ISSN 1981-7789

MEMÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO

ano 5 – número 5 – outubro de 2016

5

Centro Internacional
CELSO FURTADO
de Políticas para o Desenvolvimento

ISSN 1981-7789

MEMÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO

Ano 5 – número 5 – outubro de 2016

5

Centro Internacional
CELSO FURTADO
de Políticas para o Desenvolvimento

Memórias do Desenvolvimento é uma publicação
do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

Diretor-presidente – *Roberto Saturnino Braga*
Diretores – *Gilberto Bercovici* | *Ligia Bahia* | *Marcos Costa Lima* | *Pedro Cezar Dutra Fonseca*

Coordenador executivo – *Glauber Cardoso Carvalho*
Assessora executiva – *Adriana Gomes de Carvalho*
Bibliotecária – *Aline Balué*

Memórias do Desenvolvimento

Coordenadora – *Gloria Maria Moraes da Costa*

Pesquisa
Pesquisadores – *Gloria Maria Moraes da Costa* | *Hildete Pereira de Melo* | *Victor Leonardo de Araujo*
Assistente de pesquisa – *Carlos Renato Guerra*
Auxiliares de pesquisa - *André Luís Salomão* | *Felipe Moraes*
Revisão – *Leny Cordeiro*

Entrevista
Entrevistadores – *Gloria Maria Moraes da Costa* | *Hildete Pereira de Melo* | *Victor Leonardo de Araujo*
Transcrição – *Vânia Rosa Costa*
Edição – *Gloria Maria Moraes da Costa* | *Hildete Pereira de Melo* | *Victor Leonardo de Araujo*
Revisão – *Angela Ramalho Vianna*

Revisão gráfica – *Adriana Gomes de Carvalho* | *Victor Leonardo de Araujo*
Projeto Gráfico – *A 4 Mãos Comunicação e Design Ltda*
Diagramação – *Letra e Imagem*

Copyright ©2016 Os autores | Copyright das entrevistas ©2016 Os entrevistados

Grafia atualizada segundo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

M533 Memórias do desenvolvimento. – Ano 5, n.5 (2016).
Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2007.
v.
ISSN 1981-7789
1. BNDES – Periódicos. 2. Desenvolvimentismo – Periódicos. 3. Entrevistas – Periódicos. 4. Governo Fernando Henrique, 1995-2002 – Periódicos. 5. Governos Sarney, 1985-1990 – Periódicos. 6. Neoliberalismo – Periódicos. I. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

CDU 336.711

Todos os direitos desta edição reservados ao
Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento
Av. República do Chile, 330, 9º andar – Torre Oeste, Ed. Ventura
20031-170 Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Tel: (5521) 2171-6312/6313
Site: www.centrocelsofurtado.org.br
E-mail: centro@centrocelsofurtado.org.br

SUMÁRIO

Apresentação 5

BNDES: Entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo (1982- 2004) 9

Introdução 11

1. O BNDES nos anos 1982-1986 21
O panorama do período 21
A atuação do BNDES durante o período 1980-86 30

2. O BNDES nos anos 1987-1990 61
O panorama do período 61
Do contingenciamento de recursos às privatizações: o BNDES em tempos de crise 69
O BNDES e a privatização durante o governo Sarney 74
O desempenho setorial do BNDES 93
A situação financeira do BNDES 97

3. O BNDES e o início do período neoliberal: 1989-1994 107
Introdução 107
A privatização como um projeto de governo 115
A atuação do banco 130

4. O BNDES sob o governo Fernando Henrique Cardoso 149
Panorama do período 149
O papel do BNDES nos marcos do neoliberalismo 159
O BNDES e as privatizações na era Cardoso 170
A atuação do BNDES 180

5. Os 23 meses da gestão Carlos Lessa: um esforço de transição . 203
O panorama do período 203
Os impasses da gestão de Carlos Lessa 208
O desempenho operacional do BNDES na gestão lessa 216

6. Considerações finais 229

Referências 233

Conversas informais 247
Carlos Lessa 249
Darc Costa 271
Elena Landau 285
Ernani Torres 311
Fernando Perrone 325
José Pio Borges de Castro Filho 349
Licinio Velasco Junior 371
Luiz Carlos Mendonça de Barros 397
Márcio Fortes 415
Marco Antonio Araújo Lima 433
Paulo Faveret 465
Persio Arida 485
Regis Bonelli 499

ANEXO I – Resumos biográficos 511

ANEXO II – Notas técnicas 549

APRESENTAÇÃO

O Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento (Cicef), no âmbito do projeto Instituições do Desenvolvimento Brasileiro, desenvolveu a pesquisa "BNDES: Entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo (1982- 2004)", que a seguir apresentamos.

Seguindo metodologia aplicada em pesquisa anterior do mesmo projeto, denominada "O papel do BNDE na industrialização do Brasil: Os anos dourados do desenvolvimentismo (1952-1982)", publicada e já esgotada, sob coordenação da professora Maria da Conceição Tavares, a equipe envolvida desenvolveu sua investigação com base em documentos do próprio BNDES e em literatura especializada. Seguindo preceitos de história oral, na primeira fase foram realizadas entrevistas informais, ou colhidos depoimentos, com treze ex-dirigentes e funcionários de carreira do Banco. Essas entrevistas, além de contribuírem para a memória do BNDES, também permitiram que algumas inflexões na trajetória do Banco pudessem ser mais bem explicadas. Quem vivenciou o processo decisório nas diversas fases de inserção do BNDES no desenvolvimento da economia brasileira recente, ao dar seu depoimento, torna possível que se descortinem questões que a proximidade histórica não nos permite avaliar com clareza.

A equipe envolvida na pesquisa "BNDES: Entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo (1982-2004)" enfrentou com coragem os limites de um período ainda não tratado o suficiente na literatura econômica, seja pelas dificuldades de se analisar período tão presente, seja pelo fato de ainda mobilizar "corações e mentes". Assim disse Braudel:

> Vivemos no tempo curto, o tempo de nossa própria vida, o tempo dos jornais, do rádio, dos acontecimentos, como na companhia dos homens importantes que mandam no jogo, ou pensam mandar. É o tempo, no dia a

> dia, de nossa vida que se precipita, se apressa, como que para se consumir depressa e de uma vez por todas, à medida que envelhecemos. Na verdade, é apenas a superfície do tempo presente, as ondas ou as tempestades do mar. Porém, abaixo das ondas, há as marés. Abaixo dessas, estende-se a massa fantástica das águas profundas. (Braudel, 2002: 369)

Talvez seja necessário explicar o que nos levou a avançar até a breve gestão de Carlos Lessa à frente do BNDES, iniciada em 2003 e encerrada em 2004. Essa decisão se deveu à necessidade de mostrar que a trajetória do BNDES não é linear, e que envolve muitas concepções, de política econômica, de compreensão do que é desenvolvimento, inúmeras interpretações formadas por correntes de pensamento mais ou menos heterodoxas, ou mais ou menos ortodoxas, pois são muitas as vertentes que procuram dar continuidade e contemporaneidade à economia política, indissociáveis sempre da luta pelo poder e pelo dinheiro, dos interesses dos grandes grupos econômicos, pressionada por segmentos com maior organização política. Não por acaso, ao longo de sua história, o BNDES vem se adaptando aos diferentes projetos de governo. Como ensinou Braudel, as mudanças profundas, estruturais, são lentas, e se processam sem que delas muitas vezes nos apercebamos. Sem dúvida, entendida nesse sentido, a opção de tratar o período Lessa foi uma ousadia.

Também entre os pesquisadores, nem sempre há consenso na interpretação dos fatos, pois nos deixamos levar pelas lembranças. Fazendo enorme esforço para permanecermos isentos, mesmo assim nos deixamos capturar pela ideologia, ainda mais quando o objeto de análise faz parte da história recente de todos nós, sobretudo por ser o BNDES "o banco dos brasileiros", em todas as concepções possíveis. Para o bem e para o mal, todos os brasileiros vivemos esse período de profundas transformações e sofremos suas consequências. Alguns em total concordância com as transformações que o Banco sofreu, outros com críticas contundentes ao afastamento de sua tradição clássica de banco de desenvolvimento. Nesse amplo espectro de interpretações, antes de tudo, deixamos claro que não entramos na questão teórica, muito menos na ampla discussão acerca do conceito de banco de desenvolvimento. A pesquisa realizada se ateve ao relato dos fatos e à interpretação dos dados existentes.

Norberto Bobbio, em *O tempo da memória*, nos ensinou:

> O bom empirista, antes de se pronunciar, deve retornar diversas vezes ao problema sobre o qual está debruçado, observando-o sob todos os aspectos; olhar os dois lados da moeda, como já disse muitas vezes a propósito, por exemplo, da relação entre direito e força, entre norma e poder, em especial entre a norma fundamental e o poder soberano. Como a realidade tem muitas faces, é difícil vê-las todas. Daí nasce a exigência da cautela crítica e, não obstante todos os possíveis controles, a possibilidade de errar. Da possibilidade do erro derivam dois compromissos que devem ser respeitados: o de não persistir no erro e o de ser tolerante com o erro dos outros. (Bobbio, 1997:147)

Esse é o trabalho do pesquisador, essa foi a preocupação desses pesquisadores ao trataram a história recente do BNDES, e esperamos que nossos leitores apreciem o trabalho realizado.

Aos que contribuíram conosco, com leitura, sugestões e depoimentos, esperamos que entendam que se trata de um trabalho coletivo, empírico e não teórico, um trabalho para ser consultado por aqueles que eram jovens nesse período recente, para ser criticado e ensejar novos debates que muitas vezes, premidos pelos acontecimentos, deixamos para trás.

Agradecemos a todos os colegas que se dispuseram a ler o primeiro esboço deste trabalho, com críticas e sugestões que quase sempre incorporamos. Também somos particularmente gratos a Inês Patrício, Miguel Bruno, Eduardo Pinto, Carlos Pinkusfeld, Fernando Mattos e George Kornis, professores como nós, e a Helena Lastres, Fernando Pimentel Puga, Ana Claudia Caputo, José Eduardo Pessoa e Walsey Magalhães, funcionários do BNDES que se dispuseram a participar do workshop que, junto com o Centro Celso Furtado, promovemos nas dependências do Banco. Essa etapa foi decisiva para que fizéssemos correção de rumos, aprofundando algumas questões e nos desvencilhando de hipóteses infundadas. Eles não são responsáveis pelos erros possivelmente aqui cometidos, ficando isentos do que apresentamos como resultado final desta pesquisa.

Agradecemos aos depoentes que nos cederam seu tempo e memória, profissional e afetiva, relatando episódios vividos em sua permanência no BNDES, que para alguns se confundem com as histórias de próprias suas vidas. Nominalmente, citamos Elena Landau, Carlos Lessa, Darc Costa, Ernani Torres, Fernando Perrone, Licinio Velasco Jr., Luiz Carlos Mendonça de Barros, Márcio Fortes,

Marco Antônio Araujo Lima, Paulo Faveret, Pio Borges, Persio Arida e Regis Bonelli, a quem deixamos registrado o nosso muito obrigado.

Por fim, nossos sinceros agradecimentos ao Centro Celso Furtado, representado pelo seu presidente, ex-senador Saturnino Braga, e por sua conselheira, Rosa Freire d'Aguiar, por nos abrigar, patrocinando esta pesquisa. Aos companheiros Glauber Carvalho, Adriana G. Carvalho e Alexandre França, nossos colegas do Centro Celso Furtado, mais do que agradecimentos, registramos que sem eles este trabalho não se realizaria. Em especial, agradecemos ao Luiz Claudio Reis e ao Pedro de Souza, que ocuparam a gerência executiva do Centro, empenhando-se para que o projeto "Instituições do desenvolvimento brasileiro" tivesse continuidade, acreditando na importância histórica da pesquisa que realizamos.

BNDES
Entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo (1982- 2004)

Autores
Gloria Maria Moraes Da Costa - Coordenação
Hildete Pereira De Melo
Victor Leonardo De Araujo

Equipe de pesquisa
Carlos Renato Guerra
André Luís Salomão
Felipe Moraes

INTRODUÇÃO

As origens da crise brasileira, que se arrastou durante toda a década de 1980 e parte da década de 1990, são bastante conhecidas e comentadas por diferentes vertentes do pensamento econômico. Não há consenso acerca das saídas possíveis e não encaminhadas pelos diferentes planos econômicos que proliferaram em diversos governos ao longo de mais de dez anos de baixo crescimento e instabilidade econômica. As variadas interpretações muitas vezes oscilaram de acordo com o movimento sucessório político, apontando mais para a ortodoxia e menos para a heterodoxia. Mas quase sempre exigiam que a política econômica fosse mais interventora, mesmo quando se fez necessário, para atender a preceitos liberais, alterar a legislação e até mesmo a Constituição brasileira.

Certo é que no Brasil a transição democrática não foi simples – muito pelo contrário, sua complexidade foi enorme. Pressões internas e externas, nem sempre possíveis de serem compreendidas por grande parte dos políticos e empresários brasileiros, e muito menos pela população, acabaram marcando o processo de transição. O restabelecimento do regime democrático e a condução ao poder de um presidente civil não eram, e não poderiam ser, a solução para todos os males do país. Aqui não valeria o mito brasileiro de Macunaíma,[1] pois não seriam as formigas e nem a pouca saúde que fariam com que a inflação avançasse descontroladamente e que a retomada do crescimento e de projetos de desenvolvimento fosse postergada.

[1] Alusão à obra de Andrade (1928), na qual o autor faz menção à construção da nação e à tradição cultural brasileira, na qual o herói, depois de se apartar da natureza, chegar à civilização, retorna levando como lembrança da cidade o revólver, o relógio e o casal de galinhas legorne, todos produtos estrangeiros. Perdendo sua íntima relação com a floresta, o herói constata que os males do Brasil são a saúva e a falta de saúde, mas, ao retomar a muiraquitã, amuleto que perdera, recupera também a esperança de um Brasil com desenvolvimento próprio.

No início dos anos 1970, os Estados Unidos haviam iniciado seu projeto de recuperação do dólar, rompendo com o padrão acordado em Bretton Woods e adotando o padrão "dólar flexível" (Serrano, 2002). Como se fosse pouco, em decorrência da elevação das taxas de juros internacionais, seguindo o movimento das taxas domésticas norte-americanas, na esteira do processo de "retomada de sua hegemonia" (Tavares, 1985), novos desequilíbrios afetaram as combalidas economias da periferia sistêmica. Nesse processo, os Estados Unidos acabaram coagindo o resto do mundo a aceitar o novo padrão monetário internacional, a abrir seus mercados de bens e serviços e a liberalizar seus mercados financeiros, derrotando o *welfare state*. Pondo em curso o que a mídia consagrou como "globalização", o projeto norte-americano de poder imprimiu maior retração dos Estados e a ampliação do que Strange (1986), seguindo os ensinamentos de Keynes, denominou "*casino capitalism*".

