, o que levava à fragmentação dos gastos sem que um projeto fosse seguido. Para esse programa, não se exigia uma das principais novidades que o BNDE havia incorporado aos seus processos de trabalho: a elaboração e execução de um projeto com início, meio e fim para a concessão de financiamento.

Apesar do esforço para aperfeiçoamento do programa, sua avaliação, em 1963, apresentou resultados pífios. Embora quinze operações de financiamento houvessem sido contratadas, apenas três empresas solicitaram a liberação dos recursos e somente um dos três financiamentos foi totalmente liberado.

Nessa época, a diretoria do Banco encomendou ao seu departamento econômico uma proposta para um programa alternativo que pudesse apoiar efetivamente o desenvolvimento científico-tecnológico. Jayme Magrassi de Sá, chefe do departamento econômico, incumbiu desta tarefa seu assessor, que julgava ser o mais habilitado para executá-la. Na verdade, ele considerava José Pelúcio seu principal auxiliar.¹¹²

O resultado final do estudo encomendado foi um relatório de 34 páginas, no qual os motivos do fracasso do programa foram demonstrados, reforçando-se a idéia do BNDE em continuar buscando novas alternativas para apoiar o desenvolvimento científico-tecnológico. O relatório acentuava que a expansão do setor industrial estaria condicionada à qualificação da força de trabalho e ao fortalecimento da base científica e tecnológica no Brasil.

Esse relatório foi assinado em março de 1964, às vésperas do golpe militar. Pelúcio, como outros técnicos do Banco, foi convocado para depor no IPM instaurado no BNDE. Pelúcio¹¹³ era reconhecido como nacionalista e, dentro do Banco, era considerado esquerdista. Terminado os inquéritos, mesmo não havendo acusação contra qualquer das pessoas convocadas, pairava certa dúvida se o novo Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico seria ou não aprovado.

A diretoria do BNDE, no entanto, aprovou, em maio de 1964, o Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico – Funtec. Esse Fundo inovava o apoio ao desenvolvimento científico-tecnológico, destinando 40% dos recursos para cursos de pós-graduação e formação de Mestres e Doutores em Ciências nas seguintes especialidades: Física, Química, Engenharia Química, Engenharia Metalúrgica, Engenharia Mecânica e Engenharia Elétrica.

Eric J. Hobsbawm, ao falar sobre a “revolução social” ocorrida entre 1945 e 1990, constata, na Era dos Extremos,¹¹⁴ a importância da formação superior: “Quase tão dramático quanto o declínio do campesinato, e muito mais universal, foi o crescimento de ocupações que exigiam educação secundária e superior.”

O relatório¹¹⁵ do Banco de 1964 dá um destaque todo especial ao novo Fundo. A primeira operação¹¹⁶ foi contratada com o Instituto de Engenharia Química da Universidade do

¹¹¹ Oliveira & Cardoso (1978) p. 79e 80.

¹¹² Magrassi (2006) p. 34.

¹¹³ Ferrari (2001) p. 40

¹¹⁴ Hobsbawm (1995) p. 289.

¹¹⁵ Curiosamente o relatório do BNDE ainda chamava-se “Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico”, e o relatório de 1964 era sua 12ª exposição.

Brasil, hoje, UFRJ, no valor de R\$ 599,9 mil¹¹⁷. Quem dirigia o Curso de Pós-Graduação de Engenharia Química era Alberto Luiz Galvão Coimbra que, no futuro, fundaria a Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia – Coppe/UFRJ, hoje Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia.

Embora o recurso liberado pelo BNDE não fosse muito significativo em seu próprio orçamento (em média 3% do valor total), o apoio do Funtec era expressivo para os investimentos em ciência e tecnologia no Brasil, como afirma Ferrari:¹¹⁸

O orçamento da União para 1968 previa NCr\$ 8.155.000 (aproximadamente R\$ 23 milhões) para auxílios e bolsas do CNPq, enquanto que naquele mesmo ano a soma dos projetos chegava a NCr\$ 49.781.068, aproximadamente R\$ 140 milhões, ou seja, montante mais de seis vezes maior.

Um outro dado ilustrativo da importância do Funtec foi que, a partir de sua criação houve um aumento significativo na titulação de mestres nas universidades apoiadas pelo Fundo. Em 1961, foram concedidos por essas universidades apenas cinco títulos de mestres. No primeiro ano de atuação efetiva do Funtec, concederam-se 41 títulos e, em 1970, 203 mestres obtiveram seu título nessas universidades. Em 1970, portanto, formaram-se aproximadamente cinco vezes mais mestres do que em 1965. Com base nos dados compilados por Amílcar Ferrari,¹¹⁹ entre 1965, quando o Funtec começou a atuar, e 1970, houve um crescimento anual de aproximadamente 8% no número de mestres formados. Com a ida de Pelúcio para o Ministério de Planejamento, Ferrari assumiu, no início de 1970, a chefia do Núcleo de Programas Especiais do BNDE, onde o Funtec era administrado. Esse Núcleo foi transformado no Departamento de Cooperação Técnico-Científica – Detec,¹²⁰ em junho de 1971, quando o Banco tornou-se uma empresa pública.

No início da ação do Banco, houve um certo desconforto por parte de instituições que atuavam nesse setor há mais tempo. O Conselho Nacional de Pesquisas – CNPq, por exemplo, sentiu-se ameaçado pela disparidade de recursos que detinha em relação ao que o BNDE dispunha. Mas Pelúcio teve a habilidade para liderar o projeto dentro do Banco, sem constranger os demais parceiros. Facilitou a aproximação, apoio de R\$ 1.748,9 mil¹²¹ concedido ao Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada – o renomado Impa, subordinado ao CNPq. Uma outra medida que permitiu um melhor relacionamento entre os técnicos das duas instituições foi a decisão do Banco de condicionar a liberação dos recursos contratados ao reconhecimento do curso pelo CNPq.

Criou-se um trabalho conjunto de aferição dos projetos. Por exemplo, caso o CNPq condicionasse o reconhecimento do curso à contratação de doutores, o BNDE incluía recursos para pagamento de parte ou do total dos salários dos doutores. Tão logo as contratações fossem realizadas e o CNPq reconhecesse o curso, as liberações eram efetuadas.¹²²

Um projeto importante apoiado pelo Funtec foi o da Marinha Brasileira, que pretendia desenvolver computadores para substituir, no futuro, os computadores das modernas fragatas encomendadas a estaleiros ingleses. Seriam os seus primeiros navios com processamento de

¹¹⁶ (2001) p. 62.

¹¹⁷ Os valores em Real estão referenciados a 12/2000.

¹¹⁸ Ferrari (2001) p. 49.

¹¹⁹ Ferrari (2001) p. 55.

¹²⁰ Não foi possível apurar se o Detec foi criado em 1971, ou em 1973, quando houve a reforma da Booz Allen. O Funtec, pela proposta da Booz Allen, deveria ser administrado por uma divisão e não por um departamento, como efetivamente aconteceu. Antes de 1973, os departamentos assemelhavam-se mais às áreas criadas pela reforma da Booz Allen e as divisões assemelhavam-se às gerências propostas pela Booz Allen. BNDE (12/1972) p. 134-135.

¹²¹ Os valores em Real estão referenciados a 12/2000.

¹²² Ferrari (2001) p. 50.

dados e a Marinha não queria ficar na dependência tecnológica dos ingleses. Pretendiam, a curto prazo, ajustar a programação das máquinas inglesas às reais necessidades brasileiras.

Esse projeto foi apoiado pelo contrato Funtec-111, número que ficou famoso no meio científico e tecnológico. Foram designados para gerenciar o projeto, o engenheiro da área de computação da Petrobras, Ricardo Saur, indicado por Lima Netto (chefe do departamento de operações especiais do BNDE, e futuro diretor do Banco) e o capitão de corveta José Luiz Guaranys Rego, da Marinha.

O projeto foi desenvolvido pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC e pela Universidade de São Paulo – USP. Os dois coordenadores evitaram a criação de um instituto estatal para desenvolvê-lo. Selecionaram a melhor escola de *hardware*, a Escola Politécnica da USP, e de *software*, o Centro Técnico Científico da PUC. Segundo Saur, o projeto obteve êxito e o computador foi batizado com o nome de G-10, em homenagem ao comandante Guaranys que falecera precocemente. Com esse projeto, começava a política brasileira para a área de informática.

Foi esse projeto que incentivou os formuladores do II PND a colocar como um dos objetivos do Plano produzir no país a eletrônica digital. Previa a implantação de indústria brasileira de minicomputadores sob o controle do capital nacional; a fabricação de centrais eletrônicas de comutação e a de uma sólida indústria nacional de componentes eletrônicos sofisticados, como, por exemplo, os circuitos integrados.¹²³

Apesar do sucesso do programa, o Detec foi extinto em 1975, e os projetos Funtec foram disseminados pelas áreas operacionais do Banco. A partir de 1976, as aprovações começaram a diminuir em valores absolutos, chegando praticamente a zero em 1978.

Apresento, a seguir, o valor das aprovações de 1964 a 1978. Aproveito para fazer uma comparação do valor dos financiamentos concedidos com recursos do Funtec com o valor total dos financiamentos aprovados pela diretoria do Banco.

¹²³ II PND (1974) p. 31-32.

Tabela 2: Participação Percentual do Funtec no Orçamento do BNDE

R\$ milhões dez./2005							
Ano	Funtec	Total	%	Ano	Funtec	Total	%
1965	80	3.358	2,4	1972	92	9.687	0,9
1966	32	3.718	0,9	1973	420	13.821	3,0
1967	236	4.122	5,7	1974	124	29.918	0,4
1968	200	5.369	3,7	1975	308	42.588	0,7
1969	212	4.894	4,3	1976	96	53.315	0,2
1970	192	5.437	3,5	1977	28	24.968	0,1
1971	248	8.428	2,9	1978	16	58.900	0,0

Como pode ser constatado na tabela 2, o apoio do Banco, durante sua fase mais atuante, não se afastou muito dos 3% do total do orçamento anual, como era o objetivo inicial dos formuladores da estratégia do Banco. Apesar da modéstia desses valores em relação ao orçamento do BNDE, o resultado foi expressivo. Sem o Funtec, muitos dos projetos que hoje se destacam no desenvolvimento tecnológico brasileiro, não teriam acontecido. A interrupção do apoio do Banco, por isso, é um assunto que merece análise, com o qual pretendo contribuir ao apresentar o depoimento de Pelúcio ao “Projeto Memória”, em 1982.

2.3.1 – O BNDE e a tecnologia, na década de 70, segundo Pelúcio

Pelúcio, ao finalizar seu depoimento para o “Projeto Memória”, tece algumas críticas à decisão do BNDE de se afastar do apoio à ciência e à tecnologia. Segundo ele, a partir de 1973, solicitou ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT que fossem destinados à Finep recursos para financiar projetos de tecnologia de empresas. A proposta era de caráter experimental e o presidente da República autorizou o comprometimento de recursos para esse fim. Nessa primeira tentativa foram financiados três projetos. Em 1976, devido ao sucesso do programa, foram propostas algumas reformulações. Em março de 1979, mais de 200 contratos já haviam sido financiados, quando Pelúcio deixou a presidência da Finep.

O programa foi fomentado em várias regiões, onde trabalharam agentes como o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG,¹²⁴ acompanhado pelo Instituto de Desenvolvimento de Minas Gerais – INDI.¹²⁵ Em São Paulo, equipes da Finep estiveram com o Institu-

¹²⁴ O BDMG, agente financeiro do BNDE desempenhou um importante papel no desenvolvimento de Minas Gerais.

¹²⁵ O INDI foi fundado há mais de três décadas, sob os auspícios da Cia. Energética de Minas Gerais (Cemig) e do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), com o objetivo de divulgar o Estado de Minas Gerais. Promove novos negócios e capta investimentos industriais com o objetivo de ampliar e consolidar o parque fabril local, solidificando o crescimento econômico e social mineiro

to de Pesquisas Tecnológicas – IPT. Visitaram outras regiões do país, divulgando o programa. Como sempre acontece quando se tem um bom produto para oferecer e existe uma necessidade no mercado devido à conscientização do empresariado, a demanda gerada excedeu a capacidade de financiamento do Fundo. A Finep acumulou uma carteira de pedidos superior ao disponível com recursos do FNDCT. Pelúcio considerava que havia, em carteira, solicitações em um montante três ou quatro vezes maior que o valor que a Finep tinha condições de desembolsar. Obtiveram financiamento de US\$ 20 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Mas, não foi suficiente. Essa era a sua queixa. O BNDE havia destinado recursos ao Funtec, uma soma de recursos que poderia resolver o problema, mas o Banco não financiou projetos com esse Fundo no final do Governo Geisel.

Segundo Pelúcio, o pessoal do BNDE orientava às empresas que procurassem a Finep para financiar seus projetos. O problema é que o BNDE, como um banco de fomento de muito maior porte do que a Finep, não deveria se omitir desse setor estratégico. Se fazia necessária a elaboração de um programa de longo prazo, com a participação da Finep e do empresariado.

Pelúcio sabia que o BNDE passava por severas dificuldades, em 1982, e não tinha recursos para honrar seus contratos. Mas isso não impediria que o Banco alterasse sua prática de não apoiar projetos de tecnologia.

CAPÍTULO III – DE VOLTA AO SONHO DO DESENVOLVIMENTO NO PÓS-GUERRA

Depois de verificar no capítulo anterior, como o golpe militar de 1964 interpretou a Convenção do Crescimento, retorno à década de 50, quando o BNDE é fundado, em julho de 1952. A partir de agora, a cronologia será linear, e o relato de cada um dos assuntos tratados sempre poderá transcender o ano final dessa dissertação que se encerra em 1978, último ano de execução do II PND.

Da mesma maneira, que, para esmiuçar alguns assuntos, eu me estendi além do ano de 1978, no capítulo anterior, dissertar sobre a fundação do BNDE, em 1952, requer que eu retroceda, na história, para demonstrar como a idéia de se criar um Banco de Desenvolvimento foi amadurecendo. Meu relato é transportado até 1931, quando a crise de 29 ainda influenciava as propostas de política econômica. Foi nesse ano que a missão britânica de Otto Niemeyer¹²⁶ sugeriu que o Brasil se atrelasse ao padrão ouro e criasse um Banco Central, reafirmando a importância da estabilidade monetária para que os países desenvolvidos apoiassem políticas de países em desenvolvimento.

A partir daí inicia-se uma aproximação com os americanos, pois a política brasileira de manutenção da demanda interna se assemelhava muito mais com o *New Deal*, de Roosevelt, do que com o desgastado padrão-ouro proposto por Niemeyer.

Em 1934, uma missão americana, chefiada pelo presidente do Federal Reserve Bank of New York, John Williams, vem ao Brasil e reconhece que a solução do problema cambial não dependia das autoridades brasileiras e sim da recuperação do nível do comércio internacional.¹²⁷ Admitia, inclusive, que a política de controle cambial era correta para assegurar importações essenciais.

Outra visita ilustre¹²⁸ e estratégica ocorre em 1939, quando George Marshall,¹²⁹ chefe do Estado-Maior do exército americano visita o Brasil, depois de condicionar sua vinda à visita de Góis Monteiro,¹³⁰ também Chefe do Estado-Maior brasileiro, aos Estados Unidos. A finalidade de sua visita não era tratar de financiamento para o Brasil e sim da implantação da base americana em Natal, no Rio Grande do Norte.

Em 1942, Roosevelt envia, a pedido de Vargas, a Missão Cooke, que definiu duas idéias centrais para nortear o trabalho: elevar o nível de vida da população brasileira e desenvolver o comércio exterior.

¹²⁶ Abreu (1990) p. 76.

¹²⁷ Contrariava assim as proposições da missão britânica de Otto Niemeyer. Abreu (1990) p. 83.

¹²⁸ Essa informação faz parte das pesquisas realizadas por Irimá da Silveira, que me concedeu longa entrevista para dar informações sobre a política brasileira de desenvolvimento desde o início do século passado. Martins (1976) p. 217; Irimá (2006).

¹²⁹ George Marshall é o general que vai comandar o plano de recuperação econômica da Europa, para o qual lhe emprestou o nome de Plano Marshall.

¹³⁰ Góis Monteiro aceitara convite da diplomacia alemã para visitar a Alemanha de Hitler.

Pela primeira vez, segundo Luciano Martins,¹³¹ a diplomacia americana explicita que a industrialização brasileira não seria incompatível com os interesses dos exportadores americanos. Tanto é que estas recomendações de Roosevelt a Vargas são totalmente favoráveis à industrialização brasileira:

- Aumento da produção local de produtos essenciais que estejam sendo importados.
- Adaptação da indústria brasileira a uma tecnologia mais atualizada.
- Ampliação dos sistemas de transporte.
- Desenvolvimento do mercado interno por meio do setor industrial.

Outra sugestão importante foi a proposta de criação de um banco de investimento, que combinava muito bem com as recomendações industrialistas da Missão. Esse banco concederia empréstimos de longo prazo à indústria e repassaria recursos de fontes multilaterais para a importação de equipamentos. Como fonte de recursos contaria com os fundos de previdência e a venda de papéis no mercado interno e externo. Era o embrião do BNDE.

Depois da 2ª Guerra Mundial, o presidente americano Harry Truman, no limiar da guerra fria, apóia os países europeus com um plano conduzido pelo secretário de estado George Marshall¹³² – o famoso Plano Marshall – que irrigou “keynesianamente” as economias dilaceradas da Europa Ocidental.

A diplomacia brasileira sentia-se credora dos países aliados pelo apoio dado à guerra contra o nazismo. Depois do Plano Marshall,¹³³ que concedeu cerca de US\$ 130 bilhões (a preços de 2006) aos europeus, a diplomacia brasileira aumenta a pressão sobre os americanos para que apóiem a América Latina.

Mesmo assim, uma missão americana, vem ao Brasil, em 1948, imbuída com a idéia de que as necessidades de capital dos países da América Latina deveriam ser supridas com recursos do setor privado. Essa nova missão, chefiada por John Abbink,¹³⁴ ficou conhecida como Missão Abbink e sugeria três orientações¹³⁵ para que o país criasse um clima favorável à vinda de capitais. Suas diretrizes eram completamente distintas das propostas da Missão Cooke.

- Reorientação dos capitais privados internamente.
- Aumento médio de produtividade.
- Afluxo de capitais estrangeiros

Essa maneira de encarar o problema de países em desenvolvimento sintetiza o pensamento neoliberal¹³⁶ do chefe da missão e do coordenador brasileiro, Otavio Gouveia de Bulhões. Só não atendia às necessidades de países que tinham, durante a guerra, acumulado problemas na infra-estrutura econômica, cujos investimentos corretivos exigiriam elevadas somas de recursos.

¹³¹ Martins (1976) p. 360.

¹³² George Marshall é o mesmo chefe do Estado-Maior de Roosevelt, que esteve no Brasil em 1939. Por seu trabalho como secretário de estado americano ganhou o Prêmio Nobel da Paz, em 1953.

¹³³ O plano permaneceu em operação por quatro anos fiscais, a partir de julho de 1947. Durante esse período, algo em torno de US\$ 13 bilhões de assistência técnica e econômica – equivalente a cerca de US\$ 130 bilhões em 2006, ajustado pela inflação – foram entregues para ajudar na recuperação dos países europeus. *Site Wikipédia* 7/08/2006.

¹³⁴ John Abbink era da iniciativa privada, mas tinha status de embaixador. Furtado (1997) p.133.

¹³⁵ Abreu (1990) p. 117.

¹³⁶ Martins (1976) p. 366.

Essa posição começa a mudar em janeiro de 1949, quando Harry Truman, se elege para o segundo mandato.¹³⁷ Seu discurso de posse dá esperanças para os países menos desenvolvidos. Truman manifesta, através do plano conhecido como “Ponto IV”,¹³⁸ a intenção de colocar “o conhecimento técnico norte-americano disponível para as regiões pobres do mundo”. Logo depois é deflagrada a Guerra da Coreia, o que leva os Estados Unidos a considerar mais prioritária ainda a aproximação com os aliados da América Latina.

Em 1948, um outro fato internacional foi de importância para a América Latina e para o Brasil, em particular. A Organização das Nações Unidas – ONU criou a *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* – Cepal, com sede em Santiago do Chile. Criada com forte oposição do governo americano, não se acreditava que a Cepal cumpriria o seu papel.

Depois que soube da existência no gabinete de Octávio Gouveia de Bulhões,¹³⁹ de um pedido de indicação de um economista para trabalhar na Cepal, quem se interessou em ir para Santiago foi Celso Furtado. Bulhões era o representante brasileiro que dividia, com o americano John Abbink, a chefia da Comissão Abbink. No início, estranhou o desejo de Furtado mas, reconhecendo seu interesse, sugeriu-lhe que fosse buscar, no aeroporto, o secretário-executivo da *Comisión*, Martínez de Cabanas, que chegaria nos próximos dias.¹⁴⁰ Como desfecho da visita do secretário, Celso Furtado foi convidado para se apresentar em Santiago, onde trabalharia na Cepal, caso aceitasse o convite.

Ainda no governo do Presidente Dutra, começam as negociações para obtenção de financiamento do Banco Mundial e do Eximbank americano para projetos de infra-estrutura econômica no Brasil. Depois da eleição de Vargas, Horácio Lafer, futuro Ministro da Fazenda e João Neves da Fontoura, futuro Ministro das Relações Exteriores, participaram das negociações, cujo desfecho é a criação, em dezembro de 1950, da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

Procurarei mostrar, a partir daqui, os itens que descrevem a maneira como a Convenção do Crescimento influenciou o Banco e como ele contribuiu para que a Convenção se fortalecesse, durante a década de 50, até o final do Governo Kubitschek. O primeiro item analisa o pensamento da Cepal, para que se consiga entender melhor a ação do BNDE. O Brasil foi o país em que houve uma maior sinergia entre esse pensamento e as políticas econômicas do Estado.

Depois discuto o trabalho da Comissão Mista e o da assessoria econômica de Vargas, duas organizações fundamentais para se entender o Governo Vargas e a criação e desenvolvimento do BNDE. Em seguida, relato a fundação e as práticas gerenciais adotadas no Banco, que o diferenciaram como instituição do Estado brasileiro, e demonstro os primeiros resultados até 1956. O Plano de Metas é o desfecho dessa construção institucional, pois as equipes do Banco participaram não só de sua execução e de seu acompanhamento, mas também da formulação do Plano, como se o BNDE fosse o Ministério de Planejamento.

¹³⁷ O primeiro mandato de Truman foi decorrência do falecimento, em abril de 1945, do Presidente Roosevelt, de quem era vice-presidente.

¹³⁸ Era parte do plano norte-americano de assistência técnica para a América Latina, tornado público em 1949, quando se formou no Brasil uma comissão composta por Eugênio Gudín, Otávio Gouveia de Bulhões e Valder Lima Sarmanho encarregada de estudar as prioridades para um programa de desenvolvimento do país. *Site* do CPDOC, sobre Comissão Mista, em 7/08/2006.

¹³⁹ Futuro ministro da Fazenda do Governo Castello, de 1964 a 1967.

¹⁴⁰ Furtado (1997) v. I. p. 139-143.

3.1 - A Cepal e o Pensamento Econômico no Brasil

Optei por apresentar, nesse capítulo, maiores detalhes sobre o pensamento da Cepal, pela importância histórica do seu surgimento e pela sinergia que houve entre a Cepal e a Convenção do Crescimento no Brasil.

A parceria de Raúl Prebisch¹⁴¹ com Celso Furtado exerceu grande influência no pensamento brasileiro sobre o desenvolvimento. O diálogo entre os pensadores da Cepal com os da Comissão Brasil-Estados Unidos, que criaram o BNDE, marcou as propostas de planejamento do Estado brasileiro, durante a década de 50.

Faço, em primeiro lugar, uma menção às teorias do desenvolvimento, baseando-me em Hirschman para, em seguida, apresentar as três características básicas do pensamento cepalino, fundamentando-me em Ricardo Bielschowsky¹⁴² e, novamente, em Hirschman.

3.1.1 - Antecedentes do pensamento latino-americano

O ambiente no Ocidente era de reconstrução e Keynes o teórico mais festejado por haver alertado o Mundo para a imprevisibilidade do regime capitalista. No meio acadêmico, o marxismo era venerado como um sistema que poderia tornar mais previsível o imprevisível capitalismo e também pelo sucesso econômico que se vislumbrava na União Soviética. O pensamento existencialista de Sartre, por sua vez, começava a seduzir a juventude, ávida por esquecer os horrores da 2ª Guerra Mundial.

Hirschman, em seu livro *A Bias for Hope*,¹⁴³ faz um breve retrospecto a respeito das ideologias de desenvolvimento econômico existentes antes da criação da Cepal. Primeiramente, o autor admite que o pensamento sobre o desenvolvimento econômico surge em países cuja situação econômica era inferior à dos países líderes, como a Alemanha, Japão e Rússia em relação à Inglaterra no século XIX. O conceito *relative economic backwardness*¹⁴⁴ é o conceito que foi usado por Alexander Gerschenkron para explicar os surtos de crescimento desses três países durante o século XIX. Procurava mostrar que essas ondas de crescimento sempre vinham acompanhadas de idéias sobre as causas e com propostas a serem adotadas para diminuir a distância entre os países menos desenvolvidos e os países líderes. Quanto maior era esta distância, mais radicais eram as propostas.

Na América Latina, no entanto, não ocorreu nenhum movimento nessa linha. Não floresceu, como na Europa, nenhuma proposição que pudesse servir de base para uma tentativa de diminuição da distância entre os países da América Latina e os mais desenvolvidos. Pelo contrário, a proposta de alguns pensadores da América Latina era de seguir o líder, adotando apenas políticas liberais. É neste cenário, que a Comissão Econômica para a América Latina é criada em 1948, como uma instituição subordinada à Organização das Nações Unidas – ONU.

¹⁴¹Prebisch é argentino, nascido em abril de 1901. Após uma carreira pública de sucesso, elaborou o projeto para a criação de um Banco Central na Argentina. Aprovado em 1934, o Banco Central começou a operar em 1935, tendo Prebisch, ainda muito jovem, na sua direção até o final de 1943. Entre 1944 e 1948, Prebisch voltou a atuar como professor na Faculdade de Ciências Econômicas de Buenos Aires. Em 1948, aceita assessorar a Cepal e escreve a introdução do primeiro Estudo Econômico da América Latina. *Site da Wikipedia*, em 7/08/2006.

¹⁴²Bielschowsky (2000) v. I e II.

¹⁴³Hirschman (1971) pg. 270

¹⁴⁴Atraso econômico relativo. N. do A.

Sua criação sofreu oposição dos Estados Unidos,¹⁴⁵ que preferia os países da América Latina apenas na Organização dos Estados Americanos – OEA, que lhe era muito mais dócil.

A presença de Raúl Prebisch, ex-presidente do Banco Central da Argentina, o país mais desenvolvido da América Latina naquela época, deu maior visibilidade à instituição. Sua respeitabilidade permitiu-lhe negociar três condições administrativas quando assumiu a *Dirección de Investigaciones*, como consultor da Cepal¹⁴⁶: A primeira era a independência para tratar de questões que pudessem desagradar os governos dos países latino-americanos e a direção da própria ONU. Outra condição era que Prebisch pudesse sugerir com exclusividade a contratação de pessoas, que até poderiam ser negadas pela direção da Cepal. Com essa medida, evitava a contratação de pessoas que não tivessem o perfil adequado para o trabalho que seria desenvolvido na Cepal. E, finalmente, a terceira condição era a total independência para viajar sem precisar de prévia autorização.

Bielschowsky afirma que a teoria cepalina tem correspondência com as interpretações teóricas institucionalistas.¹⁴⁷ O conhecimento dessas teorias permitiu que Prebisch exercitasse, na prática, a importância de assegurar a excelência do quadro de técnicos contratados em instituições como a Cepal. Foi assim que Prebisch garantiu a excelência de seus trabalhos. A independência alcançada pela instituição fez com que a Cepal exercesse forte influência nas políticas econômicas adotadas pelos países latino-americanos.

3.1.2 - Uma instituição latino-americana voltada para o desenvolvimento

Quando a Cepal foi criada, em 1948, Raúl Prebisch recusou o convite para assumir sua presidência. Apesar da recusa, aceitou colaborar como consultor e, em 1949, publicou seu artigo mais festejado por inaugurar a ideologia do desenvolvimento latino-americano: *El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas*. Esse artigo recebido com verdadeiro pânico pela sede central das Nações Unidas lançava a teoria da industrialização por substituição das importações e da relação de preços de intercâmbio.¹⁴⁸

Em sua biografia *A Fantasia Organizada*, Celso Furtado¹⁴⁹ faz um relato emocionado do surgimento deste documento. Prebisch era, sem dúvida, o economista mais preparado para presidir a Cepal, cargo que assumiu em 1950. Respeitado internacionalmente, durante todo o período em que conviveu com a comunidade internacional, constatava as condições adversas para o desenvolvimento dos países latino-americanos.

O início do seu artigo já deixava clara a sua intenção de afirmar o pensamento latino-americano:

Na América Latina, a realidade vem destruindo o antigo esquema da divisão internacional do trabalho que, depois de adquirir grande vigor no século XIX, continuou prevalecendo, em termos doutrinários, até data muito recente.¹⁵⁰

Para Prebisch, a industrialização dos países em desenvolvimento era problemática. Falava também sobre a carência de economistas latino-americanos jovens que pudessem estudar

¹⁴⁵ Furtado (1997), p. 141.

¹⁴⁶ Diálogo com David Owen in Pollock *et alli*, (2001) p. 11.

¹⁴⁷ Bielschowsky (2000) p. 21.

¹⁴⁸ Site Wikipédia, consultado em 7/10/2006.

¹⁴⁹ Furtado (1997) p. 153-157.

¹⁵⁰ Prebisch (1949), p. 71.

a realidade de seus países. Acentuava que os economistas latino-americanos não deveriam imaginar que cursos no exterior poderiam lhes dar o conhecimento necessário para deslindar as entranhas das economias dos países latino-americanos.

Segundo Furtado, o artigo de Prebisch não era uma crítica à teoria clássica nem à neo-clássica. O que ele pretendia fundamentalmente era destruir o conceito de que os frutos do progresso técnico tenderiam a repartir-se de forma equânime entre os países que participassem do intercâmbio do comércio internacional. Apesar do rigor da tese acerca das vantagens comparativas, os dados de comércio exterior comprovavam que as relações de troca eram adversas aos países da periferia. As construções abstratas estavam sendo desmentidas pela crueza da realidade dos preços.

Em seu artigo, Prebisch demonstra, através de uma tabela¹⁵¹ que, em 1946, só se poderia comprar 69% da quantidade de produtos industriais que eram adquiridos em 1860 com a mesma quantidade de produtos primários. Desta forma era necessário adicionar 45% a mais de produtos primários, em 1946, para se comprar a mesma quantidade de produtos industriais que se adquiria em 1860.

As conseqüências do intercâmbio eram mais perversas ainda, pois os trabalhadores do hemisfério norte conseguiam apropriar-se da renda excedente quando o ciclo expansivo se acentuava assim como conseguiam diminuir suas perdas durante o ciclo recessivo. Observava-se, portanto, que nesses países os salários cresciam mais do que a produtividade. Em contrapartida, nos países periféricos, ocorria justamente o inverso, pois a desorganização sindical impedia uma melhor distribuição dos ganhos decorrentes do aumento da produtividade. Além disso, a fraqueza das lutas sindicais permitia que os empresários diminuíssem seus prejuízos com a compressão da massa salarial em épocas recessivas. Como afirmava Furtado, a organização social dos países centrais servia não só para melhorar a distribuição de renda desses países como também para sugar a periferia.

Prebisch procurava também deixar claro que a agricultura teria um papel importante em qualquer política que viesse a ser estabelecida no futuro. Considerava necessária a exportação, não por causa das vantagens comparativas apregoadas pelos clássicos, mas sim pela necessidade de importar os bens de capital necessários para modernizar e aumentar a capacidade da nascente indústria dos países latino-americanos. Procurava assim não espantar os latifundiários, adversários aguerridos contra quaisquer mudanças que lhes contrariassem os interesses.

Essa era uma das sapiências de Prebisch, que evitava afrontar as classes conservadoras, principalmente, aquelas ligadas ao setor agrário. É bem significativo este comentário de Eugenio Gudín sobre Prebisch, publicado em artigo da Revista da Fundação Getúlio Vargas, em setembro de 1952, dois meses depois da criação do BNDE:

Data, porém, de 1947 a criação e organização de uma Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), que tem trabalhado sob a dinâmica direção do ilustre professor Raúl Prebisch, da Universidade de Buenos Aires, de todos conhecido, tanto pelas fecundas realizações em seu país, como pelas publicações de trabalho de valor.¹⁵²

¹⁵¹ Bielschowsky (2000) p. 81.

¹⁵² Gudín (1952) p. 49.

3.1.3 – Características principais da teoria e das políticas de desenvolvimento na América Latina a partir dos 40.

Em um esforço de síntese procurarei apresentar os três principais aspectos do pensamento da Cepal. Novamente consulto Hirschman e Bielschowsky,¹⁵³ pois ambos, há muito, pensam o desenvolvimento latino-americano e já fizeram esse exercício de síntese dos principais aspectos do pensamento cepalino.

O primeiro aspecto trata do método histórico estruturalista empregado, que permitiu descortinar as assimetrias entre os países centrais e os países periféricos, criando uma identidade para a Cepal alicerçada na ideologia desenvolvimentista.

O segundo elemento que pode ser destacado é uma junção da análise da inserção internacional com a dos condicionantes estruturais internos. Isto é, os “cepalinos” tinham clareza a respeito dos problemas de uma economia subdesenvolvida. Para a Cepal, era necessário analisar e conhecer as especificidades das economias subdesenvolvidas da América Latina, sem descuidar das questões internacionais.

Havia também a certeza de que o subdesenvolvimento não era uma etapa do capitalismo que necessariamente levaria ao desenvolvimento. Portanto, para que os países se desenvolvessem, seriam necessárias políticas específicas, incorporando-se o progresso técnico dos países desenvolvidos e a sua qualidade de vida.

Se os países continuassem exportando produtos primários de baixa elasticidade, teriam problemas para importar produtos industriais de alta-elasticidade. Caso nenhuma nova política fosse adotada no longo prazo o país exportador de produtos primários teria que diminuir o seu ritmo de crescimento na economia. Esse era o grande argumento para a industrialização.¹⁵⁴

Com o aumento de renda interna, haveria maior propensão ao consumo, e, para se elevar os níveis de produção, sempre é necessária a importação de mais bens de capital. Somente fabricando produtos industriais com maior elasticidade-renda, é possível manter-se um ritmo de crescimento, sem gerar problemas com a balança comercial. Seria possível assim atender as necessidades decorrentes do crescimento vegetativo e melhorar as condições de vida da população. A Cepal também incentivava a integração comercial latino-americana¹⁵⁵ como uma arma poderosa para facilitar a execução de políticas de industrialização.

Finalmente, o terceiro item que caracteriza o pensamento cepalino é a proposta de participação ativa do Estado na economia. Essa proposta é decorrente do diagnóstico dos problemas econômicos estruturais que uma economia subdesenvolvida enfrenta para aumentar a produção, diminuir o desemprego e distribuir de forma mais equânime a renda.

Para enfrentar esses problemas, a Cepal elaborou o documento *Estudio Preliminar sobre la Técnica de Programación* que postula a necessidade de se ter uma visão geral da economia do país que está sendo estudado para se entender as questões estruturais que determinaram seu desempenho econômico recente. Essa análise permite, então, a reflexão sobre quais seriam as alternativas para o futuro da economia deste país. A partir daí, elaboram-se as projeções macroeconômicas com as taxas de crescimento escolhidas e com os investimentos necessários para ajuste da produção.

¹⁵³ Cf. Bielschowsky (2000) p. 17; Hirschman, 1971, p. 282-284.

¹⁵⁴ Tanto Medeiros e Serrano como Bielschowsky deixam claro que é falsa a idéia difundida por economistas liberais de que a Cepal propunha o fechamento das economias latino-americanas. Medeiros & Serrano (s/ data) p. 107-108; Bielschowsky (2000) p. 29.

