

5. O BNDE nos anos do “milagre” brasileiro

A RECUPERAÇÃO E O AUGE DO CICLO ECONÔMICO

No campo econômico, os anos de 1968 a 1973 foram vividos com grande euforia, e não por acaso a bibliografia econômica manteve o termo cunhado pela mídia: os anos do “milagre brasileiro”. Durante esse período, a economia apresentou a mais prolongada e dinâmica fase de crescimento depois da arrancada de 1945. O PIB elevou-se em 10% ao ano; o produto da indústria de transformação mais que duplicou; e o produto real da construção civil cresceu em torno de 11% ao ano.

O “milagre”, entretanto, quando analisado num corte temporal mais longo, representa a trajetória do processo acelerado de industrialização brasileira que, depois de 1945, obteve taxa média de crescimento do PIB superior a 7% ao ano. Com um crescimento periódico, ou seja, alternando fases de crescimento rápido e alto – tais como os anos 1947-1952, 1956-1961 e 1968-1973 – com intervalos de expansão mais lenta – nos períodos 1952-1956 e 1961-1967 –, delineia-se um ciclo longo de crescimento (Serra e Possas, 1978, p.39).

No campo político, o cenário foi turbulento, pois dois governantes militares e uma junta provisória estiveram à frente do poder, disputado no seio das Forças Armadas por integrantes mais liberais e aqueles ligados à “linha-dura”. Com o recrudescimento do regime autoritário, o Congresso Nacional foi fechado, e os atos institucionais puseram fim às liberdades democráticas. Findo o mandato do marechal Castelo Branco, em 1967, por “eleição indireta”, foi escolhido como presidente o marechal **Artur da Costa e Silva**, que teve o mandato interrompido em 1969, por problemas de saúde.

Costa e Silva foi sucedido por uma Junta Militar, formada pelos ministros Aurélio de Lira Tavares (Exército), Augusto Rademaker (Marinha) e Márcio de Sousa e Melo (Aeronáutica), que elegeu para a Presidência, num colégio eleitoral muito restrito, o general Emílio Garrastazu Médici, para o mandato de 1969 a 1973.

Resolvida a crise política advinda do afastamento de Costa e Silva, a política econômica seguiria a orientação já traçada, com algumas alterações. Os ministérios da Fazenda e do Planejamento ficaram, respectivamente, com **Antônio Delfim Netto** e Helio Beltrão, que em 1969 seria substituído por **João Paulo dos Reis Velloso**. O centro decisório da política econômica consolidou-se no Ministério da Fazenda, extremamente favorecido pelos poderes discricionários do regime militar, pelo Ato Institucional nº 5.

Tendo como objetivo afastar qualquer ameaça ou influência de regime socialista e acelerar o capitalismo brasileiro, difundindo a “teoria do bolo”,¹ o Estado assumia de forma autoritária a necessidade de promover a concentração dos recursos para depois redistribuí-los por meio de um sistema de incentivos e subsídios generalizados e de um conjunto de medidas tributárias regressivas. Retomou-se o ritmo de investimentos internos e captaram-se recursos no exterior – o que foi facilitado pela Lei nº 4.131, abrindo o acesso direto das empresas ao sistema financeiro internacional, e pela Resolução nº 63 do Bacen, que possibilitava a captação de recursos externos por parte dos bancos comerciais para posterior repasse ao mercado interno. Desse modo, foram criados novos

¹ Uma das principais críticas às políticas de renda do período do “milagre econômico” foi o fato de terem promovido enorme concentração, avaliada como estratégia necessária para acelerar e possibilitar o crescimento econômico, elevando a capacidade de poupança da economia e financiando investimentos, para que, depois, todos pudessem desfrutar da riqueza. Entendendo que a concentração de renda era uma propensão lógica num país em desenvolvimento, ficaram famosas as explicações dadas por Delfim Netto: “É preciso primeiro aumentar o bolo (da renda nacional) para depois reparti-lo.” Transformada em lei geral, essa estratégia ganhou força e difundiu-se a “teoria do bolo”. Na verdade era uma versão grosseira da curva de Kusnetz (este economista russo observou que, historicamente, nos países desenvolvidos, a renda se concentrava durante o processo de industrialização para depois se desconcentrar). Com ela vicejou também a tese, no nosso entender equivocada, de que, para o Brasil crescer, era necessário aumentar a poupança interna, prevalecendo a ideia de que não se deveriam promover políticas que favorecessem a distribuição, já que as classes de renda mais elevada poupariam mais que as de baixa renda. Logo, se a renda nacional fosse direcionada para a parcela mais pobre, a poupança interna cairia, pois a propensão marginal para consumir é maior entre essas classes. Tais ideias reforçaram a adoção de políticas salariais que impunham perdas reais aos trabalhadores – denominadas pelos sindicalistas de arrocho salarial. Para se ter uma noção, o salário mínimo real, apesar de cair menos do que no período 1964-1966, quando sofreu uma diminuição de 25%, baixou mais 15% entre 1967 e 1973.

recursos voltados para as necessidades de financiamento. Para Tavares e Assis (1986), essa arquitetura assemelhava-se a um castelo de cartas precariamente apoiado no sistema de crédito, no plano externo, pela abertura financeira da economia, e, no plano interno, pela instituição da correção monetária de ativos financeiros.

A política salarial draconiana promovida pelo Paeg conseguira reduzir de modo significativo os índices de inflação, mas estes ainda permaneciam relativamente elevados, e as altas taxas de crescimento alcançadas conviviam com uma inflação que beirava os 20% (IBGE, Estatísticas do século XX). De fato, já a partir do segundo semestre de 1967, os índices de inflação apontavam um caminho de desaceleração; apesar da trajetória de queda, e resultante da forte contração monetária e fiscal imposta ao longo dos três anos anteriores, a inflação era renitente.

Essa constatação levou o ministro da Fazenda, Delfim Netto, a discordar do diagnóstico do governo anterior, de que haveria forte componente de demanda na inflação. Em sua opinião, a inflação era essencialmente de custos. Assim, o cenário seria propício para se relaxar a política monetária sem gerar pressões de demanda e, ao mesmo tempo, reduzir os custos financeiros.

Para compensar o afrouxamento da política monetária sobre a inflação, foram instituídos controles de preços, por meio de um órgão criado para este fim, a Comissão Nacional de Estabilização de Preços (Conep), mais tarde denominada Comissão Interministerial de Preços (CIP).² Logo o Ministério da Fazenda, por intermédio deste órgão, passou a controlar os preços públicos, tais como tarifas, câmbio e juros do crédito público, mas também outros preços privados, sobretudo insumos industriais que influenciavam os custos.

Para Delfim, que sem dúvida compartilhava o credo ortodoxo de que a inflação era um componente nefasto para a retomada do crescimento acelerado,³ o objetivo

² O Conep foi criado pela Portaria Interministerial nº 71, de 23 de fevereiro de 1965, mas o controle de preços era facultativo, aplicando-se apenas às empresas que aderissem ao programa. No governo Costa e Silva, o controle de preços tornou-se compulsório (Campos, 1994, p.638).

³ No artigo “Onde reside a realidade nacional”, de Delfim Netto, publicado no *Estado de S. Paulo* em 18 de abril de 1968 (*apud* Macarini, 2000, p.7), lê-se: “Tanto o combate à inflação quanto a estabilização da produção industrial em torno de seu padrão normal de longo prazo apresentam-se, portanto, como precondições à retomada do desenvolvimento econômico. A política econômica executada em 1967 e a delineada para 1968 são calcadas nos objetivos de redução das taxas de inflação, estabilização do nível de atividade em torno de sua tendência de longo prazo e retomada do desenvolvimento acelerado.”

era, a longo prazo, erradicar o movimento de *stop and go*, que vinha marcando o desenvolvimento industrial brasileiro, tarefa que se mostrava urgente e necessária.