Por sua vez, as crises do petróleo de 1973-4 e de 1979 já haviam imposto aos países da América Latina, quase todos dependentes da importação dessa *commodity*, a trajetória recessiva que rondava a economia mundial, agravando ainda mais os desequilíbrios estruturais existentes em seus balanços de pagamentos. O ano de 1982 foi marcado pela moratória do México, tornando mais difícil o penoso processo de obtenção de novos créditos e de negociação da dívida externa desses países. Em fevereiro de 1987, depois de várias tentativas fracassadas de estabilização, seria a vez de o Brasil decretar moratória. A crise econômica, em que pesem as suas variáveis externas, no campo político revelou esgarçamentos que modificaram por completo as composições de interesses existentes durante o longo período do regime militar. Só posteriormente, a partir da Constituinte de 1988 e da eleição de Collor de Mello, que desembocaria num processo de impeachment, esse esgarçamento e composição de interesses se tornaram mais claros para a sociedade brasileira.

Após anos de crescimento acelerado, com endividamento externo e "empurrando para a frente" ajustes fiscais, monetários e cambiais, o Brasil vivenciou quase duas décadas de instabilidade e retração econômica. Para um país que desde os anos 1950 seguia uma trajetória de crescimento, as mudanças no cenário econômico internacional exigiram mudanças drásticas, rompendo com o padrão de financiamento até então vigente. O prolongamento da crise e as dificuldades enfrentadas, principalmente para a negociação da dívida externa e para deter a inflação descontrolada, acabaram por criar estigmas, ainda hoje reproduzidos como verdade, tais como o "fim do projeto desenvolvimentista brasileiro" e

o "esgotamento do processo de industrialização por substituição de importações". Repetidos à exaustão pelos meios de comunicação e por segmentos da literatura econômica, sobretudo jornalística, pareciam sacramentar como inevitável o novo modelo econômico que, combinando privatizações com abertura comercial e financeira, se esboçou a partir do governo Collor de Mello, e foi inevitavelmente perseguido pelos seus sucessores, ainda que com contornos e velocidades distintos. Esgotado o modelo chamado "desenvolvimentista", em seus vários matizes, a nova era, denominada neoliberal, redefiniria o campo de atuação do Estado brasileiro, seja pelo deslocamento de sua atuação na produção para a regulação, seja pela prioridade da estabilidade de preços em detrimento do desenvolvimento. Nesse ínterim, o setor produtivo passaria por um processo de reestruturação, com fusões, aquisições e maior participação do capital estrangeiro.

Durante o período objeto desse estudo (1982-2004), apesar das descontinuidades e inflexões da política econômica, em alguns momentos mais ortodoxa que em outros, foram muitas as mudanças da economia e da sociedade brasileira, observando-se transformações profundas no seu arcabouço institucional. Em sua longa transição para a democracia, frágil e segundo alguns ainda em construção, a sociedade brasileira viu as forças políticas e os diferentes interesses econômicos se reorganizarem, procurando sempre pôr o Estado brasileiro a seu favor. Nesse movimento pendular, em que Estado, capital e trabalho, com enorme pressão dos "senhores da terra", apenas de forma tênue conseguiram apontar para um projeto de futuro, as instituições do Estado brasileiro foram se adaptando e sofrendo transformações. Em razão da urgência exigida pela conjuntura, algumas instituições foram regidas pelo pragmatismo; outras foram movidas por transformações estruturais, nem sempre articuladas com outros estamentos do aparelho de Estado.

Como não poderia deixar de ser, também o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), desde 1952, ano de sua criação, navegou ao sabor das ondas transformadoras. Durante um longo período, quase contínuo, o BNDE[2] seguiu os movimentos que promoveram ciclos longos de investimento, principalmente em infraestrutura e em setores industriais com capacidade de encadeamento para a frente e para trás, conforme ensinou Hirschman (1958). Entretanto, a partir dos anos 1980, conforme a crise foi se aprofundando, o Banco, tal como o Brasil, seguiu tateando à procura de novos caminhos.

[2] O S, de social, foi incorporado à sigla BNDES a partir de 1982, quando o Banco passou a receber os recursos do Finsocial. Ver, por exemplo, Tavares et al. (2010).

A transição democrática e a Constituição de 1988 impuseram mudanças para o BNDES, bem como para todo o sistema bancário-financeiro brasileiro, procurando deixá-lo mais sólido e adequado aos requisitos do capitalismo contemporâneo. No texto constitucional, os recursos do PIS/Pasep foram definidos como fundos geridos pelo BNDES e, dois anos mais tarde, quando foi criado o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), esses recursos acabaram, finalmente, constituindo uma base sólida, mas não suficiente, para suprir o Banco com recursos necessários à sua atuação.[3]

Quase sempre premida por necessidades conjunturais, a política econômica foi abdicando das perspectivas do longo prazo e privilegiando as políticas macroeconômicas de curto prazo. A urgência em controlar a escalada inflacionária e as dificuldades em renegociar a dívida externa abriram espaço para a adesão do Brasil ao ideário liberal. Nesse movimento, em que a política industrial se tornou insipiente quando comparada a períodos anteriores, e que os investimentos em infraestrutura foram deixados ao largo, o BNDES passou a administrar projetos já em andamento e a absorver demandas menores do que aquelas que marcaram sua história. Sem uma política industrial definida a nortear suas ações e afetado financeiramente, aos poucos o BNDES foi se afastando de suas funções clássicas de banco de desenvolvimento. Desde 1982, quando suas subsidiárias se fundiram na BNDES Participações S/A (BNDESPar),[4] foram crescendo estratégias diversificadas de atuação, nem sempre convergentes.

[3] No mesmo ano, a resolução nº 1524 do Conselho Monetário Nacional (CMN) permitiu que os bancos comerciais, de investimentos ou de desenvolvimento, bem como as sociedades de crédito, financiamento e investimento e as sociedades de crédito imobiliário, se reorganizassem como uma única instituição financeira, criando a figura do banco múltiplo. Anteriormente, em 1986, houvera profunda modificação na relação entre o Banco do Brasil e o Banco Central, em função da extinção da Conta Movimento, passando o Banco Central a ser a única Autoridade Monetária. Na Constituinte, a Lei da Reforma Bancária definiu, entre outras coisas, que o Banco Central era o responsável pela autorização de funcionamento das instituições financeiras, acabando com as negociações de carta patente, e que, de acordo com o artigo 192, essa autorização era intransferível, permitindo, entretanto, a troca de controle de pessoa jurídica. Além disso, o artigo 52 das disposições transitórias vedou a instalação de novas agências de instituições financeiras estrangeiras no país e também que houvesse aumento da participação do capital estrangeiro em instituições financeiras com sede no Brasil, a não ser por acordos internacionais. Também vedou ao Bacen conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira, impedindo-o de comprar títulos da dívida pública diretamente do Tesouro Nacional. Mais à frente, no bojo do arcabouço das reformas liberais, o BNDES, tal como qualquer outra instituição do sistema bancário brasileiro, passou a responder às exigências dos acordos de Basileia.

[4] Tavares et al. (2010).

Durante o governo de João Baptista Figueiredo, o último dos governos militares, no auge da crise, quando inúmeras empresas ficaram inadimplentes, o BNDES passou a socorrer muitas delas. Injetando capital através da BNDESPar, o BNDES foi se tornando "um hospital de empresas", denominação corrente na literatura econômica e repetida por alguns entrevistados no escopo desta pesquisa. Sem prioridades estratégicas definidas, sem recursos, com problemas de caixa, as soluções foram aparecendo, muitas vezes de forma pragmática, desprovidas de diretrizes elaboradas e consistentes. Nesse movimento, o BNDES expandiu os financiamentos aos segmentos exportadores e foi desenvolvendo *expertise* para atuar no processo de privatizações. Aprimorando instrumentos e absorvendo novos segmentos demandantes de financiamentos, o Banco foi incorporando novas atribuições e, ao final do governo Itamar Franco, em 1994, consoante com a agenda liberal, praticamente já se transformara no "banco das privatizações".

As "privatizações" se iniciaram ainda no governo Figueiredo, quando a BNDESPar, subsidiária do BNDES, começou a vender sua participação em empresas nas quais aportara recursos. Com o avanço das negociações da dívida externa, necessidades de adequação das instituições brasileiras e de regulamentação foram surgindo. A adesão do Brasil ao projeto liberal fez com que o Banco, instituição decisiva para a implantação do "desenvolvimentismo à brasileira", se tornasse, agora, também essencial para o processo de privatizações. À medida que o processo de privatizações se ampliava, também o BNDES assumia papel cada vez mais relevante na gestão do Programa Nacional de Desestatização (PND), criado em 1991 no governo Collor de Mello.

Se por um lado o BNDES – através da BNDESPar – ampliou seus investimentos em portfólio, o que hoje lhe confere mais solidez, por outro passou a conduzir e a executar parte das privatizações, acabando por se tornar o gestor do PND, afastando-se de suas funções clássicas de banco de desenvolvimento. Formando uma *expertise* que não existia no Brasil, o Banco foi redefinindo conceitos, reelaborando a complexa engenharia financeira que as privatizações exigiam, entendendo de modelagem e de leilões, sendo, enfim, um dos principais interlocutores das consultorias estrangeiras que permearam todo o processo. Na década de 1990, o BNDES teve nas privatizações sua principal atribuição, embora não a única, obviamente, pois vários projetos continuaram em andamento, assim como novas demandas foram sendo atendidas.

Nesse período, é importante ressaltar, o Banco passou também a atuar mais intensamente no crédito às exportações, em particular de bens de capital, além

de desempenhar papel importante no mercado de valores mobiliários, tanto através de sua atuação no mercado de debêntures quanto no de ações. Como não poderia deixar de ser, em meio a tantas incertezas e novos caminhos, o BNDES foi se redefinindo e ampliando seu leque de atuação. Enfrentando as crises brasileiras, tal como a sociedade, acabou aderindo a preceitos neoliberais. Criado para ser um banco público de desenvolvimento, o BNDES passou a vivenciar uma aparente contradição, pois se movimentava numa direção que fazia prever seu enfraquecimento. Em tese, se no Brasil o padrão neoliberal fosse bem-sucedido, tal como preconizado, o financiamento do desenvolvimento a longo prazo poderia prescindir de seu banco de desenvolvimento, ou pelo menos conceder-lhe novas atribuições, nitidamente diferentes do protagonismo que tivera em passado recente, mas por certo um papel menor.

É um pouco dessa história e inflexões que o texto *BNDES*: *Entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo (1982-2004)* procura contar e analisar. Observando um recorte não específico da política econômica brasileira, mas sim do movimento do Banco, numa ou noutra direção, esta pesquisa procura entender o processo de redefinição e de adaptação do Banco, ou como ele é adaptado, à "era neoliberal". Mesmo que o termo não agrade a todos, assim como a definição de desenvolvimentismo quando aplicada gera enorme dissenso, optamos pelo seu uso para enunciar as propostas que ganharam espaço a partir dos anos 1980 nas discussões acerca da condução da política econômica.

Quem é desenvolvimentista? Quem é neoliberal? Quem é novo desenvolvimentista? Quem é novo liberal? São questões que parecem próprias da evolução das ideias no Brasil, e solicitamos que não sejam entendidas de forma pejorativa. Essas estranhezas nos parecem próprias da profissão do economista, que procura assentar suas ideias e compreensão de mundo apartada da disputa política, como se pudesse existir afastamento entre o mundo do poder e do dinheiro. Essas questões, mais ainda, povoam os caminhos do pesquisador, tornando-se propulsoras da busca incessante de semelhanças e dessemelhanças, na sua tarefa de tentar explicar e elucidar, com olhar próprio, algo já acontecido.

Ao longo dessa pesquisa, perpassando todo o processo de investigação, não foi perdida a convicção de que o BNDES foi e continua sendo uma instituição decisiva para a promoção do desenvolvimento nacional. Durante o longo período de crise enfrentada pelo Brasil, bem como nas reestruturações exigidas pela adesão ao projeto liberal, o papel do Banco foi bem além daquele próprio de uma instituição que simplesmente executou determinado programa de governo. Tal como no

auge do processo de industrialização por substituição de importações, em seus primórdios, também no período investigado o BNDES atuou com liderança, participando de forma ativa do processo de redefinição do novo modelo de desenvolvimento que combina privatizações, abertura comercial e financeira, bem como, em governos mais recentes, procurou atuar em consonância com os objetivos de geração de empregos e de forma complementar às políticas anticíclicas.

Movendo-se na direção certa para uns, errada para outros; com objetivos corretos, mas com instrumentos transversos, dizem ainda outros, o BNDES se confunde com a história do capitalismo brasileiro. Não foi o objetivo dos pesquisadores tecer para o Banco um papel definitivo, mas reconhecer sua importância, ressaltar a capacidade de seus técnicos de contribuir decisivamente para o desenvolvimento brasileiro, a despeito do que cada corrente de pensamento econômico entenda sobre isso. A equipe de pesquisadores, formada por velhos e novos economistas, teve como preocupação primeira trazer para o debate a importância do BNDES e seu papel decisivo para a trajetória de desenvolvimento do tardio capitalismo brasileiro.

Metodologicamente, foram abertas duas frentes de trabalho. A primeira, tradicional, consistiu na resenha bibliográfica a respeito da trajetória do BNDES durante o período em tela, auxiliada pelos dados oficiais de desembolsos e do balanço patrimonial divulgados pelos relatórios anuais do Banco. Os dados são exibidos em valores constantes de dezembro de 2013. Por certo esbarramos em dificuldades ao trabalhar com os dados durante o período concernente ao final dos anos 1980 e início dos anos 1990, quando a inflação atingiu patamares anuais de quatro dígitos – período em que a imperfeição dos deflatores se fez perceber em nossos dados –, e elas serão mencionadas durante o trabalho, sempre que oportuno.

A segunda frente de trabalho implicou a aplicação da técnica de história oral, mediante uma série de entrevistas, ou depoimentos, (assim nos parece melhor), de ex-dirigentes e funcionários do Banco, que participaram do processo decisório, ou nele estavam envolvidos, em períodos históricos distintos, delimitados pelo recorte investigado. A lista era imensa, mas muitos nem sequer responderam às nossas solicitações e outros claramente não quiseram participar da pesquisa, esquivando-se de analisar decisões tomadas em outros tempos. Não daríamos conta de analisar tantos depoimentos, é verdade, mas fica a certeza de que estes ajudaram a entender importantes caminhos percorridos pelo Banco, tratados ao longo desta pesquisa. Os depoimentos nos auxiliaram a formular e a

rever hipóteses, pois, como era de se esperar, as controvérsias foram muitas ao longo do percurso.