¹⁵⁵ Medeiros & Serrano (s/data) p. 107-108.

Após a elaboração dessas projeções, pode-se desenhar o crescimento de cada setor e, com esses dados, escolher prioridades setoriais. Os ajustes são feitos através de hipóteses sobre o nível de substituição das importações e as projeções do comércio exterior. A atração de capital estrangeiro seria uma outra variável que depende do nível do investimento requerido e das condições políticas do momento. Foi com esse modelo que Celso Furtado trabalhou quando veio para o Brasil chefiar o grupo Cepal-BNDE, cujos trabalhos subsidiaram a elaboração do Plano de Meta do Governo JK.

3.2 – Comissão Mista Cria o BNDE, mas Eisenhower Diminui Ajuda Americana

Em julho de 1951 começam os trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Os membros da equipe americana, coordenada pelo Embaixador Merwin L. Bohan, eram recrutados pelo Departamento de Estado em empresas privadas norte-americanas. A equipe brasileira¹⁵⁶ era chefiada por Ary Torres, um dos negociadores do projeto da CSN com os americanos, ex-presidente do Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, de São Paulo e que foi, em junho de 1952, nomeado presidente do BNDE por indicação do ministro da Fazenda Horácio Lafer. Outros três membros da Comissão, segundo Bielschowsky, faziam parte do grupo dos desenvolvimentistas “não nacionalistas”.¹⁵⁷ São eles: Lucas Lopes, Glycon de Páiva e Roberto de Oliveira Campos. Todos os três também ocuparam a presidência do BNDE na década de 50. Também integravam a equipe brasileira dois empresários muito ligados ao Presidente Getúlio Vargas: Valentim Bouças e José Soares Maciel Filho, que foi nomeado por Vargas para exercer o cargo de diretor-superintendente do BNDE.

É Amaury José Leal Abreu¹⁵⁸ quem apresenta algumas questões levantadas pela Comissão Mista na qual foram apurados 41¹⁵⁹ pontos de estrangulamento. Para cada estrangulamento, era formulado um projeto. Pela primeira vez, fazia-se projeto de engenharia e de viabilidade econômica, novidade que depois seria difundida pelo BNDE. Com a infra-estrutura econômica desgastada pela falta de investimentos durante a 2ª Grande Guerra e no pós-guerra, aproximadamente 60% dos projetos eram destinados ao setor de transporte, e 33% para o energético. Os 7% restantes seriam investidos na indústria e em outros setores.

O valor total dos investimentos¹⁶⁰ desse plano, que se tornou conhecido como Plano de Reparcelamento Econômico, seria equivalente a Cr\$ 22 bilhões de cruzeiros, dos quais Cr\$ 14 bilhões seriam financiados em cruzeiros pelos governos federal e estaduais. O restante, cerca de Cr\$ 8 bilhões, equivalentes a US\$ 387 milhões, seria financiado pelo Banco Mundial ou pelo Eximbank americano. Para a contrapartida nacional, o Congresso Nacional aprovou a criação do Fundo de Reparcelamento Econômico, cuja principal fonte seria um empréstimo

¹⁵⁶ Martins (1976) p. 378.

¹⁵⁷ Bielschowsky (2000) p. 103.

¹⁵⁸ Amaury entrou para o Banco depois de ter trabalhado na Comissão Mista. Formou-se em engenharia em 1954 e foi aprovado no famoso concurso de 1956. Abreu (1982).

¹⁵⁹ Amaury faz referência a 42 pontos de estrangulamento, enquanto a matéria sobre a Comissão no *site* do CPDOC menciona 41. *Site* do CPDOC sobre Comissão Mista.

¹⁶⁰ Entre esses projetos, estava listado inclusive o projeto de navegação do Rio Tietê, cujo financiamento só foi aprovado pelo BNDE, em 1984. *Site* http://www.cpdoc.fgv.br/nav_gv/htm/3E_ele_voltou/Comissao_mista_Brasil_EUA.asp.

compulsório proveniente de um adicional no imposto de renda por cinco anos e ressarcimento nos cinco anos seguintes.

Uma alternativa para o repasse desses recursos seria o Banco do Brasil, mas o governo americano exigia que a instituição garantidora dos empréstimos fosse de capital pertencente ao governo brasileiro. Por ser uma empresa de economia mista, essa exigência, impediu o Banco do Brasil de participar do projeto.

Muitos acreditam que a solução Banco do Brasil também não contaria com o apoio do grupo desenvolvimentista “não nacionalista”, pois acarretaria uma excessiva concentração de poder econômico em uma única instituição financeira. A proposta vencedora foi a criação de uma autarquia, em julho de 1952, com o nome de Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. Os recursos do Banco Mundial e do Eximbank acabaram não vindo no montante esperado, pois Dwight D. Eisenhower recuperou a presidência para o partido republicano, após cinco mandatos do partido democrata, alterando a política para a América Latina. Foram mantidos apenas os recursos que se destinavam à importação de equipamentos.

3.3 - A Comissão Mista e a Assessoria Econômica de Vargas

Antes de falar sobre a criação do BNDE, relato os trabalhos de uma organização importante na estrutura administrativa do segundo governo de Getúlio Vargas, a Assessoria Econômica de Vargas, chefiada pelo economista Rômulo de Almeida.¹⁶¹ A Assessoria Econômica e a Comissão Brasil-Estados Unidos eram as instituições encarregadas de formular as ações de governo do Presidente Vargas. Embora tivessem formação ideológica distinta, conseguiram fazer um trabalho complementar.

A Comissão era formada por economistas desenvolvimentistas “não-nacionalistas”, enquanto a equipe de Rômulo, na Assessoria, era composta, em sua maioria, por desenvolvimentistas nacionalistas. Entre eles, estavam Ignácio Rangel, Cleantho de Paiva Leite¹⁶² e Jesus Soares Pereira, esse último um servidor público nacionalista que se destacou na área energética. O próprio Rômulo afirma¹⁶³ que também havia gente da direita, como Glycon de Paiva, geólogo, que integrou a Comissão Mista, após haver colaborado na criação da Capes.

Rômulo, desde o início do Governo Vargas, percebeu claramente que não poderia elaborar um plano, até porque a palavra planejamento deveria ser evitada, por recomendação do próprio presidente. Caso insistisse nessa idéia teria ainda que executar uma tarefa politicamente impossível: coordenar os trabalhos da Comissão Mista.

Conseqüentemente, houve uma divisão quase que natural de projetos. A Assessoria Econômica ficou com a energia, de onde despontava o projeto Petrobras. Desenvolveu também o modelo institucional do setor energético ao elaborar os seguintes projetos:

¹⁶¹ Rômulo foi também diretor do BNDES, durante o Governo Sarney até novembro de 1988, quando faleceu. Em sua homenagem, o Centro de Treinamento do BNDE recebeu o seu nome. Ricardo Bielschowsky considera que Rômulo assumiu a liderança do grupo nacionalista após a morte de Roberto Simonsen. Quando foi para a Bahia em meados da década de 50, passou o bastão para Celso Furtado. Bielschowsky & Mussi (2005) p. 17.

¹⁶² Cleantho foi diretor do BNDE de julho de 1953 a agosto de 1962.

¹⁶³ Rômulo utilizava a requisição de outros servidores para aumentar seus quadros. Roberto Campos, por exemplo, prestou serviço à Assessoria. Da mesma maneira, Miguel Osório, diplomata que teve um papel importante na transformação da Cepal em instituição permanente. Essa decisão dependia do voto brasileiro, pois os Estados Unidos estavam contra, apesar de não pretenderem entrar em conflito, caso um dos líderes latino-americanos liderasse votos a favor. Rômulo (1982) p. 7.

- Projeto do Fundo Federal de Eletrificação.
- Projeto do Plano Nacional de Eletrificação.
- Projeto de Tarifas.
- Projeto da Eletrobrás.

No caso do projeto da Eletrobrás havia divergência de princípios. Os membros da Comissão eram privatistas e não aceitavam empresas monopolistas como a proposta da Eletrobrás. Na verdade, apenas o Fundo Federal de Eletrificação foi aprovado e a gerência dos recursos passou a ser feita pelo BNDE. Embora o Plano Nacional de Eletrificação não tenha sido aprovado, serviu de base para a Comissão Mista selecionar os projetos que mereciam apoio do Banco Mundial e do Eximbank. E, como já relatei no Capítulo 2, empresas de economia mista foram criadas e o setor elétrico se desenvolveu com projetos de empresas nacionais controladas pelo Estado.

A decisão sobre a Petrobras havia sido mal recebida pelos privatistas, embora Roberto Campos tenha concordado com o primeiro projeto de Rômulo, que permitiria uma pequena participação de capital estrangeiro em uma empresa estatal. No Congresso, o projeto foi alterado pela UDN, partido de oposição a Vargas, com a aprovação de uma empresa pública monopolista.¹⁶⁴

Quanto à proposta do BNDE ter sido feita pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, Rômulo, assume seu pragmatismo ao afirmar: “Se não houvesse projeto da Comissão Mista, haveria um projeto de assessoria no mesmo sentido.”¹⁶⁵

Do seu depoimento, percebe-se que Rômulo considerava correto o projeto de criação do BNDE. Por isso, o projeto merecia apoio independentemente de diferenças ideológicas. Rômulo julgava que, desde o projeto de criação do BNDE, deveria constar apoio diferenciado para áreas menos desenvolvidas, como por exemplo, para o Nordeste brasileiro.

Sua avaliação sociológica, em seu depoimento para o “Projeto Memória”, acerca da formação do Estado Brasileiro, merece ser conhecida.

Curiosamente o Estado Brasileiro tem uma tradição singular na América Latina [...] sempre houve um substrato que poderíamos chamar hoje de tecnoburocracia, quer dizer de gente que foi recrutada por mérito, geralmente por concurso e que adquiria uma certa vinculação, um certo engajamento com os propósitos considerados [...] gerais e nacionais do Estado, e que tinham um certo grau de autonomia em relação às forças políticas contingentes.[...] Esse contingente tecnoburocrático confluiu muito com os interesses de uma burguesia industrial nacional que começava a se gerar em São Paulo[...] tendo figuras de líderes como Jorge Street (*sic*) [...] e Roberto Simonsen, [...] o processo de afirmação de uma política nacional não caminhava muito pela linha do processo democrático, caminhava, eu suponho, mais nesse diálogo entre os tecnocratas e sua tecnoburocracia, e a burguesia industrial de um lado, e por outro lado as grandes forças ligadas ao sistema de comunicações e ligados aos interesses tradicionais que estavam associados sempre à idéia do capital estrangeiro como salvação da pátria.¹⁶⁶

Depois dessa reflexão de Rômulo de Almeida sobre o Estado, passo para a criação do BNDE, onde muitas dessas questões aparecerão.

¹⁶⁴ Quem alterou o projeto foi o deputado Bilac Pinto, da UDN. Roberto Campos na nota 62 de seu livro, afirma que a estratégia de Vargas pode ter sido maquiavélica ao permitir a participação estrangeira, pois a oposição ficaria pressionada a emendar o projeto e criar o monopólio. Campos (2001) v. I p. 198. Rômulo de Almeida, em conversa não gravada com o autor dessa dissertação, disse ter sido exatamente essa a estratégia acertada com o Presidente Vargas: tentar atrair setores nacionalistas da oposição para apresentar uma proposta do monopólio, pois a bancada governista não conseguiria aprovar sozinha um projeto tão polêmico. Por isso a proposta inicial não fora radical.

¹⁶⁵ Rômulo (1982) p. 14.

¹⁶⁶ Rômulo (1982) p. 15.

3.4 – A Criação do BNDE

Havia apoio maciço para a criação de um banco de desenvolvimento. A Comissão Mista, instituição responsável pelo projeto, propunha sua criação e, além de admitir a necessidade de um repassador e garantidor para os financiamentos das agências multilaterais, também considerava importante que se estabelecesse uma nova burocracia para a implantação de métodos modernos na avaliação e no apoio aos projetos públicos ou privados. Os critérios para a definição dos projetos eram os seguintes:

- Deveriam ser direcionados para a eliminação dos gargalos, visando estabelecer condições básicas para o crescimento econômico.
- Deveriam complementar os investimentos privados.
- Deveriam ser susceptíveis de implementação rápida.
- Deveriam ser financiados por meios não-inflacionários;

A Cepal não tinha dúvida de que a criação dos bancos de desenvolvimento era fundamental para diminuir o atraso da economia da América Latina.

Rômulo, no comando da assessoria de Vargas achava que o projeto de criação do Banco estava sendo bem conduzido e cooperou com sua aprovação.¹⁶⁷ Apesar de o projeto estar sendo conduzido pelo grupo de pensamento mais liberal, Rômulo estava certo que um banco de desenvolvimento precisava de eficiência e não de ideologia. E a proposta do grupo de Roberto Campos atendia ao seu ponto de vista.

A composição da primeira diretoria contou com a maioria de membros egressos da Comissão Mista. Como presidente foi nomeado Ary Torres; como diretor-técnico, Glycon de Paiva; e como diretor-econômico, Roberto Campos. Lucas Lopes, outro membro da Comissão, fora nomeado para o Conselho de Administração. O poderoso diretor-superintendente era o industrial José Maciel Filho, amigo de Vargas.

Como já disse anteriormente, Campos esteve em Santiago para convidar Celso Furtado a integrar a equipe da nova organização. Em que pese o entusiasmo de Furtado¹⁶⁸ pelo convite, Prebisch sugeriu uma proposta conciliatória para que se formasse um grupo conjunto Cepal - BNDE, coordenado por Celso Furtado. Esse grupo teria a missão de estudar os problemas de longo prazo da economia brasileira, cujo conhecimento seria fundamental para o novo Banco. Ficava assim mais forte ainda a parceria entre a corrente desenvolvimentista-nacionalista de Celso Furtado e Rômulo de Almeida com os desenvolvimentistas não-nacionalistas, que estavam fundando o BNDE.

Apesar do curto período de permanência no Banco dos ex-membros da Comissão Mista,¹⁶⁹ idéias importantes foram plantadas na cultura da instituição:

- Os projetos seriam analisados com base na viabilidade técnica e econômica.
- A prática de liberar recursos a “fundo perdido” seria banida.

¹⁶⁷ Magrassi interpreta que Rômulo estava tão envolvido com a Petrobras que não poderia se dedicar ao projeto do BNDE, embora tenha colocado pessoas de confiança para analisá-lo. Descreve assim a postura de Rômulo: “Trabalhou bem, o Rômulo, [...] mas não com convicção, ele estava empenhado era com a Petrobras. Não atrapalhou em nada.” Magrassi (2006)

¹⁶⁸ Furtado achava que um banco de desenvolvimento era o instrumento mais importante para se executar uma política de desenvolvimento industrial. Baseava-se inclusive nas experiências do Chile e do México. Furtado (1997) p. 267.

¹⁶⁹ Após a saída de Ary Torres da presidência, o relacionamento entre Maciel e Campos ficou insustentável e culminou com os pedidos de demissão de Glycon e Campos em julho 1953.

- Todo projeto teria um acompanhamento até o final de sua amortização.
- O recrutamento de pessoal seria feito através de concurso público, prática que não era obrigatória naquela época.

O grupo dirigente do BNDE postulou, no início, que os recursos¹⁷⁰ viessem sem alocação prévia para que fossem distribuídos com flexibilidade. A decisão inicial contrariou esse desejo e os recursos foram destinados a setores específicos. Fundos para ferrovias, marinha mercante, eletricidade e rodovias foram organizados. Logo depois, o Fundo de Eletrificação foi criado por proposição da Assessoria Econômica de Getúlio Vargas com a recomendação de que o agente fosse o BNDE, enquanto se esperava a criação da Eletrobrás. Esses projetos eram prioritários e exigiam elevada soma de recursos. Significavam ainda a reafirmação de confiança da Assessoria Econômica de Vargas no BNDE. A captação de recursos com prazo e remuneração adequados aos projetos financiados, desde o início da criação do Banco, passou a ser uma obsessão de suas equipes. Não se pode esquecer que o Adicional do Imposto de Renda duraria apenas cinco anos. Alternativas teriam que ser encontradas.

Dos itens citados anteriormente, dois merecem uma discussão mais profunda por terem condicionado técnica e culturalmente o desenvolvimento da organização: o recrutamento por meio de concurso público e as práticas de acompanhamento e análise de projeto.

3.4.1 - Grupo de trabalho

Quem destaca a importância do BNDE para a avaliação de projetos é novamente Rangel. Tendo participado da Assessoria Econômica de Getúlio Vargas, analisou a importância dos processos de trabalho desenvolvidos pelo Banco em depoimento ao CPDOC. O Estado vinha, desde 1930, intervindo maciçamente na economia, geralmente, com subsídios para o setor privado. Depois que o Congresso votava o subsídio para uma empresa, o governo perdia o controle desses recursos, e não se sabia se haviam sido bem ou mal aplicados. Roberto Campos também deplora essa prática, como explicita neste depoimento:

Havia então na burocracia brasileira o hábito arraigado de obter verbas governamentais para projetos, às vezes grandiosos, com base apenas numa exposição de motivos, sem detalhamento claro de objetivos, cronogramas de implementação, cálculo de custo benefício e análise de rentabilidade. Essa perspectiva começou a ser mudada com os trabalhos da CMBEU e a implantação do BNDE.¹⁷¹

Com a criação do BNDE, o subsídio continuaria a ser concedido por meio de um mútuo (contrato de financiamento). Não deixaria de ser um subsídio, pois a inflação corroía o valor do principal. A vantagem é que o subsídio não saíria mais da “caixa preta” do orçamento da União. Passaria a ser liberado pelo BNDE. O cliente pagaria menos do que o valor recebido por causa da inflação, mas o BNDE teria equipes para acompanhar o projeto, calcular o subsídio concedido e para verificar os resultados macro e microeconômico. Como afirmou Rangel: “Isso representou um colossal progresso na nossa vida, foi um avanço muito grande.”¹⁷²

Rangel comenta também o acerto da criação do BNDE. Anteriormente, os financiamentos eram destinados para capital de giro, concedidos através da Carteira Agrícola e Indus-

¹⁷⁰ Campos (2001) p. 192

¹⁷¹ Campos (2001) p. 192

¹⁷² Rangel (1982) p. 3.

trial do Banco do Brasil. Como o Banco do Brasil era um banco comercial. Suas análises para concessão de crédito se preocupavam mais com as garantias do financiamento, item sem dúvida, importante. O BNDE estaria, ao contrário, preocupado com a formação do capital fixo na economia. Para tal, era necessário que os dirigentes da instituição entendessem que os técnicos teriam que ter independência para avaliarem e proporem a aprovação de financiamentos para os projetos estudados.

Havia subsídio, como já disse. O Banco até procurava compensar as prováveis perdas com o aumento dos juros (ainda não havia sido criada a correção monetária). Para Rangel, no entanto, a pergunta correta era: “Os setores que estavam sendo subsidiados deviam ser subsidiados? Esse é que era o problema.”

As técnicas de análise estavam sendo desenvolvidas e os métodos implantados. Todos estavam aprendendo com o próprio trabalho. Inicialmente, o Departamento Técnico, composto por engenheiros, examinava apenas a engenharia do projeto. Os economistas, lotados no Departamento Econômico, elaboravam seu parecer sobre as questões econômicas. E o mesmo acontecia com os advogados e os contadores. Quem relata qual era o destino desses quatro pareceres é Amaury Abreu:

Esses quatro pareceres eram, depois de juntos, encaminhados à superintendência que tinha um corpo de assessores que examinavam os quatro pareceres e os transformavam no voto do superintendente, que então submetia à diretoria [...]¹⁷³

Essa maneira de analisar os projetos foi mantida desde a fundação até 1955. É Luiz Carlos Rodriguez que relembra quem propôs mudanças nos métodos de trabalho.

Eu acredito que isso tenha mudado principalmente a partir do Dr. Roberto Campos¹⁷⁴ na superintendência, porque ele passou a constituir os grupos de trabalho, examinavam em conjunto os quatro aspectos. Antes não, eram coisas isoladas [...]¹⁷⁵

Henrique Carneiro Leão afirma que o trabalho em grupo no Banco foi inovador para o país. Com um grupo interdisciplinar para analisar o projeto, era possível se ter uma visão abrangente do projeto analisado. Diferenças eram aparadas gradativamente. Não se chegava ao final da análise com visões divergentes do projeto. E Leão destaca a independência dos técnicos do Banco:

Havia uma coisa; os técnicos tinham muita liberdade de ação. Eu gostei muito, apreciei muito esse modo de trabalhar. Quando se recebia um projeto, era criado um grupo de trabalho para julgá-lo, esse grupo tinha inteira liberdade de estudar o projeto e dar a sua opinião, essa maneira de trabalhar era incentivada inclusive pela cúpula. Nunca se chegava e perguntava a um diretor o que ele achava, a opinião dele antes, o diretor só recebia quando o exame estava pronto; então concordava ou não, isso era outra coisa, evidentemente. Agora essa independência que foi incentivada, eu credito às primeiras administrações, esse incentivo, foi para nós uma coisa muito boa, porque a gente se sentia responsável, o trabalho que você estava fazendo, a opinião que você estava dando iria pesar. Era na base daquilo que a diretoria julgava apenas com base daquilo.¹⁷⁶

Finalizando este tópico sobre o trabalho em equipe, reproduzo aqui o relato de Pelúcio sobre o prazer de se trabalhar no Banco.

O Departamento Econômico, no tempo em que eu estive lá, passou por três fases: uma, foi a fase inicial do BNDE, em que havia um enorme entusiasmo, a turma era feliz de trabalhar no BNDE. Havia expediente aos sábados, então, todos nós estávamos lá das 9 às 12 horas. Era o dia mais agradável no Banco, porque o Departamento Econômico era sempre cheio, o seu Albino, que era zelador do prédio, ficava feliz: “Puxa, vocês precisam descansar.” Aos sábados, às cinco horas da tar-

¹⁷³ Abreu (1982)

¹⁷⁴ Eugênio Gudin nomeou, em março de 1955, Roberto Campos para a superintendência e Glycon de Paiva, para a presidência do BNDE.

¹⁷⁵ Rodrigues (1982) p. 5.

¹⁷⁶ Teixeira Neto (1982) p. 1.

de, tinha gente no BNDE, era o dia em que todo mundo ia de blusão, à vontade. Aí você trabalhava na sua sala, havia reunião, um ia à sala do outro; então nesse Departamento Econômico você encontrava o Juvenal, metido na sala dele, o Lira, a Divisão de Energia estava toda lá, o Cury. Invariavelmente estavam todos lá. E era um ambiente excelente. Havia um entusiasmo enorme pelo programa que o BNDE estava realizando, pela capacidade de reação vitoriosa que o BNDE havia demonstrado ter quando a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos passou aquele pacote de projetos para o BNDE.¹⁷⁷

3.4.2 - Concurso público, a melhor maneira de recrutar técnicos para o BNDE

Já mencionei que, na criação do BNDE, uma das decisões importantes fora o recrutamento por concurso público.¹⁷⁸ Como era urgente o recrutamento e seria difícil organizar um concurso baseado em conceitos tão novos de trabalho, optou-se, no início, pela seleção por avaliação de currículos. Foi divulgado que, tão logo fossem criadas condições para a realização de concurso, todos os funcionários recrutados temporariamente deveriam nele inscrever-se caso pretendessem continuar no Banco.

A realização deste intento foi adiada por um problema inesperado. Roberto Campos desentendeu-se com o diretor-superintendente Maciel Filho e pediu demissão do cargo, junto com Glycon de Paiva. Campos repete, dessa maneira, as palavras de Maciel Filho sobre recrutamento de pessoal:

Dizia-nos [Maciel] que concordava em que o recrutamento fosse mantido a base de concurso, para cerca de 80% do pessoal. Mas seria necessário que lhe reservássemos uma quota de apadrinhamento político de 20%.¹⁷⁹

Quando Eugenio Gudín assumiu o Ministério da Fazenda, Roberto Campos voltou como diretor-superintendente, acompanhado novamente de Glycon de Paiva, como presidente. Encontraram o BNDE diferente, pois as contratações para a área administrativa não haviam seguido os métodos utilizados no início da criação do Banco.

O concurso público foi finalmente implantado no BNDE em 1956. Todos que estavam trabalhando interinamente, como por exemplo Rangel, Pelúcio e Juvenal precisaram submeter-se ao concurso. Caso não fossem aprovados teriam que deixar o Banco. Foi um momento de tensão e expectativa. Juvenal narra, com detalhes, seu desconforto:

[...] nós já tínhamos sido nomeados interinamente, assim chegou uma certa época em que o Roberto Campos era Diretor-superintendente e baixou uma ordem lá irrecorrível, que para ficar tinha que fazer o concurso, e abriu um concurso.¹⁸⁰

Juvenal prossegue dizendo que todos torciam pelo adiamento do concurso. Somente quando faltavam três dias para sua realização, começou a estudar à noite para ter chance de ser aprovado. Concorreu com 80 candidatos, passou em primeiro lugar¹⁸¹ e Pelúcio, em segundo, informação que não foi obtida, obviamente, de sua entrevista para o “Projeto Memória”.

¹⁷⁷ Ferreira (1982) p. 18.

¹⁷⁸ O Professor Francisco Carlos Teixeira da Silva em palestra no CPDA afirmou que Vargas, ao estabelecer o concurso obrigatório em 1935, havia enfraquecido a oligarquia agrária que dependia de cargos para manter seu poder local. A Constituição de 1946 não manteve esta obrigatoriedade. No entanto, algumas instituições continuaram a fazer uso do concurso público como maneira de selecionar seus quadros: Itamaraty, Banco Brasil e Forças Armadas.

¹⁷⁹ Campos (2001) p. 194.

¹⁸⁰ Juvenal (1982) p. 3

¹⁸¹ Ferrari (2001) p. 28.

Luis Carlos Rodrigues,¹⁸² que também havia sido nomeado interinamente, fora contratado por sua especialização em energia elétrica. Reconhece que houve nomeações políticas e faz uma longa avaliação, em sua entrevista para o “Projeto Memória”. Segundo ele, os engenheiros queriam o concurso de 1956 e achavam que ele deveria ser realizado o mais rápido possível, apesar de o pessoal administrativo resistir bastante à idéia. Embora considere que o concurso poderia ter sido mais bem feito, reconhece que o Dasp, instituição que o elaborou e aplicou, tivera dificuldades, pois não havia experiência na elaboração de um concurso nos moldes requeridos pelo BNDE.

A implantação da “meritocracia” não findou com a realização do concurso. O diretor-superintendente Roberto Campos, quando ia assinar as nomeações, recebeu uma notificação com as seguintes determinações:

[...] notificação da Secretaria do Conselho de Segurança Nacional, de que alguns dos nomeados tinham antecedentes ideológicos duvidosos, como membros ou simpatizantes do Partido Comunista [...] Entre os impugnados figuravam, lembro-me, os economistas Juvenal Osório Gomes (depois presidente da CSN) e Ignácio Rangel (que servira, no Catete, na Assessoria do Presidente Vargas) e o engenheiro Saturnino Braga, anos depois meu colega no Senado Federal e eleito, em 1984, prefeito do Rio de Janeiro.

É Roberto Saturnino, um dos reprovados ideologicamente pelo Conselho de Segurança, quem relata o motivo de sua ficha ter “levado bomba” no Dops e o procedimento de Campos para fazer valer o resultado do concurso:

[...] eu tinha feito uma viagem para um congresso de juventude em Varsóvia, e depois de lá tinha feito uma viagem pela União Soviética e pronto. Isso estava registrado na minha ficha e foi o bastante para me reprovar. Juvenal também, Ignácio Rangel, mais ou menos pelas mesmas razões. E ele, o Roberto Campos bancou. Ele foi ao Dops e ao ministro da Justiça, acho que era Armando Falcão. E disse: “Eu me responsabilizo, esses jovens são qualificados, passaram no concurso, eles estão sob minha jurisdição; e eu me responsabilizo por eles e vou nomeá-los. E nomeio, independentemente, da aprovação do Dops.”

A prática do recrutamento do BNDE por concurso público não seria aplicada nas subsidiárias. O recrutamento das subsidiárias de participação suscitou muita discussão internamente no Sistema BNDES e será comentado mais adiante no item 5.1.3. O recrutamento da Finame, iniciado em 1965, nunca mereceu discussão, embora também não houvesse o tradicional concurso público realizado pelo Banco. No BNDE, na década de 70, houve a seleção de estagiários e, posteriormente, a contratação desses profissionais depois de formados. Houve, também, a contratação de técnicos e a requisição de funcionários de outras instituições do Estado. Até 1978, no entanto, o objetivo de se recrutar pelo mérito sempre valeu. A forte impressão do concurso de 1956 mantivera intocável a idéia de que se deveria buscar o que havia de melhor no mercado de trabalho. Só a partir de 1979, o processo patrimonialista foi incorporado às práticas de recrutamento. Esse assunto será tratado com mais detalhes no quinto capítulo e será uma das questões que servirá de base para as reflexões sob os motivos da ruptura da Convenção do Crescimento.

3.5 - A Importância do BNDE na Formulação e Execução do Plano de Metas

Quando Juscelino assume a presidência, nomeia Lucas Lopes para a presidência do BNDE. Lucas Lopes, por sua vez, colega da Comissão Mista de Roberto Campos, o convida

¹⁸² Rodrigues (1982) p. 3.

para permanecer na superintendência. A composição da diretoria contava com Cleantho Paiva Leite desde julho de 1953, quando Campos havia se desentendido com Maciel Filho. Cleantho se inclui entre os economistas desenvolvimentista-nacionalistas e recebe, no início de 1957, o reforço de Ewaldo Correia Lima, outro diretor desenvolvimentista-nacionalista nomeado por Juscelino. Começava então a se equilibrar o jogo de forças ideológico dentro do Banco.

Antes de mencionar o Plano de Metas que caracteriza o Período JK, apresento as liberações do BNDE, durante o período 1953 a 1955. Os três primeiros anos de atuação do BNDE, que foram condizentes com o trabalho da Comissão Mista que priorizava projetos de infra-estrutura para investimento do BNDE.

As liberações de 1953 atingiram CR\$ 400 milhões, equivalentes a R\$173,9 milhões (valores de dezembro de 2005,¹⁸³ moeda que será usada daqui por diante). A liberação total do período 1953-1955 foi equivalente a R\$ 766,4 milhões. Ou seja, nesses três anos, liberou-se, em média, por ano, R\$ 255,5 milhões.

Tabela 3: Liberações do BNDE de 1953 a 1955

Moeda	1953	1954	1955	Total
Cr\$ milhão corrente	400	700	1200	2.300
R\$ milhão dez/2005	174	239	353	766

Como a maioria dos recursos se destinava a projetos de infra-estrutura a serem realizados por empresas controladas pelo Estado, o setor público recebeu R\$ 642 milhões, o que corresponde a 83,8% dos recursos liberados nessa primeira fase de atuação do Banco.

Para se ter uma idéia da distribuição setorial é necessário recorrer às tabelas de aprovações, pois não há disponível dados com desembolso setorial. O setor para o qual se aprovou mais operações foi o setor de infra-estrutura: do total dos financiamentos aprovados (R\$ 2759 milhões), 89,7% foram direcionados para ele. Neste primeiro período de atuação do BNDE, a maior parte de recursos foi destinada ao setor de transporte ferroviário, cuja infra-estrutura encontrava-se depauperada. Seus projetos absorveram R\$ 1.799 milhões (65,2% do total dos financiamentos do período 1952-1955). Para o setor industrial destinou-se 8% do valor aprovado, e o setor siderúrgico, nessa fase inicial de atuação do Banco, ficou apenas com 1,3% do valor aprovado.

¹⁸³ Todas as informações sobre liberações, desde 1953, estão baseadas em dados fornecidos pelo Departamento de Orçamento do próprio BNDE – Deorç, com o valor atualizado para dezembro de 2005.

Tabela 4: Aprovações¹⁸⁴ Setoriais no Período 1952-1955

Setores	R\$ milhões dez./ 2005					
	1952	1953	1954	1955	Total	%
Energia elétrica	-	148	128	356	632	22,9
Ferrovias	536	296	696	272	1.799	65,2
Outros de infra-estrutura	-	44	-	-	44	1,6
Total Infra-estrutura	536	488	824	628	2.475	89,7
Siderurgia	-	20	8	8	36	1,3
Min. e metalurgia	-	-	8	8	16	0,6
Química, celulose e papel	-	72	-	36	108	3,9
Equipamentos	-	-	60	-	60	2,2
Total indústria	-	92	76	52	220	8,0
Outros	-	12	40	12	64	2,3
Total	536	592	940	692	2.759	100,0

A partir de 1956, as liberações anuais cresceram acentuadamente. Só para efeito de comparação, no período 1953-1955, o desembolso médio anual atingiu R\$ 255,5 milhões. Em 1956, primeiro ano da gestão Lucas Lopes, o desembolso aumentou 140% em relação à média do período anterior, com a liberação de R\$ 613,3 milhões. Esse expressivo aumento, em 1956, prenunciava o destaque do BNDE sobre as outras estatais e o aumento dos recursos disponibilizados pelo Banco.

A importância que a administração JK deu ao BNDE facilitou a prorrogação do período de vigência do adicional do imposto de renda, principal fonte de recursos do BNDE, cuja extinção ocorreria em 1957. Este prazo foi, depois, estendido por mais 10 anos, transferindo para 1967 a questão de captação de novas fontes de recursos.

Embora os desembolsos do Banco mostrassem, nessa época, uma preocupação na eliminação de gargalos da economia, Juvenal achava que o pessoal do BNDE já trabalhava com outro enfoque, buscando maior autonomia para interpretar as necessidades da economia brasileira:

[...] o Banco deveria continuar o trabalho da Comissão Mista, mas já começara a trabalhar com outro enfoque, quer dizer passou a se preocupar menos com os pré-requisitos e mais com o desenvolvimento em si.¹⁸⁵

Juvenal continua sua entrevista e profere uma opinião que ficou famosa no BNDE e que era freqüentemente repetida, quase como um lema de sobrevivência e de ação:

¹⁸⁴ Utilizei para elaborar as tabelas de desembolso setorial os dados da Tabela 1 do Relatório BNDES ao completar 40 anos. Atualizei os dados utilizando os seguintes valores do IGP, fornecidos pelo Departamento de Orçamento do BNDES: IGP 12/1991 = 9146, 88; IGP 12/2005 = 36.570. BNDES (1992) p. 32e33.

¹⁸⁵ Gomes (1982) p. 7

“Eu tenho a impressão que isso foi efeito do nome. Porque, no momento em que você pôs o nome de “Banco”, então, se é banco, tem que emprestar dinheiro com retorno, essa coisa toda “Nacional” bem, se é nacional, tem que ver o país todo, não tem que estar preocupado com regiões, com microrregiões ou com setores, tem que ver tudo; “do desenvolvimento econômico”, então é para fazer desenvolvimento econômico, não é para outra coisa, é para o desenvolvimento do país como um todo, comportando-se como um banco.¹⁸⁶”

Paradoxalmente, a decisão do Presidente Eisenhower de dissolver a Comissão Mista conspirou a favor do Banco, pois o Congresso havia se adiantado e criado, além do BNDE, o Fundo de Reaparelhamento, cuja fonte de recursos viria de um adicional sobre o Imposto de Renda, como se pode constatar no relato de Leão:

Então o BNDE não estava mais amarrado àqueles projetos [da Comissão Mista], inclusive ele teve uma origem *sui generis*, ele tinha recursos e não estava amarrado a fazer nada. Ele teve a liberdade de decidir aonde ia aplicar os recursos.¹⁸⁷

Saturnino coloca uma outra questão que condicionou a ação do Banco até 1978 e somente em 1982, foi contemplada, que é a questão social:

[...] a gente discutia muito o que era desenvolvimento e o que era prioridade para o desenvolvimento, o que o BNDES, que era a principal agência de desenvolvimento tinha que fazer. Essas discussões eram para ver se devia se cuidar ou não do aspecto social. Especialmente da educação, mas não só dela, mas da própria distribuição. A UDN, que era a oposição, batia muita na coisa da educação, que o governo não cuidava da educação. E porque o Vargas, que afinal de contas foi o criador do BNDE, trazia também a questão da justiça social. Então no conceito de desenvolvimento, se devia considerar a questão social. E entre os jovens daquele momento, prevaleceu quase que com unanimidade a tese de que não, que o BNDE tinha que se concentrar no econômico. O esforço do Brasil tinha que ser no desenvolvimento econômico e o social viria por gravidade depois. E na verdade não veio, quer dizer, foi um erro de visão nosso. Mas inteiramente compreensível.¹⁸⁸

3.5.1 - A questão desenvolvimentista: nacionalistas x não-nacionalistas

Introduzo agora uma outra questão polêmica na história do BNDE: desenvolvimentismo nacionalista x desenvolvimentismo não-nacionalista. Antes de apresentar a questão relativa ao desenvolvimentismo, considero necessário discorrer sobre os problemas práticos que apareceram nos primeiros anos de atuação do BNDE e como foram solucionados.