Contrariando aqueles que pregavam rigidez fiscal, logo em 1967 houve crescimento do déficit orçamentário, sem que se seguisse uma política de restrição fiscal como a do Paeg. Pelo contrário, houve renúncia de receita e elevação do teto de isenção para o Imposto de Renda de Pessoas Físicas, como forma de promover ganho real dos salários nas faixas favorecidas e estimular o consumo.

Para o setor produtivo, o governo alongou provisoriamente o prazo de recolhimento do IPI, aportando maior capital de giro às empresas.⁴ Também no campo monetário e creditício, a política foi muito mais frouxa, com expansão do crédito do Banco do Brasil ao setor agrícola, cuja safra aumentou consideravelmente. Também houve aumento do crédito concedido ao setor privado, tanto para giro quanto para financiamento, e cresceu o crédito direto ao consumidor, vinculado às financeiras – instrumento criado no contexto das reformas da gestão anterior e que alavancou o setor de bens duráveis.

No entanto, logo se tornaria notório que a escassez de instrumentos de política macroeconômica de curto prazo seria um impedimento para que se pusesse fim à política de crescimento do tipo *stop and go*. Mais uma vez caberia fazer um ajuste cambial. Diante das expectativas de desvalorização que marcaram os meses de maio e junho de 1968, haveria uma corrida ao câmbio, o que levou à adoção do regime de minidesvalorizações cambiais a partir de agosto de 1968.

⁴ Recomenda-se consultar Macarini, *op. cit.*

⁵ O ministro do Planejamento Helio Beltrão, ao encaminhar o texto do PED ao presidente da República, fazia referência a uma “monótona advertência dos que insistem na ideia de que a inflação brasileira deve ser combatida com medidas essencialmente monetárias, deixando soltos os fatores de elevação dos custos, que respondem pela formação de preços” (Brasil, 1968, p.2). Com relação às baixas taxas de crescimento econômico do triênio 1964-1967, o relatório as adjetivava de lentas, porém seguras (p.3), evitando criticar de forma explícita a condução de política econômica implementada pelo governo anterior. Em seguida, reconhece sua fragilidade, depois de enumerar os pontos positivos do governo anterior (p.4-5): “Tendo o primeiro governo da Revolução concedido prioridade fundamental ao combate da inflação, pôs em prática uma política financeira que, buscando equilibrar a qualquer custo a caixa do Tesouro, acabou por desequilibrar a das empresas; operou-se uma transferência maciça de recursos do setor privado para o setor público; elevou-se extraordinariamente a carga tributária, assim como os custos financeiros e os preços dos bens e serviços produzidos pelas empresas do governo; restringiu-se o crédito; promoveram-se redistribuições bruscas de liquidez; reduziu-se o poder aquisitivo dos assalariados; realizaram-se emissões maciças de Obrigações do Tesouro com correção monetária.” O resultado foi “a retração do mercado, a queda do nível de emprego e a subutilização de capacidade, conduzindo o setor privado a uma situação de perigosa debilidade, [...] sem que se obtivesse, em contrapartida, a derrota definitiva da inflação” (p.5).

Um pouco antes, em junho de 1968, foi anunciado o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), a ser cumprido até 1970.⁵ O primeiro objetivo assumido pelo PED era estabelecer um piso para a taxa de crescimento do PIB em 6% ao ano (Brasil, 1968, p.II-3). De acordo com o PED, esta taxa não poderia ser interpretada “como renúncia à obtenção de melhores índices” – 6% ao ano seria realmente um piso, mas a ambição era alcançar taxas maiores, pois o Programa previa a retomada do crescimento em duas fases. Na primeira, de transição, seriam identificados os setores com maior capacidade subutilizada e implementar-se-iam as medidas necessárias para reduzi-las. Nesse sentido, a política monetária iria de encontro às necessidades do PED, sendo conduzida no intuito de expandir o crédito ao setor privado e distribuí-lo, “com especial atenção àqueles [setores] que deverão suprir as novas fontes de dinamismo da economia” (idem, p.VI-7), sem, no entanto, provocar pressões de demanda. Para isso, o PED previa, entre outras medidas, que o déficit público fosse financiado, de modo preponderante, “por fontes não ligadas ao sistema criador da moeda” (idem, p.VII-8).⁶

Na fase seguinte haveria ampliação da capacidade produtiva, por meio da expansão do investimento. Embora o PED desejasse compatibilizar o crescimento com a inflação, o Programa não se comprometeu com metas específicas para a inflação, ao contrário do que ocorreu no Paeg.⁷ Mas em 1969 a ambição de heterodoxia seria deixada de lado, e o controle da inflação e a restrição orçamentária voltariam ao foco.

⁶ Além disso, o PED previa também a contenção de outras fontes de expansão da base monetária, como a política de reconstituição de reservas internacionais e a política de empréstimos das autoridades monetárias às autarquias e governos estaduais ou municipais.

⁷ “No tocante ao combate à inflação, com certeza o desempenho de 1967 se deveu, basicamente, ao comportamento dos preços agrícolas numa conjuntura de expansão da oferta. Entretanto, coerentemente com o novo diagnóstico, buscou-se reduzir as taxas de juros. Isso foi feito de forma direta, no caso dos empréstimos do Banco do Brasil, e através de tentativas de ‘acordos de cavalheiros’ com a banca privada, culminando na fixação de um teto no caso das operações de desconto dos bancos comerciais determinada pela Resolução nº 72, de novembro de 1967 (com resultados práticos no mínimo duvidosos). Ademais, abandonou-se a política do Paeg de financiamento ‘não inflacionário’ do déficit orçamentário: já em 1967 as emissões de ORTN cobriram menos da metade do déficit, e em 1968 tão somente 14%, objetivando, dessa forma, diminuir a pressão sobre o setor privado. Mas o elemento mais significativo da política de combate à inflação foi a adoção da prática de acompanhamento dos preços industriais que levou à instituição do CIP em 1968. Essa medida representou o reconhecimento tácito da dominância de condições oligopólicas no processo de formação de preços, as quais podem dar margem a pressões inflacionárias autônomas, originárias de aumentos arbitrários no *mark-up*, seja devido às estratégias das grandes empresas, seja devido ao efeito das expectativas inflacionárias.”(Macarini, *op. cit.*, p.10)

Em termos de política industrial, as diretrizes gerais do PED apontavam para a expansão de setores considerados dinâmicos, como o de bens de capital – com ênfase nas indústrias mecânica e elétrica –, de bens intermediários – principalmente siderurgia e metalurgia do alumínio – e para a modernização das indústrias tradicionais. O texto do Programa assinalava o potencial de crescimento do setor de bens de consumo duráveis, graças à elevada elasticidade-renda do setor (idem, p.V-6).⁸ Dado seu caráter ambicioso, elaborado num contexto político e ideológico de acirramento do nacionalismo e do autoritarismo, o PED se propunha encerrar um estágio do processo de desenvolvimento brasileiro calcado sobretudo na substituição de importações. Considerando como possibilidade a criação de um mercado de massas, com investimentos em setores diversificados, o Plano procurava identificar setores dinâmicos e aptos a acelerar o crescimento econômico, assim como equacionar a necessidade de mobilização de recursos para financiá-los – recursos que, mais uma vez, eram vultosos.

Tendo em vista a importância clara que o desenvolvimento industrial combinado assumiu para a retomada do crescimento,⁹ o documento oficial do PED foi o primeiro entre os grandes projetos de desenvolvimento que previa uma participação destacada para o BNDE.¹⁰ As estimativas preliminares apontavam a necessidade de investimentos na indústria de transformação da ordem de 3,5% do PIB, equivalentes a uma média anual de NCr\$ 2,7 bilhões, em valores da época. (idem, p.V-24). A viabilidade financeira do Programa, considerando-se a quantidade de recursos necessários, iria exigir o apoio de todos os bancos oficiais atuantes na época.