Alguns dos depoentes tiveram papel marcante, não apenas no BNDES, mas figuraram no primeiro escalão do governo federal em momentos distintos. Nesses casos, os entrevistadores tiveram a curiosidade de fazer algumas indagações sobre os meandros do caminho percorrido, ainda que não exaustivas e não necessariamente pertinentes à trajetória do BNDES. Assim, algumas dessas entrevistas podem oferecer pistas importantes para futuros pesquisadores interessados em outros objetos de estudo. Entre os ex-presidentes, foram entrevistados Carlos Lessa, Luiz Carlos Mendonça de Barros, Márcio Fortes, Pio Borges e Persio Arida, além de Darc Costa, ex-vice-presidente. Também foram entrevistados Elena Landau, Ernani Torres, Fernando Perrone, Licinio Velasco Jr, Marco Antônio Araujo Lima, Paulo Faveret e Regis Bonelli, que ocuparam postos de direção ou de superintendentes. Mesmo não sendo este o lugar adequado, mais uma vez agradecemos o tempo tomado e a receptividade, além da generosidade de compartilharem suas experiências profissionais conosco.

A pesquisa *BNDES*: *Entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo (1982-2004)* está dividida em seis capítulos. O primeiro se inicia no ano de 1982, quando três subsidiárias do BNDES são fundidas para originar a BNDESPar, e termina no ano de 1986. O período compreende um momento crítico da economia e da história brasileira, denominado, em termos simples, de crise da dívida externa, na qual o BNDES começará a assumir funções distintas das que historicamente exercia, buscando contribuir para as necessidades de ajuste de curto prazo. O segundo capítulo compreende o período marcado pelo surgimento das dificuldades econômico-financeiras, entre os anos de 1987-9, que ensejarão as primeiras privatizações. Os dois primeiros capítulos são os únicos nos quais se optou por um corte não coincidente com os mandatos presidenciais, exatamente por entendermos que as privatizações constituem um marco na história do Banco.

Nos dois capítulos seguintes, os cortes coincidem com os mandatos presidenciais: o terceiro capítulo engloba a atuação do Banco no período 1990-4, abrangendo o governo Collor e o do seu sucessor, Itamar Franco; e o quarto capítulo abarca os oito anos de mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso. Ao longo desses doze anos, o BNDES foi se envolvendo com o programa de privatizações, já formalizado como Programa Nacional de Desestatização (PND), o que acabou por constituir uma das principais funções do Banco, permitindo-nos entender as inflexões sofridas com a adesão do Brasil ao ideário neoliberal. O

quinto capítulo tratará do biênio 2003-04, já no governo Lula da Silva, quando o economista e professor da UFRJ Carlos Lessa foi designado para a presidência do Banco. Esse é o único capítulo cuja demarcação se refere a um mandato de presidente do Banco, e não foi sem motivo. Os anos iniciais do mandato de Lula da Silva foram marcados por uma pesada disputa interna entre desenvolvimentistas, nos seus diversos matizes, e liberais, e Lessa foi um dos protagonistas dessa disputa, tentando fazer do Banco uma trincheira desenvolvimentista. Sua gestão foi marcante sob diversos aspectos, e é com ela que esta pesquisa será finalizada. Por fim, no capítulo 6 serão apresentadas as considerações à guisa de conclusão.

1. O BNDES nos anos 1982-1986

1.1 O PANORAMA DO PERÍODO

A década de 1980 foi marcante, pois foi posto em andamento o processo de retomada da hegemonia norte-americana – definido por Tavares e Melin (1997) com um processo de duplo comando, pela "diplomacia das armas" e pela "diplomacia do dólar" – e transformações geopolíticas e geoeconômicas foram postas em curso sem que parte do mundo, naquele momento, entendesse a profundidade das mudanças. Para o Brasil, a década de 1980 foi também um divisor de águas.

No plano interno, depois de um período em que a sociedade fora quase cúmplice do regime, absorvendo e usufruindo os ganhos do "milagre econômico brasileiro", o desgaste político se fazia visível. As forças democráticas se reorganizavam e as manifestações da sociedade civil deixaram suas marcas nas grandes cidades brasileiras, culminando com a Lei da Anistia, assinada em 28 de agosto de 1979. A reforma política permitiria a criação de novos partidos políticos, e, mesmo que forças paramilitares descontentes tentassem desestabilizar o governo, promovendo atos terroristas, a abertura política, já em andamento desde o governo Geisel, era irreversível.

Em 1982, a pauta política foi ocupada pelo restabelecimento das eleições diretas para governadores, demonstrando a força do PMDB, que aglutinara esforços

para agregar progressistas e fisiológicos, de todos os matizes, elegendo governadores em vários estados brasileiros, inclusive em Minas Gerais e em São Paulo.[1] No Rio de janeiro, elegeu-se governador Leonel Brizola, pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), tendo como vice Darcy Ribeiro, ambos figuras emblemáticas da resistência ao golpe militar. Os militares, diante do desgaste das ações repressivas, da supressão das liberdades democráticas e do acirramento da crise econômica, perdiam prestígio. Em 1984, o Movimento das Diretas Já, clamando por eleições diretas para a presidência da República, foi ganhando corpo em todo o Brasil, culminando com as grandes manifestações de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Salvador e Porto Alegre.

Numa manobra, em função das disputas internas do PMDB, o Congresso Nacional rejeitou a Emenda Dante de Oliveira,[2] que procurava reinstaurar as eleições diretas para a presidência da República. Com grandes mobilizações em todo o país, a população brasileira assistiu à derrota do voto direto, ao fim de uma campanha que aglutinara todas as forças progressistas brasileiras, cujo símbolo se tornou o presidente do PMDB, o deputado Ulysses Guimarães, o "Senhor Diretas". O regime ditatorial findaria quando, em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves foi eleito para a presidência da República, pela via indireta, no Colégio Eleitoral.[3] Tancredo foi eleito pela Aliança Democrática, resultado da união do PMDB com a Frente Liberal, uma dissidência do PDS, a que pertencia seu vice-presidente, José Sarney. A morte de Tancredo Neves, em março do mesmo ano, gerou um impasse: seria constitucional o vice-presidente José Sarney assumir o cargo, ou ele deveria ser de-

[1] Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), criado em 1980, é o maior partido político brasileiro, sucessor do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), um dos partidos oficiais do regime militar, criado em 1966, para abrigar os políticos que não se filiaram a Aliança Renovadora Nacional (Arena), braço político do governo militar. O PMDB é um dos grandes *catch-all-parties* da América Latina, seguindo definição de Otto Kirchheimer (1966), não exigindo daqueles que professam adesão à sigla partidária nenhum tipo de ideologia.

[2] Assim se denominou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 05/1983, apresentada pelo deputado federal do PMDB, por Mato Grosso, Dante de Oliveira, cujo objetivo era reinstaurar as eleições diretas para presidente da República, através da alteração dos artigos 74 e 148 da Constituição Federal de 1967. Apesar de contar com o apoio majoritário da população – segundo pesquisas realizadas pelo Ibope, à época, 84% era favorável às eleições diretas –, a Emenda Dante de Oliveira foi rejeitada pelo Congresso em 25 de abril de 1984, pois não conseguiu os dois terços dos votos necessários à sua aprovação pela Câmara dos Deputados, obtendo apenas 298 votos favoráveis dos 320 votos necessários para ser encaminhada ao Senado Federal, contabilizando ainda 65 votos contra, três abstenções e 113 ausências do plenário.

[3] O Colégio Eleitoral, formado em 15 de janeiro de 1985, concedeu 480 votos à chapa formada por Tancredo Neves e José Sarney, derrotando por 180 votos o candidato à presidência pelo PDS, Paulo Maluf, e o seu vice, Flavio Marcílio, além de contabilizar 26 abstenções.

clarado vago? Entretanto, a comoção geral e a interferência de políticos e militares garantiram a posse de Sarney.[4]

No plano externo, o Brasil sentia os efeitos do aumento da taxa de juros dos Estados Unidos, que com ela elevou as demais taxas de juros internacionais. Durante a década de 1970, a desvalorização do dólar levou o Federal Reserve (FED) a lançar um pacote monetário contracionista, procurando evitar a depreciação da moeda norte-americana. Em função da segunda crise do petróleo, em 1979, o Brasil viu deteriorar ainda mais seu já combalido déficit em transações correntes, estrangulando o balanço de pagamentos. Conforme Furtado (1984:40), os efeitos da crise foram mais severos no Brasil do que em outros países, pois, além da dependência da importação de petróleo, se fazia necessário um montante expressivo de dólares para pagamento aos credores externos, referentes a juros e amortizações.

O cenário desfavorável foi agravado com a declaração de moratória pelo México, em 23 de agosto de 1982,[5] afastando a América Latina dos mercados finan-

[4] Políticos, juristas e militares, em face da hospitalização de Tancredo Neves às vésperas de sua posse, marcada para 15 de março, não chegavam a um consenso sobre a vacância ou não da presidência e a constitucionalidade de José Sarney vir a ser empossado. Segundo entrevista publicada em Teixeira e Arruda (2010), o general Leônidas Pires Gonçalves trouxe para si a resolução do impasse, afirmando que no hospital, já tendo sido convidado por Tancredo Neves para ser ministro do Exército, citou o parágrafo único do artigo 76 da Constituição, que dizia: "Se, decorridos dez dias da data fixada para a posse, o presidente ou o vice-presidente, salvo motivo de força maior, não tiver assumido o cargo, este será declarado vago pelo Congresso Nacional".

[5] Em agosto de 1982, o secretário da Fazenda do México, Jesus Silva Herzog, dada a enorme fuga de capitais, desvalorizou o peso mais uma vez, e logo depois anunciou que os depósitos em dólares nos bancos mexicanos seriam devolvidos em pesos, com perda de 30% para os correntistas. Anteriormente, em fevereiro de 1982, a desvalorização do peso já havia sido substancial, mas insuficiente para resolver o desequilíbrio comercial do México, que não permitia que o país cumprisse suas obrigações com os credores, por falta de reservas. Seis meses depois, enquanto a economia local ainda se recuperava dessa desvalorização, o peso foi mais uma vez desvalorizado em 75%. Além disso, foi imposto controle cambial e as contas em dólar em bancos mexicanos, no valor de cerca de 14 bilhões de dólares, doravante passavam a só sofrer retiradas em peso, a uma taxa de 69,5 pesos por dólar, enquanto quantidades limitadas de dólares, para fins específicos, poderiam ser autorizadas e adquiridas por 49,5 pesos por dólar. Após uma série de reuniões em Washington – no Tesouro, FMI e Fed –, Herzog anunciou, para mais de cem bancos credores, que o México só pagaria os juros sempre e quando obtivesse créditos, já que suas reservas beiravam apenas 400 milhões de dólares. Negociando em bloco, os bancos credores foram duros e ofereceram crédito de apenas 500 milhões de dólares, enquanto o Banco de Pagamentos Internacionais (BIS), vinculado a um acordo com o FMI, para evitar um colapso sistêmico, acenou com um crédito de apoio de 1,850 bilhão de dólares. O México foi o primeiro, entre 27 países – dos quais dezesseis latino-americanos, incluindo a Argentina, o Brasil e a Venezuela –, a ficar impossibilitado de honrar sua dívida externa, sendo obrigado a reestruturá-la entre várias tentativas que duraram de 1983 a 1989. O preço foi alto para a América Latina, haja vista as transferências elevadíssimas que os países tiveram que fazer, travando ainda mais o seu crescimento, agravando a pobreza e o subdesenvolvimento durante a "década perdida".

ceiros internacionais. Em busca de uma saída para o impasse, pois a oferta de crédito externo aos países devedores foi imediatamente suspensa, o FMI reuniu-se em Toronto, no Canadá, sem sucesso. "Ainda que o processo de endividamento externo do Brasil tenha sido mais bem administrado do que os casos mexicano e argentino – no que concerne à distribuição das obrigações ao longo do tempo –, a situação de todos os países devedores tornou-se dramática de setembro em diante" (Salomão, 2010: 92). Em dezembro de 1982, o Brasil se reuniria com as autoridades bancárias norte-americanas para apresentar as cláusulas da proposta a ser apresentada ao FMI em janeiro de 1983.[6]

Após um período em que recorrer ao FMI parecia ter se tornado a única forma de sobrevivência dos países latino-americanos, em muitas idas e vindas sem sucesso, em 1985 os Estados Unidos passaram a condicionar novos empréstimos, inclusive ao Brasil, à adoção de medidas ortodoxas restritivas, contidas no Plano Baker.[7] Não por acaso, na literatura econômica regional tornou-se comum referir-se à década de 1980 como a "década perdida", pois tinha início um longo período de crise profunda, marcado pela recessão ou estagnação econômica, quebra de instituições financeiras e diminuição dos gastos e investimentos públicos, e trazendo desemprego e perda de poder de aquisitivo para as classes trabalhadoras.

Internamente, a ruptura do padrão de financiamento vigente desde a década anterior impôs novos desafios à condução do modelo de desenvolvimento. A partir da elevação dos juros, em 1979, em um primeiro momento, os desafios pa-

---

Apenas em 1989 o secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady, admitiu que as dívidas não poderiam ser pagas integralmente, criando um desconto por meio de bônus, batizados com seu nome. Entre 1989 e 1994, dezoito países conseguiram negociar suas dívidas por Bônus Brady, totalizando 191 bilhões de dólares, com um desconto médio de 32%, o equivalente a 61 bilhões de dólares (Harrel e Fischer, 1985).

[6] Na Carta de Intenções ao FMI, o Brasil propunha aprofundar as medidas contracionistas exigidas e solicitava, em contrapartida, um acordo plurianual com os credores, posteriormente conhecido como "os quatro projetos". Segundo Munhoz (1983: 43, apud Salomão, 2010: 98), toda a negociação da dívida brasileira durante a década de 1980 giraria em torno das questões enunciadas nessa Carta, que solicitava a injeção de 4,2 bilhões de dólares na conta capital do balanço de pagamentos pelo FMI. O primeiro projeto previa novos empréstimos no valor de 4,4 bilhões de dólares, com os bancos credores financiando parte dos juros devidos a eles mesmos, sendo o "dinheiro novo" liberado em quatro parcelas ao longo de 1983. O segundo projeto era relativo à amortização do principal da dívida de médio e longo prazos, no valor de 4,6 bilhões de dólares. O terceiro abordava novas linhas de crédito comercial relacionadas às importações e exportações, em um total de 8,8 bilhões de dólares. O quarto era relativo aos créditos interbancários de curto prazo das agências dos bancos brasileiros no exterior, no montante de 9,4 bilhões de dólares.