O caso mais polêmico, presenciado por Amaury Abreu, foi o da aprovação do projeto da Sanbra, empresa multinacional pertencente ao Grupo Bunge. Naquela época ainda não havia legislação que direcionasse os financiamentos do BNDE apenas para empresas públicas ou empresas privadas com controle nacional.

Juvenal considerava esse projeto o pivô da primeira grande discussão interna no Banco. Lembra em seu depoimento, que a discussão era mais estrutural, pois antes da questão capital estrangeiro havia a questão indústria básica x indústria alimentícia:

Primeiro, fábrica de margarina não era indústria básica, portanto, a turma logo criou caso, que aquele projeto não se podia aprovar porque não era indústria básica, era fábrica de margarina, e, além disso, pertencente a uma empresa estrangeira. Aí surgiu o negócio da empresa estrangeira, que o banco não tinha sido feito para financiar empresa estrangeira.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Gomes (1982) p. 7

¹⁸⁷ Teixeira Neto (1982) p. 3.

¹⁸⁸ Braga (2006) p. 3.

¹⁸⁹ Gomes (1982) p. 9

Amaury Abreu lembra que a diretoria discutiu com ênfase esse projeto. O chefe do departamento econômico, Ewaldo Correa Lima,¹⁹⁰ como estava exercendo o cargo de diretor-substituto foi o defensor da posição nacionalista, contra a aprovação do projeto. Quem postulava sua aprovação era Roberto Campos, incluído por Bielschowsky, na ala dos desenvolvimentistas não-nacionalistas. Segundo Amaury, o projeto da Sanbra foi aprovado por três votos a favor e dois contra¹⁹¹, placar estranho para diretorias que costumavam decidir sempre por unanimidade. Havia também contra o projeto desconfianças sobre *lobby* por parte do acadêmico e poeta Augusto Frederico Schmidt.¹⁹²

Dois outros exemplos exemplificam essa questão sobre o capital estrangeiro. O primeiro foi o da Light que alegou não conseguir captar financiamento para realizar seus projetos previstos no Plano de Metas. É assim que Juvenal descreve a polêmica que se criou internamente sobre o apoio do BNDE:

E aí, então, surgiu uma turma dizendo “não financia”, e a outra dizendo “financia”, [...], no fim chegou-se a um acordo, na verdade foi uma vitória da turma que não queria financiar, que disse: “Está muito bem, então, o BNDE, em vez de financiar, vai subscrever ações da Light.” Então aprovou a subscrições de ações, a primeira grande subscrição de ações feita aqui.¹⁹³

Abade nos relata um outro caso relacionado a um projeto da Willys, fabricante de automóveis, para o qual havia recomendação de financiamento, embora o controle fosse estrangeiro. Procurou-se uma solução semelhante à empregada para a Light, que aumentasse a remuneração do BNDE. O instrumento a ser utilizado deveria permitir que o BNDE participasse dos resultados da empresa caso o projeto tivesse êxito. Empregou-se então, o instituto das partes beneficiárias, que dá, ao seu proprietário, o direito de receber uma participação dos lucros gerados pela empresa. A idéia dos técnicos do Banco era que o apoio financeiro, quando fosse concedido para empresas estrangeiras, deveriam ter um custo superior ao financiamento concedido para empresas nacionais.¹⁹⁴

Essa questão foi resolvida em setembro de 1962, com a promulgação da Lei nº 4131,¹⁹⁵ que disciplinava a maneira como as instituições financeiras públicas (BNDE e o Banco do Brasil, por exemplo) podiam financiar as empresas estrangeiras. Com essa lei não ficou proibido o financiamento ao capital de giro, modalidade concedida não só pelo Banco do Brasil como também pela Caixa Econômica Federal. Embora fosse permitida a concessão de financiamento para capital de giro, o financiamento para capital fixo passava a ser completamente vedado. Affonso José Guerreiro de Oliveira, diretor do BNDE na gestão de Marcos Vianna, e advogado, diz que não foi o Banco¹⁹⁶ quem postulou a promulgação da lei, mas que ela veio ao encontro da filosofia dos técnicos do BNDE que, dada a escassez de recursos, consideravam fundamental que os mesmos fossem destinados a empresas públicas ou a empresas privadas de controle nacional.

¹⁹⁰ Ewaldo, a partir de 1957, passou a compor a diretoria do Banco, fortalecendo a ala desenvolvimentista-nacionalista. Ver p. 24 dessa dissertação.

¹⁹¹ Abreu (1982) p. 5.

¹⁹² Schmidt era poeta e empresário. Foi acusado de testa de ferro de interesses multinacionais. Participou de empreendimentos diversificados. Fundou a Schmidt Editora que lançou obras de vários escritores nacionais importantes, assim como livros sobre o integralismo escritos por Plínio Salgado e Olímpio Mourão, entre outros. Foi sócio e diretor do supermercado Disco. Fez parte da direção da Orquima, empresa que explorava tório, elemento atômico de valor estratégico. Embora tivesse prestígio com a classe empresarial, não foi nomeado ministro por Juscelino, mantendo-se como um assessor influente. Abreu (*et al.*) (2002) v.V, p. 5329.

¹⁹³ Juvenal (1982) p. 12.

¹⁹⁴ O caso mais conhecido de partes beneficiárias é a emissão desse papel realizada pela Gerdau para seus acionistas majoritários. Para mais informações sobre o projeto da Willys, Abade (2006) p. 3.

¹⁹⁵ Essa lei disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior.

¹⁹⁶ Guerreiro (1982) p. 46.

Abade, que dirigiu a área de operações industriais, no período do II PND,¹⁹⁷ afirma que os técnicos do BNDE, nas negociações com empresas nacionais que tinham participação estrangeira, analisavam os acordos de acionistas para que não constassem cláusulas com limitações ao controle dos sócios brasileiros. Não era suficiente que os controladores nacionais detivessem 51% do capital, era necessário que possuíssem o efetivo controle da empresa.

Esse debate técnico a respeito de projetos e normas de operação que envolvia as empresas de capital estrangeiro está inserido em um contexto bem mais amplo. Ele foi protagonizado pelos dois grupos desenvolvimentistas sobre os quais já fiz referência nessa dissertação. Os nacionalistas tinham como seus principais líderes Rômulo Almeida e Celso Furtado; e os não-nacionalistas, dois líderes que haviam sido, desde o início, importantíssimos na organização do BNDES, Lucas Lopes e Roberto Campos.

Todos consideravam o planejamento uma ferramenta necessária para que os países subdesenvolvidos pudessem melhorar a qualidade de vida de seus cidadãos. Embora os não-nacionalistas não fossem contra a participação de uma empresa estatal na economia, os nacionalistas davam-lhe um papel de destaque por admitirem que as empresas nacionais não teriam capacidade para executar os projetos propostos pela Comissão Mista e, depois, pelo Plano de Metas.

Os não-nacionalistas consideravam que as empresas estrangeiras teriam um papel importante a cumprir, enquanto os nacionalistas reservavam os setores estratégicos às empresas públicas ou privadas. Mais do que isso, as empresas públicas teriam também um papel “keynesiano” para incentivar o processo de crescimento. Embora os nacionalistas dessem um papel de destaque às empresas estatais não havia chauvinismo, como pode ser verificado neste exemplo mencionado por Bielschowsky:

Lúcio Meira, um dos desenvolvimentistas nacionalistas, foi o principal executivo do Grupo Executivo para a Indústria Automobilística – Geia, cujos trabalhos não foram obstaculizados por seus colegas de ideário.

Os técnicos do Banco não se furtaram a apoiar os empreendimentos do setor automobilístico depois que as ferrovias perderam a prioridade que tinham, como define novamente Juvenal:¹⁹⁸

O fato de o Banco ter perdido a batalha pelo setor ferroviário não significa que o Banco ia ignorar todo o desenvolvimento que estava ocorrendo no país. Ele achava que o desenvolvimento deveria ser feito de outra maneira, mas afinal de contas, como Banco de Desenvolvimento, ele tinha que embarcar no barco do desenvolvimento conforme estava sendo feito (*sic*).

Finalmente, uma outra diferença entre os grupos era a importância dada à política monetária pelos não-nacionalistas, matéria que não constava das prescrições do grupo nacionalista. Estes últimos pressionaram Juscelino a demitir Lucas Lopes do Ministério da Fazenda e Roberto Campos da presidência do BNDE, por tentarem implantar o Plano de Estabilização Monetária, em 1958. Campos acabaria voltando, em 1964, com os militares, para implantar políticas antiinflacionárias, dado o total descontrole da inflação.

Sônia Regina de Mendonça coloca a questão desenvolvimentista nacionalista de uma forma mais ampla. Faz uma análise da nacionalização da arte no governo ditatorial de Getúlio Vargas e critica a maneira como o Estado se apropriou das manifestações culturais.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Abade ficou na Área de Projetos I – API, de 1973 a 1976, período em que os projetos previstos no II PND foram apresentados ao BNDE, pois o subsídio de correção limitada a 20% só foi concedido aos financiamentos contratados até 31 de dezembro de 1976. Abade (1982) p. 33.

¹⁹⁸ Juvenal (1982) p. 17.

¹⁹⁹ Mendonça (2000) p. 347.

No momento da afirmação do capitalismo e da sociedade complexa no país, o projeto cultural do Estado apropriou-se do *nacional* enquanto veículo do *popular*, negando a diferença e a pluralidade.

Com a democratização brasileira, uma nova onda cultural substituiu os resquícios da ditadura na arte. O sonho americano passa a influenciar as atividades culturais brasileiras ao tentar trazer a modernidade. Ao mesmo tempo surgem movimentos criativos como a “chanchada” uma crítica popular bem-humorada à *Hollywood* e à tentativa de se vencer na vida a qualquer preço. A bossa-nova e o cinema novo são outras manifestações que atingem a classe média. É assim que Sonia Regina de Mendonça sintetiza essa revolução ocorrida na cultura brasileira durante a década de 50:

A década de 1950, sobretudo a partir das radicais transformações operadas na Gestão JK – foi aquela na qual a política permeou a produção cultural. Foi a década da crítica e da valorização dos procedimentos técnicos em todos os campos em uma clara sintonia com a internacionalização da economia e a euforia modernizante simbolizada no Plano de Metas. O debate intelectual concentrou-se na reflexão acerca das contradições presentes na sociedade, o que, longe de representar uma “traição” ao nacionalismo correspondeu à sua releitura: surgia o nacional-desenvolvimentismo.²⁰⁰

3.5.2 - Os resultados do Plano de Metas

O BNDE teve um papel central na elaboração do Plano de Metas. Lucas Lopes foi o principal responsável pela articulação entre os técnicos do Banco e a assessoria do Presidente JK. Como fora presidente da Cemig quando Juscelino governou o Estado de Minas Gerais, angariou a sua confiança e foi nomeado para a presidência do BNDE.

Havia duas metodologias para conceber o plano do Governo JK: a proposta do grupo Cepal-BNDE, cujo maior idealizador era Celso Furtado e a proposta que estava sendo gerado internamente no BNDE, desde o retorno de Roberto Campos, em 1955.

Campos, embora fosse considerado, por alguns, um economista ortodoxo, na década de 50, posicionava-se totalmente a favor de elaborar um processo de planejamento para países em desenvolvimento. A função do Estado seria a de acelerar o processo de desenvolvimento, justificada por estes quatro aspectos:

- Necessidade de compensar a debilidade da indústria privada;
- Necessidade de concentrar recursos de forma a contornar o problema da inexistência de um mercado de capitais que viabilize os investimentos concentrados, bem como de forma a transformar em investimento, via tributação, os recursos que seriam utilizados em consumo ostentatório pelas camadas mais ricas.
- Necessidade de tomar decisões sobre investimentos em função do longo prazo, ou de aproveitar o que chamou de “faculdade telescópica” do governo, que contrasta com a visão imediatista dos investidores privados e dos consumidores.
- Necessidade de acelerar o ritmo de desenvolvimento.²⁰¹

Pelo que se pode depreender dos aspectos apontados por Campos, ele considerava o planejamento tão importante quanto os formuladores da Cepal encabeçados por Celso Furtado. Aproxima-se também do pensamento de Ignácio Rangel quando este justificava a solução

²⁰⁰ Mendonça (2000) p. 347.

²⁰¹ Esses quatro pontos aparecem no artigo “Planejamento do Desenvolvimento Econômico de Países Subdesenvolvidos”, escrito por Campos para o Digesto Econômico, em abril de 1952. Bielschowsky (2000) p. 110.

estatal para executar os projetos de infra-estrutura: ausência de mercado de capital e escala de projetos que afastavam os investidores privados.

Entre o método de Campos e o de Furtado, havia uma diferença. Furtado propunha o planejamento integral, enquanto Campos preferia o *planejamento seccional*, no qual eram priorizados alguns setores, que eram escolhidos por terem um poder de dinamizar a economia. Os critérios foram sendo refinados para levar em conta os *pontos de crescimento* ou *pontos de germinação*, ou seja, as repercussões do investimento para adiante e para trás da cadeia produtiva, conceito depois aprimorado por Albert O. Hirschman em sua teoria dos *forward and backward linkages*.²⁰²

Voltando para o universo dos técnicos do Banco, Juvenal considera que não se podia dizer que havia uma idéia central entre eles. O que havia, eram projetos setoriais elaborados pelos Grupos Executivos. Era como se fosse “uma colcha de retalhos que ia sendo costurada.”²⁰³

Era a primeira vez que se esboçava um plano que mudaria a estrutura industrial brasileira. Já havia algumas definições, como a opção pela indústria e a escolha de tecnologias mais modernas. Mesmo assim, o risco era muito elevado.

Rangel reconhecia certa fragilidade no Plano de Metas. Os grupos de interesses econômicos que haviam apoiado a candidatura de JK pressionavam para que o plano fosse realizado. Os debates desses grupos com os grupos setoriais com o BNDE e o Conselho de Desenvolvimento Econômico – CDE geraram uma série de projetos que foram listados dentro de uma visão macroeconômica, o que já era um grande avanço. Todos estavam conscientes das deficiências do plano, mas era preciso que a nação brasileira confiasse. Aquele plano era o melhor que se podia fazer e, assim novos planos passariam a ser exigidos pela população, caso ele desse certo. O CDE conscientizou-se da importância de acompanhar os projetos e divulgar seus resultados.²⁰⁴

Na elaboração dos planos, participavam praticamente todos os técnicos do BNDE. Alguns, talvez até participassem sem saber, pois os membros dos grupos encomendavam pesquisas ou requisitavam projeções. Juvenal deixa claro no seu relato que não houve uma articulação intensa entre cada grupo setorial. No entanto, como o responsável por cada setor precisava fazer projeções, era possível calcular as necessidades futuras de equipamento para os setores cujos planos de investimento iriam ser priorizados. Com isso, segundo Juvenal, nasceu o conceito de Indústria de Base criado pela Comissão de Desenvolvimento Industrial, chefiada pelo Almirante Lúcio Meira.²⁰⁵ Esse conceito servia para diferenciar os equipamentos pesados que compunham a indústria de base, dos equipamentos leves que designavam produtos como automóveis que eram uma das maiores prioridades do Plano de Metas.

O Plano de Metas era composto de 30 metas e apenas a última era uma meta social que objetivava intensificar a formação de pessoal técnico e orientar a educação para o desenvolvimento. As demais eram todas econômicas, divididas em quatro grupos principais: energia, transporte, alimentação e indústria de base.

Para o setor de energia, estava prevista a construção de uma central atômica pioneira de 10 mil quilowatts e a expansão da metalurgia dos minerais atômicos. Outra meta menos polêmica era a elevação da potência da energia elétrica instalada, de 3 milhões para 5 milhões de quilowatts, e a definição de projetos que possibilitassem o aumento desse potencial para 8

²⁰² Efeitos para frente e para trás. N. do A.

²⁰³ Juvenal (1982) p. 16.

²⁰⁴ Rangel (1982) p. 9-10.

²⁰⁵ Lúcio Meira será nomeado, em 1958, presidente do BNDE, no lugar de Roberto Campos.

milhões de quilowatts, em 1965. Pretendia-se aumentar também a produção de petróleo, de 6,8 mil barris/dia em 1955, para 100 mil barris/dia em 1960.

Para o setor de transporte, as rodovias começavam a ser prioritárias por causa da instalação da indústria automobilística. Previa-se a pavimentação asfáltica de 5.000 km de rodovias e a construção de 12.000 km de rodovias de primeira classe até 1960.

O setor industrial também foi contemplado, destacando-se a instalação da indústria de construção naval e a automobilística (a meta era, para 1960, a produção de 170 mil veículos). A seguir apresento os investimentos do Plano de Metas programados para o quadriênio 1957-1961.

Tabela 5:²⁰⁶ Custo dos Investimentos do Plano de Metas (1957-61)

Setor	R\$ bilhão dez./2005			
	Nacionais	Importados	Total	%
Energia	11,4	4,6	16,0	44
Transportes	7,8	3,1	10,9	30
Alimentação	0,5	0,7	1,2	3
Indústria de Base	3,6	3,9	7,5	20
Educação	1,2	0,0	1,2	3
Total	24,5	12,3	36,8	100

O primeiro resultado que pode ser apresentado para aferir a efetividade do Plano foi o expressivo crescimento do PIB, durante o Governo JK, quando o crescimento médio anual do período atingiu 8,1%.

Tabela 6: Crescimento²⁰⁷ do PIB durante Governo JK

Ano	1956	1957	1958	1959	1960	Δ médio (%)
Δ (%)	2,90	7,70	10,80	9,80	9,40	8,10

Fonte: Abreu(1990).

A energia elétrica alcançou 95,4% da meta proposta, com a capacidade instalada de 4.770 quilowatts. O reator atômico de pesquisas foi inaugurado na cidade universitária da Universidade de São Paulo. A produção de petróleo atingiu 75.500 barris/dia, ou seja, 75,5% da meta. A meta de pavimentação asfáltica superou em 24% a previsão, chegando a 6.202 km, enquanto a construção de novas rodovias ultrapassou, em 24,8%, a meta prevista, pois foram construídos 14.970 km. A meta de construção naval também foi cumprida pois em 1960 essa

²⁰⁶ Tabela baseada na Tabela 1 de Faro & Silva (2002) p.85, atualizada com a utilização dos seguintes valores de IGP, fornecido pelo Deorç do BNDES: IGP médio/1991= 4.183,207; IGP dez./2005= 36,570

²⁰⁷ Abreu (1990) p. 403.

indústria apresentava uma capacidade total de 158 mil *deadweight*/ano. Finalmente, a meta da indústria automobilística, considerada uma das mais representativas do Plano, alcançou a produção de 116,5 mil veículos, embora sua capacidade instalada fosse de 199,2 mil unidades.

Para participar do Plano de Metas, o BNDE aumentou seu desembolso médio para R\$ 889 milhões,²⁰⁸ quatro vezes mais que o desembolso médio do período anterior, R\$ 225 milhões. Com isso, o Banco conseguiu mobilizar R\$ 4,4 bilhões no período de 1956-1960, como se pode comprovar na tabela abaixo.

Tabela 7:²⁰⁹ Liberações do BNDE durante o Plano de Metas

Moeda	1956	1957	1958	1959	1960	Total
Cr\$ milhão corrente	2.500	4.400	5.100	7.900	9.600	29.500
R\$ milhão dez./2005	613	945	953	995	936	4.444

Fonte: Deorç.

No Tabela 8, pode-se constatar que o Banco já está deixando de financiar os projetos da Comissão Brasil Estados Unidos, em sua maioria projetos de infra-estrutura. As decisões da diretoria do Banco começavam a destinar mais recursos para o setor industrial, com grande ênfase para o setor siderúrgico que recebeu 24,4% do orçamento total com destaque para os projetos da Cosipa e da Usiminas, cujo controle acionário precisou ser assumido pelo Banco. Outros setores que cresceram muito foram os de química, papel e celulose, para os quais foram destinados 11% do orçamento, e o da indústria de equipamentos, que ficou com 7%.

²⁰⁸ Esses valores estão atualizados para dezembro de 2005.

²⁰⁹ Fonte Deorç.

Tabela 8: Aprovações do BNDE durante Plano de Metas

Setores	R\$ milhão dez/2005						
	1956	1957	1958	1959	1960	Total	%
Energia elétrica.	148	908	960	448	132	2.595	32,0
Ferrovias	1.083	300	0	208	60	1.651	20,3
Outros	8	16	0	32	0	56	0,7
Total infra-estrutura	1.239	1.223	960	688	192	4.302	53,0
Siderurgia	8	116	700	88	1.071	1.983	24,4
Min. e metalurgia	4	92	56	8	0	160	2,0
Química cel. e papel	160	128	236	236	136	896	11,0
Equipamentos	28	80	120	312	32	572	7,0
Total indústria	200	416	1.111	644	1.239	3.610	44,5
Outros	64	56	60	20	8	208	2,6
Total	1.503	1.695	2.131	1.351	1.439	8.120	100,0

Com esse orçamento de aprovações, em que os financiamentos para a indústria passavam a prevalecer em relação aos da infra-estrutura, o BNDES se preparava para uma nova década. Começava a definir com clareza o seu perfil a favor de mudanças.

A imaginação é mais importante que o conhecimento.

Albert Einstein

CAPÍTULO IV – A CONVENÇÃO DO CRESCIMENTO RESISTE AO FIM DA DEMOCRACIA

A partir de 1961, o Brasil começa um período bem diferente do experimentado na década de 50. Uma crise política gera a renúncia do Presidente Jânio Quadros e a posse conturbada do Vice-Presidente João Goulart. A crise política continua e se agrava com a crise econômica, cujo desfecho é o golpe militar de 1964. Jango, então, é deposto, substituído pelo primeiro presidente do novo regime, o Marechal Humberto Castello Branco, que realiza profundas reformas na economia. Embora pretendesse restaurar o processo democrático, Castello Branco não o consegue e os dois governos que se seguiram afastam-se do objetivo de redemocratização do país.

Nesse quarto capítulo, pretendo analisar a influência da Convenção do Crescimento no BNDE, no período que vai de 1961 (início do Governo Jânio Quadros), até outubro de 1970, quando o ministro do Planejamento Reis Velloso, do governo do General Emílio Garrastazu Médici, nomeia Marcos Vianna para a presidência do BNDE. Os três últimos anos do Governo Médici (1971-1973) foram completamente distintos dos cinco anos do governo do Presidente Ernesto Geisel, que o sucedeu. O período que vai de 1971 a 1978, quando o Banco foi presidido por Marcos Vianna, tem, no entanto, uma coerência administrativa. Inicialmente o Banco passou por uma fase de modernização que culminou com a sua participação, a partir de 1974, como o principal executor do II PND. Neste quarto capítulo, portanto, opto por encerrar minha narrativa no final de 1970, percorrendo essa fase de transição entre o Plano de Metas e o II PND. Deixo para o último capítulo o período que vai de outubro de 1970 ao final de 1978. Sou forçado a não seguir uma periodização idêntica à dos presidentes brasileiros, pois o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, e não o país, é o objeto da minha dissertação.

Para reunir dois governos civis e três militares tão díspares em um único período alicercei-me em um solitário ponto de semelhança entre eles: a solidez da Convenção do Crescimento, muito embora as políticas de desenvolvimento tenham se alterado, em decorrência do endurecimento do regime.

4.1 – A Crise do Processo Democrático

O primeiro dos dois governos civis²¹⁰ desse período resultou de uma aliança entre os conservadores e os setores sensíveis ao estilo populista do presidente eleito Jânio Quadros. Como se esperava, depois do governo expansionista de JK, Jânio tentou executar uma política de estabilização, cujos resultados não puderam ser avaliados devido à rapidez com que o presidente abandonou o poder.

²¹⁰ Jânio Quadros, apoiado pela União Democrática Nacional – UDN, venceu as eleições presidenciais de 1960 com 48% dos votos contra 32% do General Lott, que fora apoiado por Juscelino, e 20% de Adhemar de Barros. A vitória foi bem expressiva quando comparada com a difícil vitória de Juscelino Kubitschek, em 1955, eleito com, aproximadamente, 34% dos votos válidos. *Site* do CPDOC, 27/9/2006,

Com a inesperada renúncia de Jânio, sobe ao poder o Vice-Presidente João Goulart, que também fora vice-presidente de Juscelino Kubitschek.²¹¹ Jango, como era popularmente conhecido, desde o início de seu mandato presidencial, teve que administrar a crise, tanto política como econômica. Antes de assumir, foi obrigado a aceitar a mudança do regime presidencialista para o parlamentarista, por pressões das Forças Armadas. Como as instituições brasileiras não estavam preparadas para um sistema parlamentarista, os três gabinetes formados,²¹² enquanto durou o regime parlamentarista, não conseguiram aglutinar as forças políticas para formular uma proposta que reunisse condições de ser efetivamente executada.

Com o precoce desgaste do sistema parlamentarista, não foi difícil a vitória de Jango no referendo em que a população optou por voltar ao sistema presidencialista e encerrar a experiência imposta pelos militares. Em janeiro de 1963, toma posse o novo ministério²¹³ do Governo João Goulart, agora presidencialista. Para a área econômica são designados San Tiago Dantas, para o Ministério da Fazenda, e Celso Furtado, para o Ministério Extraordinário de Planejamento, criado tão logo Jango vencera o plebiscito. Foram esses dois ministros que elaboraram o Plano Trienal. As estimativas previam um crescimento de 7% ao ano da renda nacional o que representaria um crescimento anual médio de 3,9% da renda *per capita*. Mas como a inflação vinha se acelerando, havia também uma previsão de sua redução progressiva para 10%, já em 1965.

Embora alguns críticos²¹⁴ considerassem o Plano Trienal um diagnóstico ortodoxo do processo inflacionário brasileiro, Celso Furtado acreditava haver elaborado um programa para combater a inflação gradualmente, sem recorrer a um processo recessivo, conforme relata em seu livro de memórias:²¹⁵

A elaboração desse plano constituiu um desafio, pois se tratava de demonstrar, contra a ortodoxia dos monetaristas esposada e imposta pelo FMI, que era possível conduzir a economia à relativa estabilidade sem impor-lhe a purga recessiva.

Como as condições políticas eram completamente adversas à implantação de um programa, San Tiago Dantas e Celso Furtado²¹⁶ deixaram seus ministérios e foi abandonada a idéia de se formular um programa de governo.

Por todos esses impasses políticos e econômicos, o crescimento decrescera de uma taxa de 6,6% ao ano, em 1962, para 0,6% em 1963. Mesmo assim, durante esse período de crise política, o Brasil cresceu 5,2% ao ano, em média, de 1961 a 1963.

²¹¹ Jango Goulart concorrera à eleição, realizada em 1960, na chapa do General Lott, mas foi eleito vice-presidente, por ter obtido mais votos do que o candidato da chapa de Jânio Quadros, o mineiro Milton Campos. Nessa época, a legislação eleitoral desvinculava a eleição de presidente da de vice permitindo, portanto, uma coligação partidária com um vice de uma outra coligação.

²¹² Os primeiros-ministros indicados por Jango foram Tancredo Neves, Brochado da Rocha e Hermes Lima. San Tiago Dantas fora indicado antes de Brochado, mas sua indicação foi retirada por Jango, pois não teria viabilidade de ser aprovada no Congresso.

²¹³ Além de Furtado e San Tiago Dantas, o primeiro ministério de Jango era composto por membros da sociedade civil de alto nível intelectual como Hermes Lima (Itamaraty), Evandro Lins e Silva (Gabinete Civil), Eliezer Batista da Silva (Minas e Energia) e José Ermírio de Moraes (Agricultura).

²¹⁴ O Plano Trienal, segundo Abreu, enfatizava o excesso de demanda através dos gastos públicos como a causa principal da inflação. Embora baseadas em uma estratégia gradualista, as propostas compunham, em seu entender, um programa de estabilização tradicional com correção de preços defasados, redução do déficit público e controle da expansão do crédito ao setor privado. Abreu (1990) p. 206.

²¹⁵ Furtado (1997) v.II, p. 242.

²¹⁶ Abreu considera que Furtado e San Tiago Dantas foram os culpados pelo fracasso do Plano e, por isso, foram demitidos em junho de 1963, na reforma ministerial de Jango.

Tabela 9: ²¹⁷ Crescimento do PIB durante os Governos de Jânio e Jango

Ano	1961	1962	1963	Δ médio (%%)
Δ (%)	8,6	6,6	0,6	5,2

Fonte: Abreu (1990).

O desfecho desse período de crise política foi o golpe de Estado, perpetrado pelos militares. Com isso, as reformas²¹⁸ de base, idealizadas por João Goulart, não puderam ser implantadas.

4.1.1 – A perplexidade no Banco depois do Plano de Metas

O Banco, durante o Governo JK, havia atuado como se fosse o Ministério do Planejamento. Não só executara suas metas como as formulara. Tornara-se, por isso, um local atrativo para se trabalhar. José Clemente de Oliveira²¹⁹ afirma que “o grande objetivo de um estudante de economia era trabalhar no BNDE”. Muitos de seus técnicos lecionavam nas universidades do Rio de Janeiro e grande parte dos temas das aulas do curso universitário tinha a ver com os programas executados pelo BNDE.

É essa realidade que Clemente encontra no Banco: “A instituição que, não só financiava as grandes Metas, como participava de sua elaboração.”²²⁰ Como se percebe do seu depoimento, considerava o BNDE de uma grandiosidade inacessível. Ao entrar no Banco, em 1962, sua expectativa foi, no entanto, superada pela realidade:

[...] quando chegamos ao Banco, encontramos exatamente aquele ambiente de criação fantástica, já que o BNDE estava envolvido em todas as coisas importantes: formulava o programa de governo, os programas setoriais, e até regionais. Para vocês terem uma idéia, o BNDE tinha na sua estrutura organizacional um Setor de Estudos Fiscais e Monetários, e não era por acaso, mas porque o Banco tinha que se situar em relação a esses problemas. O BNDE tinha um setor de Balança de Pagamentos, que estudava essas coisas, não só para se situar, como até para contribuir, ou dar sugestões.²²¹

Clemente também destaca o clima de total colaboração no Banco. Inicialmente pensara que as personalidades do cenário econômico ficariam distantes dos mais jovens. Surpreen-

²¹⁷ Abreu (1990) p. 403.

²¹⁸ A implantação das reformas de base mobilizava estudantes, trabalhadores, setores da classe média e empresários nacionalistas por reunir uma série de iniciativas: as reformas bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e universitária. Sustentava-se ainda que o direito de voto fosse estendido aos analfabetos e às patentes subalternas das Forças Armadas, como marinheiros e os sargentos; defendiam-se medidas nacionalistas prevendo uma intervenção mais ampla do Estado na vida econômica e um maior controle dos investimentos estrangeiros no País, mediante a regulamentação das remessas de lucro para o exterior. Trajetória de Jango Goulart. *Site CPDOC*. 27/9/2006.

²¹⁹ José Clemente de Oliveira entrou para o BNDE em 1962, após sua Pós-Graduação no Conselho Nacional de Economia, onde lecionavam Mário Henrique Simonsen, Ernane Galvêas e João Paulo de Almeida Magalhães. Oliveira (1982) p. 1, 2 e 5.

²²⁰ Oliveira (1982) p. 3.

²²¹ Deve-se considerar que essa entrevista, concedida por Clemente, ocorreu em 1982, quando era diretor do BNDE e já havia tido participação relevante durante a execução do II PND. Esses dois fatos podem ter influenciado seu julgamento sobre o Banco em 1962. Oliveira (1982) p. 3-4.

deu-se, no entanto. Jovens como ele “recebiam dos mais experientes um apoio extraordinário, não havia portas fechadas”.²²² Em sua entrevista, Clemente faz outra avaliação importante, sobre os líderes da instituição naquele momento:”

José Pelúcio Ferreira era um economista extraordinário [...] Ele tinha liderança, um companheiro excepcional, era, portanto, absolutamente completo. Eu colocaria nessa mesma ordem, com essas mesmas características, Juvenal Osório Gomes, Ignácio Rangel, Ézio Távora, Luiz Carlos de Andrade, Luiz Magalhães Botelho, e muitos outros. Eram dessas figuras que sabiam exatamente tudo, mas que estavam dispostos a nos deixar chegar com uma cadeirinha ao lado, e passar horas e horas aprendendo com eles.²²³

Apesar dessa admiração pelo ambiente de trabalho encontrado no BNDE, Clemente faz uma avaliação da crise que atingia a instituição e, logicamente, o Brasil. Jânio assumira e trouxera a experiência do grupo que trabalhara com Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto²²⁴ no governo de São Paulo. A metodologia de trabalho de Jânio era diferente. Ia aos estados para colher dados e formular seus programas. Alguns deles, segundo Clemente, foram definidos, mas não implementados, pela curta duração do Governo Jânio Quadros.²²⁵

Amaury Abreu²²⁶ acrescenta que, em cada reunião nos estados com governadores, vários grupos de trabalho eram formados. Como o presidente do BNDE, nomeado por Jânio, era de sua inteira confiança, cada grupo sempre contava com a participação de técnicos do Banco. Como o quadro era muito exíguo, alguns de seus técnicos tiveram que participar de mais de vinte desses grupos.

A crise se manifestava de várias maneiras e os técnicos do Banco procuravam encontrar saídas, formular programas. Não havia novos investimentos, o setor privado estava inseguro. Havia, sim, uma grande retração da economia. Apesar das dificuldades para se captar recursos, as liberações, a partir de 1961, foram bem superiores às do período do Plano de Metas.

Quais poderiam ser as explicações para que mesmo com escassez de recursos, houvesse mais recursos do que no período anterior? A demanda elevada de recursos se justificava pelos projetos de energia elétrica e siderurgia, absorverem a maior parte dos desembolsos do período, aprovados pelo governo anterior.

O BNDE se comprometera muito, ao final do Governo JK, com novos projetos como os siderúrgicos (ver Tabela 5). Os relatos dos técnicos do Banco demonstram a preocupação do não cumprimento das liberações para as operações contratadas. Mesmo assim o desembolso médio do período desses dois governos civis foi de R\$ 1.335 milhões, 50% acima do desembolso médio do período do Plano de Metas que foi de R\$ 889 milhões. Apesar desse aumento, em decorrência dos projetos que foram aprovados ainda no Plano de Metas, a Tabela 7, a seguir, sugere uma certa indefinição na política de desenvolvimento, pela variação dos desembolsos nesses três anos.

²²² Oliveira (1982) p. 5.

²²³ Como já foi dito anteriormente Pelúcio, Juvenal e Rangel são unanimidades como as principais lideranças para os técnicos do BNDE das gerações que conviveram com eles até o início da década de 80. Oliveira (1982) p. 5-6.

²²⁴ Carvalho Pinto fora governador de São Paulo de 1959 a 1963, tendo vencido, com o apoio de Jânio Quadros, Adhemar de Barros. Ficou como ministro da Fazenda durante o governo de Jango Goulart, de junho a dezembro de 1963. Abreu (org.) (2001), v. IV, p. 4659.

²²⁵ Jânio Quadros assumiu em 31 de janeiro de 1961 e abandonou o cargo em 25 de agosto do mesmo ano.

²²⁶ Abreu (1982) p. 20.