⁸ “Como a taxa de inflação, a curto prazo, depende de inúmeros fatores de difícil previsão – como o desempenho do setor agrícola, o comportamento dos mercados externos e dos agentes econômicos em geral –, não se estabelecerão metas quantitativas para a contenção do ritmo de alta de preços ano a ano.” (Brasil, *op. cit.*, p.II-5)

⁹ “Dever-se-á ampliar substancialmente o ‘bloco’ de setores dinâmicos interligados, e que na fase anterior se limitara praticamente à indústria (bens de capital, bens de consumo duráveis, bens intermediários) e a alguns segmentos de infraestrutura e de agricultura. A ampliação desse ‘bloco’ de impactos simultâneos, para abranger (além da indústria) o setor agrícola, áreas substanciais da infraestrutura econômica e da própria infraestrutura social (habitação, educação, saneamento), irá permitir a expansão da demanda e oferta capaz de sustentar um ritmo intenso de crescimento, numa ampliação de mercado que permita superar a fase de crescimento moderado em que se encontrava a economia.” (Brasil, 1968, p.IV-16)

¹⁰ Nem o Plano de Metas, em seu documento oficial, deu tanto destaque ao BNDE. Provavelmente porque, durante o governo Kubitschek, a experiência da tecnocracia brasileira com o planejamento ainda fosse muito recente; mas também porque, durante esse governo, talvez o BNDE ainda não tivesse as dimensões adequadas para protagonizar o financiamento de um grande programa de desenvolvimento.

Tanto o Banco do Brasil, no apoio à política creditícia e de giro para as empresas, quanto o BNDE, principalmente no fomento às inversões em capital fixo, mas também contribuindo para o capital de giro, estariam à frente do programa. Por sua vez, no PED, também o Banco Central, que desde sua criação havia assumido a administração de alguns fundos de desenvolvimento,¹¹ o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco da Amazônia (Basa) cumpririam papéis relevantes, repassando recursos provenientes de fundos vinculados. Mas o BNDE seria uma das principais agências oficiais sobre as quais recairia o esforço de viabilizar o ambicioso programa do PED – que já trazia uma ideia do Brasil como um país com “vocação de potência”.

Para cumprir o papel de destaque que lhe era concedido, a capacidade de financiamento do BNDE deveria ser expandida. Esta intenção aparece, de modo explícito, quando se reconhece que o Banco “[vinha] sendo alimentado através de recursos públicos desde sua instituição, mas talvez sem a regularidade desejada” (idem, p.v-29). Para isso, cogitava-se, por exemplo, a criação de um novo fundo sob sua gestão, e também o fortalecimento do Finame. De todo modo, a estimativa inicial era de que os empréstimos do Banco totalizariam, no triênio, Ncr\$ 3,06 bilhões (idem, p.II-10), cuja distribuição setorial deveria atender às áreas consideradas “estratégicas” (p.11), como infraestrutura e indústria, além dos programas específicos relacionados aos fundos vinculados.

O PED confirmava e consolidava a mudança de perfil do BNDE já indicada na seção anterior: “Na distribuição setorial de aplicações programadas, nota-se menor ênfase no apoio ao setor de Serviços de Utilidade Pública. [...] Por outro lado, deverá intensificar-se o apoio ao Desenvolvimento Tecnológico, à Indústria de Transformação, Mineração e Pesquisa Mineral, Agropecuária – Alimentação e Abastecimento” (ibidem.).

É interessante notar que a execução do PED também previa o aproveitamento de boa parcela do aparelho institucional já existente, grande parte criado durante

¹¹ No ano do anúncio do PED, os seguintes fundos eram administrados pelo Bacen: Fundo Geral para a Agricultura e Indústria (Funagri), Fundo para Investimentos Sociais (Funinso), Fundo de Estímulo Financeiro ao uso de Fertilizantes e Suplementos Minerais (Funfertil), Fundo de Financiamento à Exportação (Finex), Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) e Fundo de Defesa de Produtos Agropecuários.

o governo Kubitschek, como os grupos executivos.¹² Estes, vinculados à Comissão de Desenvolvimento Industrial, em convênio com o recém-criado Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA),¹³ permitiriam a realização de estudos setoriais para identificar as deficiências existentes em cada setor e propor as medidas necessárias para a superação de gargalos, favorecendo a expansão desejada. Nesse sentido, pode-se afirmar que o papel desenhado para o BNDE no PED não foi apenas financeiro, mas também, tal como no Plano de Metas e no Plano Trienal, para que o Banco fornecesse os técnicos e as técnicas de planejamento adequados ao cumprimento dos objetivos do Programa.

No período compreendido entre 1968 e 1973, a economia brasileira viveu elevado crescimento da produção industrial, baseado na preexistência de capacidade ociosa na indústria. Além disso, o mercado internacional possuía ampla liquidez, o que, dado o apoio norte-americano ao governo brasileiro, facilitava o fluxo de créditos e capitais. Tavares (1998) mostra que esses fatores, aliados ao endurecimento do regime militar e à supressão das liberdades democráticas, construíram o cenário para o desenrolar do auge do ciclo econômico. De tal sorte que, em complemento ao que já fora exposto no PED, em 15 de setembro de 1971, o governo, por intermédio do presidente da República, general Garrastazu Médici, encaminhou ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND).

O documento do I PND continha cerca de 60 páginas em que se pretendiam definir estratégias e diretrizes capazes de (e essenciais para) tornar o Brasil uma “economia moderna”. De acordo com o ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso, responsável por sua elaboração, o I PND traçava linhas gerais para as

¹² Com as necessárias modificações implementadas nos anos seguintes. Evidentemente, no caso específico dos grupos executivos, não se poderia esperar que os mesmos grupos criados por Kubitschek fossem mantidos por uma década e meia; contudo, permaneceu a ideia central de que cada grupo diagnosticaria as necessidades de cada setor e posteriormente sugeriria ações para superar aquelas dificuldades. O relatório do PED enumera a existência de nove grupos executivos: Grupo Executivo da Indústria da Construção Civil (Geimac), das Indústrias Mecânicas (Geimec), das Indústrias Metalúrgicas (Geimet), das Indústrias Elétricas e Eletrônicas (Geinee), das Indústrias de Papel e Artes Gráficas (Geipag), da Indústria Química (Geiquim), da Indústria de Couros e seus Artefatos (Geitec), da Indústria de Produtos Alimentícios (Geipal) e da Indústria Têxtil (Geitex).

¹³ Criado em 1964, com o nome de Escritório de Pesquisa Econômica e Aplicada (Epea), ligado ao Conselho Consultivo do Planejamento, em 1967 tornou-se vinculado ao Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral e, por meio do Decreto-Lei nº 200, passou a intitular-se Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

realizações governamentais durante o período 1972-1974, com o objetivo de manter o país entre as dez economias de maior PIB, elevando a colocação do Brasil no *ranking* dos países ocidentais, do 9º lugar para o 8º lugar.

O I PND também fazia a projeção de que a renda *per capita* brasileira ultrapassaria a barreira dos US\$ 500 ainda em 1974, e que as receitas com exportações aumentariam em cerca de 10% ao ano, ampliando a pauta de manufaturados e de produtos agrícolas não tradicionais, isto é, sem se contabilizarem as exportações de café.

No diagnóstico do I PND, realizado após uma análise do período compreendido entre 1964 e 1970, concluía-se que “tudo se tornou maior no Brasil”. A partir dessa contestação, eram enunciados três grandes objetivos: colocar o Brasil, no tempo de uma geração, no rol das nações desenvolvidas; duplicar, até 1980, a renda *per capita*, sendo necessário para isso manter a taxa de crescimento anual do PIB equivalente às dos três anos anteriores; e elevar a economia em 1974, por meio do crescimento do PIB, estimado entre 8% e 10% ao ano, a uma taxa de expansão do emprego de 3,2%.