[7] Assim se chamou o plano anunciado, em 1985, pelo então secretário do Tesouro dos Estados Unidos, James A. Baker, que condicionava novos empréstimos a reformas como privatizações, abertura comercial e liberalização de investimentos.

reciam circunscritos à esfera macroeconômica, com o governo brasileiro – sob a presidência de João Baptista Figueiredo e tendo Antônio Delfim Neto à frente da poderosa Secretaria de Planejamento (Seplan) – respondendo com uma maxidesvalorização cambial de 30%, ainda no mesmo ano. A despeito dos efeitos inflacionários, a retomada do crescimento econômico em 1980 – com o PIB crescendo 9,2% – parecia indicar que a gestão macroeconômica teria sido eficiente para superar a crise. Entretanto, diante da intensificação do déficit em transações correntes, o governo brasileiro optou por um ajustamento nos moldes clássicos, promovendo a primeira recessão do pós-guerra.

A dificuldade de obtenção de novos créditos forçou o Brasil a mudar o vértice de sua política econômica, agora vinculada ao objetivo primordial de geração de "megassuperávits comerciais" capazes de garantir os crescentes encargos com os juros da dívida externa. Uma nova maxidesvalorização cambial colocou a inflação brasileira em novo patamar, nunca antes alcançado, superior a 200%.

O triênio 1981-83 foi marcado por uma forte recessão, e após isso os ciclos de crescimento da economia brasileira foram curtos e interrompidos por crises de balanço de pagamentos recorrentes, mas de intensidades distintas. Por força dos acontecimentos, a agenda econômica deslocou o debate do desenvolvimento para o ajustamento de curto prazo. No lugar da industrialização e dos grandes projetos de infraestrutura, que marcaram os debates desde os anos 1950 e perpassaram o regime militar, a adoção de políticas recessivas visando reequilibrar as contas externas e combater a inflação passou a dominar o debate.[8] A tabela 1.1 sintetiza alguns indicadores macroeconômicos para o Brasil neste período.

Os desafios, contudo, não estavam circunscritos apenas à esfera macroeconômica. O novo padrão monetário internacional, agora dólar "flexível", era ele próprio parte do processo de retomada da hegemonia norte-americana. Tendo rompido unilateralmente com Bretton Woods, os Estados Unidos assentavam em sua moeda a capacidade de retomar o controle financeiro internacional.[9]

---

[8] Ver Belluzzo e Almeida (2002) e Carneiro (2002).

[9] Denominada por Tavares (1997) de "diplomacia do dólar", irrompeu após a decisão de Paul Volker de retirar-se de uma reunião do FMI, em 1979, na qual fora sugerida a manutenção da tendência de desvalorização do dólar e a criação de um novo padrão monetário internacional. Afirmando que os Estados Unidos retomariam a hegemonia de sua moeda e que não permitiram que o dólar continuasse a ser desvalorizado, tal como ocorria desde 1970 – particularmente desde 1973 – com a ruptura do Smithsonian Agreement, Volker apostava na capacidade da moeda norte-americana de perpetuar-se como padrão monetário internacional. A restauração do poder financeiro do Fed, de acordo com Tavares (1985), levou os Estados Unidos a mergulhar numa recessão por três anos, arrastando consigo a economia mundial. A recessão e a elevação brutal das taxas de juros levaram

No Brasil, os efeitos dessas mudanças estruturais se fizeram sentir, e a retomada do desenvolvimento não foi apenas dificultada pela conjuntura macroeconômica, mas também pelo ataque ideológico liberal, que pôs na defensiva os ideólogos do desenvolvimentismo, acossados por uma conjuntura econômica desfavorável.

Tabela 1.1
Brasil: Indicadores macroeconômicos selecionados

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
PIB (variação %)	9,2	-4,2	0,8	-2,9	5,4	7,8	7,5
Inflação, IPCA (%)	99,2	95,6	104,8	164,0	215,3	242,2	79,6
Termos de troca, índice (1979=100)	80,6	71,0	69,1	68,3	72,4	69,4	88,2
Balança comercial (US$ bilhões)	-2,8	1,2	0,8	6,4	13,1	12,4	8,3
Transações correntes (US$ bilhões)	-12,7	-11,7	-16,3	-6,8	0,1	-0,2	-5,3
Dívida externa (US$ bilhões)	64,2	73,9	85,4	93,7	102,1	105,1	111,2
Reservas internacionais (US$ bilhões)	6,9	7,5	3,9	4,5	11,9	11,6	6,7

FONTE: Ipeadata.

Aqui, o projeto neoliberal levou tempo até se materializar em políticas objetivas com o intuito deliberado de promover o redesenho da ação estatal. Nesse sentido, pode-se afirmar que os anos 1980 correspondem a um período de transição, que tem na crise o seu ponto de inflexão, criando um terreno propício para o questionamento do Estado nacional desenvolvimentista e abrindo espaço para o fortalecimento da vertente liberal.

Em particular, a crise se manifestou sob duas formas. A primeira se expressou na forma de déficits persistentes nas transações correntes do balanço de pagamentos, que encontrava condições incertas de financiamento externo, sobretudo após a moratória mexicana de 1982. Na verdade, nesse momento ficaram explícitos os limites da restrição externa para a retomada do crescimento, sendo então imposto um ajuste do tipo recessivo. Exatamente porque resultou das escolhas feitas durante os anos 1970, em particular sob os auspícios do II PND, o projeto

à bancarrota algumas empresas e instituições bancárias, além de promoverem enorme tensão estrutural na economia dos Estados Unidos e do mundo todo. Doravante, cada vez mais, o dólar ganharia poder de com ele exportar para o mundo as crises e os desequilíbrios da economia norte-americana.

desenvolvimentista recebeu críticas avassaladoras, servindo como pretexto para um outro projeto, de gradativa redução do Estado. Em um primeiro momento, ainda de forma circunscrita aos limites da macroeconomia, em especial na forma de um ajuste recessivo "necessário" para reduzir as importações, apontava notadamente para a redução do gasto público. Aqui reside a segunda forma em que a crise se expressou: nas finanças públicas.

Em grande medida, a chamada crise fiscal resultou do processo de estatização da dívida externa ocorrido durante a década de 1970 (Cruz, 1983). A política de tabelamento das tarifas dos serviços públicos – sempre reajustadas abaixo da inflação – retirou das empresas estatais sua autonomia financeira, ao mesmo tempo que delas eram exigidos pesados investimentos nos marcos do II PND, obrigando as estatais a recorrer ao endividamento externo. Ao final da década de 1970, quando as condições do financiamento externo já eram bastante adversas em termos de taxas e prazos, e o setor privado recuava, coube às empresas estatais o ônus quase exclusivo do ingresso de capitais externos necessários ao financiamento do déficit em transações correntes. Essa política resultou em desequilíbrios patrimoniais para as empresas estatais, retirando-lhes a capacidade de comandar o investimento.

Já o setor público também tinha sua capacidade financeira cada vez mais comprometida, pois a recessão reduzia a arrecadação fiscal, ao mesmo tempo que o setor privado exigia e obtinha maiores subsídios (Carneiro, 2002). Tendo que arcar com elevadas e persistentes despesas decorrentes dos juros de uma dívida externa preponderantemente estatal, a equação se equilibraria por meio do sacrifício do investimento público.

Segundo Belluzzo e Almeida (2002: 145), a origem da crise fiscal e do endividamento público está inteiramente ligada ao ajuste privado, pois o reajuste das tarifas públicas abaixo da inflação permitiu ao setor empresarial reconstituir suas margens de lucro sob o pretexto da contenção inflacionária. Ao mesmo tempo, o setor privado também recebia subsídios do governo, sob o pretexto da necessidade de uma ação anticíclica e da geração de superávits comerciais. O setor privado ainda se beneficiava de outros expedientes, como a prefixação da correção monetária em 1980, o que significou um subsídio implícito, cujo ônus também recaía sobre o setor público. Finalmente, as desvalorizações cambiais de 1979 e de 1982 elevavam a dívida externa expressa em cruzeiros, fazendo também aumentar as despesas financeiras do setor público (Belluzzo e Almeida, 2002; Carneiro, 2002).

Num cenário de crise, o projeto desenvolvimentista ficou comprometido, com retração de investimentos. Alguns projetos oriundos do II PND e em fase de finalização foram considerados prioritários, como a usina hidroelétrica binacional Itaipu (que entraria em operação em 1983, a despeito da queda da demanda por energia) e o projeto de Carajás. No entanto, os anseios desenvolvimentistas já haviam cedido lugar, no seio do Estado e também no imaginário da sociedade, ao ajuste de curto prazo, necessário para garantir a geração de superávits comerciais e contrabalançar os encargos com o pagamento juros da dívida externa, já que a moratória havia sido descartada pela equipe econômica (Tavares et al., 2010: 183).

A crise econômica significava o ocaso de quase duas décadas de ditadura militar, na qual a classe média, principalmente, adquirira novos padrões de consumo. Enfrentar padrões de baixo crescimento econômico e inflação alta, as marcas do governo Figueiredo, não foi simples. A transição para o novo governo civil carregava a mística de que a redemocratização seria capaz de superar os problemas de ordem econômica. A morte de Tancredo Neves gerou comoção nacional e a posse de José Sarney foi marcada por forte tensão, mas os ministros já escolhidos pelo presidente recém-falecido foram mantidos. Na equipe econômica, Francisco Dornelles, sobrinho de Tancredo Neves, assumiu o Ministério da Fazenda, ficando João Sayad, um economista paulista, no Ministério do Planejamento. No Ministério do Exército, o general Leônidas Pires Gonçalves – que garantira a posse de Sarney, afastando qualquer possibilidade de o presidente da Câmara dos Deputados, deputado Ulysses Guimarães, assumir o cargo caso fosse considerado vago – foi mantido.[10]

No ano de 1985, equivocadamente, o diagnóstico era de que a crise externa estava superada,[11] permanecendo a inflação como o maior desafio a ser enfren-

[10] Em junho de 2015, José Sarney, por ocasião da morte do amigo, declarou que "a participação de Leônidas na transição democrática foi decisiva, e a ele se deve grande parte da extinção do militarismo – a agregação do poder militar ao poder político – no Brasil. Ele deu suporte a que transição fosse feita com as Forças Armadas e não contra as Forças Armadas. Pacificou o Exército e assegurou e garantiu o poder civil. Reconduziu os militares aos seus deveres profissionais, defendendo a implantação do regime democrático que floresceu depois de 1985". Disponível em: http://oglobo.globo.com/brasil/morre-leonidas-pires-goncalves-ministro-do-exercito-no-governo-sarney-16354584.-Acesso em: 18/07/2015.

[11] Para Souza e Castro (1985), os superávits comerciais obtidos a partir de 1984, em contexto de economia aquecida, refletiam mudanças estruturais decorrentes dos projetos do II PND. Carneiro (2002) resume esse debate apresentando novos argumentos para sustentar tese contrária, ou seja, de que os superávits comerciais resultavam da política de ajustamento recessivo.

tado. O ajuste macroeconômico executado nos anos anteriores havia permitido o acúmulo de superávits comerciais recordes, o que assegurava um virtual equilíbrio das transações correntes do balanço de pagamentos, desviando a atenção da natureza e da gravidade da crise. O fracasso das medidas de estabilização ortodoxas, em vigor desde o governo Figueiredo e que constituíam o principal teor das medidas anunciadas pelo ministro da Fazenda, Francisco Dornelles, anteciparam sua substituição, ainda em agosto de 1985. Para substituí-lo, foi nomeado Dilson Funaro, economista ligado ao PMDB e aos industriais paulistas, com perfil desenvolvimentista. Em fevereiro de 1986, Funaro anunciou o Plano Cruzado, que implementaria o chamado "choque heterodoxo", que consistia, basicamente, no congelamento de preços, salários e câmbio e instituía o cruzado como novo padrão monetário em substituição ao cruzeiro.

A queda da inflação sob o contexto de retomada do crescimento econômico e de aparente equilíbrio externo gerou um ambiente eufórico, e em junho do mesmo ano o governo anunciou o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR). O pressuposto – que poucos meses depois se mostraria equivocado – era de que, superadas a crise externa e a inflação, a economia brasileira estaria pronta para retomar o desenvolvimento. Dado esse diagnóstico, o I PND-NR previa metas de crescimento do PIB de 6% ao ano para o triênio 1986-89, e 7% ao ano para a indústria (Brasil, 1986). Contudo, o plano nem sequer sairia do papel: com o câmbio real valorizado – porque o câmbio nominal também estava congelado – e a economia aquecida, o saldo comercial despencou e o estoque de reservas internacionais caiu de 10,4 bilhões de dólares, em maio de 1986, para 6,7 bilhões de dólares, em dezembro do mesmo ano. Assim, o desequilíbrio externo voltava à agenda econômica, forçando os ajustes recessivos convencionais.

O fracasso do Plano Cruzado[12] teve um impacto negativo sobre as expectativas dos empresários que, ante o temor de novos congelamentos de preços, passaram a adotar a estratégia de elevar os preços a intervalos menores como forma de defender as margens de lucro e antecipar-se a novos possíveis congelamentos. Ao mesmo tempo, intensifica-se o processo, já em curso desde o início da década e descrito por Carneiro (2002), de uso das correções monetária e cambial como reserva de valor nos marcos de uma economia cuja moeda corrente já não cumpria

[12] Bastos (2001) oferece uma explicação para o fracasso do Plano Cruzado a partir das dificuldades enfrentadas pela economia brasileira no cenário externo, alternativamente às interpretações convencionais que recorrem à irresponsabilidade fiscal e monetária.

adequadamente essa função. A dívida pública torna-se, assim, o principal instrumento dessa estratégia, sendo aperfeiçoada não mais com o intuito de assegurar mecanismos apropriados de financiamento do setor público na busca da retomada do crescimento e do desenvolvimento, mas sim de assegurar aos detentores da dívida pública a proteção e a liquidez necessárias para garantir que a riqueza financeira não se convertesse na demanda por ativos reais, o que desencadearia um processo de hiperinflação aberta.

2. A ATUAÇÃO DO BNDES DURANTE O PERÍODO 1980-86

Num contexto em que se caminhava "no fio da navalha", a atuação do BNDES também sofreu os impactos da crise. Na ausência de políticas de desenvolvimento, ainda que temporária, pois naqueles anos iniciais de 1980 a crise era interpretada como passageira, a instituição passou a atuar segundo uma lógica de curto prazo, sem prioridades setoriais típicas de um banco de desenvolvimento. Sob uma conjuntura econômica adversa, o único traço que o Banco carregava das políticas recentes era o apoio na finalização de alguns projetos do II PND (Curralero, 1998).