Tabela 10: Desembolsos do BNDE de 1961 a 1963

Moeda	1961	1962	1963	Total
Cr\$ milhões corrente	8.600	3.800	50.400	102.800
R\$ milhões dez/2005	610	2.048	1.346	4.005

Fonte: Deorç/ BNDES.

Os três anos de maior desembolso da história do Banco, até 1963, ocorreram durante o governo de João Goulart. O que poderia explicar esse aumento de orçamento seria não só a importância dos projetos para o processo de industrialização em curso, mas também o prestígio do presidente do Banco, Leocádio Antunes, com o presidente João Goulart. Segundo Amaury Abreu,²²⁷ “Leocádio tinha acesso total e constante ao Presidente João Goulart, com quem falava pelo menos quatro vezes por dia. Eram realmente amigos, tinham um relacionamento pessoal.”

Enquanto o Banco passava por essa crise de recursos, Leocádio²²⁸ conseguia negociar com o Tesouro Nacional a devolução dos recursos atrasados provenientes de parte do adicional de imposto de renda.²²⁹

A cifra era bastante significativa e praticamente deu para o BNDE atravessar um ou dois anos; coisa parecida com o que está ocorrendo agora [1982], porque o Tesouro nos deve também um volume acentuado de recursos [...]

Leocádio Antunes tinha prestígio para conseguir os recursos que financiassem os projetos com os quais o Banco se comprometera. No entanto, o Banco não participou da elaboração do Plano Trienal da mesma maneira que participara do Plano de Metas. Essa missão ficara para o Ministro do Planejamento Celso Furtado que havia sido coordenador do Grupo BNDE-Cepal, ainda no Governo Vargas, e, no de Juscelino, diretor do BNDE para Assuntos do Nordeste. Dado o seu relacionamento com os quadros técnicos do Banco, requisitou muitos deles para participarem da elaboração do novo Plano. O BNDE não era mais a secretaria-

²²⁷ Amaury Abreu estendeu-se, em sua entrevista para o “Projeto Memória”, a respeito do relacionamento dos presidentes do Banco com os presidentes da República. O primeiro presidente do BNDE era um técnico de prestígio, mas fora indicado pelo ministro da Fazenda Horácio Lafer. Quem tinha melhor relacionamento com o Presidente Vargas era o diretor-superintendente, José Soares Maciel Filho. Após um ano no cargo o presidente Ary Torres pediu demissão, assim como os diretores Glycon de Paiva e Roberto Campos, que estavam em conflito com o diretor-superintendente. Para o seu lugar, foi designado Walder de Lima Sarmanho, irmão da esposa do presidente Vargas. O terceiro presidente do Banco, Glycon de Paiva, tinha um ótimo relacionamento com Eugênio Gudín, ministro da Fazenda de Café Filho. Os cinco presidentes do BNDE que se seguiram tinham, em sua maioria, excelente relacionamento com os presidentes que os nomearam. Lucas Lopes fora colaborador de Juscelino durante seu governo em Minas. Ao assumir o BNDE, assumiu também o cargo de Secretário do Conselho de Desenvolvimento Econômico, o que lhe deu uma posição de superministro. Quando Lucas Lopes assume o Ministério da Fazenda, Roberto Campos, da sua equipe, assume a presidência do Banco. Embora fosse muito respeitado por Juscelino, não era seu amigo pessoal. Lúcio Meira, que substituiu Roberto Campos, deixou o Ministério de Viação e Obras para assumir a presidência do Banco. E tinha um bom relacionamento político com o presidente Juscelino. Na gestão do Presidente Jânio Quadros, o Brigadeiro Faria Lima, que era de total confiança do presidente, foi designado presidente do BNDE.

²²⁸ Embora o BNDE tenha cumprido seus compromissos orçamentários com os projetos aprovados, a gestão do Presidente Leocádio Antunes não era bem avaliada pelos técnicos do Banco.

²²⁹ Amaury Abreu (1982) p. 19.

executiva do Plano do Governo, mas sua equipe continuava tendo uma participação determinante na definição das estratégias do país, como revela Celso Furtado:²³⁰

[...]o estado maior que comigo trabalhou mais diretamente, recrutei-o nas experimentadas equipes do BNDE e da Sumoc. O grupo responsável pelo setor agrícola ficou sob a supervisão do economista José Pelúcio Ferreira, o que teve a seu cargo a indústria foi dirigido pelo economista Juvenal Osório Gomes, e o que se encarregou dos fluxos financeiros externos foi monitorado pelo economista Casimiro Ribeiro, cabendo o setor de saúde ao sanitarista Menandro Novais.

Apesar da determinação do Governo para a implementação de um planejamento de longo prazo, o ambiente econômico dava mostra de instabilidade, o que afastava o investidor. Ao se analisar o orçamento de aprovações do BNDE, esse cenário fica evidente. Embora a liberação de recursos tivesse crescido nesse período, o valor da média das aprovações, de 1961 a 1963, atingiu apenas R\$ 1.379 milhões, ou seja, 85% da média das aprovações de financiamentos durante o Plano de Metas, que chegou a R\$ 1.624 milhões.

A tendência dos anos finais do Plano de Metas se acentuava: o Banco estava, gradualmente, tornando-se o Banco da indústria. Alguns, em tom de crítica passaram a chamá-lo de “Banco da Siderurgia”, pois 50% dos financiamentos aprovados pela direção do BNDE eram destinados a projetos siderúrgicos.

A infra-estrutura continuou sendo contemplada com boa parte dos recursos aprovados, mas os projetos ferroviários receberam apenas 0,8% dos recursos. Como o Banco não financiava rodovias, seus financiamentos para infra-estrutura foram direcionados para o setor de energia elétrica. A Eletrobrás, portanto, criada no Governo João Goulart, continuava recebendo financiamento do Banco.

Na Tabela 8, pode-se verificar a maior participação da indústria no orçamento de aprovações do BNDE. Embora, no Plano de Metas, a participação já houvesse atingido o percentual de 44,5%, nesses três anos iniciais da década de 60 a participação da indústria aumentou para 61,4%:

²³⁰ No relato, Celso Furtado demonstra que participou tanto do contato com representante da sociedade quanto da redação das partes macroeconômicas essenciais do Plano, esforço que lhe causou problemas de saúde. Furtado (1997) v. II, p. 240.

Tabela 11: Aprovações do BNDE de 1961 a 1963

Setores	R\$ milhões dez./2005				
	1961	1962	1963	Total	%
Energia elétrica	1100	284	56	1439	34,8
Ferrovias	16	0	16	32	0,8
Total infra-estrutura	1116	284	72	1471	35,6
Siderurgia	388	752	944	2083	50,3
Min. e metalurgia	20	0	0	20	0,5
Química, cel e papel	68	116	60	244	5,9
equipamentos	152	16	8	176	4,3
Bens de consumo	4	4	8	16	0,4
Total indústria	632	888	1020	2539	61,4
Outros	56	52	20	128	3,1
Total	1803	1223	1112	4138	100,0

Fonte: Deorç/BNDES.

4.2 – O Governo Reformista de Castello Branco

Castello Branco, ao assumir a presidência após o golpe militar de 64, concentrou-se na realização de reformas institucionais profundas, requeridas pelo próprio desenvolvimento da economia e pela crise que se acentuara nos dois últimos anos. Dentre todas as reformas, destacaram-se as financeira, bancária e fiscal.

A política habitacional também foi profundamente alterada. Criou-se o Banco Nacional de Habitação – BNH, com o seu respectivo fundo para suportar o financiamento das unidades habitacionais. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, criado como uma opção ao estatuto da estabilidade no emprego,²³¹ garantiria fluxo de recursos para o programa habitacional.

André Lara Rezende²³² considera que, embora o programa de Castello não pudesse ser considerado um programa de estabilização econômica perfeitamente ortodoxo, originou um baixo crescimento no período. Baseado em dados históricos, constata uma diferença de 2,8% entre o crescimento do PIB, de 4,2%, e o crescimento potencial da economia, equivalente a 7%.

²³¹ A estabilidade no emprego fora instituída, por lei, em 1924. Era obtida pelo trabalhador após 10 anos de serviços efetivos a um mesmo empregador, direito que só poderia ser rompido por falta grave do empregado. O FGTS também foi instituído por lei, em 1966, e seria uma opção à estabilidade, muito embora essa opção, na realidade, não fosse oferecida pelos empregadores. Após a Constituição de 1988, o FGTS tornou-se a única opção.

²³² Abreu (1990)

Era inegável a parada no crescimento econômico que vinha ocorrendo desde o final da 2ª Guerra. De 1963 a 1965, o país passou por uma forte recessão, como se pode verificar na Tabela 9. Em 1966, o crescimento voltou a ser expressivo, atingindo o valor de 6,7%. Conseqüentemente, a média do crescimento anual, durante o Governo Castello (1964-1966), foi recuperada, chegando a 4,2% ao ano, superior inclusive, à do primeiro Governo Vargas.

Já mencionei no segundo capítulo, o temor dos técnicos do BNDE de verem o processo de crescimento da economia interrompido pelos militares. Mas a Convenção do Crescimento estava bem consolidada entre os dirigentes brasileiros, fossem eles civis ou militares. A recuperação do crescimento, em 1966, com o percentual de 6,7%, parece confirmar essa tese.

Tabela 12: Crescimento²³³ (%) do PIB no Período 1961 – 1966

Ano	1961	1962	1963	1964	1965	1966	Δmédio%
Δ%	8,6	6,6	0,6	3,4	2,4	6,7	4,7

Fonte: Abreu (1990).

Além dessa recuperação do PIB, André Lara Rezende atribui às modernas reformas implantadas durante o Governo Castello Branco, o espetacular crescimento do período dos dois presidentes militares seguintes, Artur da Costa e Silva e Emílio Garrastazu Médici.

4.3 – Os Novos Programas do BNDE

Relatei, no Capítulo 2, o rompimento institucional e a possibilidade da Convenção do Crescimento vir a ser substituída por uma outra política econômica a partir do golpe de 64, focada na estabilização. No BNDE, havia uma preocupação generalizada quanto a uma possível diminuição da sua importância. Apesar disso, constata-se, nesse período, uma diversificação bastante criativa da atuação do Banco, cujos dois de seus principais programas são descritos a seguir.

4.3.1 - O apoio à pequena e média empresa

Como foi visto anteriormente, acreditava-se que o governo pretendia direcionar a atuação do Banco para o apoio a pequenas e médias empresas. O exemplo ocorrera com o México, quando o governo determinara que a Nacional Financiera priorizasse, em seus financiamentos, esse tipo de empresa.

O debate sobre a pequena e média empresa começou com o surgimento de algumas delas ao redor das indústrias automobilísticas e siderúrgicas. O processo de urbanização também acelerava o surgimento de pequenas e médias empresas. Com o Plano de Construção Naval, foram criadas linhas de financiamento para pequenos estaleiros como Caneco e Emaq.

²³³Abreu (1990) p. 403.

Montadoras, estaleiros e siderúrgicas precisavam de pequenas e médias empresas que lhes fornecessem equipamentos e peças.

A prática estava dando razão à teoria de Hirschman de que era necessário aproveitar os efeitos, para trás e para frente, derivados das intervenções econômicas. Em torno dos grandes complexos industriais, começavam a surgir empresas que apesar de não substituírem totalmente as importações integravam-se a um processo de aumento de produtividade e qualidade.

Ricardo Rebouças,²³⁴ que, na década de 70, chefiaria o Departamento de Bancos de Desenvolvimento do BNDE, faz uma crítica sobre o processo decisório do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, pois o Banco vinha lhe solicitando recursos desde o início da década de 60. No entanto, a solicitação só foi aprovada após o golpe de 1964. Não foi só o BID que apoiou o Fipeme, o Banco Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW, banco de desenvolvimento do governo alemão, também forneceu recursos para o Programa. Começava assim a diversificação da ação do Banco e o convívio com instituições multilaterais.

Junto com o Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa – Fipeme, fundo para as pequenas e médias empresas, foi criado, em dezembro de 1964, o Fundo de Financiamento para Aquisições de Máquinas e Equipamentos – Finame, uma espécie de crédito direto ao consumidor de equipamentos.

4.3.2 – Finame,²³⁵ crédito para pequeno empresário e mercado para equipamento nacional

O Finame surge em dezembro de 1964, criado com os objetivos de financiar investimentos da pequena e média empresa e fortalecer a indústria de máquinas e equipamentos, através da concessão de financiamento para a comercialização de seus produtos. Podia também financiar uma empresa produtora de equipamentos que tivesse controle acionário nacional mesmo quando o comprador fosse uma empresa estrangeira. O Sistema²³⁶ BNDE não podia, por lei, financiar empresas estrangeiras.

Em setembro de 1966, o Finame foi transformado em Agência Especial de Financiamento Industrial – Finame, mantendo, entretanto a mesma sigla. Seus objetivos foram alterados com a incorporação de financiamentos à exportação e importação de equipamentos, que não chegaram a ser realizados. O financiamento à importação de equipamentos com recursos de agências multilaterais sempre foi operado pelo BNDE. Por sua vez, o financiamento à exportação só veio a ser operacionalizado, pela Finame, no início da década de 90, com o programa de Financiamento a Exportações – Finamex. Essa nova linha do Sistema BNDES só se tornou conhecida, a partir de 1996, quando esse programa passou a ser denominado BNDES-Exim, embora continuasse sendo operado pela Finame.

As linhas estratégicas da Agência eram definidas pela Junta de Administração da Finame, que se reunia regularmente e cuja presidência era exercida pelo presidente do BNDE.

²³⁴ Rebouças (1982) p. 19

²³⁵ Relato de Irimá da Silveira quando em reunião comigo, Dulce Correa Monteiro Filho e Márcio Ardélio de Souza, onde apresentou o material que escreveu sobre o Sistema BNDE, com muita informação sobre a Finame. Irimá trabalhou lá, de 1976 a 1990, primeiro como diretor-adjunto de operações e, posteriormente, como diretor-executivo e secretário da Junta de Administração da Finame.

²³⁶ Provavelmente a denominação Sistema BNDE não nasceu nessa época, quando a primeira subsidiária foi criada. Atualmente, é muito usada, mesmo depois das subsidiárias terem se tornado apenas empresas de papel.

Mais oito membros compunham esse colegiado: o diretor-superintendente e um conselheiro do BNDE; um representante da indústria mecânica; um representante dos Bancos Regionais e Estaduais de Desenvolvimento; um representante dos Bancos Comerciais; e um representante das Sociedades de Financiamento e Investimento.

Roberto Campos,²³⁷ em entrevista ao “Projeto Memória”, dá um depoimento que merece reflexão: “O Finame funcionou no BNDE. Curiosamente, o BNDE refugou muito a idéia. Só foi possível levar o BNDE a aceitá-la, com ameaças de dar essas funções ao Banco do Brasil.”

Quando lemos os documentos disponíveis sobre a Finame, temos a impressão que os mais interessados na operacionalização da Agência, nesse início, foram o presidente do Banco, Garrido Torres, e os representantes privados, embora o diretor-superintendente e os conselheiros do Banco também participassem.

Aparentemente, a necessidade de viabilizar com rapidez as operações implicava em um distanciamento do Banco, embora na gestão do II PND, já houvesse uma grande articulação entre os técnicos da Finame e do BNDE. Provavelmente, uma maior articulação entre os técnicos da Finame e do BNDE começou quando o Programa Especial foi criado, em outubro de 1972, com o objetivo de financiar equipamentos sob encomenda. Incorporando novas tecnologias, a fabricação nacional passava a disputar nas concorrências internacionais. Nessas operações, a articulação entre a Finame e o BNDE se impunha. Esses equipamentos, quase sempre, se destinavam para grandes empresas públicas ou privadas, também financiadas diretamente pelo Banco.

Um programa de investimento em equipamentos para pequenas e médias empresas só poderia ser feito através de uma rede de agentes públicos e privados, pois necessitava de capilaridade para chegar às pequenas empresas, o que seria impossível de ser atingido pelo BNDE, com sua sede operacional no Rio de Janeiro. Assim juntavam-se duas das prioridades que o primeiro governo militar anunciara: fortalecer a pequena e média empresa e desenvolver o sistema de bancos privados de investimento e públicos de desenvolvimento. Em 11 de fevereiro de 1965, logo após a criação da Agência Finame, foi credenciado o primeiro agente financeiro: o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE. Ao final de 1965, primeiro ano de operação da Finame, 152 agentes financeiros tinham sido credenciados, dos quais 143 tinham firmado convênios operacionais e 84, desses 143, já operavam.

Uma importante decisão da Junta foi determinar qual seria custo do empréstimo para o tomador final. Definiu-se cobrar, para os agentes financeiros, 8% ao ano de juros que, por sua vez, poderiam repassar o financiamento a 12%. Sobre o empréstimo aos agentes, incidiria ainda uma taxa de 25% de correção monetária, que seria integralmente repassada ao comprador do equipamento. Como a inflação havia atingido 92% em 1964 e, em 1965, quando esta decisão foi tomada, a inflação baixara para 66%, bem acima da correção monetária cobrada, o subsídio era bem atraente para incentivar o investimento das pequenas e médias empresas. Mesmo assim, em uma reunião subsequente, a Junta, por orientação do Ministério da Fazenda, diminuiu os encargos referentes à correção monetária para 14%, tornando o financiamento ainda mais atrativo.

Uma outra decisão importante foi a de operacionalizar o financiamento de modo que a liberação fosse desembolsada diretamente ao fabricante e não ao comprador (tomador do empréstimo) que deveria, no entanto, declarar ter recebido a encomenda.

Para assegurar a qualidade do processo, a Finame desenvolveu um sistema de credenciamento para os fabricantes de bens de capital, que deveriam ter um parque industrial compa-

²³⁷ Campos (1982) p. #22.

tível com a produção dos equipamentos que pretendesse credenciar. Estava completa, assim, a operacionalização. Empresas pequenas e médias com necessidade de investir; bancos com recursos atraentes para financiar equipamentos; e, finalmente, empresas produtoras de equipamento com parque industrial no Brasil.

Esse cuidado com o desenho da operação fez com que o programa tivesse uma ótima aceitação e se tornasse atraente para todos os interessados. Na Tabela 10, a seguir, pode-se verificar o sucesso do programa. De 1965 até 1978, ou seja, em treze anos, suas liberações cresceram, em média, 23% ao ano, e a participação da Finame no orçamento de liberações do Banco passou, de 15,2 % no primeiro ano de atuação em 1965, para 38,1% em 1978.

No último capítulo avaliarei a importância da Finame para o incremento da produção no país e para o desenvolvimento da tecnologia nacional.

Tabela 13: % dos Financiamentos da Finame nas Liberações²³⁸ do BNDE

Ano	BNDE	Finame	(%)Finame	Ano	BNDE	Finame	(%)Finame
1965	1.919	292	15,2	1972	7.476	1.903	25,5
1966	2.150	428	19,9	1973	9.303	2.195	23,6
1967	2.201	408	18,5	1974	15.113	2.515	16,6
1968	1.892	724	38,2	1975	23.618	4.586	19,4
1969	3.478	792	22,8	1976	24.381	7.756	31,8
1970	4.057	864	21,3	1977	25.746	9.411	36,6
1971	5.313	1.531	28,8	1978	27.842	10.603	38,1

Fonte: Deorç/BNDES.

Depois dessa avaliação quantitativa farei uma avaliação qualitativa da ação da Finame que resultou no aumento da produção de componentes no país e como esse aumento contribuiu para o desenvolvimento de empresas de projetos de bens de capital. Essas questões serão tratadas no Capítulo 5, quando avaliarei o II PND.

4.4 - A Linha Dura Assume o Poder

Os militares designaram o ministro do Exército, General Costa e Silva, para suceder Castello Branco. Depois, foi nomeado o General Médici, então ministro-chefe do SNI²³⁹ de Costa e Silva, para substituí-lo. Apesar do consenso pelo crescimento da economia, acentuava-se a divisão²⁴⁰ política entre os militares. De um lado, o grupo de Costa e Silva, Médici e do futuro ministro do Exército do Presidente Geisel, General Sílvio Frota que tinham a pretensão

²³⁸ Desembolsos da Finame, in BNDE (1992) p. 46; Desembolso do BNDE (planilha) Deorç do BNDE.

²³⁹ Serviço Nacional de Informação – SNI, instituição ministerial de inteligência criada em junho 1964, após o golpe militar, pelo General Golbery do Couto e Silva, em substituição ao Serviço Federal de Informações e Contra-Inteligência – SFCI, instituição também de inteligência, criada em 1956, subordinada ao Conselho de Segurança Nacional – CSN. SNI e SFCI. Wikipédia. 26/8/2006.

²⁴⁰ A linha dura, quando o Presidente Geisel decidiu pela abertura, iniciou um processo de perseguição violento aos principais membros da oposição. Linhares (org.) p. 379.

de que os militares ficassem no poder pelo tempo necessário para afastarem completamente a ameaça comunista.

O outro grupo era composto pelo Presidente Castello Branco e pelo General Ernesto Geisel. Geisel fora ministro-chefe da Casa Militar no primeiro governo militar e viria a substituir, em 1974, o General Garrastazu Médici, na Presidência da República. Outro membro desse grupo é o General Golbery do Couto e Silva, criador do SNI e futuro ministro-chefe da Casa Civil de Geisel. O ideal desse grupo era afastar o perigo comunista, restabelecendo rapidamente a ordem e o sistema democrático.

Com a posse do General Costa e Silva, a Comunidade de Informação se fortalece e começa a expansão do SNI com várias unidades dentro do aparelho de Estado e, também, em algumas instituições privadas. Nas autarquias, as Assessorias de Segurança e Informação – ASI mandavam informações para a Agência Central onde as fichas sobre as pessoas investigadas eram arquivadas.

O economista da USP, Antônio Delfim Netto, é designado ministro da Fazenda e passa a administrar a economia com amplos poderes, durante dois governos militares. O período 1967-1973 ficou então conhecido como “Milagre Brasileiro”. Embora, em 1967, tenha havido uma queda do índice de crescimento em relação a 1966 (de 6,7% para 4,2%), a partir da posse de Delfim Netto, o Brasil apresenta o maior crescimento de todos os períodos que compõem a Convenção do Crescimento, (10,1% ao ano, de 1967 a 1973).

Tabela 14:²⁴¹ Crescimento do PIB durante o Período 1967-1973

Ano	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	Δmédio%
Δ%	4,2	9,8	9,5	10,4	11,3	12,1	14,0	10,1

Fonte: Abreu (1990).

Além desse crescimento impressionante, a economia brasileira também obteve um expressivo aumento das exportações: US\$ 1,741 milhões, em 1966, para US\$ 6,199 milhões, em 1973, ou seja, um crescimento médio anual de 19,9%, acima do crescimento médio da economia que havia sido de 10,1%, no mesmo período. Com esse desempenho, a participação das exportações brasileiras no comércio internacional passa, nesse período, de 0,88% para 1,2%. Esse desempenho econômico originou-se não só de uma série de políticas econômicas adotadas para incentivo às exportações, como também pelas condições internacionais favoráveis, como o aumento dos termos de trocas e o crescimento da economia mundial.

Nesse período, houve também um aumento acentuado dos investimentos e, conseqüentemente um aumento das importações de bens de capital. Cresceu também o estoque de capital estrangeiro no país que passou de US\$ 1,632 milhões, no final de 1966, para US\$ 4,579 milhões, em 1973.

Quem alavancou este desenvolvimento foi a indústria de transformação, cujo crescimento médio anual chegou a 13,3% ao ano. O maior destaque foi a indústria de bens de consumo durável, que cresceu 23,6% ao ano. Seu desempenho foi atribuído ao forte processo de concentração de renda ocorrido no período, mas também à reforma do sistema financeiro realizada pelo Governo Castello Branco, que expandiu as alternativas para concessão de crédito

²⁴¹ Abreu (1990) p. 403 e 408.

no sistema bancário. Antes concentrado apenas no financiamento ao capital de giro das empresas, o setor foi incentivado, pelo governo, a expandir fortemente o crédito direto ao consumidor.

Ao contrário da economia, a questão social não obteve o mesmo sucesso durante o “Milagre Brasileiro”. Embora a infra-estrutura social brasileira tenha melhorado, os salários dos trabalhadores não acompanhavam o crescimento da economia.

No final deste período, observava-se certo descontrole da dívida externa, enquanto a inflação dava sinais de que voltaria a crescer. A capacidade produtiva estava no seu limite, dado o crescimento experimentado e ficava clara, portanto, a necessidade de um esforço para investimentos nos setores de insumos básicos e bens de capital.

Embora a economia estivesse crescendo, o poder decisório encontrava-se no Ministério da Fazenda e não no Ministério do Planejamento. O Ministro Reis Velloso, em seu depoimento, destacou a criação do Fundo de Modernização e Reorganização Industrial – FMRI como um programa importante por financiar, principalmente, o setor têxtil e o calçadista, que puderam se modernizar e aumentar suas exportações.

Como esse período é considerado uma transição para o II PND, destaco a maneira corajosa como o presidente do BNDE, Jayme Magrassi de Sá, e seu chefe de Gabinete, Alberto dos Santos Abade, conseguiram evitar que o SNI instalasse no Banco uma Assessoria de Segurança e Informações. Essa decisão tem a ver com a busca de autonomia que os executivos do BNDE sempre buscaram para que o Banco pudesse desempenhar seu papel de Agência de Desenvolvimento.

4.4.1 – O BNDE e o SNI

O ministro-chefe do SNI durante o Governo Costa e Silva, General Médici²⁴² tinha como diretriz implantar um sistema de segurança em todo aparato do Estado. Todas as instituições estatais (autarquias, empresas públicas, universidades) deveriam abrigar as Assessorias de Segurança e Informação – ASI.

Logo após assumir a Presidência do BNDE, Jayme Magrassi²⁴³ de Sá recebeu um telefonema do chefe do SNI, General Médici, que lhe comunicou a necessidade da criação de uma Assessoria de Segurança e Informação na estrutura administrativa do BNDE. Eram tempos de radicalização dos controles ideológicos na burocracia estatal. A orientação que estava sendo dada para todas as empresas públicas e autarquias é que designassem um servidor para formar uma ASI dentro das instituições, que contaria ainda com mais três militares indicados pelo SNI.

Segundo depoimento de Magrassi, ele não atendeu a imposição do General Médici, o que os levou a uma reunião com Costa e Silva para que o presidente arbitrasse o conflito. Ex-

²⁴² O General Médici foi nomeado Presidente da República, em outubro de 1969, pela Junta Militar que assumira, temporariamente, o governo do General Costa e Silva, que tivera uma trombose que o levou a morte, em dezembro de 1969. Essa Junta, que assumiu o poder, inconstitucionalmente, no lugar do vice-presidente Pedro Aleixo, era composta pelos três ministros militares Almirante Augusto Hamann Rademaker Grünewald, General Aurélio de Lyra Tavares e Brigadeiro Márcio de Souza Mello.

²⁴³ Magrassi assumiu a presidência do Banco em março de 1967, no início do Governo Costa e Silva e se reportava ao Ministro do Planejamento Hélio Beltrão que substituíra Roberto Campos.

puseram o problema ao general que, em sua linguagem simples,²⁴⁴ apoiou Magrassi ao responder para o General Médici: “[...] Mas ele tem razão. Você quer invadir a casa dele”.

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 DSI²⁴⁵ 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.

Magrassi voltou de Brasília certo de que Abade seria a pessoa indicada para exercer essa missão, por ser de sua total confiança e um técnico muito ponderado. Profissional experiente, Abade ocupara a chefia de gabinete do Brigadeiro Faria Lima e de Leocádio Antunes, presidentes do BNDE durante os governos de Jânio Quadros e de João Goulart. Havia sido, também, diretor do Conselho Nacional do Petróleo – CNP, durante o Governo Castelo Branco.

Magrassi livrara, pelo menos temporariamente, o Banco de ter em suas instalações, em tempo integral, três militares da área de inteligência. Caso esses militares viessem a se instalar no Banco, a espontaneidade dos debates que aconteciam internamente seria muito afetada. A maioria dos técnicos do Banco acreditava que o desempenho desses três militares seria mensurado pelo número de relatórios sobre a ideologia do pessoal e sobre o teor das discussões estratégicas que aconteciam na instituição.

Qual seria, então, a motivação para Abade aceitar a indicação para essa espinhosa missão? Quando Magrassi indicou Abade, não considerara o relacionamento que este tinha tido com o pessoal da área militar. Abade, em seu depoimento, que não foi gravado, afirmou compreender a designação do presidente do Banco como uma ordem que deveria ser cumprida, pois Magrassi detinha os poderes legais para emití-la. Uma ordem, emitida por alguém com competência, deveria ser cumprida e, por isso, aceitou a missão.

Abade também tinha consciência do prestígio que possuía entre os militares. Com isso, poderia contribuir para que o BNDE fosse minimamente blindado do excessivo controle que a área de informações do governo vinha exercendo sobre a sociedade brasileira. Poderia, com uma certa tranquilidade buscar “meios válidos para contornar posições que lhe parecessem resultantes de avaliações precipitadas e fundamentos precários”²⁴⁶.

Quando o General Médici assumiu a presidência houve novamente uma forte pressão para a instalação de uma ASI no BNDE. Dessa vez, Abade utilizou todo o seu prestígio para evitar essa decisão e a estrutura montada no governo do General Costa e Silva se manteve até o final do Governo Geisel.

Um dos primeiros contatos de Abade com os militares ocorrera antes de 1962, quando lecionava Estatística no curso de Técnica de Ensino do Estado Maior do Exército e, depois, como estagiário da Escola Superior de Guerra – ESG, hoje Curso de Política e Estratégia do Estado Maior das Forças Armadas. Sua indicação para a ESG ocorreu de uma maneira curiosa: estava deixando a chefia de gabinete do presidente Leocádio. Este designara Cibilib Viana para o cargo, mas ainda não havia assinado sua nomeação por desejar a transferência de Abade para uma chefia do mesmo nível hierárquico de chefe de gabinete.

²⁴⁴ Magrassi (2006)

²⁴⁵ Diretoria de Segurança Interna era o nome das instituições criadas em todos os ministérios que compunham o Sistema Nacional de Informação.

²⁴⁶ Abade (2006)

Em um dia de trabalho espremido entre um feriado e um fim de semana, Leocádio praticamente liberou todo o pessoal do Banco para despachar com Abade a papelada que se avolumava. Uma das questões pendentes era a indicação de um técnico graduado do Banco para o Curso da Escola Superior de Guerra. Embora alguns fossem contrários à indicação de um representante do Banco, Leocádio percebeu que essa poderia ser a solução para o caso de Abade. E tinha razão. Abade, que já recusara a nomeação para chefiar o Departamento Administrativo do BNDE, aceitou participar do curso.

Sempre pairou a dúvida, entre os técnicos do BNDE, se Abade pertenceria à comunidade de informação. Sua ligação com a área militar, iniciada no governo de João Goulart, talvez possa esclarecer essa questão. Os fatos relatados conspiram a favor da idéia de que o acaso, às vezes, soluciona com maestria alguns problemas.

Quando terminou o curso na ESG, Abade foi convidado, ainda no governo de Jango, a permanecer na Escola em tempo integral, participando do corpo permanente. Posteriormente, o ex-comandante da ESG, que havia assumido a Presidência do Conselho Nacional do Petróleo – CNP no início do Governo Castello, intimou Abade a aceitar a diretoria econômica do CNP.

Alguns anos depois, Abade comprovou seu prestígio com o chamado “grupo castelista”,²⁴⁷ quando, antes da posse do Presidente Geisel, em 1974, foi convidado para reunir-se com o General Golbery do Couto e Silva, futuro ministro-chefe da Casa Civil que, na época, estava sendo cogitado para assumir o Ministério do Planejamento.

Logo depois da negociação entre o Presidente Magrassi e o então Ministro Médici, Abade entrou em contato, por orientação do presidente do BNDE, com o chefe da Divisão de Segurança Interna do Ministério do Planejamento, que seria o representante do SNI, coronel Paulo Prado Pereira, com quem Abade deveria se relacionar. O fato de terem trabalhado juntos no Curso de Técnicas de Ensino do Estado Maior do Exército facilitou o relacionamento.

Quando Júlio Olímpio Fusaro Mourão²⁴⁸ foi preso em 1970, sem que houvesse informação sobre seu paradeiro, Abade aproveitou-se de seu cargo para visitar alguns locais onde ele pudesse estar. Para obter a informação sobre onde Júlio estaria, sempre depunha sobre suas qualidades técnicas e sobre o seu profissionalismo dentro do BNDE. Argumentos que também foram levados em consideração no processo de Júlio. Depois de algumas visitas obteve a informação de que necessitava e foi o primeiro a visitar Júlio no Departamento de Ordem Política e Social – Dops da Rua da Relação. Um ano depois, Júlio foi julgado e absolvido pela Justiça Militar, com a participação do Presidente Magrassi, que o defendeu no Tribunal.

Em outra ocasião, Abade avalizou a nomeação e permanência da economista Terezinha de Jesus Guimarães,²⁴⁹ aprovada por concurso do Banco em 1973. Depois da consulta obrigatória ao SNI, Abade desconsiderou a recomendação contrária à sua nomeação, pois esta se fundamentava apenas no fato de Terezinha haver sido líder estudantil de esquerda quando na Universidade. Para ele, ser líder estudantil era quase que um corolário de ser estudante.

²⁴⁷ No governo do Presidente Castello Branco, Ernesto Geisel fora ministro-chefe da Casa Militar, enquanto o General Golbery do Couto e Silva fora o ministro responsável pelo Serviço Nacional de Informações. Por isso a alcunha de grupo castelista.

²⁴⁸ Júlio entrou no Banco em 1966 e, em 1983, como chefe do Departamento de Planejamento implantou o novo processo de planejamento do Banco que vigorou até 1989.

²⁴⁹ Terezinha de Jesus Guimarães aposentou-se do BNDES em 1995, onde exerceu vários cargos executivos. Foi diretora do Finep no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso e, em 2006, exerce o cargo de diretora de Marcas do Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI.

Mais tarde, Abade designou Terezinha para responder por uma gerência. Este procedimento evitava qualquer consulta ao SNI o que foi uma pequena transgressão por meio de um artifício burocrático. Aliás, este artifício já havia sido utilizado com outros colegas que passavam por problemas com o SNI.

Algumas pressões contra técnicos que se opunham ao regime autoritário não puderam ser contornadas. Em 1976, ano em que a “linha dura” militar começou a radicalizar o processo político, o engenheiro José Eduardo Pessoa de Andrade trabalhava em uma firma do setor químico na Bahia. Era o responsável pelo projeto de expansão de sua empresa e tivera contato com técnicos do BNDE durante a sua fase de implantação. No passado, quando ainda estudava engenharia havia sido preso por ser líder estudantil. Em seu entendimento,²⁵⁰ seu histórico o impediria de qualquer aprovação em concurso público. Acreditava que, se fosse aprovado nas provas específicas, acabaria reprovado no teste de ideologia. Mesmo assim, inscreveu-se no concurso público para engenheiro do BNDE, em 1976. Ficara atraído pelo tipo de trabalho que era desenvolvido pelos técnicos do Banco, cujo escopo não se circunscrevia apenas às questões micro de cada projeto. As questões de emprego e de desenvolvimento regional, por exemplo, estavam entre as preocupações dos técnicos do Banco durante o acompanhamento de qualquer projeto.