Tudo isso deveria ser alcançado com a redução da taxa de inflação em cerca de 10% ao ano, promovendo-se a estabilidade de preços e praticando-se um tipo de política econômica internacional que não prejudicasse o controle progressivo da inflação (Brasil, 1971, p.5).

No campo institucional, além da implantação de instrumentos necessários para a modernização de todo o aparelho estatal, também diagnosticava-se que as empresas nacionais estavam defasadas, e necessitavam de inovações tecnológicas e administrativas para aumentar a produtividade e a competitividade internacional.

Com esses propósitos, o I PND enfatizava claramente a importância da maior participação do sistema financeiro nacional e do mercado de capitais para a formação de capital das empresas e para incentivar os esforços no sentido da melhoria geral dos recursos humanos, destacando a implantação de uma Política Tecnológica Nacional.

A fim de concretizar a aspiração de permanecer no topo, isto é, entre os que mais tarde seriam denominados “países emergentes”, ficava patente a necessidade de aceleração da transferência e aquisição de tecnologia, com destaque para a tecnologia nuclear e o programa de pesquisas em urânio, além de qualificar pessoal de nível superior. “Implantar-se-ão sistema de Centros de Tecnologia em áreas de Infraestrutura e Indústrias Básicas, como sejam: Energia Elétrica,

Tecnologia Nuclear, Petróleo, Telecomunicações, Siderurgia, Pesquisa Mineral, Pesquisa Espacial, e se reformará a carreira de pesquisador, para assegurar-lhe condições satisfatórias." (idem, p.x). Mais adiante, de acordo com o que fora enunciado no I PND, e com recursos provenientes de fundos específicos, seriam criados centros de pesquisas acoplados às principais estatais brasileiras, os quais ganhariam um *corpus* mais amplo.¹⁴

Dada a importância do BNDE, sobretudo para assegurar o acesso das grandes empresas e de empreendimentos aos instrumentos financeiros existentes, sem dúvida prioritários, também ficava manifesta, no I PND, a intenção de se garantir a participação das médias e pequenas empresas a esses recursos. No entanto, os grandes projetos, independentemente de serem iniciados ou não durante esse governo, apontariam para o padrão de desenvolvimento ou para o "novo modelo de desenvolvimento" que se desejava para o Brasil, no qual os setores pesados teriam privilégio, favorecendo-se a formação bruta de capital fixo e o crescimento de empresas estatais sólidas, essenciais ao projeto em curso.

O texto do I PND fazia menção explícita aos grandes programas de investimentos, "cada um deles de valor superior ao equivalente a um bilhão de dólares, em cinco anos, em consonância com o propósito de consolidar a infraestrutura econômica e as indústrias básicas". Entre esses programas estavam: Programa de Expansão da Siderurgia; Programa Petroquímico; Implantação dos Corredores de Transportes; Programa de Construção Naval; Programa Básico de Energia Elétrica, nos moldes da Primeira Central Nuclear e do conjunto de usinas hidrelétricas, acima de 500.000KW cada; Programa de Comunicações, com ênfase no plano de um milhão de telefones; Programa de Mineração, abrangendo, além do minério de ferro, um conjunto de projetos de grande dimensão para lavra e industrialização.

De forma genérica, portanto, pode-se afirmar que o "projeto de Brasil potência" se delineava, já no I PND, sob a égide da segurança e da integração nacional, com forte promoção da concentração do capital, fosse estatal ou privado, nacional ou estrangeiro.

¹⁴ A partir de então, era comum as grandes estatais, em seus programas de compras de equipamentos, incluírem cláusulas de transferência de tecnologia, bem como a participação de empregados especializados, em grande parte da área de engenharia, em cursos de pós-graduação e em centros de pesquisas.

Visando a capacitar a empresa brasileira para competir no exterior e mesmo no mercado interno, o I PND recomendava melhorias urgentes no processo de suprimento e nos custos dos insumos industriais básicos. Em seu diagnóstico, destacava que havia insuficiência de capital fixo ou de giro, com consequências que levariam as empresas a um alto coeficiente de endividamento. Apontava também que a escala produtiva brasileira era inadequada, assim como a tecnologia, e que existia baixo nível de *management*, ou seja, baixa capacidade gerencial e administrativa.

Como resultado desse diagnóstico, ao BNDE seria destinado o papel de impulsionar a empresa brasileira e capacitá-la para se tornar “a grande empresa nacional”, que iria demandar mecanismos financeiros para alavancar setores prioritários e permitir a associação de capitais, promovendo concentração, inovação e ganhos de escala. Dessa forma, o Programa de Modernização da Empresa Nacional, fosse esta privada ou pública, utilizaria incentivos fiscais oriundos do Imposto de Renda e voltados para a fusão e incorporação, amparados pelo Decreto-Lei nº 1.182, de 1971, e a modernização e reorganização industrial, contando também com recursos do BNDE.

O Banco alocaria recursos para essa “modernização” por meio de vários instrumentos, como o fundo específico para financiar fusões, reestruturações técnicas e administrativas; com recursos do Finame, para financiar a venda de bens de capital produzidos no país, cujo prazo se estenderia até oito anos; com o Fundo de Desenvolvimento de Mercados de Capitais, ainda em elaboração, para a colocação de debêntures e ações no mercado, a fim de financiar projetos de expansão; e com recursos do PIS e do Pasep, para o financiamento do setor de bens de capital de produção nacional, cujo prazo ficaria compreendido entre cinco e dez anos.

Ficava evidente, no I PND, que a expansão do setor de bens de capital era algo estratégico, e que, impulsionada pela Política de Tecnologia Industrial, a indústria deveria ser um instrumento de transformação tecnológica. Por conseguinte, novos setores, como químico, de metais não ferrosos, eletrônica, aeronáutica e de construção naval, mormente o de supergraneleiros, deveriam ser ampliados e modernizados.

Para que o Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico pudesse ser executado, o governo previa aplicar Cr\$ 1.750.000, oriundos sobretudo (cerca de Cr\$ 1.090.000) do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), do Funtec do BNDE, do fundo associado ao Lunat, um

fundo específico vinculado ao Instituto Nacional de Tecnologia (INT). Isso significa que o aparato institucional construído serviria aos propósitos de um processo de inovação centralizado nesse Plano.¹⁵

Por sua vez, o Programa de Promoção de Grandes Empreendimentos Nacionais iria se efetivar por meio da atuação direcionada do BNDE, associado ao Banco do Brasil, a quem se destinavam os recursos do Pasep. Também a este Programa seriam repassados recursos provenientes da Caixa Econômica Federal, que recebia os depósitos do PIS. Só de recursos do BNDE, a previsão era a de que haveria aplicações de mais de Cr\$ 1 bilhão, entre o período compreendido entre 1972 e 1974.

Também o Programa de Modernização e Reorganização da Comercialização (PMRC)¹⁶ contaria com recursos do BNDE. Seus objetivos implicavam o estímulo à constituição de consórcios de exportações, de forma a facilitar as relações comerciais e ampliar o leque de parceiros, aproveitando-se as oportunidades do Mercado Comum Europeu e do Japão. Outro objetivo era promover a aproximação com outros organismos multilaterais, como os financeiros e comerciais interamericanos, dentre os quais se incluía o BID, a Comissão Econômica de Coordenação Latino-Americana (Cecla), a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc)¹⁷ e outros, além de estreitar os laços com o Bird para novos financiamentos. Dessa forma, ampliava-se o escopo da política externa brasileira, que enveredaria cada vez mais em ações pragmáticas, cujo fim último era a promoção do desenvolvimento econômico.