Segundo Prates, Cintra e Freitas (2000: 86), o Banco viveu uma "crise de identidade" durante os anos 1980, confirmada por Mourão (1994: 5):[13]

> Não havia uma linha clara de ação: as decisões de enquadramento dos pedidos de financiamento eram tomadas caso a caso numa Comissão de Prioridades, sem nenhum plano, documento ou parâmetro que norteassem suas decisões, a não ser a experiência de seus membros, executivos ou técnicos altamente preparados em questões setoriais. (Mourão, 1994: 5)

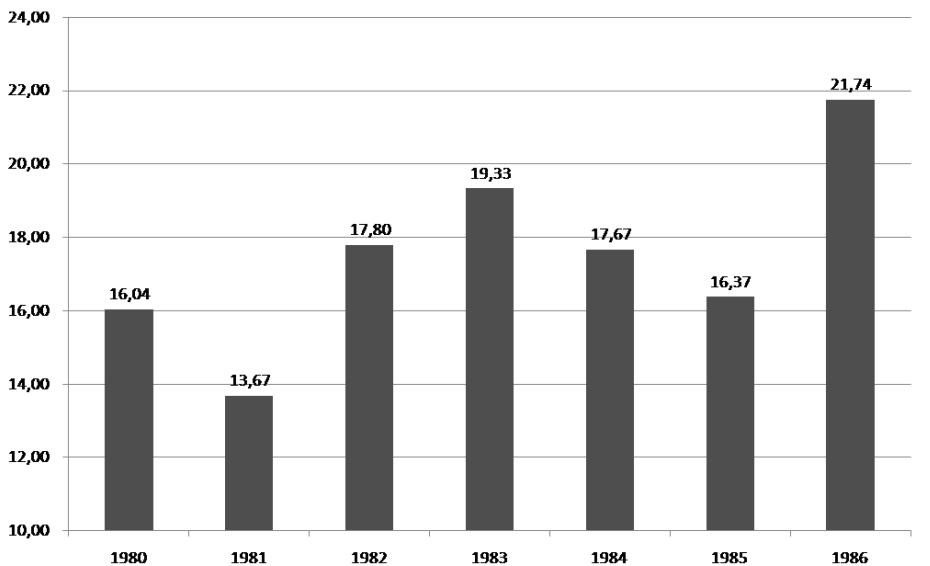
A análise dos desembolsos do Banco evidencia essa situação. O triênio 1981-83 foi marcado pela expansão dos desembolsos totais do BNDE, seguido de dois anos de queda que se encerram em 1985 (gráfico 1.1). Em 1986, ensaia-se uma retomada dos desembolsos, que atingem patamares recordes, mas voltam a cair no triênio seguinte, conforme será mostrado no próximo capítulo. No primeiro triênio é possível caracterizar a ação anticíclica por parte do BNDE, pois, a des-

[13] Júlio Mourão ocupou o cargo de superintendente da Área de Planejamento do BNDES entre 1983 e 1990.

peito da conjuntura recessiva, os desembolsos se expandiram. Essa ação ocorreu com certo retardo, porque os desembolsos caem cerca de 14% no ano de 1981 (gráfico 1.2), exatamente o primeiro ano da recessão, e sobem apenas nos dois anos seguintes, de modo que em 1983 já recuperava o patamar pré-crise. No triênio seguinte, os desembolsos caem e só se recuperam em 1986.

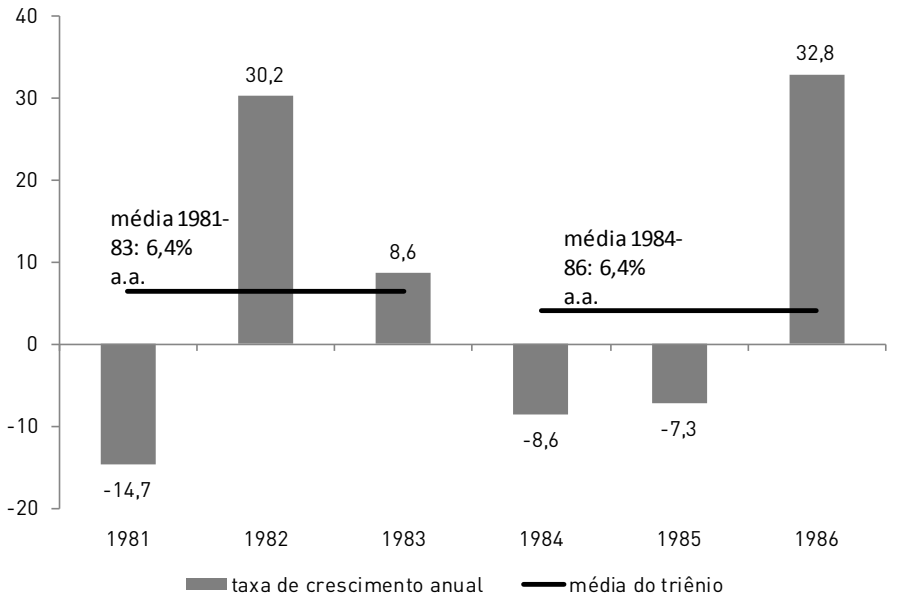
A expansão dos desembolsos nos anos de 1982 e 1983, anos de crise econômica, caracteriza um padrão anticíclico digno de nota. Contudo, como parte desses desembolsos se refere a compromissos assumidos em anos anteriores, não é possível afirmar que essa ação anticíclica fosse necessariamente deliberada ou consciente.

Gráfico 1.1
Sistema BNDES: Desembolsos totais anuais, 1980-6
(em R$ bilhões de dezembro de 2013)



NOTA: Deflacionado pelo IPCA.
FONTE: BNDES, Sistema BNDES, relatórios de atividades, vários anos. Elaboração própria.

Gráfico 1.2
Sistema BNDES: Taxa de crescimento dos desembolsos totais, 1981-6 (em %)



NOTA: Deflacionado pelo IPCA.
Fonte: BNDES, Sistema BNDES, relatórios de atividades, vários anos. Elaboração própria.

Para atuar naqueles anos difíceis, o Banco traçou três metas básicas, não necessariamente hierarquizadas: contribuir para o esforço de economia de reservas em moeda estrangeira; preservar o parque industrial nacional e agir sobre os problemas sociais mais urgentes (BNDES, 2002). Tais metas, entretanto, não constituem compartimentos estanques, mas estão interligadas, sendo que os dois primeiros objetivos se voltavam para impedir uma queda mais acentuada do nível de atividade econômica, fosse na forma de estímulo ao setor exportador, fosse para promover o saneamento financeiro de empresas privadas.

A primeira meta implicava que o BNDES iria apoiar projetos voltados para a exportação, diretriz facilitada pelo próprio ambiente recessivo e que levaria à postergação dos projetos de investimento do setor privado, desafogando a demanda por recursos do Banco para esse fim. O cumprimento dessa meta é difícil de

ser mensurado pelos documentos oficiais do BNDE, uma vez que os desembolsos são desagregados por setor e por região, e não por modalidade da operação. De todo modo, no ano de 1982 foi criada a Área de Assuntos Internacionais, que tinha sob sua responsabilidade os assuntos relacionados à captação de recursos externos e os programas de exportação e substituição de importações (BNDES, 1983: 7).

A meta referente à preservação do parque industrial nacional deve ser analisada de diferentes perspectivas. A primeira delas é sob a perspectiva setorial, conforme a tabela 1.2, a seguir.

A tabela 1.2 apresenta a composição dos desembolsos setoriais do Sistema BNDE, ao passo que a tabela 1.3 apresenta as taxas de crescimento real. Como são dois períodos com inflexões distintas – recessão até 1983, e recuperação entre 1984 e 1986 –, a análise será também decomposta em dois períodos.

Durante o primeiro triênio, a indústria manteve a primazia, a despeito da clara tendência à perda de participação relativa, passando de quase 60% dos desembolsos, em 1980, para 45%, em 1983 (tabela 1.2).[14] Nesse período, os desembolsos para o setor industrial encolheram pouco mais de 2,7% ao ano, sendo que as maiores perdas ocorreram no setor de insumos básicos, sobretudo em ramos historicamente apoiados pelo Banco, como o de siderurgia, química e petroquímica e não ferrosos. A compensação ocorreu no setor de energia, que durante o primeiro triênio analisado elevou sua participação em quase dez pontos percentuais. Destaca-se que o setor de energia foi classificado como prioridade absoluta pela área técnica do Banco no ano de 1981 (BNDE, 1982), o primeiro do triênio recessivo.[15]

A tabela 1.3, por sua vez, permite observar, de forma inequívoca, o quanto o setor de energia foi priorizado pelo Banco naquele ano, quando os desembolsos encolheram de forma quase generalizada, à exceção justamente dele. Assim, afora o setor de energia, no qual a primazia foi dos grandes projetos de

[14] Parte da mudança na composição dos desembolsos ocorre também por efeito estatístico do aumento da participação dos projetos de natureza social, dos quais falaremos adiante.

[15] "Assim, classificaram-se os setores da economia em dois níveis de prioridades: aquele com prioridade absoluta e o com prioridade relativa. Tendo em vista as atuais condições da economia brasileira, optou-se por conceder prioridade absoluta apenas ao setor energético [...]. Os setores com prioridade relativa são, na verdade, ramos específicos da indústria, agricultura e infraestrutura. Na indústria, selecionaram-se os ramos de insumos básicos, bens de capital e componentes e produtos farmacêuticos. Na agricultura, incluem-se tão-somente o ramo de fertilizantes e o de infraestrutura rural [...]. Finalmente, no que diz respeito à infraestrutura, notadamente nos módulos ferroviário, marítimo e portuário, privilegiaram-se os transportes de cargas [...]" (BNDE, 1982: 07).

Tabela 1.2

Sistema BNDES: Desembolsos por setor (R$ bilhões de 2013 e %)

	R$ bi							Participação%						
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Indústria	9,54	7,77	9,69	8,78	8,23	6,73	10,98	59,49	56,85	54,43	45,40	46,59	41,08	50,48
Insumos Básicos	7,32	6,36	8,49	6,93	6,43	4,67	6,86	45,65	46,48	47,70	35,86	36,37	28,53	31,53
Mineração	0,31	0,47	0,64	0,32	0,29	0,55	0,68	1,91	3,44	3,58	1,65	1,62	3,35	3,12
Siderurgia	3,74	2,76	4,71	3,94	3,23	2,10	3,59	23,35	20,22	26,48	20,40	18,28	12,83	16,49
Não-Ferrosos	1,20	1,07	1,16	0,98	1,01	0,94	0,62	7,51	7,84	6,53	5,09	5,71	5,72	2,87
Química e Petroquímica	1,00	0,94	0,84	0,66	0,76	0,53	0,95	6,21	6,89	4,70	3,43	4,33	3,25	4,37
Celulose e Papel	0,83	0,64	0,79	0,82	1,04	0,52	0,99	5,18	4,70	4,42	4,27	5,91	3,19	4,54
Cimento	0,10	0,30	0,35	0,19	0,09	0,03	0,03	0,59	2,19	1,94	1,00	0,52	0,19	0,12
Outros	0,14	0,16	0,01	0,00	0,00	-	0,01	0,89	1,20	0,04	0,02	0,00	-	0,03
Bens de Capital	0,81	0,62	0,40	0,86	0,73	0,78	1,28	5,03	4,55	2,24	4,45	4,15	4,75	5,89
Mecânica	0,37	0,38	0,25	0,56	0,56	0,38	0,55	2,30	2,78	1,39	2,88	3,17	2,34	2,54
Eletroeletrônico	0,18	0,13	0,10	0,10	0,09	0,24	0,37	1,12	0,93	0,56	0,52	0,53	1,46	1,68
Transportes	0,25	0,11	0,05	0,08	0,08	0,13	0,32	1,56	0,77	0,28	0,43	0,43	0,82	1,47
Outros	0,01	0,01	0,00	0,12	0,00	0,02	0,05	0,04	0,08	0,03	0,61	0,01	0,13	0,21
Bens de Consumo	0,57	0,38	0,45	0,57	0,62	0,60	1,25	3,58	2,74	2,53	2,92	3,51	3,64	5,76
Essenciais	0,41	0,26	0,35	0,36	0,51	0,44	0,90	2,57	1,87	1,94	1,87	2,87	2,67	4,14
Duráveis	0,16	0,12	0,10	0,20	0,11	0,16	0,35	1,01	0,87	0,58	1,06	0,64	0,97	1,62
Construção Civil	0,64	0,30	0,17	0,23	0,30	0,46	1,03	3,99	2,16	0,96	1,21	1,68	2,81	4,71
Material	0,24	0,14	0,10	0,15	0,20	0,19	0,49	1,51	1,04	0,57	0,78	1,15	1,13	2,26
Empresas	0,40	0,15	0,07	0,08	0,09	0,27	0,53	2,48	1,12	0,39	0,43	0,54	1,68	2,46
Outras indústrias	0,20	0,12	0,18	0,19	0,15	0,22	0,56	1,25	0,91	1,00	0,96	0,87	1,35	2,57

	R$ bi							Participação%						
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Agricultura	1,58	1,21	1,18	1,35	1,43	1,78	2,60	9,87	8,85	6,63	6,99	8,11	10,87	11,95
Fertilizantes	0,31	0,33	0,09	0,15	0,02	0,02	0,05	1,92	2,41	0,51	0,79	0,13	0,13	0,21
Produtos Agropecuários	0,09	0,06	0,04	0,05	0,07	0,10	0,18	0,57	0,40	0,20	0,24	0,38	0,60	0,84
Agroindústrias	0,68	0,41	0,34	0,49	0,56	0,72	1,57	4,23	3,01	1,92	2,52	3,19	4,38	7,22
Máquinas e Implementos Agrícolas	0,05	0,03	0,04	0,06	0,04	0,04	0,09	0,28	0,21	0,20	0,30	0,24	0,26	0,44
Infraestrutura Rural	0,43	0,37	0,68	0,60	0,72	0,89	0,69	2,71	2,74	3,80	3,10	4,08	5,44	3,17
Outros	0,03	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,16	0,07	0,00	0,04	0,08	0,06	0,06
ENERGIA	1,53	2,35	3,58	3,82	1,36	1,33	1,29	9,54	17,19	20,10	19,78	7,69	8,11	5,94
Petróleo	-	-	0,00	0,03	0,00	0,00	0,01	-	-	0,00	0,15	0,01	0,01	0,03
Carvão/Rochas	0,00	0,01	0,02	0,06	0,00	0,01	0,03	0,02	0,11	0,10	0,30	0,02	0,08	0,12
Elétrica	1,11	1,37	2,81	3,16	0,92	1,00	1,08	6,94	10,00	15,78	16,37	5,23	6,08	4,97
Nuclear	0,02	0,01	0,04	0,03	0,01	0,00	-	0,11	0,04	0,25	0,13	0,06	0,01	-
Álcool	0,39	0,94	0,71	0,48	0,38	0,27	0,14	2,45	6,85	3,96	2,49	2,13	1,67	0,65
Outros	0,00	0,03	-	0,06	0,04	0,04	0,04	0,02	0,19	-	0,33	0,24	0,27	0,17
infraestrutura	2,49	1,78	2,14	1,75	3,39	4,21	5,18	15,50	13,04	12,04	9,04	19,21	25,73	23,82
Urbana	0,44	0,36	1,03	0,69	0,70	1,63	2,38	2,77	2,64	5,76	3,56	3,97	9,94	10,93
Industrial	0,07	0,03	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0,41	0,20	0,16	0,03	0,05	0,03	0,05
Comunicações	0,12	0,07	0,01	0,00	0,00	0,00	0,10	0,74	0,50	0,05	0,02	0,02	0,02	0,44
Transporte e Armazenagem	1,85	1,32	1,08	1,05	2,68	2,57	2,68	11,57	9,68	6,07	5,42	15,14	15,67	12,31
Outros	0,00	0,00	-	0,00	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	-	0,01	0,03	0,07	0,09
Social	-	-	0,85	2,92	2,64	1,35	0,26	-	-	4,79	15,12	14,93	8,26	1,20
Outros programas	0,90	0,56	0,36	0,71	0,62	0,97	1,44	5,60	4,07	2,01	3,67	3,48	5,94	6,62
Total	16,04	13,67	17,80	19,33	17,67	16,37	21,74	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

NOTA: Deflacionado pelo IPCA. FONTE: BNDES, Sistema BNDES: relatórios de atividades, vários anos. Elaboração própria.