Contrariando suas previsões, não só foi aprovado no concurso, como também conseguiu tomar posse em fevereiro de 1977. Embora fosse engenheiro químico, foi alocado no Departamento de Mineração, Metalurgia e Siderurgia.²⁵¹ O trabalho o motivava muito, mas no segundo semestre de 1977 foi demitido, logo após o Ministro Sílvio Frota²⁵² divulgar uma lista com o nome de 97 servidores públicos que, segundo o Ministro do Exército, eram subversivos infiltrados na máquina de Governo, sendo 40 no Governo Federal. Apesar de seu nome não constar nesta lista, houve uma ordem externa ao Banco para demiti-lo. Segundo o diretor do BNDE responsável pela área onde José Eduardo trabalhava, era impossível impedir a sua demissão, cuja reparação acabaria sendo feita oito anos depois, na Nova República, quando José Eduardo retornou ao BNDES, dessa vez para o Departamento de Indústrias Químicas.²⁵³

Um outro acontecimento, que acentua a importância da decisão tomada por Magrassi de não permitir a implantação da ASI no Banco, foi o tratamento dado à economista Maria da Conceição Tavares, em dois momentos distintos. Em julho de 1977, durante as comemorações dos 25 anos do BNDE, Conceição havia sido convidada para uma mesa de debates com Roberto Campos, o professor Hans Singer, da Universidade de Sussex, e Hamilton Tolosa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea. Os debates foram acalorados.²⁵⁴ Hans Singer afirmou, referindo-se ao Brasil: “O crescimento físico não trouxe a diminuição da pobreza em termos de melhor distribuição de renda”. Hamilton Tolosa acentuou que a discussão sobre distribuição de renda estaria servindo para encobrir uma questão social, que era a pobreza urbana. Conceição, aproveitando a deixa de Tolosa, criticou o conceito de que a pobreza seria resultante da escassez de capital. Para ela, o expressivo crescimento da formação bruta de

²⁵⁰ Pessoa (2006).

²⁵¹ Essa prática de nomear engenheiros de uma determinada especialização para departamentos cujo conhecimento técnico requerido é de outra especialização é uma prática corriqueira, embora não se possa afirmar se decorre de uma política consciente de recursos humanos.

²⁵² O ministro Sílvio Frota foi demitido por Ernesto Geisel em outubro de 1977, após a grande radicalização da “linha dura”, insatisfeita com a abertura conduzida por Geisel e com a indicação, para presidente, do ministro-chefe do SNI, João Batista de Figueiredo, cuja ratificação pelo Presidente Geisel aconteceu em 29 de novembro de 1977. Gaspari p. 462 e 494; Abreu *et al* (2001) p. 2194.

²⁵³ Pessoa (2006).

²⁵⁴ Revista Veja. 20/06/1977, p. 99.

capital nos últimos anos desmentia essa tese. Para ela, a pobreza era um problema político e de direitos humanos cuja abordagem técnica era insuficiente para solucioná-lo.

Embora a platéia estivesse contra ele, Roberto Campos não se intimidou e asseverou que “a teoria do bolo²⁵⁵ era cruel, mas eficiente”. Depois, continuou a provocá-la: “A esquerda brasileira defende a distribuição do bolo não por ser caridosa. O que ela quer é, na realidade, manipular a faca.”

Essa saudável prática de se abrir o debate com intelectuais de renome internacional já acontecera, em 1973, quando Raúl Prebisch e Gunnar Myrdal, dois dos maiores teóricos do desenvolvimento, estiveram no Brasil para participar de um seminário na Fundação Getúlio Vargas com o patrocínio do Banco.

Em 1984, já no final do período ditatorial, Conceição Tavares e Wilson Cano participaram de um trabalho conjunto entre o BNDES e a Federação de Indústrias do Estado de São Paulo – Fiesp, com o objetivo de estudar alternativas para que o parque industrial brasileiro fosse preservado.²⁵⁶ Eles haviam sido indicados por Paulo Francini, diretor do Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos da Fiesp, para trabalhar em conjunto com as equipes do BNDES, coordenadas pelo chefe do Departamento de Prioridades da Área de Planejamento. O principal resultado desse trabalho foi a constatação que, ao contrário do que os especialistas em economia previam sobre o crescimento em 1984, a economia brasileira começava, surpreendentemente, a se recuperar. Esse foi um dos trabalhos realizados pela Área de Planejamento, que subsidiou o Departamento de Planejamento na elaboração dos “Cenários para a Economia Brasileira” alterando sensivelmente a atuação do Banco.

Voltando à questão que deu origem a essa discussão sobre o trabalho conjunto com a Fiesp, no dia seguinte à primeira reunião em que participaram Conceição Tavares e Wilson Cano o Chefe do Departamento de Prioridades recebe um telefonema para comparecer às dependências da ASI,²⁵⁷ e justificar o motivo da presença dos dois economistas no BNDES. É óbvio que não houve nenhum problema, pois o trabalho estava sendo realizado por determinação do presidente do Banco, e Conceição Tavares e Wilson Cano haviam sido convidados para participar por convite da Fiesp.

Embora não tenha havido consequência alguma para os técnicos que participaram dessa reunião e o trabalho com a Fiesp tenha continuado, pode-se deduzir que, caso a ASI tivesse sido implantada no auge da radicalização repressora, em 1967, o BNDES teria perdido muito da sua independência.

²⁵⁵ A teoria do bolo é atribuída a Delfim Netto que, em pleno “Milagre Econômico”, defendia que o bolo deveria crescer antes para depois ser distribuído.

²⁵⁶ A queda do PIB fora de 3,1% em 1981 e de 2,8% em 1983. Em 1982, houve um pequeno crescimento de 1,1% e, por isso, muitas empresas solicitavam ao Banco apoio financeiro para sanear os passivos.

²⁵⁷ Depois da aposentadoria de Abade, o SNI criou, em 1980, a Assessoria de Segurança e Informação – ASI, no BNDES. Segundo Costa Pinto, executivo do SNI responsável pela montagem dessa unidade no Banco, houve, nesse momento, uma decisão de Governo para aperfeiçoar o Sistema de Informações Nacionais, onde a área econômica era considerada deficiente. A instalação dessas assessorias não ocorreu apenas no BNDES. Foram implantadas também em outras empresas subordinadas ao Ministério da Indústria e Comércio como a Companhia Siderúrgica Nacional e a Empresa Brasileira de Turismo – Embratur. Sem dúvida, a ASI do BNDES tinha uma grande importância para o aperfeiçoamento do Sistema. Costa Pinto (2006).

4.5 - A Participação de Juvenal na Política Industrial Da Petroquímica

Para não terminar esse capítulo com lembranças de um período tão constrangedor da vida nacional, trago Juvenal para compreendermos a contribuição que foi dada à indústria petroquímica, controlada por capitais nacionais e também o motivo da priorização para a instalação de dois pólos petroquímicos (em Camaçari, na Bahia, e em Triunfo, no Rio Grande do Sul). Ambos eram fora do eixo Rio-São Paulo, onde a viabilidade econômica seria muito maior em face da proximidade dos mercados consumidores.

Na verdade, não encontrei qualquer pista sobre a participação de Juvenal na definição da política do setor petroquímico em seu depoimento para o “Projeto Memória”. Ele quase não se refere à experiência que viveu fora do Banco, iniciada no governo de Jango como diretor da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil – Cacex, de onde saiu para o Ministério de Indústria e Comércio – MIC, no início do Governo Castello.

Quem me alertou para esse detalhe foi Paulo Vieira Belotti, engenheiro aprovado no concurso de 1956. Belotti sempre atuou no BNDE na área petroquímica, e, por isso, foi requisitado para o Grupo Petrobras, onde se aposentou como diretor da *holding* Petrobras, no final do Governo Sarney. Ele deu o seguinte depoimento²⁵⁸:

Depois da revolução de 64, nós continuamos estudando o assunto [petroquímica], e tivemos então o apoio de uma pessoa importantíssima, Dr. Juvenal Osório. Depois de 64 [...] ficou de certa forma recolhido no Ministério de Indústria e Comércio como assessor do ministro [Daniel Faraco], após debater um pouco, verificou a importância da química e da petroquímica para o país. E no programa de desenvolvimento, que então foi elaborado, ele criou [no] Ministério da Indústria e Comércio o Grupo Executivo das Indústrias Químicas – Geiquim...

Juvenal sempre conheceu com profundidade os problemas macroeconômicos brasileiros e participou ativamente na definição de políticas para o setor de bens de capital. Era ouvido pela maioria dos executivos do Banco, inclusive pelos presidentes. Apesar disso, na década de 70, não se sabia que Juvenal havia sido um dos principais responsáveis pelo estabelecimento de uma política industrial para a petroquímica. Belotti e José Clemente de Oliveira eram os nomes reconhecidos como os técnicos do BNDES mais ligados a esse setor.

Prossigui na pesquisa e encontrei um depoimento de Otto Perrone, considerado o principal²⁵⁹ executivo na implantação da petroquímica brasileira, que esclarece essa questão. Segundo Perrone,²⁶⁰ o Brasil havia “madrugado” na petroquímica;

No início da década de 50, já havia duas plantas de poliestireno, funcionando com estireno importado, uma da Bakol e outra da Koppers, e, antes, do final da década, a Petrobras já estava produzindo etileno de gases da refinaria em Cubatão. E, em seguida, começou a produzir etileno a partir da nafta, em uma unidade de [...] de 30 mil toneladas por ano, compatível com o tamanho do mercado na época. [...] Eu queria só lembrar que a petroquímica mundial começou depois da 2ª Guerra.

Apesar dessa precocidade, só em 1965 o Governo promulgou o decreto que ficou conhecido como “Decreto para Criar a Base da Indústria Petroquímica”.²⁶¹ Este definiu, com maior clareza, o espaço que poderia ser ocupado pelas empresas privadas no setor petroquímico, sem ferir o monopólio do petróleo.

²⁵⁸ Belotti (1982) p.11.

²⁵⁹ Depoimento de Amílcar Pereira da Silva Filho. Perrone (2002) p. 53.

²⁶⁰ *A Petroquímica Brasileira e Alguns de seus Mitos*. Palestra ministrada no Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás – IBP, em abril de 2001. Perrone (2002).

²⁶¹ Decreto nº 556.571. Perrone (2002) p. 54.

Quem foi designado para a Secretaria-Executiva do Geiquim foi Juvenal Osório Gomes, sobre quem Perrone afirma:

Nessa oportunidade, eu queria fazer uma referência, uma homenagem a Juvenal Osório, porque a indústria química no Brasil deve muito a ele. Juvenal é uma pessoa de alta clarividência, sem preconceitos, e ensinou muita coisa a todos nós, que tivemos a oportunidade de trabalhar com ele. Foi ele quem deu forma, deu o tom ao Geiquim.

Como funcionava o Geiquim? Era formado²⁶² por representantes das seguintes estatais: Ministérios da Fazenda, Exército, Planejamento, Minas e Energia, Agricultura, Educação e Saúde; Banco do Brasil, Banco Central e Conselho de Política Aduaneira – CPA. Os representantes da iniciativa privada eram indicados pela Associação Brasileira da Indústria Química – Abiquim e pela Confederação Nacional da Indústria – CNI. Os projetos, aprovados pelo Geiquim, recebiam estímulos e incentivos governamentais definidos.

Para conceder os incentivos, o Geiquim estabeleceu, influenciado por Juvenal, os critérios mais importantes para a concessão de incentivos:²⁶³

- Fortalecimento do empresariado nacional e disseminação do capital das empresas.
- Aperfeiçoamento e disseminação da técnica, da pesquisa e do desenvolvimento no país.
- Atenuação das disparidades regionais no nível de desenvolvimento.
- Menor apoio financeiro oficial.

Em seguida, em seu artigo, Perrone estende seus elogios aos demais técnicos do BNDE que lidavam com a petroquímica. Este grupo participou ativamente na definição de como o Geiquim deveria atuar para fazer uma ação planejada. Além de Belotti e Juvenal, Pelúcio e Clemente também participaram ativamente para a implantação de uma política para o setor. É assim que Perrone descreve o trabalho que foi executado pelo pessoal do Banco.

Essas pessoas não eram chefes de departamento, não eram diretores, mas decidiram fazer um diagnóstico da Indústria Petroquímica no Brasil. Indicaram as razões porque não havia um desenvolvimento maior, apontaram caminhos e disseram: a Petrobras tem uma capacitação técnica enorme, mas ela não dá prioridade ao setor petroquímico e, no fundo, faltam recursos, porque os existentes são priorizados para outras áreas.

Foi sugerida, então, a criação de um Grupo BNDE-Petrobras. Perrone relata que o grupo foi criado apesar do ministro do Planejamento, Roberto Campos, o presidente do BNDE, Garrido Torres e o ministro de Minas e Energia, Mauro Thibau não aquiescessem com a idéia do desenvolvimento de um setor petroquímico sob a liderança da Petrobras.²⁶⁴

Não vou me alongar sobre a política da indústria petroquímica. Meu objetivo é o de descrevê-la apenas. Grupos de técnicos da Petrobras e do BNDE buscavam maneiras para desenvolver este setor, no qual o Brasil teria um grande potencial. Hoje o Brasil possui uma indústria sob controle nacional. Tornou-se possível a desconcentração regional, embora, inicialmente, os projetos de Camaçari e Triunfo não tivessem viabilidade por sua distância dos maiores centros consumidores.

²⁶² Retirei essa lista do artigo de Perrone (2002) que, provavelmente, se esqueceu de incluir o BNDE, representado, na época por Belotti no Geiquim. Perrone (2002) p. 55.

²⁶³ Perrone (2002) p. 55.

²⁶⁴ Perrone critica os dois ministros e o presidente do BNDE, embora reconheça mérito nos três. Perrone (2001) p. 55.

Para cima
Qual a melhor maneira de subir esse monte?
Apenas suba, não pense.
Friedrich Nietzsche²⁶⁵

CAPÍTULO V – II PND – OUSADIA PARA ENFRENTAR A CRISE MUNDIAL DE ENERGIA

O Brasil continua, no início da década de 70, com uma seqüência de crescimento espetacular. No entanto, em 1973, ano em que o crescimento chega a 14,2%, o Brasil começa a manifestar alguns sintomas que poderiam inibir o crescimento futuro e levá-lo a uma crise econômica e política. A inflação, que fora mantida em torno de 12,7 % ao ano através da inibição ao aumento de preços, manifestava sinais de que voltaria a crescer. Segundo Dionísio Dias Carneiro:

O próprio presidente da República [General Garrastazu Médici], que não parecia interessar-se por eventuais impactos negativos de restrições externas, fixou, para seu último ano de governo, a taxa de inflação em 12% que a utilização marota e compulsória dos preços tabelados pela Fundação Getúlio Vargas se encarregaria de produzir para o final de 1973.²⁶⁶

Outro aspecto que começava a preocupar, era o endividamento externo que havia crescido de US\$ 4,535 milhões, em 1966, para US\$ 12,571 milhões,²⁶⁷ em 1973, no final da gestão do Ministro Delfim Netto.

O cenário internacional se deteriorara com a suspensão, pelos Estados Unidos, da conversibilidade do dólar em ouro, em 1971. A flutuação de preços decorrentes dessa medida interferiu no comércio internacional, e a crise dos combustíveis, com a majoração dos preços do petróleo, em outubro de 1973, piorou ainda mais o ambiente econômico internacional e agravou a situação do Brasil que, naquela época, importava mais de 85% de petróleo para o seu consumo interno. A balança comercial brasileira, que obtivera um pequeno *superavit* de US\$ 7 milhões, em 1973, apresentou um elevado *deficit*, em 1974, no valor de US\$ 4,690 milhões (37% da dívida em 31 de dezembro do ano anterior).

É nesse cenário, que o General Ernesto Geisel assume a Presidência da República e convida Mário Henrique Simonsen para o Ministério da Fazenda, mantendo João Paulo dos Reis Velloso como ministro do Planejamento. O Ministro Velloso fora inicialmente convidado por Geisel para se transferir do Ministério do Planejamento para o Ministério do Interior, onde, no entendimento de Geisel, poderia contribuir para o desenvolvimento da Região Nordeste, onde nascera. A resposta do ministro ao Presidente Geisel e a sua decisão não combinam muito com o estereótipo rígido com o qual Geisel é conhecido. Reis Velloso, apesar de surpreso com o convite inesperado, alegou que preferiria ficar em um ministério onde pudesse trabalhar diretamente com a economia, sua profissão, pois poderia fazer “muito pelo Nordeste sem precisar ser ministro do Interior.”

Geisel retrucou com presteza: “Então não há dúvida. Você vai continuar no Ministério do Planejamento e resolvo de outra forma a questão do Ministério do Interior.”²⁶⁸ E acrescentou: “Eu desloco o Golbery para a Casa Civil...”²⁶⁹ Velloso, só nesse momento, se deu conta

²⁶⁵ Nietzsche (2001) p. 25.

²⁶⁶ Abreu (1990) p. 296.

²⁶⁷ Os dados da dívida externa foram retirados do Anexo Estatístico. Abreu (1990).

²⁶⁸ D’Araujo & Castro (2004) p. 157.

²⁶⁹ Velloso (2006) p. 19.

de quem seria seu substituto no Ministério do Planejamento. O Ministro Golbery nunca demonstrou ressentimento pela súbita mudança.

Velloso fora responsável pela criação do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – Epea,²⁷⁰ em 1964, e, depois, exercera o cargo de secretário-geral do Ministério do Planejamento, durante a gestão do Ministro Hélio Beltrão. Com a posse do General Médici, em outubro de 1969, foi promovido a ministro do Planejamento, cargo que exerceu até o final do Governo Geisel, em março de 1979. Com essa trajetória, em 1974, já havia acumulado dez anos de experiência no setor público ocupando importantes cargos relacionados com o planejamento governamental.

Durante seu primeiro mandato como ministro, Velloso desempenhou um papel menos importante do que o assumido durante o Governo Geisel, quando se tornou o ministro mais forte do Ministério. Destacou-se, naquele primeiro mandato, pela prioridade que dera à Ciência e Tecnologia. Criou, em junho de 1969, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT,²⁷¹ que passou a ser gerido pela Finep, designada como secretaria-executiva do Fundo. Assim a Finep passou a ter um importante papel no financiamento de projetos científicos, enquanto o CNPq destacava-se como provedor de bolsas de estudo.

Velloso aproveitou sua longa experiência para negociar, com o Presidente Geisel, a adequação da estrutura governamental à necessidade efetiva de se planejar estratégias para enfrentar um momento em que as condições externas se tornavam cada vez mais adversas. Foi este o diálogo, quando o presidente indagou sobre a adequação do posicionamento do Ministério do Planejamento:

Você acha que o planejamento está bem situado, como ministério [perguntou Geisel]? (...) [resposta de Velloso] Não houve um equívoco na reforma administrativa de 1967. Como o Campos tinha uma grande ascendência sobre Castello Branco, ele não precisava de fortalecimento institucional. Mas a minha opinião (eu tinha visto o que o Beltrão tinha sofrido) é a seguinte: o planejamento ou é órgão da presidência ou não deve existir.²⁷²

Outras mudanças foram sugeridas ao presidente que as acatou de pronto. Como Geisel não aprovava a existência de “superministros” e não gostaria que os ministros discutissem em público, Velloso sugeriu a criação de dois Conselhos: Conselho de Desenvolvimento Econômico – CDE, e o de Desenvolvimento Social – CDS. Assim, haveria espaço para que as divergências fossem superadas e para que os ministros pudessem se reunir periodicamente, em busca de uma sinergia para suas ações.

Uma outra decisão importante, que aumentou o poder do Ministério do Planejamento no Setor de Ciência e Tecnologia, foi a transferência do CNPq, do Conselho de Segurança Nacional para o Ministério de Planejamento. Desde o mandato do Ministro Beltrão, o Ministério do Planejamento vinha dando prioridade para essa área. Foi assim o diálogo entre o Ministro Velloso e o Presidente Geisel:²⁷³

Velloso, você acha que faz sentido o CNPq lá na Secretaria [Geisel]? Eu disse: Não, presidente. O CNPq é para cuidar do desenvolvimento brasileiro. Isso não é assunto da alçada da Secretaria do Conselho de Segurança. Ele disse: Que tal por no Planejamento? Aí eu disse: Muito bom.²⁷⁴

²⁷⁰ Velloso foi o coordenador-técnico do Epea, em 1964, depois transformado na Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, em 1967.

²⁷¹ Durante o Governo do General Costa e Silva, Velloso, ainda como secretário-geral, conseguiu com a assessoria de José Pelúcio Ferreira convencer o Presidente a priorizar o desenvolvimento científico e tecnológico. No governo do General Médici, obteve mais uma conquista: a criação do FNDCT. Velloso (2006) p. 15.

²⁷² Velloso (2006) p. 18.

²⁷³ Velloso (2006) p. 22.

²⁷⁴ Velloso (2006) p. 23.

O BNDE mereceu também especial atenção do ministro. Com a saída de Magrassi, que se desentendera publicamente com o Ministro Delfim Netto, Velloso nomeou Marcos Vianna, um ex-diretor da Companhia Vale do Rio Doce e que, naquele momento, exercia o cargo de secretário-geral do Ministério do Planejamento. Entre os executivos do BNDE, que prestaram depoimento para o “Projeto Memória”, há unanimidade quanto ao excelente relacionamento entre Velloso e Marcos Vianna. Amaury Abreu, observador atento das relações de poder dentro do BNDE, afirma:²⁷⁵

O Marcos tinha acesso razoável ao Presidente Geisel, mas também não gozava de intimidade, embora se conhecessem e o presidente até o distinguisse bastante. Na verdade, Velloso era a grande ponte do Marcos, pois se davam maravilhosamente bem, se entendiam muito, daí o relacionamento e a projeção que o BNDE conseguiu nessa época.

5.1 – Velloso Nomeia Marcos Vianna para Presidente do BNDE

Marcos Vianna assumiu o cargo de presidente em outubro de 1970, após um ano de Governo do General Médici. Percebeu imediatamente que a sua prioridade seria a obtenção de fontes seguras de recursos. Para um Banco de Desenvolvimento, que financia projetos cujas liberações de recursos ocorrem dentro de períodos superiores a um ano, a dependência de recursos orçamentários²⁷⁶ poderia levar a um imobilismo completo, caso não houvesse alguma disposição para assumir riscos. Essa questão dos recursos, a modernização organizacional e a criação das subsidiárias de participação foram três de suas prioridades para preparar o Banco para o futuro.

5.1.1 – Em busca do PIS/Pasep

Em 1970, o BNDE sofrera uma derrota, quando o governo decidira que os gerenciamentos do Programa de Integração Social – PIS²⁷⁷ e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Pasep²⁷⁸ fossem realizados pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco Brasil, respectivamente. Esses dois fundos de longo prazo deveriam ter sido destinados ao BNDE, pela natureza dos projetos que o Banco apoiava. Assemelhavam-se ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, que fora criado em 1966, para financiar os programas habitacionais do Banco Nacional de Habitação – BNH. O Banco do Brasil concedia financiamentos de curto prazo para o capital de giro das empresas, e a Caixa já contava com recursos

²⁷⁵ Nesse mesmo depoimento, Amaury também menciona o bom relacionamento de Magrassi com o General Costa e Silva. Abreu (1982) p. 17.

²⁷⁶ O orçamento da União e o orçamento monetário são elaborados todo ano e por não haver definição plurianual de recursos também anualmente constatamos uma disputa por verbas e aprovações de projetos no Congresso.

²⁷⁷ O PIS foi instituído com a finalidade de promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas, viabilizando melhor distribuição da renda nacional. *Site* da Caixa Econômica Federal em 30/8/2006.

²⁷⁸ O Pasep [...] foi instituído em 1970, com o objetivo de propiciar aos servidores públicos, civis e militares, sua participação na receita das entidades integrantes (órgãos de administração pública direta e indireta nos âmbitos federal, estadual e municipal e fundações instituídas, mantidas ou supervisionadas pelo Poder Público). *Site* do Banco do Brasil em 30/8/2006.

repassados pelo BNH para projetos habitacionais ou de saneamento básico. Marcos Vianna declara:²⁷⁹

Foi um período extremamente difícil, em que foi necessária uma certa dose de audácia irresponsável – ou quase irresponsável, foi responsável porque deu certo – de dobrar os compromissos a cada ano e comprometer-se a arrancar as decisões, mais ou menos na base de blefe. Quer dizer, gerava-se o comprometimento e depois, com isso, estava assumido o compromisso de arrancar os recursos de qualquer maneira. Nas reuniões, na hora do Orçamento Monetário: [Posicionamento do representante do Banco, durante a reunião] “Você é louco! Como é que pode cortar se toda a demanda já estava comprometida em projetos prioritários?” Aí é que está. No momento em que houve um comprometimento com projetos absolutamente prioritários, o governo não tem como não conceder os recursos.

Apesar das dificuldades para a obtenção de recursos do orçamento, a estratégia “irresponsável” deu resultados, pois, em 1973, o BNDE desembolsou R\$ 9,3 bilhões, a preços de 2005, o que significou um crescimento médio anual de 32%, no período 1970-1973.

Tabela 15: Desembolsos do BNDE no Período²⁸⁰ 1970-1973

	R\$ milhões dez/2006			
Ano	1970	1971	1972	1973
Desembolso	4.056,9	5.313,0	7.476,0	9.303,0
Δ (%)	---	31	41	24

Fonte: Deorç/BNDES.

O primeiro passo para a solução desse problema ocorrera em março de 1973. A Fina- assinou com a Caixa Econômica Federal – CEF um convênio operacional para financiar o setor de bens de capital com recursos do PIS e da própria agência..²⁸¹

Quando Geisel assumiu a presidência e transmitiu ao Ministro Velloso que gostaria que Marcos Vianna continuasse como presidente do BNDE²⁸² criou-se a oportunidade para equacionar de vez o problema. Marcos Vianna, em conversa com o Ministro Velloso, deixou claro que não gostaria de continuar na presidência do Banco, caso não obtivesse fontes de recursos asseguradas. Estava cansado de “mendigar”²⁸³ recursos nas reuniões para definição do Orçamento. Relembrou ao ministro que tanto o PIS como o Pasep deveriam ter os seus recursos administrados pelo BNDE dada a sua natureza de longo prazo.

Após esse posicionamento, tanto o ministro como o próprio presidente do Banco tiveram a oportunidade de mostrar ao Presidente Geisel a importância de assegurar recursos que permitissem ao Banco financiar projetos de longo prazo. Com esses recursos, segundo o ministro, o Banco seria o agente ideal para executar os projetos que estavam sendo definidos como prioritários no Plano de Desenvolvimento. Como resultado desse trabalho conjunto, o Presidente Geisel convenceu-se de que deveria transferir esses Fundos para o Banco e formalizou essa decisão no primeiro dia de seu governo.²⁸⁴

²⁷⁹ Vianna (1982) p. 8.

²⁸⁰ Deorç do BNDES.

²⁸¹ Silveira (2002) p.212.

²⁸² Vianna (2006) p. 7.

²⁸³ Expressão de Marcos Vianna que se sentia mendigando recursos, mas, ao mesmo tempo, chantageando o Conselho Monetário por já ter aprovado uma série de projetos sem ter os recursos assegurados. Vianna (2006) p. 7.

²⁸⁴ Velloso (2006) p. 13.

Ricardo Rebouças destaca como foi importante a continuidade administrativa no BNDES e no Ministério do Planejamento. Seria impossível que um novo ministro conseguisse, com tanta rapidez, perceber a gravidade que a falta de fontes estáveis representava para o Banco. Até porque, provavelmente, um novo ministro poderia designar um novo presidente que precisaria de tempo para se posicionar diante das questões prioritárias do Banco.²⁸⁵

5.1.2 - A reorganização administrativa.

Roberto Lima Netto²⁸⁶ foi para o BNDE em 1971, a convite de Marcos Vianna, que o conheceu quando ainda trabalhava no International Finance Corporation – IFC.²⁸⁷ Nesse primeiro momento de sua experiência no Banco, permaneceu por um ano e meio. Sua melhor experiência foi chefiar o Departamento de Operações,²⁸⁸ cujo orçamento atingia 75% do orçamento do Banco. Como os diretores não eram operacionais, pois atuavam em conselho (*board*), o chefe do Departamento de Operações despachava a maioria dos projetos diretamente com o presidente do Banco. Seu poder era, portanto, imenso, muito maior do que o que teve quando voltou, como diretor ao BNDE, em 1974.

Essa era uma das questões que seria enfocada com a reorganização que se pretendia realizar. Segundo Marcos Vianna, o BNDE tinha uma estrutura organizacional pesada. É ele quem fala sobre sua decisão:

Eu achava a estrutura do Banco pesada, valia a pena fazer um esforço de modernizá-la. Simultaneamente, isso foi talvez um dos propósitos principais, foi agité-lo positivamente para desencadear forças motivacionais. A Booz Allen tinha um prestígio enorme pelo trabalho que havia feito na Usiminas. [...] Então, com o objetivo principal de desencadear essas forças motivacionais, resolvemos utilizar uma empresa acreditada dentro do Banco. Contratamos a Booz Allen²⁸⁹ que, para cumprir esse objetivo de motivação, antes de traçar qualquer esboço de diagnóstico e recomendação, fez acho que cento e tantas entrevistas com todo mundo. Isso fazia com que qualquer que fosse o projeto que saísse, todo mundo se identificaria como co-autor: “Aquilo ali fui eu quem deu a idéia”; só ele e mais cento e trinta, mas, no fundo, ia achar que a idéia era sua, o que garantia uma certa adesão e um compromisso com o projeto. Individualmente, o técnico ia identificar-se como autor de algumas coisas, e o Corpo da Casa como um todo se sentia prestigiado, porque foi ouvido e o projeto que estava saindo fluía de um consenso dos quadros da Casa. Eu acho que funcionou razoavelmente e produziu parte desse resultado que era perseguido.²⁹⁰

²⁸⁵ Rebouças (2006) p. 48.

²⁸⁶ Roberto Lima Netto chegou ao BNDE em meados de 1971 e deixou o Banco, no final de 1972, para assumir uma diretoria do Banco Denasa. No início de 1974, volta para o BNDE como diretor.

²⁸⁷ A International Finance Corporation é uma empresa associada ao Banco Mundial. Seu objetivo é o de promover “O crescimento no mundo em desenvolvimento mediante o financiamento de investimentos do setor privado e a prestação de assistência técnica e de assessoramento aos governos e empresas. Em parceria com investidores privados, a IFC proporciona empréstimos e participação acionária em negócios nos países em desenvolvimento.” *Site* do Banco Mundial, consultado em 7/9/2006.

²⁸⁸ O Departamento de Operações reunia todas as operações diretas dos setores de infra-estrutura e industrial, enquanto o Departamento de Operações Especiais tratava de operações de repasse para pequenas e médias empresas e de ciência e tecnologia. Os antecessores de Lima Netto no Departamento de Operações foram Luiz Carlos Soares de Souza Rodriguez e Affonso Guerreiro. Ambos, como Lima Netto, tornaram-se diretores depois de chefiarem esse departamento.

²⁸⁹ Esse procedimento de se contratar uma empresa cuja qualidade dos trabalhos fosse reconhecida pelos técnicos do Banco não poderia ser mais empregado, devido à legislação sobre licitações – Lei nº 8666, em vigor a partir de junho de 1993.

²⁹⁰ Vianna (1982) p. 13.

Marcos Vianna designou Saturnino Braga²⁹¹ e Armando Alencar,²⁹² dois técnicos de sua confiança, para trabalhar em conjunto com a Booz Allen. Embora chefiando o Departamento Econômico, Saturnino²⁹³ se reunia com Marcos Vianna e Armando Alencar quase diariamente. É Saturnino quem enfatiza o processo participativo da metodologia utilizada pela Booz Allen:²⁹⁴

[...] a gente tinha reunião com cada setor do Banco. Cada setor com a Booz Allen. A gente conversava longamente. Sabe, os americanos, eles pelo menos os da Booz Allen tinham esse lado de escutar. Tinha sempre que haver a tradução, as reuniões eram longas. A gente escutava os grupos todos, de cada setor do Banco, foi um negócio muito criterioso.

Houve, realmente, uma grande mudança, quando a reforma foi implantada em 1973. A nova Área de Planejamento substituiu o Departamento Econômico e incorporou a função de prioridade. O departamento que processava a prioridade era o de Planejamento, Programação e Orçamentos.²⁹⁵ Dado o acúmulo de funções importantes e de naturezas distintas, foi dividido, posteriormente, em dois departamentos: Departamento de Prioridade – Depri e Departamento de Planejamento – Deplan. O Departamento de Prioridade tinha um caráter mais operacional. O processo de concessão de prioridade exigia rapidez e conhecimentos setoriais específicos, enquanto a atividade de planejamento exigia reflexão e dependia de uma visão mais geral da economia. Depois criaram o Departamento de Orçamento – Deorç, que ganhou notoriedade no início da década de 80, quando o Governo Federal colocou como prioridade o corte permanente dos recursos das empresas estatais, inclusive do BNDE, sem que houvesse uma discussão prévia de planejamento e prioridades.

A partir dessa divisão, todos os projetos passaram a ser analisado previamente pelo Depri, que submetia seu parecer a uma Comissão de Prioridade.²⁹⁶ Anteriormente à criação do Depri, os projetos apresentados ao BNDE não passavam por esse filtro inicial, iam direto para o grupo encarregado da análise. Este grupo analisava e preparava o relatório para apreciação

²⁹¹ Saturnino voltara para o Banco em 1967, após seu mandato de deputado no Congresso Nacional. Como não se adaptou ao sistema administrativo em vigor no BNDE, foi para a iniciativa privada, mas retornou ao BNDES em 1971. Foi designado por Marcos Vianna para responder pelo Departamento Econômico, pois o SNI não permitiria sua nomeação definitiva. O SNI já havia vetado, em 1966, sua candidatura à reeleição para deputado federal do antigo Estado do Rio de Janeiro, alegando ao Tribunal Regional Eleitoral que Saturnino era assessor do partido comunista. E o Tribunal aceitou a denúncia. Braga (2006) p.12.

²⁹² Armando Alencar foi o primeiro chefe do Departamento de Prioridade e, em 1975, assumiu a Superintendência da Área de Operações Conjuntas – AOC, nova área operacional, que não fora prevista na reforma da Booz Allen e que lidava com as operações indiretas (com agentes financeiros), à exceção das operações da Finame. Essa era uma das duas áreas ligada diretamente ao presidente. A outra era a Área de Representação, cujo superintendente, Amaury Abreu, já foi citado dissertação. Os dois, Armando Alencar e Amaury Abreu, participavam das reuniões de diretoria, embora não votassem.

²⁹³ Braga (2006) p. 17.

²⁹⁴ Braga (2006) p. 18

²⁹⁵ O processo de prioridade começava com a apresentação de uma carta consulta pelo proponente. Em determinadas ocasiões, o processo poderia ser iniciado antes, com a orientação dos técnicos do Depri ou da Área Operacional para a preparação da carta consulta. Após a entrega da carta, o gerente setorial do Depri avaliava se o projeto se enquadrava entre as prioridades do Banco e se a proponente teria condições de formular e executar o projeto. Com seu parecer elaborado, submetia a proposta aos demais componentes do Depri e, caso fosse aprovada, encaminhava para o julgamento da Comissão de Prioridade. Em seguida a proposta aprovada pela Comissão era encaminhada para o presidente que a acatava ou não.

²⁹⁶ Essa Comissão foi criada com a participação formal de todos os superintendentes e alguns chefes de Departamento, incluindo todos os da Área de Planejamento. Para cada caso analisado eram convidados especialistas, que trabalhariam no projeto, caso a prioridade fosse concedida. Com o passar do tempo, a participação dos técnicos foi aumentando e, nas reuniões, começaram a votar nos projetos, apesar de não serem membros formais da Comissão de Prioridade. A Comissão funcionou assim até ser extinta, com a reforma administrativa realizada em 1989, por uma outra Comissão que enquadrava os projetos, levando em consideração mais o crédito do que a prioridade.

da Diretoria. Dizia-se que era extremamente penoso propor o indeferimento depois de tanto tempo despendido em uma análise minuciosa. Era muito mais fácil aprová-lo.

Como era, então, o processo de concessão de prioridades? O Depri possuía gerentes setoriais²⁹⁷ que avaliavam o projeto de forma genérica para comprovar se o projeto se enquadrava nas prioridades do Banco. Depois, o projeto passava por uma avaliação específica para verificar se a empresa teria condições de executá-lo. O objetivo era conceder prioridade para o projeto que reunisse condições de ser analisado. Procurava-se, assim, evitar que um estudo ainda embrionário, embora prioritário, fosse encaminhado para análise. Esses casos só acarretariam um longo período de análise, sem a viabilização concreta do projeto, levando a negociações demoradas para que o empreendimento fosse concebido efetivamente.