¹⁵ Esse fundo originava-se no Decreto-Lei nº 239, de fevereiro de 1967, que criou o Programa Tecnológico Nacional, atribuindo sua execução ao Instituto Nacional de Tecnologia, e também o Fundo de Amparo à Tecnologia (Funat). Ver Castro e Schwartzman, 1981.

¹⁶ O Programa de Modernização e Reorganização da Comercialização (PMRC) iniciou suas atividades a partir do segundo semestre de 1971. Seu objetivo era proporcionar às empresas nacionais os meios e estímulos indispensáveis à adequação de sua estrutura de comercialização às exigências do mercado interno, dando-lhes condições de competição para a colocação de seus produtos no mercado mundial. Os objetivos visados pelo programa abrangiam desde o apoio à formação de pessoal especializado e aperfeiçoamento de técnicas e métodos de gestão até a criação de *pools* operacionais e a fusão de empresas dentro dos mesmos setores ou de áreas diferentes de atividades.

¹⁷ A Alalc foi constituída na década de 1960 e visava à integração comercial de alguns países, como o Brasil, Argentina, México, Paraguai, Chile, Peru e Uruguai. Em 1970, Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela aderiram à Alalc; em 1980, esta se transformou na Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), pelo Tratado de Montevideu.

Tentando descentralizar e promover o desenvolvimento regional, o I PND apresentava o Programa de Integração Regional (PIN) e o Programa de Redistribution de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra). Além de contar com recursos provenientes de incentivos fiscais, esses programas também tinham a participação do BNDE, no sentido de financiar os projetos industriais de grande porte, como o de sal-gema, potássio, cobre, petroquímico da Bahia e outros, por meio de repasses para agências de fomento regionais.

Para racionalizar a estrutura agrária vinculada ao Proterra, os bancos oficiais, como BNDE, BNB, Basa, Banco do Brasil e Caixa Econômica, seriam também fornecedores de crédito. Claro está que a premissa era a integração da atuação do BNDE com os Bancos Estaduais de Desenvolvimento, havendo previsão não dimensionada de repasses.

Em relação ao setor financeiro privado, o I PND previa que o BNDE também deveria operar na concessão de crédito de médio e de longo prazos às empresas, por intermédio de mecanismos que facilitassem a mobilização de recursos, como os debêntures, simples ou conversíveis em ações, os certificados de depósitos e as letras de câmbio de prazo mais dilatado. Para tal, seria necessária a conjugação de recursos externos e internos, nos moldes do já esquematizado Fundo de Desenvolvimento do Mercado de Capitais (Fumcap),¹⁸ que contaria com recursos do BNDE, da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil, do Banco Mundial e da AID.¹⁹

AS EXPECTATIVAS E A REALIDADE DO BNDE NOS “ANOS DE CHUMBO”

As pressões e reflexos da instabilidade política e da crise econômica do início dos anos 1960 promoveram desajustes na administração do BNDE. Por sua vez, o regime militar não atenuou essa instabilidade, que iria perdurar até a nomeação de **Marcos Pereira Vianna** para a Presidência do Banco, em outubro de 1970.

¹⁸ O Fundo de Desenvolvimento do Mercado de Capitais (Fumcap) foi criado pelo Decreto nº 69.554, de novembro de 1971. Era um fundo contábil, de natureza financeira, voltado para dinamizar o mercado de títulos e valores mobiliários e facilitar a reestruturação financeira de empresas nacionais. A Resolução nº 213, de fevereiro de 1972, do Banco Central, aprovou o regulamento sobre atividades do Fumcap. O Bacen era seu administrador onde constituía uma conta gráfica. Participavam do Fundo, como agentes principais, o BNDE, a Caixa Econômica Federal e outras instituições financeiras federais, autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional. Para o exercício de 1972, o BNDE e a Caixa colocariam à disposição do Fumcap a importância mínima de Cr\$ 65 milhões (Resolução nº 213, de 2 de fevereiro de 1972, do Banco Central do Brasil).

¹⁹ Agency for International Development dos Estados Unidos, na época intitulada Usaid.

Entre os presidentes do BNDE, Vianna foi o que mais tempo permaneceu no cargo, que ocupou até março de 1979. A atribuição econômica e política do BNDE até a gestão de Vianna ainda não foi suficientemente analisada pela bibliografia econômica, e há divergências quanto ao apoio ou não de setores do governo militar ao BNDE. As dúvidas recaem sobretudo sobre a compreensão de seu papel para dois proeminentes gestores da política econômica brasileira. Em primeiro lugar, o embaixador Roberto Campos, ex-ministro do Planejamento durante o governo de Castelo Branco, que já fora presidente do Banco. Em segundo, o professor Antônio Delfim Netto, que, nos governos Costa e Silva e Médici, ocuparia a pasta da Fazenda e, mais tarde, as da Agricultura e do Planejamento. Ambos, cada qual a seu modo, tiveram atitudes dúbihas em relação às atribuições do BNDE e ao aporte de recursos para financiar suas atividades.

Do ponto de vista administrativo, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, transferiu o BNDE para a área do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Do ponto de vista dos planejadores da economia brasileira nos governos Costa e Silva e Médici, sem dúvida houve um explícito reconhecimento da importância da participação do Banco para o desempenho dos programas de desenvolvimento a serem implantados. Isso pode ser identificado pelo esforço em aumentar as dotações do BNDE, de modo a capacitá-lo para cumprir as tarefas necessárias à nova fase do desenvolvimento brasileiro. De fato, o quadriênio 1967-1970 correspondeu ao único período da história desta instituição em que suas fontes de recursos evoluíram de forma estável e sempre crescente, em termos reais, como mostra a Tabela 31, em curioso contraste com os anos imediatamente posteriores, quando houve expressiva instabilidade na dotação de recursos.

Tabela 31
Recursos mobilizados pelo BNDE, 1967-1973

Ano	Recursos do BNDE (NCr\$ milhões)	Variação % nominal	Variação % real*
1967	1.204		
1968	1.692	40,53	12,86
1969	2.246	32,74	11,5
1970	3.463	54,18	29,05
1971	3.410	(1,53)	(17,60)
1972	3.068	(10,03)	(22,25)
1973	4.617	50,49	29,43

*Deflacionado pelo IGP-DI [Fonte: www.ipeadata.gov.br]. Dados calculados pelo autor (inclusive os de variação nominal).

Fonte: Prochnik, 1995. Elaboração própria.

O reforço substancial das fontes de recursos do BNDE ocorreu no período de implantação do PED, que explicitou o destaque que o Banco assumiria, traduzido pela expansão das dotações nas rubricas do Finame e dos recursos das reservas monetárias (Tabela 32), concomitante à criação de dois novos fundos: o Fundo Especial para o Financiamento do Capital de Giro (Fungiro), em 1968, e o Fundo de Modernização e Reorganização Industrial (FMRI), em 1970.

O primeiro, como diz o nome, tinha como objetivo atender às necessidades de capital de giro das empresas industriais, vindo a entrar em funcionamento no ano seguinte ao de sua criação. Já o segundo foi instituído no âmbito do Programa de Modernização e Reorganização da Indústria Nacional, anunciado pelo governo em 1970, com o objetivo de modernizar os setores produtivos e a indústria nacional. O FMRI foi criado exclusivamente para financiar projetos de fusão, incorporação e reorganização técnica e administrativa das empresas, pois a necessidade de ganhos de escala impulsionaria e tornaria mais competitivas as indústrias nos mercados interno e externo.