Tabela 1.3

Sistema BNDES: desembolsos por setor, taxas de crescimento real (%)

							Médias anuais	
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1981 a 1983	1984 a 1986
Indústria	-18,53	24,63	-9,40	-6,23	-18,26	63,14	-2,74	7,73
Insumos Básicos	-13,18	33,59	-18,37	-7,29	-27,30	46,76	-1,81	-0,36
Mineração	53,66	35,27	-49,78	-10,48	91,82	23,63	1,44	28,52
Siderurgia	-26,18	70,51	-16,35	-18,10	-34,95	70,69	1,73	-3,12
Não-Ferrosos	-10,97	8,48	-15,34	2,44	-7,20	-33,40	-6,49	-14,13
Química e Petroquímica	-5,46	-11,10	-20,79	15,24	-30,47	78,68	-12,68	12,71
Celulose e Papel	-22,66	22,48	4,77	26,68	-49,93	88,54	-0,25	6,14
Cimento	214,06	15,23	-44,11	-52,27	-65,77	-14,61	26,47	-48,13
Outros	15,11	-95,32	-61,45	-78,88	-100,00	n.a.	-72,51	25,26
Bens de Capital	-22,77	-35,86	115,42	-14,82	6,24	64,51	2,19	14,18
Mecânica	2,91	-35,07	125,56	0,64	-31,59	43,97	14,65	-0,29
Eletroeletrônico	-29,66	-21,87	2,20	-6,72	152,94	52,89	-17,49	53,37
Transportes	-57,79	-53,55	71,20	-8,66	75,77	136,25	-30,50	55,95
Outros	57,62	-55,79	2490,53	-98,49	1109,60	109,11	162,33	-27,46
Bens de Consumo	-34,61	19,87	25,68	9,59	-3,77	110,27	-0,50	30,40
Essenciais	-37,91	35,14	4,36	40,33	-13,81	106,22	-4,33	35,62
Duráveis	-26,19	-13,00	96,99	-44,86	41,47	121,39	8,15	19,98
Construção Civil	-53,87	-42,28	37,18	27,24	54,60	122,83	-28,51	63,66
Material	-41,16	-29,38	49,67	34,42	-8,74	164,77	-14,64	48,09
Empresas	-61,63	-54,36	19,08	14,17	190,43	94,57	-40,70	86,16
Outras indústrias	-37,83	43,02	4,79	-17,29	43,23	153,41	-2,33	44,26
Agricultura	-23,54	-2,41	14,43	5,99	24,26	45,93	-5,13	24,33
Fertilizantes	7,06	-72,26	67,05	-84,43	-9,54	114,95	-20,84	-32,85
Produtos Agropecuários	-39,21	-35,88	31,25	45,34	45,78	86,40	-20,02	58,07
Agroindústrias	-39,30	-17,18	42,87	15,54	27,23	119,01	-10,45	47,66

							Médias anuais	
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1981 a 1983	1984 a 1986
Máquinas e Implementos Agrícolas	-37,26	25,12	62,27	-25,68	0,17	120,11	8,40	17,89
Infraestrutura Rural	-13,68	80,69	-11,59	20,42	23,61	-22,64	11,31	4,81
Outros	-61,25	-97,48	3184,97	70,77	-33,63	49,08	-31,53	19,10
Energia	53,70	52,16	6,87	-64,48	-2,18	-2,77	35,71	-30,36
Petróleo	n. a.	n. a.	n.a.	-91,11	-64,77	546,32	n.a.	-41,29
Carvão/Rochas	367,59	22,63	223,39	-95,11	371,64	103,11	164,68	-22,31
Elétrica	22,93	105,41	12,63	-70,83	7,79	8,49	41,68	-30,13
Nuclear	-68,82	673,28	-40,87	-61,68	-89,50	-100,00	12,55	-100,00
Álcool	138,74	-24,72	-31,80	-21,60	-27,54	-48,13	7,02	-33,46
Outros	740,45	-100,00	n.a.	-34,60	6,04	-16,76	174,54	-16,73
Infraestrutura	-28,27	20,23	-18,49	94,19	24,18	22,93	-11,08	43,65
Urbana	-18,57	183,82	-32,93	1,82	132,37	45,98	15,73	51,16
Industrial	-58,42	4,90	-80,18	44,88	-36,41	110,62	-55,78	24,73
Comunicações	-42,04	-88,34	-57,93	-7,60	-0,56	2961,52	-69,48	204,12
Transporte e Armazenagem	-28,64	-18,33	-3,05	155,28	-4,08	4,32	-17,33	36,70
Outros	-38,30	-100,00	n.a.	168,94	96,39	83,28	-8,37	113,12
social	n.a.	n.a.	242,76	-9,73	-48,72	-80,71	n.a.	-55,31
outros programas	-38,05	-35,84	98,64	-13,28	58,12	47,97	-7,57	26,60
total	-14,74	30,17	8,60	-8,61	-7,31	32,79	6,42	4,00
Memo								
Produto industrial	-16,56	9,65	-5,88	13,00	1,84	3,13	-4,86	5,87
Indústria de transformação	-17,86	11,38	-5,68	12,77	2,04	2,73	-4,79	5,73

NOTA: Deflacionado pelo IPCA.N.a. = não se aplica.

FONTE: BNDES, Sistema BNDES: relatórios de atividades, vários anos. Elaboração própria.

energia elétrica e do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), apenas algumas indústrias de insumos básicos e de bens de capital mereceram desembolsos significativos.

Nos anos de 1982 e de 1983 há uma clara tentativa de recompor os desembolsos para os demais ramos industriais, beneficiando os setores de bens de capital e de consumo. Ao término de 1983, o Banco já recuperava os níveis de desembolso equivalentes aos do ano de 1980. Entretanto, antes de se confirmar como tendência, a expansão dos desembolsos, em 1983, é mais um esforço localizado de recomposição da posição pré-crise, porque o triênio seguinte começa com nova queda real dos desembolsos, que encolhem 8% e 7% nos anos de 1984 e 1985, respectivamente.

No triênio 1984-86, o setor de energia perdeu gradativamente a importância nos desembolsos, haja vista a finalização dos grandes projetos do II PND e o redimensionamento da capacidade energética, assumindo papel prioritário para o Banco a infraestrutura urbana e de transportes. O triênio também assistiu à ascensão da agroindústria, a qual mais que dobrou sua participação relativa, passando de 3,2% dos desembolsos, em 1984, para 7,2% em 1986. A indústria, que em nenhum momento perdeu a primazia entre os desembolsos, chegou a 1985 com a menor participação relativa em toda a série histórica: 41%.

Novamente, à semelhança do trimestre anterior, observa-se no último ano do triênio, ou seja, em 1986, um esforço de recuperação dos desembolsos. A euforia após o Plano Cruzado converteu-se em um enorme aumento das consultas para acesso ao crédito e, nesse ano, o Banco conseguiu expandir seus desembolsos. A rápida mudança na composição e a enorme variabilidade dos desembolsos setoriais a cada ano, contudo, reforçam o argumento defendido por Curralero (1998), segundo o qual o apoio financeiro do BNDES se desvincula das prioridades setoriais à medida que os projetos referentes ao II PND foram sendo concluídos.

Outro aspecto da política de preservação do parque produtivo nacional deve ser levado em consideração, pois embora a política econômica tenha de fato sido conduzida com o intuito de mitigar as perdas do setor empresarial privado, seus efeitos não foram homogêneos. De fato, diversas empresas, públicas ou privadas, tiveram dificuldades em manter seus fluxos de receitas durante os anos de crise e recorreram às linhas de crédito do BNDES voltadas para o saneamento financeiro. Também recorreram a essas linhas empresas com perfil de endividamento de curto prazo que, sob o cenário de taxas de juros elevadas, buscaram o apoio financeiro do Banco para alongar seus passivos (Mourão,

1994). Segundo Curralero (1998) o setor de bens de capital foi o que mais recorreu a essas linhas, sem dúvida um dos setores mais frágeis da economia brasileira e vulnerável às crises.

Durante quase toda a década de 1980, com o agravamento da crise, as operações de fortalecimento e saneamento financeiro aumentaram a participação no total dos desembolsos do Banco, oscilando de 22% a 30% entre 1982 e 1988 (tabela 1.4). Aqui reside outro aspecto da mudança de identidade do BNDES, que vê seu papel histórico de fomentador da ampliação da capacidade produtiva ser relativamente diminuído – embora não tenha perdido a primazia – em face da diretriz de promoção de saneamento financeiro.

Tabela 1.4
Sistema BNDES: desembolsos segundo os objetivos (em %)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Ampliação ou adequação da capacidade produtiva	89	67	52	61	65	69
Fortalecimento e saneamento financeiro	9	26	30	22	23	26
Social	-	-	15	15	8	1
Outros	2	7	3	2	4	4
Total	100	100	100	100	100	100

FONTE: Curralero (1998: 59).

Desagregando-se os desembolsos setoriais do BNDES e de suas subsidiárias, é possível enxergar as prioridades definidas por cada uma das instituições (tabela 1.5). A BNDESPAR teve seu foco voltado, prioritariamente, para o setor industrial, notadamente o de insumos básicos. Não é possível identificar, para cada setor, os percentuais dos desembolsos destinados às operações de saneamento financeiro. Entretanto, a primazia de empresas nos setores mais afetados pela crise, como os de insumos básicos (notadamente não ferrosos, siderurgia e celulose e papel) e bens de capital, oferece indícios da ação da subsidiária (tabela 1.5).

A Finame teve seus desembolsos mais bem distribuídos setorialmente, em que pese a primazia do setor industrial em sua carteira, tal e qual as demais instituições do Sistema BNDES. A conclusão de projetos nos setores de energia, infraestrutura e siderúrgicos, ainda no início da década, explica a concentração dos desembolsos nesses setores durante o triênio 1981-83. Na década seguinte,

Tabela 1.5

Sistema BNDES: Distribuição dos desembolsos por setor e ramos selecionados, médias trienais (em %)

	1981-83			1984-86		
	BNDES	BNDESPar	Finame	BNDES	BNDESPar	Finame
Indústria	49,20	87,86	45,11	43,12	94,72	45,69
Insumos Básicos	42,06	71,08	35,20	32,80	81,77	21,24
Mineração	2,41	3,18	3,63	1,99	0,69	4,90
Siderurgia	25,60	11,67	18,84	20,32	9,99	6,34
Não Ferrosos	4,40	32,15	2,14	3,76	27,27	2,39
Química e Petroquímica	3,93	9,85	5,16	2,88	12,51	5,27
Celulose e Papel	3,95	13,64	2,47	3,56	31,31	2,03
Cimento	1,77	-	1,91	0,27	-	0,31
Outros	0,01	0,58	1,05	0,01	0,00	0,01
Bens de Capital	3,60	8,51	2,32	4,43	8,87	5,71
Mecânica	2,47	4,69	1,20	2,46	4,65	2,84
Eletroeletrônico	0,47	2,34	0,49	1,26	4,14	0,70
Transportes	0,28	1,28	0,63	0,64	0,09	1,88
Outros	0,38	0,19	0,00	0,06	-	0,29
Bens de Consumo	2,50	5,47	2,35	3,83	3,80	6,02
Essenciais	1,85	2,20	1,89	2,77	2,07	4,88
Duráveis	0,65	3,27	0,46	1,06	1,73	1,14
Construção Civil	0,69	2,28	2,68	1,15	0,28	8,83
Material	0,50	1,31	1,23	1,03	0,26	3,18
Empresas	0,19	0,97	1,44	0,12	0,02	5,65
Outras indústrias	0,34	0,52	2,57	0,91	0,00	3,89
Agricultura	7,72	6,87	6,72	9,56	2,75	13,98
Energia	18,11	4,02	26,88	4,41	2,28	14,80
Infraestrutura	9,25	0,31	19,33	26,56	0,08	18,22
Social	11,68	-	-	11,27	-	-
Outros programas	4,05	0,94	1,96	5,07	0,18	7,30
Total	100	100	100	100	100	100

NOTA: Deflacionado pelo ipca.

FONTE: BNDES, Relatórios de atividades, vários anos. Elaboração própria.

os desembolsos da Finame são mais pulverizados, ainda que os setores de infraestrutura e de energia tenham mantido a primazia.

Além das operações voltadas para o saneamento financeiro das empresas privadas, o Banco também sofreu um aumento de inadimplência em sua carteira de crédito. Muitas empresas devedoras do BNDES estavam empenhadas no processo de expansão industrial nos setores de máquinas e equipamentos e insumos básicos, desenvolvido no âmbito do II PND, mas a recessão do início dos anos 1980 provocou o aumento da ociosidade de suas plantas (Carneiro, 2002). O fato deteriorou a capacidade financeira dessas empresas, levando-as à inadimplência, fazendo que o Banco também sentisse o impacto. O índice de inadimplência oscilou entre 13% e 16% do saldo devedor total, entre os anos de 1981 e 1983, conforme mostram os dados da tabela 1.6.

Tabela 1.6
Sistema BNDES: Inadimplência

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Saldos inadimplentes/saldo devedor total (%)	4	13	13	16	5	6	3
Nº de empresas inadimplentes	nd	135	169	172	nd	162	nd

FONTE: Elaboração própria com base em BNDES, vários anos.