Embora tenham ocorrido problemas para a definição da linha divisória entre o trabalho de concessão de prioridade e o trabalho de análise das áreas Operacionais, Marcos Vianna²⁹⁸ considera essa mudança a mais importante introduzida pela reforma da Booz Allen. Difícil foi conscientizar os técnicos da separação dessas funções.

O Departamento de Planejamento,²⁹⁹ criado também pela reforma, lança, ainda em 1974, o primeiro Plano de Ação do BNDE. Segundo Ricardo Rebouças,³⁰⁰ a experiência obtida pelas discussões que definiam a prioridade de cada projeto possibilitou a elaboração do Plano de Ação. O Plano, ao ser concluído, passou a realimentar o processo de concessão de prioridade. Também foi utilizado para estabelecer um melhor diálogo entre o BNDE e o Ministério do Planejamento, pois era vital o bom entendimento entre as duas instâncias. Rebouças reconhecia a necessidade de se melhorar ainda mais o processo de planejamento, apesar do Plano de Ação expressar, de forma clara, o pensamento do BNDE:³⁰¹

Nós tínhamos o Plano de Ação como nosso instrumento de trabalho, ainda deficiente, sem a menor dúvida, em termos, por exemplo, de uma programação plurianual. Nós que trabalhamos nisso, sabemos a dificuldade que tivemos. Mas ele retrata fundamentalmente o exercício do critério de prioridades, o exercício da busca de melhor conhecimento da realidade, o exercício da busca de melhor conhecimento da prioridade, o exercício da busca de melhor conhecimento das realidades com as quais lidávamos, a vocação irresistível que já existia nesse momento para o setor industrial e, principalmente, retratava a percepção de que o Banco se tinha que se propor a ser uma agência financeira, cujo montante de recursos fosse suficiente para ter a massa crítica para o processo de mudança. Foi aí que se definiu explicitamente pela primeira vez o que o Banco queria alcançar num período que terminava ao final do Plano de Ação, em quatro anos, que iria alcançar os 10% da formação bruta de capital fixo.

Ricardo Rebouças considera que, com esse processo o Banco conseguiu aperfeiçoar os mecanismos de concessão de prioridade e reformular todo o sistema operacional. Para ele, o Banco³⁰² havia chegado ao seu auge. Luiz Orenstein,³⁰³ que entrou para o BNDE como esta-

²⁹⁷ A recomendação da Booz Allen era que esses gerentes tivessem larga experiência setorial. Booz Allen, (1973) p. 120

²⁹⁸ Vianna (1982) p. 14–15.

²⁹⁹ Saturnino Braga foi o primeiro chefe do Deplan, e o Plano de Ação foi elaborado antes de Saturnino Braga solicitar sua sua licença para concorrer ao Senado, pelo antigo Estado do Rio de Janeiro.

³⁰⁰ Ricardo Rebouças, nessa época, era um dos gerentes do Departamento de Prioridades. Rebouças (1982) p. 46-47.

³⁰¹ O Plano de Ação previa que o percentual a ser atingido era de 12%, e não de 10%, mas a afirmação feita por Ricardo Rebouças na entrevista tinha caráter muito mais qualitativo do que quantitativo. Rebouças (1982) p. 47; BNDE (1974) p. 36

³⁰² Embora elogie a criação do processo de prioridade, Rebouças critica a implantação da reforma. Segundo ele, faltou debate nesse momento crucial. O maior exemplo de insucesso foi a tentativa de se implantar um *pool* de técnicos. Os técnicos, que ficariam lotados em uma Assessoria de Coordenação – Ascor, seriam distribuídos em grupos de trabalho, de acordo com as necessidades de cada departamento operacional. Segundo ele, só seria possível implantar essa metodologia de trabalho se houvesse uma profunda mudança no comportamento organizacional. A experiência foi abortada logo no início, e o principal argumento contra a idéia foi que os técnicos,

giário, depois de 1974, apresenta esse mesmo raciocínio de Ricardo Rebouças, com a objetividade de quem foi atuar diretamente no Departamento de Indústria Químicas – Depiq, analisando e acompanhando projetos.

Aquilo funcionava como uma indústria de alocação de recursos públicos para o desenvolvimento e execução do II PND ou, se quiser dar outro nome, para completar o processo de substituir importações.

5.1.3 – A criação das subsidiárias de participação

Uma das principais prioridades do Banco era para os setores de insumos básicos, pois o enorme crescimento industrial, ocorrido nos anos do “Milagre Econômico”, vinha pressionando a balança comercial. Outro setor que demonstrava uma grande oportunidade para investimentos era o setor de bens de capital. Finalmente tornava-se possível completar a matriz industrial brasileira, aproveitando-se os efeitos dinâmicos dos ciclos de investimento, ao invés de boa parte deles ser transferida para o exterior. Os efeitos nocivos dessa transferência podem ser constatados com o valor do *deficit* na balança comercial de máquinas e equipamentos, maior do que o *deficit* com o petróleo, mesmo depois da majoração de seus preços, em outubro de 1973. Com o dinamismo atingido pela economia brasileira, novos investimentos eram realizados, que redundavam em novas encomendas de bens de capital, em sua maioria, feitas no exterior.

Para atrair empresas que investissem nesses setores, no entanto, não bastaria alocar recursos subsidiados aos grupos privados, pois as escalas desses novos projetos iriam requerer grandes somas de capital na realização dos investimentos. Quando o Banco iniciava suas ações, na década de 50 a alternativa fora a criação de empresas estatais. Em 1974, a solução precisava ser outra. Alguns grupos privados poderiam ser atraídos para esses setores e outros, que já faziam parte deles, poderiam ser incentivados a realizar seu potencial de crescimento e a assumir maiores riscos. O que faltava nessa equação era a possibilidade de captação de recursos não exigíveis no mercado de capitais. Com nosso mercado ainda muito incipiente, o BNDE criou três subsidiárias de participação acionária:³⁰⁴ Fibase, para os projetos de insumos básicos; Embramec, para o setor de bens de capital; e Ibrasa, para os demais setores.

A avaliação de empresas e o seu acompanhamento para a abertura de capital eram atividades ainda desconhecidas pelos técnicos do Banco. O BNDE vinha sendo um bom controlador do setor siderúrgico e Sebastião Soares,³⁰⁵ em seu depoimento, descreve como foi a criação do grupo siderúrgico que visava acompanhar, como acionista, o desempenho de Usiminas, Cosipa e Cofavi. Nesse caso, não havia, pelo menos no curto prazo, qualquer perspectiva de privatização das empresas. O importante era dar as diretrizes estratégicas corretas para o crescimento das siderúrgicas e acompanhar os investimentos e o desempenho econômico-financeiro das mesmas.

das áreas operacionais, precisavam desenvolver conhecimentos setoriais, o que não seria conseguido com o sistema de *pool*. Rebouças (1982) p. 45.

³⁰³ Luis Orenstein entrou para o BNDE na década de 70 e foi para a iniciativa privada em 1995, depois de ter exercido o cargo de diretor do Banco. Orenstein (2006) p. 3.

³⁰⁴ Muitas das pessoas entrevistadas concordam com a decisão do BNDE de criar alternativas para capitalizar projetos, mas questionam a criação de três subsidiárias. Alguns relatos sugerem que, como já havia uma campanha contra a estatização, haveria resistência contra a entrada do BNDE nesse mercado. Por isso a proposta de três subsidiárias para que, pelo menos uma, fosse aprovada.

³⁰⁵ Soares (2006) p. 10

O perfil profissional requerido para as subsidiárias era diferente do requerido para os técnicos do Banco. Não se tratava de selecionar especialistas em mercado de capitais, nem avaliadores de projeto. Fazia-se necessário o recrutamento de avaliadores de empresas que dominassem a técnica de avaliação através do método do Valor Presente,³⁰⁶ que estava se disseminando, principalmente, no mundo de negócios norte-americano. O Banco, que já utilizava com pioneirismo essa ferramenta nas análises de projeto, buscou então selecionar profissionais que a conhecessem. Passou a exigir, na seleção, MBA cursado em universidades de renome no exterior ou no Brasil. O Instituto de Pós-Graduação em Administração – Coppead, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, foi uma das instituições que atendeu ao requisito de excelência, e, por isso, alguns de seus mestres foram requisitados.

Durante muito tempo, o recrutamento de pessoal, através de avaliação de currículo e provas específicas, sem um concurso público, e o oferecimento de salários mais altos que atraíssem esses profissionais foram pontos de divergência dentro do Banco. Embora houvesse o reconhecimento da competência técnica dos profissionais selecionados, questionava-se se pessoas formadas no exterior teriam sensibilidade para os problemas brasileiros.

Nos depoimentos colhidos em 2006, nota-se, no entanto, que a maioria dos entrevistados se manifestavam favoravelmente a essa opção. Houve um aprimoramento das técnicas que já estavam sendo aplicadas, com certo pioneirismo, pelo Banco.

Essa divergência³⁰⁷ foi desaparecendo durante a década de 80, e o recrutamento para as subsidiárias passou a ser feito por concurso público. As subsidiárias haviam passado por uma dura experiência no início da década de 80, durante a gestão de Luís Sande, quando os parâmetros de recrutamento das subsidiárias foram substituídos por práticas patrimonialistas,³⁰⁸ o que gerou, inclusive, um fortalecimento do movimento sindical dentro do Banco.

A partir dessa experiência, todos passaram a concordar que o concurso público era a melhor alternativa para o recrutamento de pessoal. Além do mais, o método de avaliação de empresas já estava difundido no Brasil e já não era mais difícil a elaboração de provas para a seleção de profissionais capacitados.

³⁰⁶ No livro *Real Options*, muito utilizado, atualmente, para a avaliação de empresas, seus autores, relatam que o método do Valor Presente levou duas décadas para ser introduzido nas práticas das grandes empresas norte-americanas. Em pesquisa realizada em 1959, somente 19% das 100 maiores empresas o utilizavam. Esse percentual subiu para 57% em 1970. Em 1978, outros três pesquisadores entrevistaram 424 grandes empresas norte-americanas e constataram que o método já estava sendo utilizado por 87% delas. Copeland e Antikarov (2003) p. 57.

³⁰⁷ Edgard de Lacerda e Costa e Silva dão depoimentos sobre essas divergências que ocorreram na década de 70 e que foram diminuindo a partir do início da década de 80, quando houve a necessidade de uma grande união (1979 – 1983) entre os técnicos do Sistema BNDE para evitar que a instituição perdesse o padrão ético que vinha apresentando desde a sua fundação. Lacerda e Silva (2006).

³⁰⁸ O patrimonialismo é a característica de um Estado que não estabelece distinções entre os limites do público e os do privado. Foi comum em praticamente todos os regimes absolutistas. Como o termo sugere, o Estado acaba se tornando um patrimônio de seu governante. *Site* da Wikipedia, acessado em 8/10/2006.

5.2 - O BNDE e o II PND

O BNDE elaborara um plano em conjunto com o Governo; obtivera recursos de longo prazo; realizara uma reforma administrativa objetivando mais agilidade e qualidade nas análises; e, finalmente, se estruturara, com a criação de três subsidiárias, para capitalizar as empresas privadas nacionais. Estava, portanto, preparado para financiar os projetos previstos pelo II PND.

Fazendo referência ao idioma chinês, cuja representação da idéia de crise se faz pela junção dos ideogramas que representam as palavras perigo e oportunidade, assim, se expressou o Ministro Reis Velloso sobre a decisão tomada: “resolvemos aproveitar a oportunidade, mantendo o programa de exportações”. Exportava-se o que podia, mas era preciso também elaborar um grande programa de investimento, “para um ajuste estrutural – do ponto de vista de produção e do ponto de vista de balança comercial.”

Com isso o BNDE teve que canalizar todos seus esforços para os programas de insumos básicos e de bens de capital. Um exemplo dessa prioridade foi que as empresas estatais, principalmente infra-estrutura e siderurgia, só obtinham recursos para a compra de equipamentos através da Finame. A prioridade para os setores de bens de capital concedeu-lhes 7,2% dos recursos aprovados pelo Banco. Viabilizaram-se, assim, a modernização das instalações. Esse percentual de 7,2% não inclui, no entanto, o total das encomendas de equipamentos realizadas pelas empresas estatais. Essa criação de demanda foi, sem dúvida, o principal instrumento para realizar o objetivo de consolidar um parque industrial de bens de capital no País. A Tabela 16, a seguir, sintetiza a prioridade concedida a bens de capital e insumos básicos, embora não se explicita o total de equipamentos que foram encomendados em empresas localizadas no País.

Tabela 16: Aprovações por Setores durante o II PND

	R\$ milhões dez/2005						
Setores	1974	1975	1976	1977	1978	Total	%
Siderurgia	4.274	7.320	9.995	9.959	10.255	41.804	21,3
Metalurgia	2.071	2.727	4.274	1.211	2.719	13.002	6,6
Química	5.461	6.897	12.194	2.031	4.190	30.773	15,7
Equipamentos	2.295	4.890	4.030	1.311	1.183	13.709	7,0
Bens de consumo	2.443	2.635	3.075	1.619	1.779	11.550	5,9
Total Indústria	16.544	24.468	33.568	16.132	20.126	110.839	56,6
Energia Elétrica	928	1.827	3.166	2.395	21.570	29.886	15,2
Transporte	3.834	1.479	460	1.411	9.276	16.460	8,4
Total Infra-estrutura	4.762	3.306	3.626	3.806	30.845	46.346	23,6
Ciência e Tecnologia	124	308	96	28	16	572	0,3
Outros	6.193	9.615	11.994	3.690	6.729	38.222	19,5
Total	27.623	37.698	49.284	23.657	57.716	195.978	100,0

Fonte: Deorç.

Uma das questões muito discutida durante o II PND e que continua sendo matéria de polêmica foi a política agressiva do pessoal do Banco na busca de investimentos, cujo personagem símbolo foi Eurycles Pereira. Nildemar Secches³⁰⁹, que o substituiu na chefia do Departamento de Indústria de Bens de Capital – Depib, em 1977, relata o seguinte:³¹⁰

Eu acho que muita gente usou isso... Quando teve uma reestruturação em 1977 no BNDES, que eu assumi o Departamento de Indústrias, justamente a idéia era acabar com o benefício do risco de correção monetária. E uma das missões que eu recebi, na época, foi de conversar com todas as indústrias no sentido de reduzir os financiamentos, que estavam muitos altos, já tinha essa percepção de uma sobre-capacidade; foram contratados empréstimos muito além das necessidades. Ali, tinha esse espírito desenvolvimentista do Eurycles, que eu acho que era positivo, e tinha também uma certa ousadia empresarial, e uma necessidade, uma visualização de um empréstimo em condições muito favorecidas que eles queriam tomar. Na realidade, foi uma conjugação das duas coisas: você deu um crédito barato e quase que sem restrições. Quando nós fomos conversar com as empresas, e nós fizemos isso com várias delas, quase todas reduziram voluntariamente os seus projetos. E os projetos ainda estavam numa fase muito inicial que davam para ser reduzidos.[...]Mas quase todos os outros reduziram os projetos, redimensionaram esses projetos; tiveram uma segunda chance pelo menos, de pensar sobre o tamanho dos projetos. Agora o Eurycles fazia o papel dele. Havia toda uma concepção ideológica na época: o que estava por trás daquele II PND era o investimento anticíclico. E você tinha o primeiro choque do petróleo, se imaginava a economia mundial decrescendo, a economia brasileira entrando num patamar menor de investimento... E o que queria se prorrogar era... Incentivar investimentos para ser anticíclico, num processo de estagnação mundial. Então havia o interesse efetivamente do governo de provocar um ciclo de investimentos, tanto é que o Eurycles estava fazendo um papel de agente de governo, não é? Eu acho que isso aí é muito usado pelos empresários, quando eles não têm analisado o projeto deles direito, não ter tido a dimensão do que seria isso. Você tem empresários que fizeram uma análise cuidadosa, como o *Bardella*, por exemplo, que soube investir. Você tem, por exemplo, a *Marcopolo*, que foi um dos que nós solicitamos e que reduziram o projeto. A própria Weg... Quer dizer, várias empresas dimensionaram adequadamente os seus projetos e... Enfim, acho que o Eurycles tinha essa questão de ser voluntarista, de ser um grande empreendedor [...] Ele tinha essa inteligência de colocar trabalhando, junto com eles, pessoas que eram muito mais cuidadosas na análise. Na equipe dele tinha esse pessoal que tinha essa preocupação de um pouco segurar esse espírito desenvolvimentista dele, não é?³¹¹

Juvenal Osório também fez uma análise sobre o setor de bens de capital ter ficado com uma capacidade ociosa. Para ele, a capacidade de produção do setor ficara duplicada com a vinda de empresas estrangeiras.³¹²

Foi a vinda dos projetos estrangeiros, que não estavam previstos. Quer dizer, o Banco financiou todos os projetos nacionais que davam uma capacidade compatível com o mercado que se imaginava. [...] As empresas estrangeiras quando viram que iam perder o mercado brasileiro, trataram de vir para cá fazer seus projetos. O Banco lutou para os projetos das empresas estrangeiras não serem aprovadas no CDI [Conselho de Desenvolvimento Industrial] mas não conseguiu barrar.

Essa prática de administrar a oferta em determinados setores industriais, embora tenha sido muito criticada no Brasil, foi muito utilizada pela Coréia, um país considerado bem-sucedido em suas políticas industriais. A Coréia agiu dessa forma no setor automobilístico, como nos conta Peter Evans.³¹³

Quando a indústria estava começando, o Estado usou seu poder regulador para promover a “racionalização” limitando tanto o número de firmas competindo na indústria como o número de modelos produzido. [...] Ao mesmo tempo, mostrou ativamente que valia a pena investir na indústria. Finalmente o Estado estava envolvido em uma barganha com as transnacionais sobre transferência de tecnologia, preços para insumos importados e participação acionária.

³⁰⁹ Nildemar Secches entrou para o BNDE em 1973. Foi nomeado diretor em 1987, cargo que ocupou até o início de 1990. Desde 1995 exerce o cargo de diretor-presidente da Perdigão.

³¹⁰ Secches (2006)

³¹¹ Secches (2006) p. 3-4.

³¹² Gomes (1982) p. 22-23.

³¹³ Evans (2004) p. 131.

5.3 - Avaliação do II PND

Antes de passar para as conclusões, apresento olhares diferentes sobre os resultados do II PND. Entre os governos da Convenção do Crescimento, o Governo Geisel é um dos mais controversos, principalmente por causa da dívida externa contraída pelo Brasil para executar o plano de investimento. A proximidade do término do II PND com a ocorrência da crise da dívida que assolou os países da América Latina também contribuiu para que o problema cambial viesse a ser atribuído à execução do Plano.

Apresento três visões distintas. Recorro, novamente, a Hirschman, a um artigo³¹⁴ de sua autoria publicado na *American Research Review* em 1987 e, depois, reproduzido como um capítulo de seu livro *Auto-Subversão – Teorias consagradas em xeque*. No ano em que Hirschman publicou seu artigo, o Brasil começava a viver as conseqüências da má administração do Plano Cruzado, que redundou no seu pedido de moratória em fevereiro de 1987. Embora o país já houvesse abandonado a euforia que assolara a população após o fim da ditadura militar, em março de 1985, Hirschman avaliou, nesse artigo de 1987, o desempenho econômico brasileiro de forma bastante favorável em relação a outros três países latino-americanos: Argentina, Chile e México.

A segunda visão está no livro *O Desafio Brasileiro*, escrito, em 2000, por Gustavo Franco, que foi um dos formuladores do Plano Real e participou, com destaque, de sua execução. Sua opinião é bastante crítica sobre as políticas econômicas dos governos da Convenção do Crescimento.

A última visão vem da Itália, formulada por dois ativistas dos movimentos sociais: Antonio Negri, filósofo político, e Giuseppe Cocco, cientista social, que escreveram, em 2004, *GLOB(AL) – Biopoder e luta em uma América Latina globalizada*.³¹⁵ A crítica sobre a situação social da região é contundente e dirigida contra o desenvolvimentismo e as propostas da Cepal.

Meu objetivo não foi fazer uma avaliação do II PND, tarefa que exigiria novas teses e dissertações, algumas já realizadas. Pretendi apenas colocar visões diferentes sobre as políticas adotadas e seus reflexos no desenvolvimento da região durante a Convenção do Crescimento. Com essa discussão, a conclusão sobre a influência recíproca entre a Convenção do Crescimento e o BNDE fica melhor contextualizada.

A América Latina havia sido devastada por uma grave crise econômica. Essa crise, que combinara a diminuição dos preços de matérias-primas com o aumento de juros, culminou com a crise internacional da dívida em 1982, logo após a moratória mexicana. Houve um sensível declínio da renda e um aumento sem precedentes do nível de desemprego na Argentina, Brasil e México, os três países com industrialização mais desenvolvida na região.

Hirschman aponta uma questão interessante: a crise mundial era tão profunda que forçava um olhar para o que acontecera nas últimas três décadas, tanto na América Latina quanto no mundo. Para ele, parece que só se consegue admitir virtudes em períodos precedentes quando se deseja contrastar as mazelas observadas nos períodos subseqüentes com o que acontecera no período anterior.

³¹⁴ HIRSCHMAN, Albert O. **Sobre a Economia Política do Desenvolvimento Latino-Americano**. In **Auto-Subversão – Teorias Consagradas em Xeque**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 1995.

³¹⁵ Negri & Cocco (2005) p. 13

Na França, em 1979, Jean Forastié criara a expressão *Les Trentes Glorieux*³¹⁶ para denominar os 30 anos precedentes, quando se observou um incrível surto de crescimento e modernização. Na Europa, a crise já era prevista antes do problema da dívida latino-americana, provavelmente por causa do segundo choque do petróleo e pela alta dos juros americanos, forçada pelo governo de Ronald Reagan.

Para os latino-americanos, a crise não os levou à percepção de que, em sua região, também se experimentava, nos anos 70, os *Trentes Glorieux*. Na verdade países, como o México, prolongaram seus anos de crescimento até a véspera de sua moratória, em 1982.

Indagar sobre o silêncio a respeito desse período de prosperidade pode ser uma boa pista para reavaliarmos o conceito sobre os benefícios da política de desenvolvimento para os latino-americanos. A urbanização rápida trouxera para as grandes cidades a pobreza do campo. Mesmo assim o desequilíbrio entre campo e cidade se acentuara. Problema semelhante acontecera entre as regiões mais prósperas e as menos aquinhoadas pelos benefícios do crescimento econômico. Para dificultar a percepção de anos tão gloriosos, os governos dos países que se desenvolveram na América Latina administraram muito melhor sua economia do que as questões sociais. Finalmente, uma série de golpes militares assolou a América Latina, nesse período, com destaque para o de 1964, no Brasil.

Elogiar, portanto, o que acontecera no Brasil poderia ser considerado como um aplauso à ditadura militar, o que é incompatível com a trajetória intelectual de Hirschman. Isso não o impediu de fazer considerações favoráveis sobre as questões econômicas e sociais da região.

5.3.1 – A avaliação de Hirschman sobre a economia brasileira

Começo pelas avaliações econômicas. Até o final da 2ª Grande Guerra, havia o consenso da existência de uma linha divisória entre os países da zona de clima temperado do Rio da Prata e os demais, de clima tropical. Embora houvesse esse distanciamento entre o desenvolvimento da Argentina, do Chile e do Uruguai em relação aos demais países da região, Prebisch ousou incluir todos eles em uma mesma campanha. Esta campanha visava o progresso de uma região que se encontrava relegada a subsistir como fornecedora de matérias-primas para países desenvolvidos do Norte.

Nasceu assim a Cepal com sua política voltada para fomentar a industrialização da América Latina, com o objetivo de atenuar as desigualdades entre os países da região. O resultado foi um melhor desempenho dos países tropicais em relação aos países de zona temperada, como se pode verificar na Tabela 17.

³¹⁶ FORASTIÉ, Jean. *Les Trentes Glorieux ou la Révolution Invisible de 1946 à 1975*. Paris : Fayard, 1979.

Tabela 17: ³¹⁷ **Crescimento Médio (%) dos PIBs dos Três Grandes Países da América Latina**

País	1930-1950	1950-1980	1930-1980	1980-2000
Argentina	2,5	3,4	3,0	1,6
Brasil	4,6	6,8	6,0	2,3
México	4,0	6,4	5,4	2,5

Fonte: Carneiro (2002).

Esses dados reforçam a tese de Hirschman de que os países tropicais, México e Brasil, se beneficiaram com as políticas de industrialização que adotaram. Enquanto os dois tiveram um crescimento espetacular no período que vai de 1930 a 1980, a Argentina, país considerado desenvolvido em 1930, teve um péssimo desempenho no mesmo período, sem conseguir formular proposta alguma de desenvolvimento. Os dados também denotam que as políticas de desenvolvimento baseadas na industrialização começaram antes dos *Trente Glorieux*, ou seja, em 1930, quando Getúlio Vargas assumiu a Presidência pela primeira vez.

Embora Hirschman, em 1987, ainda não pudesse descortinar o desempenho futuro dos três países, a partir desse ano, Brasil e México se aproximaram do medíocre crescimento argentino. Naquele momento, sua percepção era de que já se valorizava o desempenho das políticas adotadas nos 30 anos anteriores. Hoje, ao contrário, o senso comum é que, apenas a partir dos anos 90, os países latino-americanos começaram a consertar os erros cometidos nos *Trente Glorieux*, cujas políticas desenvolvimentistas Hirschman elogiara.

Em função do crescimento, do início da década de 30 até o final da de 70, do México e do Brasil, a participação do PIB desses dois países no total da América Latina aumentou significativamente de 38,7% logo após a 2ª Guerra, para 61,3%, no final da década de 70.³¹⁸ Ao invés de uma linha divisória entre os países de clima temperado e os de clima tropical, passou a existir uma linha divisória entre os países que tinham adotado políticas de industrialização e possuíam um mercado interno e os demais. As teses liberais de que países menos dotados pela natureza estariam condenados a um pior desempenho econômico estavam sendo superadas, e os acontecimentos se contrapunham às teses de Eugenio Gudín,³¹⁹ que, em 1952, assim se expressava sobre as nações subdesenvolvidas: “Para atingir o mesmo grau de desenvolvimento, o esforço do México ou do Brasil há de ser muito maior do que o da Argentina.”

Na década de 70, constatamos uma diferenciação entre as políticas adotadas pelo Brasil e pelos outros países da América Latina em estudo, inclusive o México. O Brasil, que já se tornara o país mais industrializado da região, passa para um novo estágio de desenvolvimento industrial, enquanto os demais sofreram, segundo Hirschman, “um processo de desindustrialização ou de dessubstituição”.

No Chile, uma ditadura de extrema direita assume o poder com o objetivo de alterar a política de alocação de recursos dos governos anteriores. Com essa nova diretriz que valorizava as vantagens comparativas, muitas empresas chilenas não conseguem sobreviver, gerando o desemprego. Na indústria, o número de trabalhadores caiu de 555, em 1973, para 378 mil

³¹⁷ Como esses dados foram colhidos em Carneiro (2002) p. 30, cujas fontes não são as mesmas das de Abreu (1990), os crescimentos médios do PIB em cada período diferem de outras tabelas já apresentadas.

³¹⁸ Hirschman (1996) p. 187.

³¹⁹ V. Gudín (1952)..

na grande recessão de 1983. Em 1985, a economia chilena consegue iniciar uma recuperação ao aumentar para 449 mil a quantidade de empregados. Na Argentina, onde os militares também empregaram medidas semelhantes, a queda de operários na indústria foi de 1.525 mil, em 1974, para 1.360 mil, em 1985.³²⁰

Hirschman atribui a queda do emprego nesses dois países à sobrevalorização da moeda e à manutenção de altas taxas de juros para controlar a inflação e atrair investimentos estrangeiros. O resultado foi a quebra das empresas. No Chile, o governo precisou abandonar suas convicções liberais, assumiu o sistema bancário do país e o controle de muitas das grandes empresas.

Ao examinar os dados do período 1973-1978, constata-se que Brasil e México continuaram crescendo após o primeiro choque do petróleo, enquanto as políticas liberais de Argentina e Chile alcançavam um crescimento médio pífio. O crescimento médio do Brasil, de 6,3%, estava de acordo com a política de marcha forçada adotada pelo Governo Geisel.³²¹

Tabela 18: ³²² **Crescimento (%) do PIB de 1974 A 1978**

País	1974	1975	1976	1977	1978	Δ médio (%)
Argentina	5,5	0	(2,0)	6,9	(4,5)	1,1
Brasil	9,0	5,2	9,8	4,6	3,2	6,3
Chile	2,5	(11,4)	3,4	8,7	7,5	1,9
México	5,8	5,7	4,4	3,4	9,0	5,6

Fonte: World Development Indicators database.

Todos os países listados na tabela acima se endividaram nesse período. Como os bancos internacionais precisavam reciclar os “petrodólares” que entupiam o Tesouro dos países da Organização de Países Produtores de Petróleo – Opep, não houve uma seleção apurada para a escolha de projetos a serem financiados. Para Hirschman, o Brasil foi o único que investiu apenas na produção para concluir sua estrutura produtiva. E seu endividamento, em 1978, em relação ao PIB, era de 27%, índice superior apenas ao da Argentina, ficando bem abaixo dos do México e Chile.

O controle da dívida externa brasileira começou no início de 1977. O Brasil vinha crescendo aceleradamente. Em 1974, crescera 9%. Em 1975, o crescimento decresceu para 5,2%, mas, em 1976, o Brasil volta a apresentar o elevado índice de 9,8%. Com base nesses resultados, o Ministro Simonsen, ao voltar de uma reunião do FMI, elaborou um relatório enfático onde afirmava que o país se “aproximava do abismo” forçando, assim, uma diminuição do crescimento. Para Simonsen, o abismo era uma crise cambial. O Ministro Velloso concordou com as preocupações do Ministro Simonsen, mas condicionou que as principais prioridades do II PND tivessem continuidade. A Ferrovia do Aço, projeto que não obtivera priori-

³²⁰ Hirschman (1996) p. 187.

³²¹ Esse termo “marcha forçada” foi atribuído por Castro à política adotada pelo Governo Geisel que não só permitiu o crescimento do Brasil na década de 70, como também propiciou ao País sair da crise da dívida, a partir de 1984, com crescimentos elevados até 1987, quando a má administração do Plano Cruzado leva o País à moratória.

³²² Site do Banco Mundial, consultado em 13/10/2006.

dade no BNDE, foi paralisada, e o Programa Nuclear ficou reduzido à construção da Usina de Angra II.³²³

Essa decisão não só diminuiu o crescimento da dívida, como fez com que a inflação decrescesse de 44%, em 1977, para 39%, em 1978. Quando Simonsen foi convidado para permanecer no Governo Figueiredo, planejou, com o apoio de Velloso, a continuidade da política de contenção que só foi abandonada quando, em agosto de 1979, o General Figueiredo o substituiu por Delfim Netto no Ministério do Planejamento.

Tabela 19: Participação (%) da dívida externa em relação ao PIB

Países	1973	1978	1981	1986
Argentina	14	23	45	47
Brasil	19	27	31	41
Chile	24	48	48	120
México	19	35	31	78

Fonte: World Development Indicators database.³²⁴

Chile e Argentina se endividaram para estabilizar a economia e combater o processo inflacionário. O México continuou crescendo e aumentando suas importações para o consumo das classes abastadas. Lá não houve um processo de “desindustrialização” como na Argentina e no Chile. Houve uma “dessubstituição”³²⁵ de importações. Hirschman assevera que o México, com os recursos das exportações de petróleo, em vez de formular um programa de investimento, como fizera o Brasil, permitiu o aumento de consumo das elites. O resultado dessa política foi espantoso. O México, que havia produzido 2,3 milhões de barris/dia de petróleo em 1981 (superior ao consumo brasileiro de novembro de 2006, em torno de 1,8 milhão de barris/dia), pediu moratória no ano seguinte, levando a maioria dos países em desenvolvimento da região a graves crises.

Antes mesmo da moratória mexicana, a política de Delfim, iniciada em 1979, que visava manter o crescimento a qualquer custo, já levava, em 1981, o Brasil a uma queda do PIB de 3,5% (a última queda do produto de 2,7% ocorrera em 1942, em plena 2ª Guerra). Após a moratória mexicana em agosto de 1982, o Brasil apresentou uma nova queda de 2,7%, em 1983.

Apesar das previsões pessimistas, em 1984, o Brasil surpreende a comunidade financeira internacional e volta a crescer a 5,7%. O BNDES previra um crescimento superior a 2,5%, número que causou controvérsia com os economistas de oposição, cujas previsões eram de uma queda na produção em torno de 5%, enquanto as projeções da equipe de Delfim giravam em torno de 1% para o crescimento do PIB.³²⁶

A capacidade exportadora aumentara com os projetos do II PND, todos já em funcionamento. Era mais um sinal de que a “marcha forçada” fora uma estratégia correta. A partir

³²³ Velloso (1982) p. 8

³²⁴ Site do Banco Mundial, consultado em 13/10/2006.

³²⁵ Hirschman (1996) p. 190.

³²⁶ Velloso Lucas (2006) p. 10.

daí, o País cresceu mais dois anos com índices semelhantes aos do período da Convenção do Crescimento. Em 1985, cresce 8,4% e, em 1986, 8,0%. A recuperação cessa com o fracasso do Plano Cruzado,³²⁷ que não consegue controlar a inflação e leva o país a uma violenta crise cambial. O resultado é a moratória.

5.3.2 - Críticas à política de desenvolvimento

A crítica ao modelo de desenvolvimento, iniciada na década de 60, acentua-se na década de 80, com a crise da dívida. Ganha mais força ainda nos anos 90, com a adoção de políticas de abertura para submeter a indústria nacional à concorrência internacional e estancar o processo inflacionário. A industrialização e o Estado desenvolvimentista são considerados os grandes culpados pelo processo hiperinflacionário que só começou a ser estancado no início de 1994, no final do governo do Presidente Itamar Franco,³²⁸ sete anos depois do primeiro plano de estabilização ter levado o país à moratória.

Um dos grandes críticos do desenvolvimentismo é Gustavo Franco, que atuou no governo brasileiro de 1993 a 1999. Professor da PUC, foi presidente do Banco Central de agosto de 1997 a março de 1999. Deixou o BACEN em meio a uma grave crise cambial. O novo presidente do Bacen, Armínio Fraga,³²⁹ foi forçado a desvalorizar o real e, depois, a implantar o sistema de metas de inflação com flutuação da moeda.

No livro *O Desafio Brasileiro*, Franco faz uma análise sobre os seis anos que participou da *equipe econômica* do então ministro da Fazenda e, posteriormente, presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. Para elaborar sua reflexão, retornou aos anos em que o país executou políticas de desenvolvimento, com ênfase na industrialização, para discutir as causas do processo hiperinflacionário a que chegara o País.

No capítulo “Autópsia do Velho Modelo”, Franco cita duas causas para a falência do modelo nacional-desenvolvimentista.³³⁰

- Inflacionismo: para realizar o processo de industrialização, os *deficits* fiscais e o processo inflacionário haviam sido vitais. Sem eles, não se teria mantido uma taxa de investimento agregada de 25% do PIB e concluída a estrutura industrial brasileira.
- Auto-suficiência: para atrair os investidores privados, fora necessário elevar a segurança e a rentabilidade dos negócios, através da proteção; do controle de preços e salários; e da concessão de créditos subsidiados. Com essa política de industrialização, o

³²⁷ O Plano Cruzado foi lançado em março de 1986, pelos Ministros Dílson Funaro, João Sayad e Almir Pazzianotto, tendo participado de sua elaboração os seguintes economistas: Andrea Calabi (FEA-USP), André Lara Resende, Edmar Bacha, Eduardo Modiano, Francisco Lopes, Persio Arida (os cinco da PUC-Rio), João Manuel Cardoso de Melo e Luiz Gonzaga de Mello Belluzo (ambos da Unicamp). Em fevereiro de 1987, o País anunciou a suspensão do pagamento da dívida externa e Bacha reconheceu que “foi realmente uma tragédia não termos conseguido estabilizar a economia em 1986” e conclui que o plano “nos custou dez anos de estagnação.” Barros no *site* iedecdg.com, consultado em 7 de outubro de 2006.