Analiso-se o período, fica clara a importância assumida pelos novos fundos na estrutura financeira do Banco, que no início contava primordialmente com o Fundo de Reaparelhamento Econômico (FRE) e mais tarde passou a dispor de novos meios para reforçar sua capacidade de apoio ao projeto de desenvolvimento industrial do regime militar. À diferença do FRE – que consistira em outros tempos na principal fonte de recursos do BNDE, e cujos valores eram alocados pelo Banco entre os setores da atividade econômica que julgasse prioritários de acordo com o projeto econômico da época –, a partir do governo Kubitschek, cada vez mais, os novos fundos se tornaram vinculados. Voltados para atender setores específicos, numa fase em que o desenvolvimento econômico se dava de maneira extensiva, ampliado e impulsionado pelo estímulo estatal, esses fundos se multiplicaram e foram uma das principais características da capacidade de autofinanciamento do desenvolvimento econômico no país.

À medida que se consolidou o processo de substituição de importações, e os novos setores industriais se encontraram instalados, o desenvolvimento entrou numa fase intensiva, carecendo de investimentos em produção tecnológica que dessem à economia brasileira ganhos de produtividade capazes de manter sua competitividade nos mercados nacional e internacional. O novo formato dos fundos, que se desenvolveu ao longo dos anos 1960 e se consolidou na passagem

para a década de 1970, teria, portanto, perfil mais adequado às novas necessidades econômicas. Doravante, não seriam mais fundos específicos para o setor ferroviário ou para a construção naval, como durante o governo Kubitschek, mas voltados para o desenvolvimento tecnológico, como o Funtec; para a indústria de máquinas e equipamentos, como o Finame; ou ainda para a reorganização industrial, como o fmri. Nesse contexto, o Fungiro parecia exceção, uma vez que a modalidade de capital de giro não é típica dos bancos de desenvolvimento, mas sim dos comerciais.

O período de 1970 a 1974 foi menos “generoso” para o BNDE, no que diz respeito à dotação de recursos. De fato, de forma comparativa, o período contrastou fortemente com o triênio anterior, registrando uma estagnação nominal de recursos – o que se traduziu, é evidente, em redução em termos reais. Quando se analisa a evolução das fontes de recursos do Banco desde sua origem, percebe-se que ele jamais teve uma fonte estável de recursos, pois os momentos de expansão coincidiram com a maior boa vontade do Ministério da Fazenda em transferir, por meio do Tesouro Nacional, mais recursos, ou com a criação de novos fundos vinculados.

As dificuldades que o Banco atravessou no início da década de 1970 contrastam com o momento vivido pela economia brasileira, com elevado crescimento do PIB, e consequente aumento da arrecadação fiscal, expansão dos investimentos e, seguramente, aumento da demanda do setor empresarial por recursos do BNDE. As prováveis razões desses acontecimentos gravitam na órbita política. De acordo com o depoimento de Marcos Vianna, os recursos do Banco durante os quatro anos do governo Médici foram obtidos por negociações com o governo federal (Vianna, 2009).

O BNDE encontrou maior estabilidade no *funding* depois que passou a receber recursos do PIS/Pasep. Quando, na virada da década, criaram-se esses dois programas, os recursos foram entregues ao Banco do Brasil, embora eles tivessem uma natureza de longo prazo. Apenas em 1974, por ocasião da implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), os recursos do PIS/Pasep passaram para a gestão do BNDE; até esse momento, o Banco permaneceu na dependência dos repasses do Tesouro Nacional, e portanto sujeito a decisões políticas na disputa por recursos.

Tabela 32
BNDE: Composição % das fontes de recursos, 1968-1973

	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Geração interna	16,78	24,98	29,19	42,38	30,57	38,88
Dotações e empréstimos no país	24,82	25,65	25,93	33,37	54,53	46,09
Imposto de Renda	0,83	-	-	-	-	-
Funai	0,65	-	-	-	-	-
Dotação orçamentária	4,43	9,62	10,48	14,9	15,97	16,24
Reserva monetária	18,91	16,03	13,86	18,48	38,56	29,85
Outros	-	-	1,59	-	-	-
Vinculados	58,39	49,38	41,96	21,64	-	-
Finame	35,05	21,24	16,92	16,98	-	-
Outros	23,35	28,14	25,04	3,31	-	-
Recursos externos	-	-	2,92	2,61	14,9	15,03
Outros	-	-	-	-	-	-
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Prochnik, 1995. Elaboração própria.

Não há documentação que explique as dificuldades encontradas pelo BNDE para expandir suas fontes de recursos nos anos iniciais da década de 1970. Os documentos do Banco (BNDE, 1952-1969; 1970-1982), quando analisados, levam a crer que as dificuldades enfrentadas em momentos anteriores podem ser imputadas a decisões políticas envolvendo os repasses de recursos por parte do próprio Tesouro Nacional. Nada há indicando que, entre 1970 e 1974, a escassez de recursos tenha se dado por outros motivos. Nas palavras de Marcos Vianna, “em especial nos primeiros quatro anos do governo Médici, o BNDE estava completamente sem fontes permanentes de recursos, e estes eram batalhados a cada ano, ou seja, junto ao Orçamento da União e ao Orçamento Monetário” (Vianna, *op. cit.*).

Sem dúvida também contribuiu para agravar esse quadro a transformação do Finame em empresa pública, subsidiária do BNDE, em julho de 1971 – a partir do ano seguinte, os recursos do Finame não mais constavam da rubrica de recursos vinculados. De todo modo, o BNDE, durante os anos iniciais da década de 1970, permanecia com a estrutura financeira da década anterior.

Durante o governo Costa e Silva, com as mudanças institucionais já implantadas, em particular com a criação e o fortalecimento de novos fundos, sobretudo Finame, Fipeme e FMRI, o BNDE passou a ter fontes mais estáveis. Essas mudanças possibilitariam que, durante o triênio 1970-1973, quase 50% da colaboração aprovada pelo Banco proviesse dos novos fundos, consolidando um movimento que já se encontrava em curso desde o final da década anterior (Tabela 33). Daí até 1974, uma única mudança pontual merece destaque: a absorção do Fundo de Desenvolvimento da Produtividade (Fundepro)²⁰ e do Fundo de Financiamento de Estudos e Pesquisas Técnicas (Funespe)²¹ pelo FMRI, em 1971.

²⁰ O Fundo de Desenvolvimento da Produtividade (Fundepro) foi criado em 1966 e reformulado em 1967, quando teve ampliado para 1,5% o montante de recursos fiscais e/ou orçamentários do BNDE a ele destinados. Também foram expandidas suas áreas de atuação e os meios de incentivo do Fundo na indústria, agropecuária, mineração, comercialização e serviços básicos. Em 1968, o Fundepro voltou-se também para a promoção de estudos setoriais e para a criação de núcleos de produtividade em todo o país. Mais tarde foi substituído pelo Fundo de Modernização e Reorganização Industrial (FMRI).

²¹ O Fundo de Financiamento de Estudos e Pesquisas Técnicas (Funespe) foi criado em 1969, substituindo o Finep, no BNDE. Tinha como objetivo prestar colaboração financeira à preparação de planos e programas de desenvolvimento regional ou setorial; à identificação e orientação de novas oportunidades de investimentos; à verificação da viabilidade e à elaboração de projetos específicos de desenvolvimento. A empresa Finep foi criada em 1967, mas apenas em 1971 teve início a operação efetiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) por seu intermédio.