A solução, em muitos casos, foi a conversão das dívidas em ações dessas empresas, que passaram a ter sua gestão compartilhada com Banco. "O Sistema BNDES acumulou, ainda, expressiva participação em algumas empresas, através de ações ou de créditos detidos, o que implicava, na maioria das vezes, responsabilidades ajustadas por Acordo de Acionistas, de forma que se caracterizava como uma participação de controle compartilhado" (Pinheiro e Oliveira Filho 1991: 19). Na prática, essas empresas, a despeito de sua importância estratégica ou prioridade setorial, foram "estatizadas" e sua gestão, agora, caberia ao Banco, por meio da BNDESPAR, sua subsidiária.

Nesse sentido, cabem ainda duas importantes informações referentes às modificações no plano organizacional ocorridas no Banco no ano de 1982. A primeira é que o Banco voltaria a subordinar-se à Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan), pois em 1979 havia sido transferido para a esfera do Ministério da Indústria e do Comércio. Também em 1982, as três subsidiárias do Banco – Financiamento e Participação (Fibase), Mecânica Brasileira S.A.

(Embramec) e Investimentos Brasileiros S.A. (Ibrasa) – foram fundidas e passaram a constituir o BNDES Participações, a BNDESPar.[16] A esta última é que caberia a gestão de muitas dessas empresas (Tavares et al., 2010; Prochnik, 1995).

Os quadros 1.1 e 1.2 a seguir apresentam a lista de empresas estatizadas pela BNDESPar e pelo BNDES.

Quadro 1.1
Empresas estatizadas pela BNDESPar

Empresa	Setor	Porte econômico	Ano da estatização
Caraíba Metais S. A.	Mineração e metalurgia do cobre	Grande	1974
Celpag	Papel e celulose	Grande	1981
Cia. Celulose da Bahia	Papel e celulose	Grande	1978
Cia. Brasileira do Cobre	Mineração	Médio	1974
Cia. Nacional de Tecidos Nova América	Têxtil	Grande	1985
Cosinor – Cia. Siderúrgica do Nordeste	Siderurgia	Grande	1982
Mafersa S.A.	Bens de capital	Grande	1964
Máq. Piratininga S.A.	Bens de capital	Pequeno	1982
Maq. Piratininga e Nordeste	Bens de capital	Pequeno	1982
Sibra Eletrosid. Brasileira S.A.	Ferro ligas	Grande	1982

FONTE: Pinheiro e Oliveira Filho (1991: 20).

Como regra geral, as empresas estatizadas deveriam ficar submetidas aos mesmos critérios de fixação de preços das demais empresas estatais, ou seja, seus preços deveriam ser fixados abaixo da inflação. Entretanto, essa situação intensificava os desequilíbrios financeiros que originaram o processo de encampação dessas empresas, com o agravante de que agora esses desequilíbrios também apareceriam no balanço das subsidiárias do BNDES e do próprio Banco. Obviamente, sob um regime de exceção (ainda que estivesse em curso um processo de abertura), e sem o hábito da transparência na gestão da coisa pública, essas operações tiveram pouca repercussão midiática e política.

[16] No mesmo ano, o Banco passaria a ocupar o edifício na Avenida Chile, no Rio de Janeiro, onde permanece até os dias atuais (Lima 2007).

Quadro 1.2
Empresas estatizadas pelo BNDES

Empresa	Setor	Porte econômico	Participação acionária
Aracruz Celulose S.A.	Papel e celulose	Grande	Controle compartilhado entre BNDESPar e outros grupos, regulado através de Acordo de Acionistas
Cimetal Siderurgia S.A.	Siderurgia	Grande	Controle compartilhado entre BNDES e BDMG
Cobra Comput. e Sist. Brasileiros	Informática	Grande	Controle compartilhado entre BNDES, CEF e BB
CRN – Cia Riograndense de Nitrogenados	Energético	Médio	Controle compartilhado entre BNDES, Petrofértil e Estado do Rio Grande do Sul Obs.: empresa em processo de liquidação
Siderúrgica N. S. Aparecida	Siderurgia	Médio	Embora não detivesse o controle da Companhia, o Sistema BNDES detinha responsabilidades que o colocavam em posição de virtual acionista controlador (detentor de 55% do capital total, 38,4% do capital votante e 80% do investimento da empresa)
Usiminas Mecânica S.A.	Bens de capital	Médio	Controle assumido pelo BNDES por ocasião de decisão da Usiminas

FONTE: Pinheiro e Oliveira Filho (1991: 21).

No ano de 1983 o Banco registrou prejuízo líquido em seu balanço, da ordem de 1,8 bilhão de reais, em valores atuais, sendo que o BNDESPar, desde sua criação m 1982, registraria prejuízos persistentes (tabela 1.7).

Tabela 1.7
Sistema BNDES, BNDESPar e FINAME: Lucro líquido, 1981-86 (R$ milhões constantes de dezembro de 2013)

Ano	BNDES	BNDESPar	Finame	Embramec	Fibase	Ibrasa
1980	111	n.a.	3	6	3	7
1981	266	n.a.	3	-54	125	-68
1982	128	-694	60			
1983	-1.880	-1.047	10			
1984	2.155	-1.698	72			
1985	593	-437	189			
1986	2.086	-4.713	401			

NOTA: Deflacionado pelo IPCA.N.a. = não se aplica.
FONTE: BNDES, Relatórios de atividades, vários anos. Elaboração própria.

Entre as diversas empresas controladas e coligadas do BNDES, podem ser citadas a Usiminas, a Usimec, a Mafersa, a Aços Villares e a Companhia Nacional de Tecidos Nova América como algumas das principais responsáveis por grandes prejuízos anuais, conforme mostra a tabela 1.8.

Tabela 1.8
BNDES, empresas controladas e coligadas selecionadas: Lucro líquido, 1981-86. (R$ milhões constantes de dezembro de 2013)

Ano	Usiminas	Usimec	Mafersa	Villares	Cia. Nac. de Tecidos Nova América
1980	–0,1			n.d.	n.a.
1981	9,8	–249,8	15,7	n.d.	n.a.
1982	–373,7	–120,4	155,6	–213,8	n.a.
1983	–2.593,7	–483,4	0,6	–469,9	n.a.
1984	–48,9	–364,6	30,5	–70,1	n.a.
1985	n.d.	5,4	–418,9	8.914,4	–1.812,9
1986	45,6	0,0	21,6		92,6

NOTA: Deflacionado pelo IPCA.N.d. = não disponível; n.a. = não se aplica, porque a empresa não era coligada ou controlada pelo BNDES
FONTE: BNDES, Relatórios de atividades, vários anos. Elaboração própria.

Como se pode depreender, durante o triênio 1982-84 o BNDES teve grandes prejuízos, sendo o do ano de 1983 o mais proeminente. Ese resultado ficou comprometido, principalmente, em decorrência do resultado da Usiminas, de cuja composição acionária o Banco detinha 30% de participação em 1982,[17] equivalente a 2,6 bilhões de reais em preços de dezembro de 2013. A Usiminas foi fortemente afetada pela desvalorização cambial, que transformava seus lucros operacionais em prejuízos líquidos. Além disso, tendo o mercado interno como principal destino de sua produção, a empresa foi fortemente atingida pela recessão, só vindo a recuperar-se no ano de 1984 (UFMG, 1991).

Ressalte-se que o setor siderúrgico como um todo foi fortemente penalizado pela política de controle de preços do Conselho Interministerial de Preços (CIP), que autorizava reajustes defasados nos preços, sistematicamente inferiores à inflação, resultando no encolhimento das margens das empresas do setor (Braga, 1996). A Usimec (Usiminas Mecânica), subsidiária da Usiminas voltada para a produção de bens de capital, teve prejuízos mais persistentes, pelas mesmas razões.

A esses resultados, acrescentem-se os impactos organizacionais que o BNDES sofreu ao promover a estatização de empresas, sob a tutela do BNDESPar. Não era uma questão simples, pois, ao assumir o controle de empresas do setor produtivo, o Banco obrigava-se a indicar funcionários do seu quadro efetivo para compor os conselhos de administração dessas empresas. Segundo Pinheiro e Oliveira Filho (1991: 22), "a BNDESPar abriu mão de executivos de seus quadros técnicos para ocupar cargos de direção nessas empresas, assumindo, assim, uma função para a qual não se encontrava organizacionalmente preparada". Além disso, essa nova situação também limitava a atuação da própria BNDESPar, impedida de cumprir o objetivo para o qual fora criada, ou seja, capitalizar as empresas nacionais.

Finalmente, para a meta concernente aos problemas sociais foi criado, em 1982, o Fundo de Investimento Social (Finsocial), composto pela contribuição equivalente a 0,5% da renda bruta das empresas públicas e privadas, incluindo instituições financeiras e seguradoras. Esses recursos deveriam ser aplicados em projetos de natureza social, o que justificou o acréscimo da letra S à sigla do Banco, que agora se tornava, enfim, BNDES. "Instituições como o Inan (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição), Inae (Instituto Nacional de Assistência ao Educando), Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), BNH

[17] O acionista majoritário da Usiminas era a Siderbras, holding criada em 1976, que em 1982 detinha 58% da participação acionária.

(Banco Nacional de Habitação) receberiam os recursos do Finsocial mediante repasses feitos pelo BNDES" (Curralero, 1998: 49-50).

A criação do Finsocial provocou uma mudança nas prioridades do BNDES já a partir de 1982, quando a rubrica referente aos projetos sociais detinha quase 5% dos desembolsos, em trajetória ascendente, passando a 15% no biênio seguinte (tabela 1.2). No ano de sua criação, o Finsocial parecia atender a uma antiga demanda da sociedade brasileira, ainda bastante desigual a despeito da rapidez com que a estrutura produtiva se expandira e se diversificara nas décadas anteriores. As políticas sociais, no entanto, ainda careciam de uma burocracia estatal com *expertise* semelhante à que conduzia o desenvolvimento das forças produtivas. Em grande parte, por todo o país, as políticas e empreendimentos voltados para a área social eram conduzidas, conforme declaração de Lessa (2016),[18] na base da "negociação política para a reprodução das oligarquias locais, e era um imenso desperdício de recursos, com eficácia muito reduzida". No primeiro ano de sua criação, o Fundo já contabilizava aproximadamente 3 bilhões de reais,[19] no total dos fluxos de recursos disponíveis para o Banco.

Aqui, cabe uma consideração: a principal fonte de recursos do Banco, no início dos anos 1980, eram os recursos oriundos do PIS/Pasep,[20] cuja natureza é prócíclica e, portanto, apresentando tendência de queda durante os anos de recessão. Para que se tenha ideia, na segunda metade da década de 1970 os recursos na rubrica PIS/Pasep respondiam por mais de 45% dos recursos do Banco (Tavares et al., 2010: 165), ao passo que, em 1980, equivalia a pouco mais de 25%.

O período de recessão também coincide com um esforço maior de ajuste fiscal por parte do governo federal, o que resultou em um maior contingenciamento da parte dos recursos do Banco repassada pelo Tesouro Nacional (TN), reduzindo o montante global de recursos disponíveis para o ano de 1981, que ficou em torno de 3 bilhões de reais, em valores atualizados (tabela 1.9). Num contexto de aceleração inflacionária, a prefixação da correção monetária – instrumento instituído em 1975 e que limitava as taxas de juros das operações de crédito feitas pelo Banco – significava um subsídio que beneficiava as empresas, e que, por sua

[18] Carlos Lessa. Entrevista concedida a Hildete Pereira de Melo, Gloria Maria Moraes da Costa e Victor Leonardo de Araujo, em fevereiro de 2014 (p. 249).
[19] Em valores de dezembro de 2013, atualizado pelo IPCA.
[20] O Programa de Integração Social (PIS) era constituído pelo recolhimento de um percentual da receita bruta das empresas deduzido do Imposto de Renda, enquanto o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) era constituído por contribuições do setor público, também tendo como base de cálculo suas receitas.

Tabela 1.9

Sistema BNDES: Fontes de recursos (emR$ bilhões de 2013 e %)

	1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986	
	R$ bi	%	R$ bi	%	R$ bi	%	R$ bi	%	R$ bi	%	R$ bi	%	R$ bi	%
Geração interna	10,4	49,44	9,2	50,04	11,1	47,78	11,6	49,58	13,7	54,37	15,2	64,84	24,6	63,85
Retorno	7,5	35,50	7,7	41,72	8,5	36,50	9,1	38,69	9,5	37,68	9,6	41,10	14,2	36,75
Outros(1)	2,9	13,94	1,5	8,32	2,6	11,28	2,5	10,89	4.207,6	16.684,78	5.549,8	23.744,09	10,5	27,10
Dotações e empréstimos no País	7,1	33,55	6,5	35,20	9,6	41,51	9,4	40,07	3,8	15,10	3,3	13,91	8,3	21,53
Reserva monetária	1,2	5,54	1,0	5,38	0,0	0,03	-	-	-	-	-	-	-	-
PIS/Pasep	5,4	25,80	5,5	29,83	4,4	19,16	4,4	18,85	1,3	5,20	1,6	6,70	6,7	17,25
Finsocial	-		-		3,0	13,05	2,9	12,49	2,4	9,50	1,6	6,67	0,4	0,96
Recursos não operacionais									0,1	0,40	0,1	0,53	0,1	0,33
Outros	0,5	2,21	-	-	2,1	9,27	2,0	8,73	-	-	-	-	1,2	3,00
Vinculados	0,7	3,33	1,0	5,35	0,9	3,67	0,5	2,15	5,4	21,42	3,5	15,07	4,7	12,15
FMM	-	-	-	-	-	-	-	-	3,7	14,71	2,5	10,79	3,5	9,18
Outros	0,7	3,33	1,0	5,35	0,9	3,67	0,5	2,15	1,7	6,72	1,0	4,28	1,1	2,97
Recursos externos	2,9	13,68	1,7	9,41	1,6	7,04	1,9	8,20	2,3	9,11	1,4	6,18	1,0	2,47
Total	21,1	100,00	18,4	100,00	23,2	100,00	23,4	100,00	25,2	100,00	23,4	100,00	38,6	100,00

FONTE: Prochnik (1995). Elaboração própria.

Inclui operações de ressarcimento pelo Tesouro dos benefícios da correção monetária

vez, deteriorava a posição financeira do BNDES, obrigando o Tesouro a transferir recursos à instituição para custear esse subsídio. Esses repasses, contudo, eram discricionários, e nem sempre ocorriam no mesmo exercício, forçando a redução dos desembolsos, em 1981, o que levava o Banco a depender, mais uma vez, dos repasses do Tesouro para o desempenho de suas funções.[21]

A debilidade dessas fontes de recursos tornava o BNDES praticamente refém do seu próprio desempenho, já que, nessas condições, o retorno de suas próprias operações constituía sua principal fonte de recursos no início dos anos 1980. Ocorre que o quadro recessivo também não era favorável ao desempenho do próprio Banco, já que a crise se aprofundara e atingia também boa parte das empresas devedoras do BNDES.