³²⁸ O Plano Real foi coordenado pelo Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. .

³²⁹ Embora o *Site* do Banco Central não registre o período em que o economista Francisco Lopes, assumiu interinamente a presidência, foi ele quem tomou as primeiras medidas para liberar o câmbio. Como não conseguiu estancar a crise, foi substituído por Armínio Fraga, em 4 de março de 1999. *Site* do Banco Central, consultado em 29/10/2006.

³³⁰ Franco (2000) p. 68

aumento de produtividade fora prejudicado por falta de competição, e a distribuição de renda piorara.

Apesar de o autor ser um crítico feroz do modelo desenvolvimentista, admite que a dificuldade para se entender que esse modelo havia se esgotado era compreensível.³³¹

Nosso desempenho foi tão positivo por tanto tempo que poucos observadores ousavam apontar as falhas do modelo, e menos ainda aventurar-se em propor novos caminhos.

Mas, logo a seguir, generaliza sua crítica ao desenvolvimentismo, ao escrever uma citação de Paul Krugman³³² “sobre o crescimento supostamente miraculoso de algumas economias asiáticas”.³³³

Crescimento econômico baseado na mobilização intensiva de insumos, mas não em crescimento do produto por unidade de insumo, está condenado, mais dia menos dia, a rendimentos decrescentes.

Com base nessa avaliação para o processo de desenvolvimento brasileiro, a equipe comandada por Fernando Henrique Cardoso adotara a seguinte premissa: “a vitória sobre a inflação deveria se consubstanciar na definição de um novo modelo de desenvolvimento.”

Essa idéia de ruptura com o modelo anterior ficou muito clara na implantação do Plano Real. O Presidente Fernando Henrique considerava a necessidade de se encerrar com a “Era Vargas”. O remédio postulado por Franco era radical e acrescentava uma crítica aos planos anteriores:³³⁴

[...] a estabilização apenas funcionaria se tivesse os “fundamentos corretos” ou que atacasse a raiz dos problemas, e que não recaísse na superficialidade dos outros planos econômicos preocupados com sintomas, e não com a doença.

Estava claro para Franco que a estabilização não seria possível sem uma mudança radical. Ficavam para ele as perguntas: como crescer com ajuste fiscal e como melhorar os salários e a competitividade ao mesmo tempo. Sintetizava suas respostas em duas “palavras polisilábicas: privatização e produtividade”.³³⁵

Franco também criticava a política dos governos nacional-desenvolvimentistas e acreditava na potencialidade do Brasil para atrair o capital estrangeiro. A posição do Brasil no contexto internacional, “comprometida por políticas industrial e comercial inconsistentes com as tendências internacionais”, seria recuperada. E afirmava: “Existem razões para esperar um crescimento fenomenal do investimento direto estrangeiro, desde que se consolide progressivamente a estabilidade macroeconômica.”

Para finalizar essa síntese de Franco sobre o modelo de desenvolvimento brasileiro, cito sua crítica ao que ele denomina “projeto nacional”:³³⁶

Desde JK, prevalece a leitura de que o desenvolvimento articula-se a partir de um projeto nacional corporificado em convergências políticas evidentes, habilidosamente costuradas pelas lideranças expressas em um documento de metas. Desde então, procura-se replicar essa combinação de elementos independentemente de se tratar ou não de regime democrático.

A queda da inflação foi um grande sucesso do Plano Real. Em 1994, a inflação atingira o índice de 2.076%, mas, no segundo ano do plano já havia baixado para 66%. Em 1998,

³³¹ Franco (2000) p. 70.

³³² Paul Robin Krugman, nascido em 1953, é economista e autor de diversos livros. Atualmente, leciona como *professor of Economics and International Affairs* na Universidade de Princeton. Desde 2000, escreve colunas semanais para o *The New York Times*.

³³³ Franco (2000) p. 70.

³³⁴ Franco (2000) p. 73.

³³⁵ Franco (2000) p. 73.

³³⁶ Franco (2000) p. 63.

antes da crise cambial, que ocorreria em janeiro do ano seguinte, a inflação tinha chegado ao valor de um dígito, de apenas 3,2%. Após a crise, verificou-se a resistência da sociedade brasileira contra a volta da inflação. No final do segundo Governo Fernando Henrique, em 2002, a inflação de 8,4% não superara os dois dígitos, como muitos previram. O mesmo sucesso não teve o crescimento da economia. De 1995 a 1998, o Brasil cresceu, em média, 2,5% e, de 1999 a 2002, apenas 2,0%.³³⁷

As principais diretrizes apresentadas por Gustavo Franco, para inovar as políticas econômicas de governo, são muito semelhantes às propostas pela missão Abbink que, em 1948, foram rejeitadas pelo Governo Dutra e pelos governos seguintes até 1978. A Missão propunha a reorientação dos capitais privados, o aumento de produtividade e o afluxo de capital estrangeiro. O Brasil, por 30 anos, fez diferente: adotou a alternativa das empresas estatais, pois não havia alternativas de investimento com capital privado; procurou fortalecer o capital nacional; sem deixar, no entanto, de atrair o capital estrangeiro; elaborou planos e acompanhou a execução de seus projetos. Ou seja, optou pelas chamadas políticas verticais e não pelas horizontais de Franco. Ao final de 1978, a inflação era de 38,8% ao ano, e o País crescera a uma taxa de 7,3% ao ano,³³⁸ de 1952 a 1978.

5.3.3 – A crítica pós-moderna à Cepal e ao desenvolvimentismo

Durante a Convenção do Crescimento, as políticas adotadas não obtiveram tanto êxito com as questões sociais quanto com as econômicas. Estava implícito no pensamento dos principais formuladores de políticas públicas que o desenvolvimento econômico levaria também ao progresso social. Foi justamente por isso que não qualifiquei o período que vai de 1930 a 1978 como uma Convenção do Desenvolvimento, e sim do Crescimento.

Foi a Cepal uma das primeiras instituições a colocar a questão social em discussão. Prebisch, em seu artigo *Por um desenvolvimento latino-americano*,³³⁹ enfoca a necessidade dos países da América Latina iniciarem o processo de reforma agrária e se preocuparem com a distribuição de renda. Sem isso, seria impossível absorver a força de trabalho, mesmo que o crescimento continuasse com altos índices. Prebisch lamenta que uma poupança potencial não estivesse sendo mobilizada para utilização no investimento produtivo.³⁴⁰

Celso Furtado apresentou tese mais radical. Considerava que a má distribuição de renda levaria a uma estrutura produtiva intensiva em capital e parcimoniosa na absorção de mão de obra. E essa estrutura produtiva reforçaria a má distribuição de renda, transformando o processo de desenvolvimento em um círculo vicioso concentrador de renda.

Para Furtado, a questão era social, mas também econômica. Com a reforma agrária, haveria aumento da oferta de trabalho e melhoria da distribuição de renda, gerando um mercado consumidor para bens industriais menos exigentes em capital e absorvedor de mão de obra. Os setores industriais se tornariam atrativos, então, para novos investimentos. O dinamismo da economia seria assim recuperado. Apesar da importância social dessas políticas, o

³³⁷ Todos os dados de inflação e de crescimento do PIB, entre 1994 a 1978, foram calculados com base nos dados do *site* do Banco Mundial, consultado em 7/10/2006.

³³⁸ Esses dois dados sobre o período 1952-1978 foram calculados com base em Abreu (1990) p. 408-412.

³³⁹ Prebisch (2000) p. 451-488.

³⁴⁰ Bielschowsky (2000) p. 40.

expressivo crescimento da economia brasileira durante o “Milagre Brasileiro” não comprovou empiricamente essa idéia estagnacionista.³⁴¹

O objetivo de trazer as idéias desses dois economistas da Cepal sobre a questão social é para compará-las com as de dois outros filósofos, críticos do desenvolvimentismo e da Cepal, Antonio Negri e Giuseppe Cocco, que assim definiram o seu livro:

Esse livro tem uma temporalidade específica. Foi escrito na época em que os Estados Unidos pouco se ocuparam [por assim dizer] da América Latina, ou seja, entre o primeiro e o segundo ano da guerra iraquiana. E no período em que a busca de novos equilíbrios internacionais e a experimentação de transformações político-sociais na América Latina foram mais fortes. A esquerda chegou pela primeira vez ao governo. Nunca nos envolvemos em questões de governo: dizem que uma vez lá, nas salas do poder, tudo se torna mais difícil e é fácil entender por quê. A esquerda no poder na América latina não suscita unanimidade de consensos. Mas também é verdade, uma vez que estamos falando de política (em um continente que certamente há quinhentos anos não tem sido liberal), que hoje o que era impossível parece ter se tornado possível e que parecem transitáveis as vias que antes eram consideradas impraticáveis.

A crítica é destinada à América Latina em geral, como, um continente de desigualdades, no qual o Brasil é considerado, pelos autores, como o “mais desigual do mundo e manteve-se nessa triste posição ao longo de todo o século XX, embora seu crescimento econômico tenha sido, no mesmo período, um dos mais elevados do mundo.”³⁴²

O livro inicia com uma crítica ao Cepal, que, segundo os autores, iniciou sua estratégia de industrialização produzindo bens que não podiam mais ser importados de países desenvolvidos em decorrência da Grande Depressão. Era o desenvolvimento *hacia dentro*:

Sobre esta base desenhou-se, desde os anos 40, a trajetória periférica de hegemonia mundial do fordismo, que os trabalhos da Cepal tentaram transformar em projeto de desenvolvimento nacional dos países da América Latina.³⁴³

Embora considerem que esse projeto tenha sido elaborado por elites capitalistas e oligarquias locais, contribuindo para aumentar a dependência em relação aos países centrais, admitem também que esse primeiro passo do desenvolvimentismo terceiro-mundista teve um significado positivo. “Trata-se dos primeiros passos de uma *intelligentia* que se queria latino-americana e dos primeiros passos de um movimento operário maduro e consciente.”³⁴⁴

Criticam também o nacionalismo, que associam aos movimentos militares:³⁴⁵

Em vez de fazer decolar definitivamente as economias latino-americanas ao longo de uma rota do desenvolvimento “nacional” autônomo, as altíssimas taxas de crescimento fazem explodir a dívida externa e a desigualdade social, colocando-as em uma espiral infernal.

E acrescentam:

O “milagre” do crescimento puxado pela industrialização endógena e financiada pelo endividamento (velha prática, renovada nos anos do pós-guerra, que chegará ao ápice nos anos 70) esgota-se definitivamente no final da década de 1970. O ingresso na era neoliberal da “globalização acelerada” não deixa mais espaço para os projetos locais, ao contrário, volta-se contra eles na mesma medida em que eles desequilibravam todo tipo de controle global. Dessa vez é o regime de terror (o genocídio argentino) que faz as vezes de batedor. O “liberalismo” dos militares genocidas argentinos constituirá uma figura premonitória da ação que irá se desenrolar nos anos 80.

Quando falam sobre um “novo pacto” possível, dão uma pista sobre o pensamento pós-moderno:

³⁴¹ Bielschowsky (2000) p. 41.

³⁴² Negri & Cocco (2005) p. 19

³⁴³ Negri & Cocco (2005) p. 30.

³⁴⁴ Negri & Cocco (2005) p. 1.

³⁴⁵ Negri & Cocco (2005) p. 33.

O antimoderno se conjuga ao pós-moderno. Pós-moderno significa, de fato, que doravante as multidões irão se movimentar (qualquer que seja o horizonte de ação) em meio a novas condições globais: em particular, exprime-se aqui a consciência de que o projeto capitalista de transformação do mundo e as figuras modernas da soberania chegaram ao esgotamento. Estas não são afirmações *spenglerianas*,³⁴⁶ que negam em absoluto ou consideram corruptas as determinações de uma potência constituinte do humano: é simplesmente a constatação da impotência do moderno para apresentar-se hoje como linearidade e como síntese do processo de desenvolvimento. O moderno não consegue mais ligar estes dois termos, pois eles representam uma ruptura, seja no plano sincrônico (crescimento e desenvolvimento não coincidem), seja no plano diacrônico (a genealogia dessas duas tendências começou a apresentar-se como ruptura).³⁴⁷

Não podia deixar em branco, fechando as citações deste livro, a crítica, que pode ser a síntese do pensamento dos dois autores:

O desenvolvimento (populista ou meramente industrialista) mostrou-se inadequado à metamorfose fordista (do segundo pós-guerra) e agora mostra-se mais inadequado diante da atual metamorfose pós-industrial; e isso porque sempre foi incapaz de perceber o desenvolvimento em sua complexidade e o conjunto das forças produtivas que o determinam, assim como de agir sobre a subjetividade que produz sociedade. Seu horizonte é tão somente do poder e da relação de capital. Além dessa linha, emerge apenas uma utopia tão determinada quanto abstrata e impotente.³⁴⁸

Após essa crítica contundente ao nacional-desenvolvimentismo que, sem dúvida, traz questões que merecem ser pensadas, volto a Hirschman para que ele apresente sua avaliação das questões sociais ocorridas na América Latina durante o período que ele mesmo denomina *Les Trente Glorieux*.

5.3.4 – A avaliação de Hirschman sobre as questões sociais

A população latino-americana cresceu a 2,7% ao ano, de 1950 a 1981. Nesse mesmo período o PIB aumentou cinco vezes em termos reais. Assim, houve um crescimento médio anual de 2,7% da renda *per capita*, que passou de US\$ 420 para US\$ 960 (valores relativos a 1970).

Esses dados espelham ainda o resultado econômico das políticas executadas. Mas Hirschman continua seu artigo com comentários sobre o comportamento dos índices sociais. A expectativa de vida das populações latino-americanas também cresceu. Em 1950, a expectativa era de 50 anos, e, no final da década de 70, havia atingido os 65 anos.

Outro índice que merece reflexão quando analisamos a questão social é a distribuição da população entre o urbano e o rural. Em 1950, 60% da força de trabalho brasileira estava na agricultura. Já em 1985, apenas 35% ainda se mantinha no campo. A população rural transferiu-se para as grandes cidades que não estavam preparadas para receber esse contingente de pessoas.

Apesar da pobreza das favelas, alternativa de moradia encontrada pelos retirantes, Hirschman constata que esse afluxo para as cidades, possibilitou a melhoria da saúde e da educação dessa classe mais pobre. A expectativa de vida, na década de 80, já refletia o aumento das chances de sobrevivência de crianças durante os primeiros anos após o nascimento. A mortalidade infantil passa de 130 mortes por mil nascidos, em 1950, para cerca de 50 por mil no início da década de 80, embora o Brasil ainda tenha um índice elevado de 70

³⁴⁶ Oswald Arnold Gottfried Spengler [1880-1936], historiador alemão que escreveu *The Decline of West* em 1926.

³⁴⁷ Negri & Cocco (2005) p. 38.

³⁴⁸ Negri & Cocco (2005) p. 51.

mil no início da década de 80, embora o Brasil ainda tenha um índice elevado de 70 mortes por mil nascidos.

O analfabetismo caiu de 50%, em 1950, para menos da metade em 1985. Nesse mesmo período, o índice de ingresso em escolas secundárias no Brasil elevou-se de 10% para 50%, enquanto para o nível universitário subiu de 2,3% para 12,1%.

Outros dados que comprovam a melhoria dos índices sociais, como o consumo de bens duráveis, poderiam ser apresentados, mas os resultados nesse período observado por Hirschman não conseguem se contrapor ao consenso de que é necessário aumentar os investimentos e os resultados a serem obtidos com políticas públicas direcionadas para a área social.

Antes de passar à conclusão, apresento a seguir estatísticas elaboradas pelo economista Roberto Cavalcanti de Albuquerque, sobre a evolução do IDH-1.³⁴⁹

Tabela 20:³⁵⁰ Crescimento (%) Médio Anual por Década do IDH-1 no Brasil de 1910 a 2003.

década	Δmédio% do IDH-1 em cada década
1910-1920	0,97
1920-1930	1,47
1930-1940	1,27
1940-1950	1,33
1950-1960	1,95
1960-1970	0,71
1970-1980	1,63
1980-1990	0,68
1990-2000	0,64
2000-2003	0,43

Considerando os dados de Albuquerque relativos ao período da Convenção do Crescimento, pode-se chegar às seguintes conclusões:

- Na década de 20, antes da Convenção do Crescimento, o IDH-1 já vinha aumentando a um índice compatível com os da Convenção.

³⁴⁹ Devido à escassez e precariedade das estatísticas para a primeira metade do século passado, o IDH calculado para o Brasil – chamado de IH-1 – considera para a dimensão educação apenas a taxa de alfabetização. Albuquerque (2005) p. 77.

³⁵⁰ Fonte: Albuquerque (2005) p. 81.

- A única década, da Convenção do Crescimento (1930-1980), que não apresenta um crescimento compatível com o crescimento observado nas demais é a de 60, década do golpe de 1964 e do início do “Milagre Econômico”.
- Os dois maiores crescimento de IDH-1 ocorreram nas décadas de 50 com o Plano de Metas e na de 70 com o II PND.
- A partir de 1980, o IDH-1 passou a apresentar baixos índices de crescimento.

Com base na análise de Hirschman sobre o desenvolvimento brasileiro, acrescido dos dados obtidos no Banco Mundial e na tabela elaborada por Roberto Cavalcanti de Albuquerque, não se pode inferir que o baixo desempenho econômico e social a partir da década de 80 se deva ao esforço despendido para manter o crescimento de 1930 a 1978. O economista Gustavo Franco e os dois cientistas italianos talvez não tenham considerado em suas críticas contra o desenvolvimento econômico e social brasileiro as características políticas em que se encontrava o Brasil ao sair de um sistema ditatorial para reiniciar o processo democrático.

Tanto o General Figueiredo, último presidente do regime militar, quanto José Sarney, primeiro do regime civil, após 21 anos de ditadura, tiveram dificuldades para governar. O General Figueiredo carecia de legitimidade entre os próprios militares e teve que enfrentar uma crise econômica internacional que levou à queda do PIB em dois anos (1981 e 1983).

O Vice-Presidente José Sarney assumiu a Presidência, inesperadamente, após a morte de Tancredo Neves, presidente civil eleito ainda pelo Colégio Eleitoral da ditadura. Sarney, ao aceitar como principal prioridade o combate à inflação, viu seu governo se encerrar prematuramente com o fracasso do Plano Cruzado e a declaração da moratória brasileira, no início de 1987.

Com esse quadro institucional e condições internacionais adversas, principalmente no início da década de 80, o País não conseguiu encontrar caminhos para restabelecer o crescimento com melhoria das condições sociais.

CONCLUSÃO

A análise que fiz sobre a interação do BNDE com a Convenção do Crescimento ao longo dessa dissertação já delineou as principais conclusões que pretendo apresentar para responder a pergunta que formulei: “Como se construiu, dentro do BNDE, a Convenção do Crescimento, no período que vai da sua criação, em 1952, até 1978?”

O Brasil saiu do pós-guerra em uma posição, que lhe permitia, pela postura de seus dirigentes durante a 2ª Guerra Mundial, pressionar os Estados Unidos para receber um tratamento diferenciado. Havia um clima de reconstrução na Europa e os governantes brasileiros procuravam convencer os norte-americanos que mereciam um tratamento similar. Na ONU, a Cepal se organizava para assessorar os países latino-americanos em suas tentativas para superar o subdesenvolvimento.

Os governos brasileiros, desde 1930, vinham executando políticas ativas visando o crescimento econômico em um período conturbado por duas violentas crises. Novas instituições foram constituídas pelo Estado com burocracias que pudessem enfrentar os desafios colocados para um país com tanta desigualdade social e econômica.

Dentro desse ambiente, formou-se a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos cujo objetivo era o de analisar quais os investimentos prioritários para reposicionar o País na trilha do desenvolvimento. Vários projetos foram selecionados visando a reconstrução da depauperada infra-estrutura brasileira. Para desempenhar essa nova tarefa de concessão de financiamentos, criou-se o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico que seria suprido pelo Fundo de Reaparelhamento Econômico e pelos financiamentos concedidos por agências multilaterais de crédito. O Congresso brasileiro aprovou a criação do Banco e destinou, ao Fundo, recursos provenientes de um adicional sobre o imposto de renda que deveria ser restituído aos contribuintes nos cinco anos seguintes à sua captação.

O governo brasileiro cumprira o combinado, mas logo depois da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos lançar a idéia no ar, o novo governo republicano de Eisenhower muda a política norte-americana para a América Latina e se desobriga do compromisso de suprir com a contrapartida de recursos o programa de investimento brasileiro.³⁵²

Nesse momento, eram duas as correntes dominantes do pensamento econômico, que compreendiam os economistas nacionalistas e os não-nacionalistas. Foram eles que ocuparam os principais cargos dos governos de Vargas e Juscelino. Pode-se afirmar que a Convenção do Crescimento, firmada nas duas décadas anteriores, se fortalecia institucionalmente na década de 50.

³⁵¹ Jean Cocteau, nascido em 1889, foi um importante cineasta. Foi eleito para a Academia Francesa em 1955. Entre seus amigos estavam Edith Piaf e Jean Genet. *Site* Wikipedia, consultado em 10/10/2006.

³⁵² Associei esse acontecimento com a história sobre a águia-americana que um dos consultores externos do projeto Agir, do BNDES, me contou numa conversa de corredor. Essas águias expulsam seus filhotes, logo depois que eles demonstram capacidade para voar e caçar sozinhos, negando-lhes alimento a partir desse momento. Há ainda um outro hábito muito curioso desses animais: uma decisão de vida ou morte que precisam tomar quando completam 40 anos, sobre a qual falarei mais adiante nessa dissertação. *Site* Saúde Animal, consultado em 13/10/2006.

Para o BNDE, foram designados os economistas que trabalharam na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, cuja tendência era desenvolvimentista não-nacionalista. Contaram, no entanto, com a concordância dos economistas desenvolvimentistas nacionalistas, que trabalhavam na assessoria econômica de Vargas e na Cepal. Formou-se, assim, uma coalizão favorável à nova organização cuja missão era implantar uma nova metodologia para avaliação de programas e projetos. Setores do empresariado privado também participavam dessa coalizão. Não se pode dizer que houve um consenso, mas a base de apoio formada mostrou-se suficiente para manter a Convenção do Crescimento por mais 26 anos.

Criei duas hipóteses para me orientar ao longo das leituras, memórias e divagações sobre a singular experiência brasileira de desenvolvimento. Transcrevo-as para que me auxiliem na elaboração de um quadro que as sintetize melhor:

- Busca, pelo BNDE, de uma independência institucional como instrumento do Estado, para formulação e execução de programas e projetos de desenvolvimento.
- Aumento da confiança dos sucessivos governos na capacidade do BNDE para a execução das políticas governamentais.

Uma das releituras que muito me impressionou foi o Capítulo XII da *Teoria Geral* de Keynes.³⁵³ Ao relê-lo, ficou clara, para mim, a valorização do espírito empreendedor e da vontade como elemento dinâmico do capitalismo.

Por isso pretendo demonstrar em meu quadro os acontecimentos que comprovam a hipótese de busca de autonomia e os que comprovam a hipótese de aumento de confiança. Vou acrescentar às palavras “busca de confiança”, a palavra “vontade” e, às palavras “aumento de confiança”, as palavras “incerteza”. Pedi emprestado, novamente a Keynes, suas palavras (vontade e incerteza), pois ele considerava o Estado com capacidade para assumir uma maior responsabilidade na organização dos investimentos, visto que os riscos existentes nem sempre eram suportáveis para a iniciativa privada. Como o investimento só ocorre em ambiente favorável, o Estado tem uma função determinante para que o empresário se sinta confiante e investida. E a política monetária é insuficiente para compensar, apenas através do manejo da taxa de juros, a incerteza que se apossa dos formadores de opinião no mercado. Para que a vontade se manifeste é preciso que o governo diminua as incertezas.

No quadro sinótico, vou listar os acontecimentos nos três períodos que estudei a interação entre a Convenção do Crescimento e o BNDE, que redundou em um espetacular crescimento. Para sintetizar o que relatei ao longo desse trabalho, reescrevi os títulos dessa periodização com a seguinte redação:

- A Invenção do Desenvolvimento e o Plano de Metas.
- Um Longo Período de Transição.
- A Ousadia com o II PND.

³⁵³ Keynes (1982).

Quadro 1: Confirmação das Hipóteses

A Invenção do Desenvolvimento (1952-1959)	
Autonomia e Vontade	Confiança e Diminuição de Risco
<ul style="list-style-type: none"> – Recrutamento por concurso público. – Utilização de metodologias científicas no processo de concessão de financiamento de um banco de desenvolvimento. – Formulação de propostas para o Plano de Metas. – Utilização de empresas públicas no setor energético e siderúrgico. 	<ul style="list-style-type: none"> – Nomeação de Lucas Lopes. – Delegação para formular e executar o Plano de Metas. – Prorrogação da captação do adicional do imposto de renda pelo FRE.
Um Longo Período de Transição (1960-1970)	
Autonomia e Vontade	Confiança e Diminuição de Risco
<ul style="list-style-type: none"> – Aumento dos desembolsos para a manutenção de projetos de siderurgia. – Formulação e apresentação de proposta do Funtec para a direção do BNDE nomeada pelo governo militar. – Por uma petroquímica com empresas nacionais; – Negativa à proposta de instalação da ASI. 	<ul style="list-style-type: none"> – Nomeação de Faria Lima e de Leocádio Antunes. – Requisição de técnicos para a elaboração do Plano Trienal. – Nomeação de Garrido Torres. – Designação para administrar o Finame. – Nomeação de Marcos Vianna.
A Ousadia (1971-1978)	
Autonomia e Vontade	Confiança e Diminuição de Risco
<ul style="list-style-type: none"> – A reforma da Booz Allen. – A proposta de ficar com o PIS e o Pasep. – A proposta de criação das subsidiárias de participação acionária. – Formulação do SPI. 	<ul style="list-style-type: none"> – Transferência do PIS e do Pasep. – Designação para executar o II PND.

Logo após a criação do BNDE, sua direção optou por formar uma burocracia com bases no modelo “weberiano”. A seleção de pessoal deveria ser feita por concurso público e seria necessário que métodos de análise macro e microeconômicos fossem desenvolvidos para a análise e acompanhamento dos projetos. Quando o Banco foi criado com a função de alocar os recursos dos programas definidos pelo governo, retirando essa função dos administradores do orçamento fiscal, a idéia era a de acompanhar a execução dos projetos e avaliar os resultados de cada intervenção. E isso foi feito. Cada centavo liberado tinha, posteriormente, sua utilização comprovada pelas equipes de controle do Banco. Havia um acompanhamento dos resultados, necessário para a formulação ou para o redirecionamento de programas.

A prática de angariar apoio político através da concessão de emprego era uma tradição entre os políticos brasileiros. Portanto a política de recrutamento de pessoal por concurso e a utilização de uma metodologia técnica para a elaboração de programas e análise dos projetos afastavam as práticas tradicionais. Quando se implantam rotinas com base em procedimentos técnicos, torna-se muito arriscado atender a uma demanda política, face aos riscos jurídicos de uma denúncia pública. Talvez tenha sido a percepção desse risco que incutiu nos dirigentes do Banco a motivação para a concessão de independência aos técnicos para a elaboração de seus pareceres. Se não houvesse o concurso público, as práticas patrimonialistas se imporiam e os técnicos da organização poderiam não ter competência para utilizar os sofisticados métodos, para a época, de avaliação de projetos.

Com esses parâmetros implantados, o Banco passou a recrutar pessoal de alto nível e estimulado, pois trabalhar com o desenvolvimento do seu País é uma tarefa, sem dúvida, motivadora. Como havia um clima de intenso debate no Brasil e na América Latina, reuniram-se, no Banco, grupos para estudar o desenvolvimento. Celso Furtado comandava o grupo Cepal - BNDE, enquanto Roberto Campos, como diretor, comandava outras equipes do Banco. A maior prova deste estímulo foi a nomeação, pelo Presidente Juscelino de uma pessoa de sua inteira confiança, Lucas Lopes, para a presidência do Banco, delegando-lhe a tarefa de formular e executar o Plano de Metas.

O governo de Juscelino ganhou confiança no BNDE e o Banco ganhou força para formular propostas. Havia a vontade política do presidente e a motivação dos técnicos do Banco para formularem e executarem novas propostas.

A comunidade estrangeira aceitou o convite para investir no Brasil, principalmente em setores mais dinâmicos como o automobilístico. Pequenas e médias empresas nacionais começaram a definir suas estratégias de crescimento. O clima de confiança aumentou, não só do governo em relação ao Banco, como do setor privado em relação ao ambiente econômico. A confiança e a vontade de arriscar resultaram em elevadas taxas de crescimento, o que reforça mais ainda os postulados da Convenção do Crescimento.

O Banco começava, então, a lutar por novas idéias. Propunha que os recursos fossem canalizados somente para empresas públicas ou privadas nacionais. Por falta de capitais privados, decide pela criação de empresas estatais para implantar os projetos do setor de energia. Quando as empresas, que controlavam as siderúrgicas Cosipa e Usiminas, perderam o fôlego para concluir seus projetos, o Banco assumiu o controle acionário das duas e os concluiu. Apesar de o governo de Jango não conseguir estabelecer um plano de desenvolvimento, o presidente do BNDE, Leocádio Antunes, consegue negociar recursos adicionais para financiar os projetos siderúrgicos.

Com o golpe militar, acreditava-se que a Convenção do Crescimento seria alterada. O pessoal do Banco manteve seus procedimentos técnicos e não se dividiu em disputas de poder, com acusações ideológicas. Reafirmou-se a idéia de desenvolver o país. Como afirma Foucault, há sempre brechas para se exercer o poder, entendido aqui como potência.

Num lance arriscado, logo no início do regime militar, os técnicos do Banco propuseram a alteração do programa de desenvolvimento tecnológico e conseguiram aprová-la. Dissipava-se, assim, a impressão de que o Banco seria extinto ou que teria o seu escopo diminuído.

Garrido Torres, homem de confiança do Ministro Roberto Campos, desmente, por suas ações, a impressão de que viera com a incumbência de acabar com o Banco. O BNDE é designado para administrar o Finame, Fundo que, depois, se transforma em subsidiária para apoiar pequenas e médias empresas na compra de equipamentos fabricados por empresas nacionais. Inicialmente, o programa não foi totalmente integrado ao Banco. Sua operação foi bem avaliada pelos Bancos de Investimentos, criados pela reforma financeira de Campos e Bulhões considerados, na época, concorrentes do Banco. Posteriormente, foram criados novos programas de apoio para a aquisição de pacotes de equipamentos de grandes empresas, como uma alternativa para a compra de equipamentos no mercado internacional. A Finame, assim, ganhou respeitabilidade para a execução de uma das principais prioridades do II PND, a implantação da indústria de bens de capital.

A cultura administrativa do BNDE pode ser aferida através do exemplo de Juvenal Osório, que havia sido afastado da direção da Carteira de Comércio Exterior – Cacex.³⁵⁴ Juvenal foi para o Ministério da Indústria e Comércio e fundou o Grupo Executivo da Indústria Química – Geiquim, com o objetivo de formular a política do ministério para o setor petroquímico. Segundo Otto V. Perrone,³⁵⁵ principal executivo da Petrobras no setor petroquímico, foi Juvenal quem “deu forma ao Grupo Executivo da Indústria Química – Geiquim”. Foi também Juvenal quem sugeriu os critérios para a seleção de projetos que, entre outros aspectos, deveriam privilegiar empresas nacionais e incentivar a desconcentração da produção. Estes objetivos foram alcançados com a implantação de projetos controlados por empresas de capital nacional em Camaçari, na Bahia, e Triunfo, no Rio Grande do Sul. Nem mesmo a total privatização do setor, ocorrida na década de 90, deslocou o controle de capital do País para o exterior.

A participação de profissionais do Banco em outros órgãos não era uma prática incentivada por sua direção, mas rendia bons dividendos para a instituição. Outros profissionais seguiram esse caminho: Guerreiro foi diretor da Embratel e Abade, diretor do CNP. Ambos foram convidados por Marcos Vianna para a Diretoria do Banco. Os dois tinham experiências singulares e alianças em outros setores, derivadas da competência e não de ligações partidárias. Paulo Belotti fez uma longa carreira nos setores de petróleo e petroquímica e aposentou-se no cargo de diretor da Petrobras. Com sua ida para a Petrobras houve uma articulação profícua com a Fibase, cujo principal executivo, na época do II PND, era Clemente, que desde o início esteve com Juvenal e Belotti no projeto brasileiro para a petroquímica.

Nessa fase de transição, com exceção do período do Governo Castello, o BNDE não conseguiu criar programas que tivessem muita repercussão, embora tenha aumentado gradualmente as liberações. Nesta época, o Banco não conseguiu substituir a fonte dos recursos provenientes do FRE, extinto em 1967, por alternativa alguma. Enquanto o BNH era criado

³⁵⁴ Instituída, em dezembro de 1953, em substituição à Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil S.A. – Cexim, a Cacex era subordinada ao Ministério da Fazenda, como Agência do Governo Federal com as seguintes atribuições: conceder licença de exportação e importação; fiscalizar preços, pesos, medidas, classificação e tipos declarados nas operações de exportação e importação dependentes de licença prévia; financiar, em casos especiais, segundo critérios gerais fixados pelo Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, a exportação, assim como a importação de bens de produção e consumo de alta essencialidade; comprar, por conta do Tesouro Nacional, quando previamente autorizada pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda, produtos nacionais exportáveis e produtos estrangeiros importáveis, segundo os interesses da economia nacional. A Cacex foi extinta no início do Governo Collor.

³⁵⁵ Perrone (2002) p. 53.

com uma fonte segura de recursos, o FGTS, o Banco permaneceu por um bom tempo desgastando-se na disputa anual por recursos do Orçamento da União.

No intuito de constatar se minhas hipóteses foram ou não confirmadas nesse período, que se encerrou com o endurecimento do regime, cito a conquista dos dirigentes da instituição ao impedirem a instalação da ASI, no prédio do Banco, no Rio de Janeiro. Como diria Stephan Zweig,³⁵⁶ esse exemplo de busca de autonomia foi um momento que mudou o curso da história do BNDE.

No início da década de 70, quando a violência do regime ainda é mantida em sigilo, o BNDE começa a se preparar para voltar a exercer o papel principal da política econômica, no futuro Governo Geisel e faz uma profunda reforma administrativa. Cria três subsidiárias: duas para capitalizar os setores prioritários e, a outra, para fortalecer as demais empresas que quisessem se capitalizar. Esperava-se dar um salto de qualidade na industrialização brasileira, como afirmava o Ministro Velloso, ou um *catching up*, como diria Antônio Barros de Castro, aposentando o termo “substituição das importações”. E, o mais importante, é que Velloso e Marcos Vianna conseguem trazer para o BNDE o *funding* de longo prazo tão cobiçado (Fundos PIS e Pasep), sem os quais o II PND não teria sido realizado.

Pode parecer que a Convenção do Crescimento só obteve sucesso, após a criação do BNDE. Não foi esse o objetivo desse trabalho. Considero necessário, entretanto, observar alguns comportamentos que podem explicar o sucesso do processo de desenvolvimento brasileiro nos 49 anos da Convenção do Crescimento e, em particular, a partir da criação do Banco, em 1952. Quando penso nas estratégias do Banco, desse período, lembro-me das de François Jullien, filósofo e especialista em China, e Henry Mintzberg, um dos maiores teóricos da estratégia.

Jullien, com o seu *Tratado sobre a Eficácia*³⁵⁷, nos auxilia a compreender porque o Banco não cultuava modelos ideais que pudessem ser aplicados em um país tão singular como o Brasil. Os profissionais do Banco demonstravam uma preocupação com o que estava acontecendo na economia brasileira e, a partir daí, procuravam desenhar uma solução para os problemas que percebiam. Como diz Jullien, influenciado pelos chineses:

A ordem não advém pois de um modelo, sobre o qual se possa fixar o olho e que se aplique às coisas; mas está contida por inteiro no decurso do real, que conduz sobre um modo imanente e do qual assegura a viabilidade.