Tabela 33**BNDE: Colaboração aprovada em moeda nacional, por modalidade, 1968-1973**

Ano	1968		1969		1970	
	Cr\$ milhões	% correntes	Cr\$ milhões	% correntes	Cr\$ milhões	% correntes
FRE	607.056	61,29	778.858	57,74	964.230	51,71
Repassa a agentes financeiros	36.240	3,66	72.913	5,41	191.814	10,29
Funtec	30.162	3,05	40.194	2,98	49.755	2,67
Fipeme (excl. repasses)	76.198	7,69	130.626	9,68	54.296	2,91
Fundepro	4.875	0,49	13.071	0,97	13.491	0,72
Finame	223.541	22,57	245.590	18,21	361.678	19,4
Finep/Funespe	4.597	0,46	10.005	0,74	5.665	0,3
Fungiro	-	-	49.295	3,65	120.575	6,47
Acordos externos	7.720	0,78	8.243	0,61	62.556	3,36
Underwriting	-	-	-	-	30.500	1,64
Procap ²²	-	-	-	-	10.000	0,54
TOTAL	990.389	100	1.348.795	100	1.864.560	100
Anos	1971	1972	1973			
	Cr\$ milhões	% correntes	Cr\$ milhões	% correntes	Cr\$ milhões	% correntes
FRE	1.662,30	51,66	2.587,10	53,12	3.883,30	51,72
Fipeme	401	12,46	623,1	12,79	627,4	8,36
FMRI	206,9	6,43	304,3	6,25	679,4	9,05
Fungiro	119,3	3,71	150	3,08	87	1,16
Funtec	106,4	3,31	46	0,94	243,7	3,25
Outros	-	-	-	-	16,8	0,22
Total BNDE	2.456,00	76,33	3.710,50	76,19	5.537,60	73,76
Finame	761,6	23,67	1.159,40	23,81	1.970,40	26,24
TOTAL GERAL	3.217,60	100	4.869,90	100	7.508,00	100

Fonte: Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico e Relatório de Atividades, BNDE, vários anos. Elaboração própria.

²² Programa Especial de Capitalização da Empresa Nacional (Procap), criado em 1976, para abertura de linhas de crédito por meio de bancos de investimento.

Dentre todos os fundos criados, o Finame foi sem dúvida o mais importante, não apenas por sua dimensão, mas pela capacidade que criou de capitalizar empresas que não conseguiriam crescer sem o aporte de recursos do BNDE. O Fungiro, o Fipeme e o Funtec, com dotações menores, porém não desprezíveis, situam-se logo a seguir. A pequena dimensão do Fundepro e do Finep explica-se pela reduzida demanda de recursos nesses fundos (BNDE, 1968, p.8).

O ano de 1970 também marcou o ingresso do BNDE nas operações de *underwriting*.²³ Segundo Campos (*op. cit.*, p.678), os bancos de investimentos foram estimulados a desenvolver a tecnologia de *underwriting* com os fundos criados pelo Decreto-Lei nº 157, de fevereiro de 1967. Estes seriam formados por uma dedução de até 10% do Imposto de Renda devido pelas pessoas físicas, e de até 5%, pelas pessoas jurídicas. Os recursos seriam depositados nos bancos de investimentos e destinados à compra de ações de empresas novas, restrição que depois foi abolida.

A criação dos ministérios dos Transportes e das Comunicações, em 1967, talvez explique a retomada de investimentos para esses setores nas operações aprovadas pelo Banco (Tabela 34). No caso dos transportes, de acordo com o BNDE, os créditos foram concedidos “para atender projetos de construção e melhoria de estradas vicinais, de reaparelhamento do sistema portuário nacional e de reequipamento e melhoria de ferrovias integradas ao sistema RFFSA” (BNDE, 1969, p.13). O subsetor de telecomunicações também foi atendido, em financiamentos para projetos da Cotembel (PA), Tebasa (BA) e Cotelgo (GO). Com relação ao subsetor de energia, que, desde 1960, absorvia majoritariamente os recursos que o BNDE destinava aos serviços de utilidade pública, os dados parecem indicar uma mudança estrutural nas diretrizes das políticas governamentais. A atuação do Banco no setor energético, em 1968, foi de “mera participação complementar à ação de organismos específicos, principalmente da Eletrobras” (*idem*, p.14). Os dados sugerem que, com a consolidação da Eletrobras, alimentada pelos recursos do Fundo Federal de Eletrificação (FFE), o subsetor de energia passou a ter relativa autonomia financeira para seus projetos de expansão.

²³ As operações de *underwriting* são ofertas públicas de títulos em geral e de debêntures em particular, por meio de subscrição, cuja prática é permitida somente às instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil para esse tipo de intermediação. Durante o governo militar, a fim de autorizar a participação de instituições financeiras no capital de outras empresas, incentivando a formação de conglomerados, restrita à área financeira e a alguns segmentos do setor de serviços, por meio da Circular nº 126, de março de 1969, e da Resolução nº 134, de fevereiro de 1970, deixaram-se livres os juros incidentes nas operações de crédito pessoal (os

Tabela 34

BNDE: Operações em moeda nacional aprovadas, segundo as atividades econômicas beneficiadas, 1968-1973 (distribuição percentual)

Ano	Serviços de utilidade pública (A)				Indústrias de transformação (B)			Outras atividades (C)	A+ B+ C	Finame	Total geral
	Transportes	Energia	Outros	Subtotal A	Siderurgia	Outros	Subtotal B				
1968	21,03	8,92	5,65	35,61	5,76	27,88	33,64	8,18	77,43	22,57	100
1969	16,27	3,02	9,30	28,60	10,16	35,06	45,21	7,98	81,79	18,21	100
1970	17,99	1,32	4,63	23,93	7,83	40,73	48,56	8,11	80,60	19,40	100
1971	6,82	2,90	3,18	12,9	13,13	37,60	50,73	12,70	76,33	23,67	100
1972	13,90	3,48	0,28	17,67	7,66	44,17	51,84	6,68	76,19	23,81	100
1973	6,09	1,80	1,33	9,22	0,89	53,26	54,15	10,39	73,76	26,24	100

Fonte: Relatório de Atividades, BNDE, 1977. Elaboração própria.

Já os projetos industriais mantiveram, ao longo do período, a liderança nas operações aprovadas pelo Banco, embora os dados da Tabela 34 não permitam separar por setores os investimentos concedidos por intermédio do Finame. É evidente que esses dados refletem a orientação da política de desenvolvimento, cujas diretrizes emanaram do PED e do I PND. Os fundos específicos criados ao longo da década de 1960 foram os principais instrumentos para viabilizar aquelas estratégias, como mostram os dados da Tabela 35.

(CDCS, das financeiras). Por outro lado, estimulando o mercado financeiro, que sofreria os efeitos da forte especulação no mercado de capitais, durante o período 1969-1971, os bancos comerciais passaram a atuar em segmentos antes destinados aos bancos de investimentos, corretoras e distribuidoras. Pela Resolução nº 157, de 10 de setembro de 1970, o Bacen fez uma arbitragem a favor dos bancos comerciais, permitindo que estes participassem de operações de *underwriting* do tipo *best effort*. Esse tipo de operação requer que a instituição financeira se comprometa a colocar no mercado de capitais o máximo de ações possível, não ficando sujeita a outras obrigações.

Tabela 35
Distribuição setorial das operações aprovadas, (%) por fundo, 1968-1973

Fundo Setor		1968	1969	1970	1971	1972	1973
FRE	Serviços de utilidade pública	57,7	48,3	45,8	25,6	32	17,7
	Energia elétrica	14,3	5,2	2,6	5,8	6,7	3,5
	Transportes	34,2	26,9	34,3	13,5	24,8	11,5
	Telecomunicações	9,2	12,8	7,4	5,8	0,5	0,0
	Indústrias de transformação	38,8	47	46,4	60,6	57,5	70,6
	Produtos metalúrgicos	17,3	20,9	11,8	27,1	14,1	27,1
	Celulose e papel	15,8	10,9	3,8	12,4	0,0	1,9
	Produtos químicos e afins	0,8	3,2	25,8	17,8	13,4	19,3
Fipeme	Outros	5,0	11,9	4,9	3,4	30	22,3
	Indústrias de transformação	94,9	93,2	93,6	98,9	100	99,6
	Produtos têxteis	13,6	3,6	2,5	0,0	0,0	0,0
	Maquinaria, exceto elétrica	12,4	3,3	3,7	0,0	0,0	0,0
	Produtos metalúrgicos	10,1	3,8	0,5	3,3	0,1	1,5
	Indústrias diversas*	37,0	37,0	78,6	84,4	99,9	97,7
	Outros	26,9	52,3	14,6	12,3	0,0	0,8
	Alimentação	5,1	6,8	6,4	1,1	0,0	0,4
Fundepro	Agropecuária, alimentação e abastecimento	21,5	13,5	19,8	n.d.	n.d.	n.d.
	Ensino e pesquisas técnico-científicas	25,7	56,9	15,4	n.d.	n.d.	n.d.
	Indústrias de transformação	8,8	13,1	40,3	n.d.	n.d.	n.d.
	Outras atividades	44	16,4	24,5	n.d.	n.d.	n.d.
Finame	Serviços de utilidade pública	25,6	17,9	15,2	11,9	21,8	n.d.
	Transportes	25,5	17,8	15,2	11,8	21,8	n.d.
	Navegação	0,0	-	0,0	0,0	0,1	n.d.
	Ferroviário	-	-	0,1	0,0	0,0	n.d.
	Rodoviário	25,5	17,8	15,1	11,7	21,8	n.d.
	Energia elétrica	0,1	0,1	0,0	0,1	-	n.d.
	Indústrias de transformação	53,6	69,8	57,7	63,9	54,1	n.d.
	Material de transporte	18,3	19,9	19,5	33,4	25,6	n.d.

OS ANOS DO “MILAGRE” ■ 155

	Produtos têxteis	10	10,6	7,1	5,3	6,9	n.d.
	Outras	25,2	39,3	31,1	25,3	21,6	n.d.
	Agropecuária, alimentação e abastecimento	11,7	11,7	15,1	13,6	13,2	n.d.
	Outras atividades	9,1	0,7	11,9	10,5	10,9	n.d.
Finep	Serviços de utilidade pública	54	98,8	78,6	n.d.	n.d.	n.d.
	Energia elétrica	34,5	0,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	Transportes	19,5	98,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	Portos e navegação	19,5	0,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	Rodoviário	0,0	98,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	Mineração	14,5	0,0	0,0	n.d.	n.d.	n.d.
	Indústrias de transformação	5,7	0,6	0,0	n.d.	n.d.	n.d.
	Agropecuária, alimentação e abastecimento	25,8	0,6	21,4	n.d.	n.d.	n.d.
Fungiro	Indústrias de transformação	91,9	99,1	88,6	100	100	
	Produtos químicos e afins	18,6	19,4	9,8	-	11,5	
	Produtos metalúrgicos	22,5	10,2	10,4	16,7	-	
	Maquinaria, exceto elétrica	30,2	18,2	20,8	18	34,5	
	Material elétrico e de comunicações	12,0	9,5	3,3	6,7	-	
	Produtos têxteis	0,8	11,4	19,6	10,7	13,8	
	Outros	7,8	30,6	24,7	48	40,2	
	Alimentação	8,1	0,9	11,4	-	-	

*Inclui repasses de recursos cuja aplicação final, por atividade industrial, é atribuída aos respectivos agentes financeiros, observados os critérios fixados pelo BNDE.

Obs.: Não estão disponíveis os dados sobre colaboração financeira aprovada do Funtec nem do Funai.
Fonte: Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico e Relatório de atividades, BNDE, vários anos. Elaboração própria.

De modo geral, os dados analisados corroboram a hipótese de que a estratégia implantada nesses anos imprimiu novas prioridades ao desenvolvimento brasileiro, direcionando parcela significativa dos recursos do BNDE para outros setores que não apenas os de infraestrutura. Uma exceção se refere ao FRE, ao Finame e ao Finep, que aportaram recursos aos setores de transportes e de telecomunicações. Por sua vez, o Fipeme e o Fungiro, por suas características intrínsecas – o primeiro voltado para pequenas e médias empresas, o segundo, para provisão de capital de

giro –, não poderiam financiar projetos de infraestrutura. Assim, fica evidenciada a prioridade do período: a expansão do setor industrial. Em menor grau, os dados do Fundepro também apontam prioridade para o setor industrial, sobretudo em 1970.

De forma coerente com os objetivos do PED, é notável a participação do setor agropecuário, de alimentação e de abastecimento nas operações do Fundepro. De acordo com relatório do BNDE (1970, p.9), o Fundo atuou no financiamento de pesquisas agrícolas e na implantação de centros de abastecimento nas regiões metropolitanas dos estados de Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Historicamente, o mercado interno brasileiro era formado por indústrias de baixa exigência em termos de ciência e tecnologia, com quase nenhuma trajetória contínua de inovações, e de baixa inserção internacional. Apesar de ter se formado no país um parque industrial diversificado, a participação do setor privado no financiamento das atividades de P&D foi muito pequena e inexpressiva. Quando ocorreu, ficou basicamente a cargo do Estado. Apenas com o PED, a formação de pesquisadores e o financiamento do sistema de inovação ganharam destaque e passaram a contar com incentivos, oriundos de mecanismos de financiamento, para a capacitação de novos quadros.

No PED ficava também explicitada a necessidade de se instituir uma política de Ciência e Tecnologia (C&T), tendo em vista que seu ideário tinha forte componente nacionalista. Em decorrência disso, o Funtec, por sua vez, teve novas diretrizes estabelecidas para sua atuação, cabendo destacar o convênio firmado com a Finep, criada em 1967, visando à aplicação de recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) em empreendimentos aprovados pelo Banco. O FNDCT, criado em 1971 e gerido pela Finep por quase duas décadas, constituiu uma das principais fontes de financiamento de pesquisas no país. No I PND e no II PND, as diretrizes sobre pesquisa e desenvolvimento ganharam corpo e importância crescente.

Em síntese, pode-se afirmar que o desenvolvimento ocorrido nesses anos, entre outros motivos, pode ser atribuído aos seguintes fatores: utilização de margens de capacidade ociosa, que, pelo lado da oferta, explica o rápido crescimento de 1967-1971; aquecimento da demanda agregada via medidas de caráter creditício cambial, financeiro e fiscal; recuperação do crescimento liderado pelo setor de bens de consumo duráveis, sobretudo da indústria automobilística.

Serra (1983) afirma que, entre as características mais marcantes desse ciclo expansivo (1968-1973) estavam as desproporções inter e intrasetoriais de crescimento; isto é, houve atraso no crescimento da produção de bens de produção (máquinas e equipamentos e bens intermediários) com relação ao setor de bens de consumo duráveis e não duráveis e da construção civil. Essa desproporção foi viabilizada pela elevação das importações de bens intermediários e de capital. Esse desequilíbrio talvez seja uma das explicações para as mudanças que viriam a ser implantadas no governo seguinte, que procuravam eliminá-lo com incentivos aos investimentos privados e a realização de investimentos públicos diretos na indústria de bens de capital e de insumos básicos.

Assim, pode-se afirmar que a atuação do BNDE nesse período seguiu uma trajetória distinta daquela das décadas de 1950 e 1960. No período do “milagre”, sua atuação deu-se menos pelo apoio técnico e mais pelo aporte de recursos financeiros ao capital privado nacional, à diferença do que aconteceu durante o Plano de Metas, quando o papel do Banco foi muito mais de suporte técnico na formulação dos projetos do que financeiro. Mesmo quando considerado este último aspecto, seus recursos eram canalizados para a construção da infraestrutura nacional, ao passo que, durante o “milagre”, se dirigiam para o setor industrial. A estrutura financeira, embora de maior magnitude, manteve a velha fórmula baseada na criação de fundos específicos. A diferença qualitativa é que esses fundos não eram mais setoriais, mas foram formulados para atender às novas necessidades do desenvolvimento brasileiro, e portanto voltados para a inovação tecnológica e para a capitalização das empresas nacionais.