Quem tem uma outra maneira de colocar a questão da estratégia é Henry Mintzberg que escreveu um excelente artigo, *Crafting Strategy*, premiado pela Harvard Business Review em 1987.³⁵⁸ Para ele, o processo estratégico é artesanal. Não é possível fazer estratégia sem estar, ao mesmo tempo, vivendo intensamente o processo da organização, em permanente mutação. É essa uma de suas maneiras de conceituar estratégia:

*In my metaphor, managers are craftsmen and strategy is their clay. Like the potter, they sit between the past of corporate capabilities and future market opportunities. And if they are truly craftsmen, they bring to their work an equally intimate knowledge of the materials at hand. That is the essence of crafting strategy.*³⁵⁹

³⁵⁶ Stephan Zweig, escritor austríaco que viveu no Brasil, fugido do nazismo, apresenta, no livro *Momentos Decisivos da Humanidade*, uma seleção de instantes fundamentais da história. Zweig expõe a sua teoria a respeito dos momentos críticos da história e narra, entre outros, a composição de “A Marselhesa”, por um gênio esquecido da boemia francesa; e um momento importante da Revolução Russa. Zweig (1999).

³⁵⁷ Jullien (1996) p. 31.

³⁵⁸ Mintzberg (1999) p. 111.

³⁵⁹ Na minha metáfora, executivos são artesãos e a estratégia é a sua argila. Como o ceramista, eles se posicionam entre o passado das capacidades corporativas e as oportunidades futuras no mercado. Caso seja realmente

O pessoal do Banco sempre trabalhou de uma maneira artesanal, sempre atento aos detalhes do processo. O exemplo do programa para incentivar os setores de ciência e tecnologia é um dos melhores para ligar Mintzberg ao processo estratégico do Banco. Criado em 1958, não deu certo inicialmente. A idéia de modificá-lo foi amadurecida pelos que nele trabalhavam e se frustravam com os resultados. Formulou-se, então, uma proposta inovadora, que foi aprovada e executada com sucesso até o Banco transferir essa tarefa para a Finep.

Na Introdução, anunciei que formularia algumas idéias sobre o que teria interrompido a Convenção do Crescimento. A primeira delas seria a incapacidade dos governos que sucederam o Presidente Geisel. O General Figueiredo entregou a Delfim Netto a tarefa de dirigir a economia, como Médiçi também o fizera em seu governo, dez anos antes. A diferença é que Delfim, em 1968, recebera de Campos e Bulhões uma economia com inflação controlada e com capacidade ociosa para iniciar um processo de crescimento. O ambiente internacional era também favorável, com oferta de financiamentos a taxas de juros favoráveis.

Em 1979, no entanto, quando Delfim assume o lugar de Simonsen, a conjuntura era a pior possível, causada pela ascensão das taxas de juros e do novo choque do petróleo. Sua primeira medida contrariava seu antecessor, suspendendo o processo de diminuição do ritmo do crescimento. Prolonga, então, o crescimento econômico por mais dois anos, quando inicia a implantação de medidas recessivas, que levam o país a uma queda na produção, em 1981. Situação que se repetiu em 1983 com nova queda do PIB. Em 1984, o Brasil volta a crescer uma taxa de 5,7%, surpreendendo a comunidade internacional. Embora o país estivesse voltando a crescer, a inflação que fora entregue em queda pelo Ministro Simonsen passa, em alta, para a administração dos novos ministros João Sayad e Francisco Dornelles. O índice sai de 38,9%, em 1978, para 210,3%, em 1984.

A Nova República consegue elevadas taxas de crescimento nos dois primeiros anos, mas não consegue formular um Plano de Desenvolvimento. Sua prioridade passa a ser o combate à inflação que, mal gerida, leva o país à moratória e a um grave conflito com a comunidade internacional.

O vilão escolhido para sentar-se no banco dos réus, no entanto, é o nacional-desenvolvimentismo. Os conservadores optavam por políticas estabilizadoras, enquanto os líderes ligados ao movimento social consideravam o Estado excludente e autoritário. Antes de o Estado ser desmontado, práticas patrimonialistas fizeram com que as nomeações para as estatais deixassem de seguir um critério técnico, como vinha ocorrendo no Banco desde a sua fundação até 1978. A partir desse ano, a maioria dos novos dirigentes era ligada a lideranças regionais que apoiavam o Governo Figueiredo. O Banco resistiu ao assédio patrimonialista, apesar de haver passado por uma experiência amarga de 1979 até meados de 1983.

O BNDE conseguiu formular, em 1984, uma nova estratégia para o país, que se mostrou correta – A Integração Competitiva – embora não tenha conseguido apoio suficiente para implantá-la. A qualidade dos serviços e dos produtos das demais organizações estatais havia decaído muito. A rejeição da população ao Estado era tão forte, após os governos do General Figueiredo e de Sarney, que Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito depois do golpe de 1964, comparava as empresas estatais a elefantes procurando justificar suas privatizações.

Mas é essa aparente concordância, entre economistas conservadores e militantes dos movimentos sociais, que me incentivou a buscar em Jürgen Habermas uma alternativa para tentar compreender esse conflito de falta de idéias, que vem impondo ao país baixíssimas ta-

um artesão, ele traz para a sua tarefa um conhecimento íntimo dos materiais que estão em suas mãos. Essa é a essência da estratégia artesanal. N.A.

xas de crescimento, realçadas quando se compara o crescimento do período da Convenção do Crescimento com o da Convenção da Estabilidade.³⁶⁰

Tabela 21: Crescimento ($\Delta\%$) Médio do PIB em Cada Governo nas Convenções do Crescimento e da Estabilização

Convenção do Crescimento			Convenção da Estabilização		
Presidentes	Δ médio (%)	anos	Presidentes	Δ médio (%)	anos
Getúlio	6,7	5	Figueiredo	2,2	6
Juscelino	8,1	5	Sarney	4,5	5
Jânio/Jango	5,2	3	Collor	(1,2)	3
Castello	4,2	3	Itamar Franco	5,4	2
Costa e Silva/Médici	10,1	6	Fernando Henrique	2,3	8
Geisel	6,7	5	Lula	2,6	3
Crescimento (1952-1978)			Estabilização (1979-2005)		
Índices	Resultados		Índices	Resultados	
Δ médio (%)	7,2		Δ médio (%)	2,5	
Tempo total	27 anos		Tempo total	27 anos	
Δ acumulado (%)	561		Δ acumulado (%)	97	

Fontes.³⁶¹

Convidei Habermas, filósofo racionalista, para sugerir uma proposta que contornasse o conflito em que se encontra a sociedade brasileira. Pode parecer contraditório recorrer a ele, que acredita na possibilidade da recuperação da importância da razão. É, um filósofo que segue a linha de Emmanuel Kant e Georg Hegel, quando minhas citações privilegiam filósofos contestadores, como David Hume e Friedrich Nietzsche. Ao longo dessa dissertação, escrevi que ninguém precisa se preocupar para subir em uma montanha. Deve, apenas, subir. Ousei transcrever Hume quando diz que “a razão só deve ser escrava das paixões” e Nietzsche ao dizer que vontade de potência é vontade de vida. Finalmente, lembro Clarice Lispector, que escreve: “Se uma pessoa fizesse só o que entende, jamais avançaria um passo.”

Habermas pertence à Escola de Frankfurt, cujos fundadores foram expulsos por Hitler, da Alemanha, para onde somente retornaram no pós-guerra. Ele se diferencia da maioria dos componentes da sua Escola, principalmente de Theodor Adorno e Max Horkheimer, por sua postura otimista. Acredita que é possível recuperar o vigor da razão, tão desacreditada depois do nazismo e da catástrofe atômica.

Em um artigo intitulado *A Modernidade Inacabada*³⁶² que inspirou o título dessa dissertação, Habermas critica as posições conservadoras que defendem um *status quo* pré-capitalista. Critica também uma outra corrente, considerada contestadora, personificada em Foucault, que ele provoca, chamando seus componentes (além de Foucault: George Bataille, Jacques Derrida e Nietzsche) de jovens conservadores. Essa outra corrente mais a esquerda não adere a um passado ultrapassado, mas se enclausura, segundo Habermas, em um quase

³⁶⁰ Utilizei o termo de Fábio Eber (2002).

³⁶¹ Crescimento, Abreu (1990); Estabilização, World Development Indicator database, consultado no *site* do Banco Mundial em 23/10/2006.

³⁶² Modernidade – Um Projeto Inacabado. Habermas Jürgen. Tradução de Márcio Suzuki.

niilismo paralisante, festejam o Apocalipse Final e se opõem à modernidade cultuando a não-razão.³⁶³ Para ele, não existe nada melhor do que a Filosofia do Esclarecimento.³⁶⁴ Sua proposta é a utilização do que ele denomina razão comunicativa. Diz Habermas:

É só na qualidade de participantes de um diálogo abrangente e voltado para o consenso que somos chamados a exercer a virtude cognitiva da empatia em relação às nossas diferenças recíprocas na percepção de uma mesma situação.

Paulo Sergio Rouanet³⁶⁵, em seu livro *As Razões do Iluminismo* apresenta o que entende por razão comunicativa de Habermas:

Para Habermas, chegou o momento de abandonar o paradigma da relação sujeito-objeto, que tem dominado grande parte do pensamento ocidental, substituindo-o por outro paradigma, o da relação comunicativa, que parte das interações entre sujeitos, lingüisticamente mediatizadas, que se dão na comunicação cotidiana. Dentro desse novo paradigma, a racionalidade adere aos procedimentos pelos quais os protagonistas de um processo comunicativo conduzem sua argumentação, com vistas ao entendimento último, referindo-se, em cada caso, a três contextos distintos: o mundo objetivo das coisas, mundo social das normas e o mundo subjetivo das vivências e emoções. É um conceito processual de razão: serão racionais não as proposições que correspondam à verdade objetiva, mas aquelas que foram validadas num processo argumentativo em que o consenso foi alcançado sem deformações externas, resultantes da violência, ou internas resultantes da falsa consciência, através de provas e contraprovas, de argumentos e contra-argumentos.

Apesar das dificuldades de se obter êxito com uma proposta de diálogo no Brasil, me entusiasmo com a possibilidade de uma democracia dinâmica como a brasileira exercitar essa proposta. Habermas ainda acredita que a razão comunicativa possa suplantar a razão instrumental, como diz Freitag³⁶⁶: “A política esvaziada pelos tecnocratas e rotinizada pelos aparelhos, voltaria às ruas, transformando-se em coisa de todos.”

Nesses últimos anos a política econômica brasileira centrou-se na necessidade de manter a estabilidade monetária. O processo de desenvolvimento brasileiro que comandou as políticas públicas até 1978 foi paralisado. Acabou assim o processo de desenvolvimento. Na verdade, a paixão pelo desenvolvimento, uma vontade que empolgou governos de distintas correntes ideológicas. Uma convenção que durou quase 50 anos. É essa questão que parece estar sendo novamente discutida pela sociedade brasileira. O crescimento voltou a constar das preocupações do governo.

As experiências de governos mais recentes não conseguiram apresentar políticas que substituíssem as políticas de desenvolvimento. Lembrando Habermas novamente, ele critica, com ênfase, as correntes de idéias de ideologias distintas que se opõem à modernidade sem apresentar nada que possa substituí-la. Foi esse o motivo que me incentivou a descrever as críticas ao processo de desenvolvimento brasileiro formuladas por correntes de pensamento completamente opostas, que não conseguiram formular nenhuma proposta para colocar no lugar da “Convenção do Crescimento”.

Não creio que apenas o diálogo político com o agir comunicativo seja suficiente para resolver o impasse em que se encontra a sociedade brasileira. Vai ser necessária muita vontade para deslanchar um novo processo de desenvolvimento que coloque o cidadão como seu objetivo maior. Recentemente, em uma matéria sobre a Índia, publicada no jornal *Valor Econômico*, ao ser perguntado sobre o que seria fundamental para um país se desenvolver, um economista do Banco Mundial não titubeou e respondeu: “Vontade.” Não ousaria dizer que o “agir comunicativo” de Habermas poderia conviver pacificamente com a “vontade de vida” de Nietzsche. Isso é matéria para uma próxima dissertação. Mas trago lá do início dessa dis-

³⁶³ Freitag (2004) p. 124.

³⁶⁴ Esclarecimento ou Iluminismo denominam a Filosofia da era moderna, fundada por Kant.

³⁶⁵ Rouanet (1987) p.13.

³⁶⁶ Freitag (2004) p. 180.

sertação a primeira citação que fiz de Nietzsche, que se expressa assim sobre a “Vontade de Vida” no *Gaia Ciência*.³⁶⁷

A luta pela existência é apenas uma exceção, uma provisória restrição da vontade de viver: a grande e pequena luta voltam-se, em toda parte, para a preponderância, o crescimento e a expansão, a potência, conforme a vontade de potência, que é justamente vontade de vida.

Essa frase, em que Nietzsche afirma a lei da vida não como autoconservação e sim como auto-superação³⁶⁸, pode gerar confusão sobre suas idéias. Por isso transcrevo uma interpretação sobre o conceito de vontade elaborado por Keith Ansell-Pearson em seu livro sobre Nietzsche como pensador político.³⁶⁹

Ele [Nietzsche] sustenta que uma forte vontade de poder não precisa dominar os outros. Ao contrário, em geral são os fracos que têm necessidade de controlar os outros e empregam poder e violência contra estes. Só desse modo podem adquirir auto-estima e confiança (uma impressão de poder). Uma forte ou nobre vontade de poder, como Nietzsche a encara, tem relação com os outros sob o aspecto de derramar abundante energia criativa, inspirando-os e transformando-os. Ela tem um generoso e alegre espírito na alma.

São esses dois conceitos “agir comunicativo” de Habermas e “vontade” de Nietzsche, apesar da reconhecida dificuldade para integrá-los, que poderiam simplificar os caminhos para que o Brasil retomasse o caminho do desenvolvimento, incorporando outros conceitos importantes: sustentabilidade, desenvolvimento local, movimentos sociais e desenvolvimento como liberdade, e a responsabilidade fiscal também.

Como poderia então o BNDES ajudar nesse momento? Como poderia recuperar a confiança que todos os governos da Convenção do Crescimento nele depositaram. Valho-me do exemplo da águia americana que, quando completa 40 anos de idade, deve escolher entre duas possibilidades. A primeira é morrer de velhice por estar com o bico curvo e com suas unhas menos rígidas, flexíveis demais para caçar. A segunda é subir para o alto de uma montanha e recolher-se em um ninho próximo a um paredão. Depois de lá pousar, inicia um processo de auto-rejuvenescimento. Bate com o bico contra a rocha até que ele seja arrancado. Espera nascer um novo bico e, com ele, arranca suas garras. Rejuvenescida, volta a dar seus vôos para viver por mais 30 anos.

Eu, como uma águia, escolhi a segunda opção: fui para o CPDA para me rejuvenescer. Quanto ao BNDES, ele está se rejuvenescendo com rapidez. Novas gerações vêm entrando no Banco desde meados da década de 80. A grande maioria de excelente formação. Nos dois últimos anos, representantes dessa nova geração passaram a ocupar, com competência, algumas superintendências.

O Banco, nos últimos anos, não conseguiu formular propostas como o Plano de Metas ou o II PND. Não houve desde 1990 as condições políticas que estão surgindo agora. Uma demanda que começa a envolver a sociedade pressionando os governantes por crescimento e desenvolvimento. Não houve também uma vontade suficiente forte para gerar uma movimentação interna como a que houve no início da década de 80, cuja principal proposta foi a Integração Competitiva. Movimento que não se consolidou como nos dois planos anteriores, mas que marcou com idéias importantes o cenário econômico brasileiro.

Nesses três exemplos, Plano de Metas, II PND e Integração Competitiva, as condições surgiram e o BNDES conseguiu formular e executar idéias que marcaram a história econômica do Brasil. Pode ser que novas condições estejam surgindo para possibilitar uma nova ação

³⁶⁷ Nietzsche (2001) p.244, § 349.

³⁶⁸ Ansell-Pearson (1997) p. 60.

³⁶⁹ Ansell-Pearson (1997) p. 62.

marcante do Banco. Ou seja, pode ser que estejamos diante de outra grande oportunidade. O que falta? Falta voar, e muito alto, sem se intimidar com os riscos, como faz a águia depois de rejuvenescida.

Não pense nos amores que ainda não tem
e, muito menos, nos que já teve.
Não pense, Celina de Castro.
Ou melhor, não espere... viva.

Antonio Maria

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Alzira Alves de (coord.). *et al.* **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro Pós-1930**. 5 v., 2º ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV, CPDOC, 2001.
- AMADEO, Edward. “**Política Industrial: historiografia e condicionantes de seu sucesso**”, in CASTRO, Ana Célia. **Desenvolvimento em debate** – Painéis do Desenvolvimento Brasileiro – I. Rio de Janeiro: Mauad, BNDES, 2002, p. 155-190.
- ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A Ordem do Progresso** – Cem anos de Política econômica republicana. 1889-1989. Rio de Janeiro: – Editora Campus, 1990.
- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **A Questão Social: Balanço de cinco décadas e agenda para o futuro**. In VELLOSO João Paulo dos Reis & ALBUQUERQUE Roberto Cavalcanti de (coordenadores). **Cinco Décadas de Questão Social e os Grandes Desafios do Crescimento Sustentável**. Rio de Janeiro, Editora José Olympio, 2003, p. 63-177.
- ANSELL-PEARSON, Keith. **NIETZSCHE como pensador político** – Uma introdução. Trad. Mauro Gama & Claudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1997.
- BARROS, Guilherme. **Erros do Cruzado custaram 10 anos, diz Bacha**. *Site do Instituto de Estudos de Política Econômica* – iepecdg.com.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro** – O ciclo ideológico do desenvolvimentismo, 1930-1964. 4ª ed. Rio de Janeiro, 2000.
- _____ **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL** – Uma resenha. In BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.), Vera Ribeiro (trad.) **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Editora Record, 2000, Vol. I, p.13-68.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo & MUSSI, Carlos. **O Pensamento Desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005**. Texto preparado para o Seminário “Brasil-Chile: Uma Mirada Hacia América Latina y suas Perspectivas”. Santiago do Chile, julho de 2005.
- BNDE. **Projeto de Melhoria de Organização e Gerência**. Elaborado pela Booz-Allen & Hamilton – Management Consultants, Rio de Janeiro, 12/1972.
- BNDES. **BNDES, 40 anos** – Um agente de mudanças. Rio de Janeiro: Departamento de Relações Institucionais do BNDES, junho de 1992.
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A Lanterna na Popa** – Memórias. Vols. I e II. 4ª ed. rev., Rio de Janeiro: Topbooks, 2001.
- CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise**. A Economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 2002.

- CASTRO, Antonio Barros de. “*Renegade Development: Rise and Demise of State-led Development in Brazil.*” In *Democracy, Markets and Structural Reforms in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Mexico.* William Smith & Carlos Acuna (Edits.). Transition Publishers, 1994.
- CASTRO, Antonio Barros de e SOUZA, Eduardo Pires de. **A Economia brasileira em Marcha forçada.** Rio de Janeiro, Edit. Paz e Terra, 1985.
- CHANG, Há-Joon & EVANS, Peter. **The Role of institutions in economic change.** Versão revista do artigo apresentado no Encontro “The Other Canon” realizado em Oslo, 15-16 de agosto de 2000.
- D’ARAÚJO, Maria Celina & CASTRO, Celso. **Tempos Modernos: João Paulo dos Reis Velloso, memórias do desenvolvimento.** Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- DOURADO, Autran. **Gaiola Aberta – Tempos de JK e Schmidt.** Rio de Janeiro: Rocco, 2000, p. 228.
- EVANS, Peter. “*Development and the State*”. In *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Science* (Pergamon/Elsevier, 2001).
- _____. *Dependent Development – The alliance of multinational, state, and local capital in Brazil.* New Jersey: Princeton University Press, 1979.
- _____. **Autonomia e Parceria – Estados e transformação industrial.** Trad. Christina Bastos Tigre. Rio de Janeiro: Edit. UFRJ, 2004.
- FERRARI, Amílcar Figueira. **José Pelúcio Ferreira e a Pós-Graduação no Brasil.** Brasília: Paralelo 15. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, 2001.
- FIANI, Ronaldo. “Estado e Economia no Institucionalismo de Douglass North”. In **Revista de Economia Política, v.23, nº 2 (90), abril-junho, 2003.**
- _____. **Uma Avaliação Crítica da Teoria de Rent Seeking.** Site IE-UFRJ, consultado em 5/10/2006.
- _____. **Max Weber’s and Douglass North’s Conceptions of the State.** (Cópia sem data)
- _____. **Os modelos de jogos da ordem espontânea e o papel institucional do Estado segundo Douglass North.** Tese de doutorado p. 82-85.
- FRANCO, Gustavo. **O Desafio Brasileiro – Ensaio sobre Desenvolvimento, Globalização e Moeda.** 1ª ed. São Paulo: Editora 34, 2000.
- FURTADO, Celso “**O Subdesenvolvimento revisitado**” In *Economia e Sociedade.* 1(1), 1992, pp.5-19.
- _____. **A Fantasia Desfeita.** In *Obra autobiográfica de Celso Furtado, V. II.* Rio de Janeiro: Edit. Paz e Terra, 1997.
- _____. “**Celso Furtado fala sobre o pensamento econômico latino-americano**”, *Novos Estudos – Cebrap*, nº. 41, 1995.
- _____. “**Celso Furtado fala sobre o pensamento econômico latino-americano**”, *Novos Estudos – Cebrap*, nº. 41, 1995.
- GUDIN, Eugenio. **O caso das nações subdesenvolvidas.** In *Revista Brasileira de Economia.* Ano 6, nº 3, março de 1952, p. 47-77.

- HABERMAS JÜRGEN. **A Ética da Discussão e a Verdade da Questão**. São Paulo: Martins fontes, 2004.
- _____. **Modernidade** – Um Projeto Inacabado. In ARANTES, O. & ARANTES, P. **Um ponto cego no projeto moderno de Jürgen Habermas**. SP: Brasiliense, 1992.
- HOBBSAWN, Eric. **A Era dos Extremos** – O breve século XX. Tradução: Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HIRSCHMAN, Albert O. **A Bias for Hope** – *Essays on Development and Latin American*. 1ª ed., New Haven and London, Yale University Press, 1971.
- HIRSCHMAN, Albert O. **Sobre a economia política do desenvolvimento latino-americano**. In Auto-subversão — Teorias consagradas em xeque. Trad. LauraTeixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, p. 176 - 213.
- HODGSON, Geoffrey M. **Institutions and Economic Development: Constraining, Enabling and Reconstituting**. Draft, 11 de Janeiro de 2003.
- HUME, David. **Uma investigação sobre o entendimento humano**. Tradução: José Oscar de Almeida Marques. São Paulo, Editora Unesp, 1999;
- JULLIEN, François. **Tratado de Eficácia**. Tradução: Paulo Neves. São Paulo: Editora 34, 1998.
- KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Trad. Mario R. da Cruz. São Paulo, SP, Editora Atlas, 1982;
- MARCONDES, Danilo. **Iniciação à História da Filosofia** – Dos Pré-Socráticos a Wittgenstein. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1997.
- MALUF, Renato S. “**Atribuindo sentido(s) ao desenvolvimento econômico.**” In **Estudos Sociedade e Agricultura**, nº. 15, 2000, pp.53-86.
- MARTINS, Luciano. **Pouvoir et Développement Économique** – *Formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Éditions Anthropos, 1976.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar & Serrano, Franklin. **Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil**. p. 105-134.
- MENDONÇA, Sonia Regina de. “As Bases do Desenvolvimento Capitalista Dependente – da industrialização restringida à internacionalização.” In **História Geral do Brasil**. Maria Yedda Linhares. 9ª ed. Rio de Janeiro: Edit. Campus, 2000, p. 327-350.
- MINTZBERG, Henry. **Crafting Strategy**, In MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian & GHOSAL, Sumantra. **The Strategy Process**. Essex, England: Prentice Hall, 1999.
- _____. **Five Ps for Strategy**, In *California Management Review* (Fall, 1987).
- _____. **The Rise and Fall of Strategic Plan**. New York: The Free Press, 1994.
- MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa. **A aplicação de fundos compulsórios pelo BNDES na formação da estrutura industrial brasileira: 1952 a 1989**. Rio de Janeiro: UFRJ/ Instituto de Economia Industrial, 1994 (Tese de Doutorado).
- NEGRI, Antonio & COCCO, Giuseppe Mario. **GLOB(AL) – Biopoder e luta em uma América Latina globalizada**. Trad. Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Edit. Record, 2005.
- NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. **A Gaia Ciência**. Trad. Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

- _____. **Segunda Consideração Intempestiva** – Da utilidade e desvantagem da história para a vida. Trad. de Marco Antônio Casanova. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*. New York, Cambridge University Press, 1990.
- OLIVEIRA, José Clemente de & Cardoso, Silvando S. “**Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico – Funtec.**” In: Revista do BNDE, Vol. 5, nº 2, jul.-dez., 1968.
- PIZZO, Maria do Rosário. “**Rangel e a Concessão de Serviços Públicos à Iniciativa Privada.**” In **O Pensamento de Ignácio Rangel**. MAMIGONIAN, Armen & REGO, José Marcio (orgs.). São Paulo: Edit. 34, 1998.
- POLLOCK, D., Kerner, D. y Love, J. “**Entrevista inédita a Prebish: logros y deficiencias de la CEPAL**” *Revista de la Cepal*, N. 75, 2001, p. 9-23.
- PORTO, Leonardo Sartori. **Hume**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editores, 2006.
- PREBISCH, Raúl “**El desarrollo económico de la América Latina y alguno de sus principales problemas**” (E/CN), Santiago do Chile, CEPAL, 1949, (agora in Bielschowsky, Ricardo (org.), Vera Ribeiro (tradutora) *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. 1ª ed., Rio de Janeiro, Edit. Record, 2000, Vol. 1, pp. 69-136)
- QUINTANEIRO, Tania; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira & OLIVEIRA, Márcia Gardênia Monteiro de. **Um toque de Clássicos**. Marx, Durkheim e Weber. 2ª ed. Belo Horizonte, MG: Edit. UFMG, 202, 159 p.
- PIZZO, Maria do Rosário. **Rangel e a concessão de serviços públicos à iniciativa privada**. In MAMIGONIAN, Armen & REGO, José Marcio (organizadores). **O pensamento de Ignácio Rangel**. São Paulo: Ed. 34, 1998.
- REALE, Giovanni & ANTISERI, Dario. **História da Filosofia: Do Humanismo a Kant**, Vol. 2 . São Paulo: Paulus. 8ª ed., 2003;
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, (1975-1979)**. Brasília: 1974.
- RIVERA, Francisco Javier Uribe. **Agir Comunicativo e Planejamento Social** – Uma crítica ao enfoque estratégico. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1995.
- ROUANET, Paulo Sérgio. **As Razões do Iluminismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **Max Weber** – Entre a paixão e a razão. 3ª ed. Campinas, SP, Edit. Unicamp, 2004.
- SCHACHT, Richard. *Classical modern philosophers – Descartes to Kant* -. London and New York: Routledge, 1984.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Trad. Laura Teixeira da Motta. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- _____. “O Desenvolvimento como Expansão das Capacidades.” In: *Lua Nova*, S. Paulo, N. 28/29, 1993, p.313-333;
- SERRA, José. **Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra**. In **Desenvolvimento Capitalista no Brasil** - Ensaios sobre a crise. BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & COUTINHO, Renata. Vol.1. 4ª ed. Campinas: Unicamp, IE, 1998, p. 69-138.

- SILVEIRA, Irimá da. **O Setor de Bens de Capital**. In **BNDES 50 anos: História Setoriais**. SÃO PAULO, Elizabeth Maria de & KALACHE FILHO, Jorge (org.). São Paulo, DBA Artes Gráficas, 2002.
- TREBAT, Thomas J. ***Brazil's State-Owned Enterprises*** – A case study of the State as entrepreneur. New York: Cambridge University Press, 1983.
- VELLOSO João Paulo dos Reis & ALBUQUERQUE Roberto Cavalcanti de (coords.). **Cinco Décadas de Questão Social e os Grandes Desafios do Crescimento Sustentável**. Rio de Janeiro, Editora José Olympio, 2003.
- WELMOWICKI, Arnaldo. **O Papel do BNDE no Processo de Industrialização Brasileira: 1974/1978**. Dissertação de Mestrado – Instituto de Economia Industrial (IEI). Rio de Janeiro: Edit. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 1990.
- ZWEIG, Stephan. **Momentos Decisivos da Humanidade**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1999.

SITES CONSULTADOS

<http://www.bb.com.br/appbb/portal/gov/ep/srv/fed/PasepHist.jsp>.

http://www.caixa.gov.br/Cidadao/produtos/pis_abono_salarial/index.asp.

http://pt.wikipedia.org/wiki/Reformas_de_base.

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Sfici>.

<http://pt.wikipedia.org/wiki/SNI>.

<http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm/>.

http://en.wikipedia.org/wiki/John_Maynard_Keynes.

http://www.fundaj.gov.br/docs/inpsocpoli/JRego/TextosCPolitica/Mestrado/Cap_1/cap_01nota_02.htm.

<http://www.eclac.cl/brasil>.

http://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_Marshall.

http://www.cpdoc.fgv.br/nav_gv/htm/3E_ele_voltou/Comissao_mista_Brasil_EUA.asp.

http://pt.wikipedia.org/wiki/Ra%C3%BAI_Prebisch.

<http://www.saudeanimal.com.br/aguia1.htm>.

http://pt.wikipedia.org/wiki/Jean_Cocteau.

<http://www.bcb.gov.br/pre/Quemequem/port/presidentes/default-a.asp?idpai=historiapresi&id=historiapresi>.

ANEXO: LISTA DE ENTREVISTADOS

1) “Projeto Memória”

1.1) Fundadores

1.1.1) do Quadro do BNDES

1. Affonso José Guerreiro de Oliveira.
2. Alberto dos Santos Abade.
3. Amaury José Leal Abreu.
4. Henrique Carneiro Leão Teixeira Neto.
5. Ignácio Rangel:
6. José Clemente de Oliveira.
7. José Pelúcio Ferreira
8. Juvenal Osório Gomes.
9. Luiz Carlos Soares de Souza Rodrigues.
10. Ricardo José Rebouças de Andrade.
11. Roberto Procópio de Lima Netto.
12. Sebastião José Martins Soares.
13. Paulo Vieira Belotti.

1.1.2) que não pertenciam ao Quadro do Banco

14. Celso Monteiro Furtado.³⁷⁰
15. Cleantho de Paiva Leite.
16. Genival de Almeida Santos.³⁷¹
17. Lucas Lopes³⁷².
18. Marcos Pereira Vianna³⁷³.
19. Maria da Conceição Tavares.
20. Roberto de Oliveira Campos³⁷⁴.

³⁷⁰ Celso Furtado foi o primeiro Ministro de Planejamento. Permaneceu no cargo de setembro de 1962 a março de 1964, durante o Governo de João Goulart.

³⁷¹ Genival de Almeida Santos foi presidente interino do Banco de janeiro de 1963

³⁷² Lucas Lopes presidiu o BNDES de fevereiro de 1956 a junho de 1958, saindo para assumir o Ministério da Fazenda, nomeado por Juscelino Kubitschek.

³⁷³ Marcos Vianna presidiu o Banco, de outubro de 1970 a março de 1979, nos Governos do General Garrastazu Médici e de Ernesto Geisel.

³⁷⁴ Roberto Campos foi presidente do BNDES de agosto de 1958 a julho de 1959, no Governo de Juscelino Kubitschek. Posteriormente, foi Ministro do Planejamento do Governo de Castello Branco, de março de 1964 a outubro de 1967.

21. Rômulo Barreto de Almeida.

2) Minhas Entrevistas

2.1) Fundadores

2.1.1) do Quadro do Banco com entrevista para o “Projeto Memória”

1. Affonso José Guerreiro de Oliveira.
2. Alberto dos Santos Abade.
3. Luiz Carlos Soares de Souza Rodrigues.
4. Sebastião José Martins Soares.

2.1.2) que não eram do Quadro e foram entrevistados pelo “Projeto Memória”

5. Roberto Procópio de Lima Netto.
6. Marcos Pereira Vianna

2.1.3) do Quadro do Banco sem entrevista para o “Projeto Memória”

7. Irimá da Silveira.
8. Jayme Magrassi de Sá.³⁷⁵
9. Roberto Saturnino Braga.
10. Sergio Faria Alves de Assis.

2.1.4) que não pertencia ao Quadro, sem entrevista para o “Projeto Memória”

11. João Paulo dos Reis Velloso.³⁷⁶

2.2) Minha Geração

12. Aluysio Antonio da Mota Asti.
13. Armando Mariante Carvalho Junior.
14. Durval José Soledade Santos.
15. Edgard Tinoco de Lacerda.
16. Francisco Augusto da Costa e Silva.
17. José Afonso Alves Castanheira.

³⁷⁵ Magrassi foi o primeiro presidente do BNDE que pertencia a seus quadro de técnicos. Exerceu o mandato durante todo o período do Governo do General Costa e Silva e no início do mandato de seu sucessor, General Garrastazu Médici, de março de 1967 a outubro de 1970.

³⁷⁶ Reis Velloso foi Ministro do Planejamento durante os mandatos do General Médici e do Presidente Geisel, de outubro de 1969 a março de 1979.

18. José Eduardo de Carvalho Pereira.
19. José Eduardo Pessoa de Andrade.
20. José Laurentino Borges de Carvalho.
21. José Mauro Mettrau Carneiro da Cunha.
22. José Pio Borges de Castro Filho.
23. Julio Olimpio Fusaro Mourão.
24. Luis Antonio Correa Nunes Vianna de Oliveira.
25. Luiz Orenstein.
26. Luiz Paulo Vellozo Lucas.
27. Nildemar Secches.
28. Paulo Sérgio Moreira da Fonseca.
29. Wagner Bittencourt de Oliveira.

2.3) Presidentes³⁷⁷ da Associação dos Funcionários do BNDES – AFBNDES.

30. Antonio Saraiva da Rocha
31. Sandra Maria Carvalho de Souza
32. Sergio Roberto Lima de Paula

2.4) Nova Geração

2.4.1) do quadro do Banco

33. Fabio Sotelino da Rocha.
34. Maurício Elias Chacur.
35. Renato Jose Silveira Lins Sucupira.
36. Roberto Zurli Machado.
37. Sérgio Besserman Vianna.
38. Sergio Bittencourt Varella Gomes.

2.4.2) que não pertenciam ao Quadro do Banco.

39. Maria Silvia Bastos Marques³⁷⁸
40. Mucio Menicucci da Costa Pinto.³⁷⁹

³⁷⁷ Os três fazem parte da minha geração.

³⁷⁸ Maria Sílvia foi diretora do BNDES de junho de 1991 a novembro de 1992.

³⁷⁹ Costa Pinto entrou no Banco em dezembro de 1980 e foi o único chefe da Assessoria de Segurança Interna que foi extinta no início do Governo Collor.

2.5) Presidentes do BNDES com mandato posterior a 1978³⁸⁰

41. Antonio Barros de Castro.
42. Carlos Francisco Theodoro Machado Ribeiro de Lessa.
43. Edmar Lisboa Bacha.
44. Eduardo Marco Modiano.
45. Luiz Carlos Mendonça de Barros.
46. Marcio Fortes.

2.6) Entrevistados que não tiveram vínculo de trabalho com o Banco

47. Eduardo Augusto Guimarães.³⁸¹
48. Leonilde Sérvolo de Medeiros.³⁸²
49. Paulo Guilherme Aguiar Cunha.³⁸³

³⁸⁰ José Pio Borges, um dos entrevistados da minha geração, exerceu a presidência do Banco de novembro de 1998 a julho de 1999, no Governo de Fernando Henrique Cardoso. É o segundo presidente que pertenceu aos Quadros do Banco, embora, quando iniciou seu mandato, não tivesse mais vínculo empregatício com o BNDES.

³⁸¹ Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, foi também presidente do IBGE e do Banco do Brasil.

³⁸² Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp. Atualmente, é professora associada I no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

³⁸³ Presidente do Grupo Ultra.