Nesse sentido, é possível afirmar que a criação do Finsocial, antes de significar o atendimento a demandas por investimentos sociais, também teve o caráter de expandir o volume de recursos no contexto de forte constrangimento fiscal, que, entregues à gestão do BNDES, também permitiriam a essa instituição expandir seus desembolsos quando acionada para cumprir o papel anticíclico esperado por uma instituição financeira pública.

Como é possível perceber pela análise da tabela 1.9, os recursos do Finsocial perderam importância na estrutura de recursos do BNDES já a partir de 1986. Esse fundo foi alvo de disputas políticas e, segundo Curralero (1998), seus recursos eram, crescentemente, repassados aos ministérios. Uma hipótese a ser considerada é que o rigor utilizado pelo corpo técnico do Banco no repasse desses recursos aos governos estaduais e municipais acabou por ensejar pressões políticas para que o repasse ocorresse por outras instâncias.[22] Contudo, é bom ressaltar que o triênio

[21] Quando de sua criação, em 1952, a principal fonte de recursos do Banco eram recursos do chamado Adicional do Imposto de Renda, constituída por uma taxa de 15% sobre o imposto de renda de contribuintes que pagassem IR superior a 10 mil cruzeiros anuais. Esses recursos eram repassados pelo Tesouro Nacional ao Banco, mas em alguns anos esses recursos eram contingenciados pelo Ministério da Fazenda. Até o ano de 1975, quando os recursos do PIS/Pasep passaram a ser geridos pelo Banco, a instituição estava sujeita a essa discricionariedade por parte do Tesouro. A gestão do PIS/Pasep parecia dar início de uma jornada de maior autonomia financeira (Tavares et al., 2010).

[22] Um exemplo disso pode ser encontrado no depoimento de Carlos Lessa, ex-diretor do Finsocial entre 1985 e 1988. Segundo ele, para repassar recursos do Finsocial para financiar os sistemas de saúde estadual e municipal, o Banco passou a exigir informações mínimas dos secretários de Saúde dos estados e municípios, pois nem sequer havia um cadastro da relação de postos existentes. Quando finalmente conseguiu completar o cadastro, indicou técnicos do Banco para inspecionar alguns, por amostragem, e a partir daí passou a condicionar o repasse de novos recursos ao desempenho do sistema de saúde municipal. Algumas prefeituras ou governos estaduais tinham seus pedidos negados por não terem demonstrado o uso adequado dos recursos.

1984-86 coincide com um momento de recuperação das taxas de crescimento econômico e, com ele, os recursos do PIS/Pasep retornam a patamares superiores aos de 1980, compensando a perda relativa de participação dos recursos do Finsocial.

Outra fonte importante de recursos foi a incorporação do Fundo Nacional de Marinha Mercante (FMM), ocorrido em 1984. Quando criado, em 1958, esses recursos ficavam depositados no BNDES e compunham o seu *funding*, mas o Banco não tinha autonomia para a sua utilização, cuja decisão cabia a outras esferas do governo (Prochnik, 1995, Tavares et al. 2010). Em 1969 foi criada a Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam), que passou a "ter controle quase que absoluto sobre a navegação marítima e fluvial, envolvendo os fretes, as empresas de navegação, a elaboração de planos para a construção naval e a liberação de recursos" (Goularti Filho 2010: 258), saindo os recursos da alçada do BNDES.

A crise econômica também deixou exposta a delicada situação do setor de construção naval brasileiro, pois os armadores e construtores, mesmo mergulhados em dívidas, recebiam o aval da Sunamam para continuar a usar os recursos do FMM (Goulart Filho 2010: 263). As irregularidades na utilização desses recursos ficaram conhecidas como "escândalo da Sunamam" e resultaram na extinção dessa autarquia e na transferência da gestão do FMM para o BNDES. Em 1984, já incorporado ao BNDES, o FMM significava um fluxo de recursos de ordem de 3,7 bilhões de reais em valores atuais,[23] equivalentes a quase 15% do total de recursos mobilizados naquele ano. Verifica-se que a participação dos recursos do FMM decresce até 1986 porque sua base de arrecadação, a Taxa de Renovação da Marinha Mercante, arrecadada junto às companhias de navegação e armadores nacionais, também sofreu os reveses da crise dos anos 1980. Além disso, isenções concedidas no AFRMM (Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante) para alguns casos também provocaram a queda da arrecadação desses recursos (Barat, Campos Neto e Paula, 2014).

É importante destacar que, na composição dos recursos do Banco, os de origem externa representavam cerca de 13% do total em 1980. Esses recursos perdem participação relativa até o ano de 1986, quando passam a representar apenas 2,5% do total. Essa situação reflete as condições adversas dos mercados financeiros internacionais, especialmente após 1982, conforme já enunciado, quando a moratória mexicana é declarada. Apesar da diminuição da importância desses recursos sob a ótica dos fluxos, o mesmo não se pode afirmar sobre a ótica dos

[23] Valores de dezembro de 2013, corrigidos pelo IPCA.

estoques. A política cambial ativa, que visava assegurar a máxima competitividade das exportações por meio de desvalorização cambiais, provocou um aumento do passivo em dólar do BNDES quando convertido em moeda doméstica em quase seis pontos percentuais entre 1982, ano em que o câmbio sofre uma maxidesvalorização de 30%, e o ano de 1986 (tabela 1.10).

Tabela 1.10
Sistema BNDES, balanço patrimonial: composição do passivo (em %)

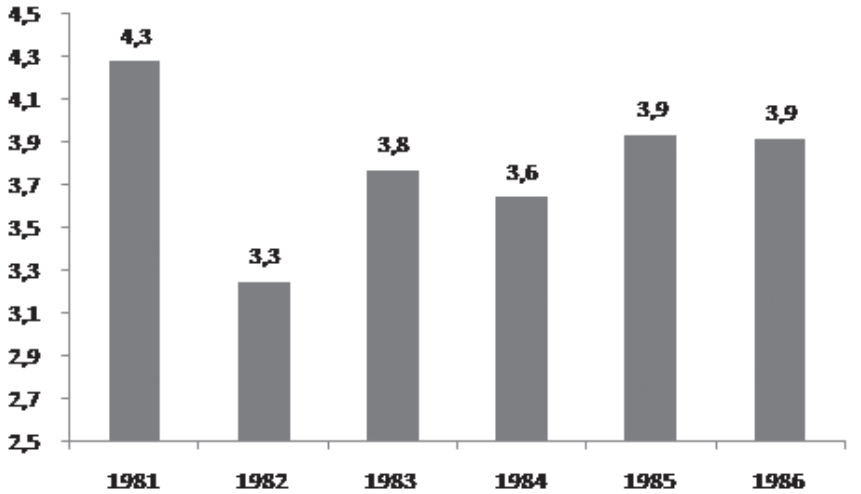
	1981	1982	1983	1984	1985	1986
I. Circulante e exigível a longo prazo	81,1	76,5	79,0	78,5	79,7	79,7
I.1 Depósitos	0,3	0,6	0,2	0,9	0,3	0,3
I.2 Obrigações por empréstimos e financiamentos	21,8	17,4	20,8	19,8	20,7	16,9
I.2.1 Locais	8,9	6,4	5,0	3,7	4,0	3,3
I.2.2 Exterior	12,9	11,0	15,8	16,0	16,7	13,6
I.3 Recursos passados para aplicação	54,9	55,5	55,4	55,1	53,8	59,8
I.3.1 PIS/Pasep	54,8	52,5	53,9	52,8	51,7	56,6
I.3.2 Fundo da Marinha Mercante				1,4	1,2	2,3
I.3.3 finsocial		2,6	1,1	0,4	0,5	0,5
I.3.4 Outros	0,1	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
I.4 Debêntures	2,8	2,1	2,4	1,7	1,8	1,2
I.4.1 No país	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
I.4.2 No exterior	2,8	2,1	2,4	1,7	1,8	1,2
I.5 Outros	1,2	0,9	0,2	1,0	3,1	1,4
II. Patrimônio Líquido	18,93	23,52	20,95	21,53	20,26	20,33
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: BNDES, Relatórios anuais, vários anos. Elaboração própria.

A crise levou o Banco a reduzir o seu grau de alavancagem, medido pela razão entre o passivo circulante acrescido do exigível sobre o patrimônio líquido, em um ponto percentual (gráfico 1.3). O indicador irá se recuperar nos anos seguintes, sem, contudo, atingir o patamar equivalente ao do ano de 1981. A redução do grau de alavancagem decorre, sobretudo, do aumento do patrimônio líquido do BNDES, impulsionado por operações de aumento de capital da União realizadas em 1982, integralizado mediante "a transferência de ações de sociedades de economia mista e outras empresas" (BNDES 1983: 26).

A contrapartida das operações ativas pode ser visualizada na rubrica "investimentos", nas tabelas 1.11 e 1.12, apresentadas mais adiante.

Gráfico 1.3
Sistema BNDES: (passivo circulante + exigível) / patrimônio líquido (em %)



FONTE: BNDES, Relatórios anuais, vários anos. Elaboração própria.

A análise da composição dos ativos do Sistema BNDES permite esclarecer melhor o seu padrão de atuação durante a crise. Os ativos totais cresceram durante o período, passando de 98 bilhões de reais, em 1981, para 147 bilhões de reais, em 1986, conforme se observa na tabela 1.11. A qualidade dessa expansão, porém, pode ser apreciada na composição dos ativos, na tabela 1.12.

O primeiro elemento a merecer destaque é a queda da relação Disponibilidades sobre Ativo Total, nos anos 1981 e 1983, o que evidencia uma posição menos líquida do Banco, justamente nos anos mais severos da crise. Esse dado é importante porque os tempos de crise e reversão do estado de confiança são, exatamente, aqueles em que os agentes econômicos relevantes desejam manter-se mais líquidos, o que revela um comportamento esperado, sobretudo pelas instituições financeiras privadas.[24]

[24] Ao menos é o comportamento esperado pela teoria da firma bancária pós-keynesiana, que associa períodos de crise e incerteza a um aumento da preferência pela liquidez dos bancos privados,

Embora não existam dados disponíveis para se auferir o comportamento dos bancos privados, a trajetória das variáveis que compõem o ativo do BNDES, durante aqueles anos, permite concluir que houve uma ação anticíclica por parte do Banco. A recuperação das disponibilidades como proporção do ativo, no triênio seguinte, que foi um triênio de recuperação da atividade econômica, reforça o argumento. Mesmo que a ação anticíclica desempenhada pelo BNDES fosse algo provavelmente deliberado e esperado por parte de uma instituição financeira dessa natureza, o mesmo não se pode dizer desse indicador específico. A redução das disponibilidades provavelmente refletiu a situação, já descrita nesta seção, de escassez de recursos repassados pelo Tesouro Nacional, especialmente em face do aumento das despesas com correção cambial. Segundo Curralero (1998), até 1984, e sobretudo nesse ano, o Banco registrou um aumento das despesas com o serviço da dívida externa, o que explicaria a redução das disponibilidades.[25]

Também na passagem de 1981 para 1982, verifica-se que a participação das operações de crédito nos ativos totais caiu quase cinco pontos percentuais, compensados, parcialmente, pelo aumento dos investimentos. Essa rubrica registra a participação acionária do Banco em suas subsidiárias, bem como a participação do BNDES em empresas coligadas e controladas, inclusive as empresas cujo controle o Banco assumiu em decorrência da crise. Em outras palavras, o balanço patrimonial do ano de 1982 já revela o processo de encampação de empresas anteriormente descrito. Este processo ocorreu, sobretudo, com a intermediação da BNDESPar, a partir da criação, em 1983, do Fundo Nacional de Participações (Funpar), um "mecanismo transitório [voltado] para atender especificamente empresas privadas nacionais afetadas pela aguda crise" (BNDES 1985: 35). O Funpar foi extinto em fevereiro de 1984.

expresso na aquisição de ativos com maior liquidez, em detrimento de ativos menos líquidos, como as operações de crédito. Ver, por exemplo, Carvalho (2007) e Paula (1999). Araújo (2013) sintetiza os argumentos e faz uma aplicação dos conceitos, com uso de alguns indicadores, para a economia brasileira entre 2003 e 2010.

[25] Segundo relatório BNDES, de 1983, a política econômica para 1983 teve como referência o documento "Programação do setor externo em 1983", aprovado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) ainda em outubro de 1982. Nele, figurava como objetivo principal a redução drástica do déficit brasileiro em transações correntes, de forma que tornasse viável a continuidade do processo de administração da dívida externa que, doravante, ganharia prioridade.

Tabela 1.11

Sistema BNDES, balanço patrimonial: ativo

(em R$ bilhões constantes de dezembro de 2013)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
I. Circulante e Realizável a Longo Prazo[1]	81,6	94,7	104,3	119,2	119,1	117,9
I.1 Disponibilidades	0,0	1,3	0,5	3,6	3,3	5,3
I.2 Créditos por empréstimos e financiamentos, líquido da provisão de realização duvidosa	71,1	78,9	88,2	99,6	101,7	102,0
I.3 Aplicações Financeiras - TVM[2]	0,4	5,0	3,8	2,8	2,6	2,2
I.4 Outros Ativos Realizáveis	10,1	9,4	11,8	13,3	11,6	8,5
II. Permanente	16,8	21,7	26,4	27,8	29,2	29,5
II.1 Investimentos	14,4	19,9	25,8	27,1	28,6	29,0
II.2 Imobilizado	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6
II.3 Diferido	1,8	1,1	-	-	-	-
Total	98,4	116,3	130,6	147,0	148,3	147,4

FONTE: BNDES, Relatórios anuais, vários anos. Elaboração própria.

Tabela 1.12

Sistema BNDES, balanço patrimonial: composição do ativo (em %)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
I. Circulante e Realizável a Longo Prazo[1]	82,9	81,4	79,8	81,1	80,3	80,0
I.1 Disponibilidades	0,04	1,2	0,4	2,4	2,2	3,6
I.2 Créditos por empréstimos e financiamentos, líquido da provisão de realização duvidosa	72,3	67,8	67,5	67,8	68,6	69,2
I.3 Aplicações Financeiras - TVM[2]	0,4	4,3	2,9	1,9	1,7	1,5
I.4 Outros Ativos Realizáveis	10,3	8,1	9,0	9,1	7,8	5,8
II. Permanente	17,1	18,6	20,2	18,9	19,7	20,0
II.1 Investimentos	14,6	17,1	19,8	18,4	19,3	19,6
II.2 Imobilizado	0,6	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4
II.3 Diferido	1,8	1,0	-	-	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: BNDES, Relatórios anuais, vários anos. Elaboração própria.

Finalmente, dada a importância do BNDES para o desenvolvimento regional, será analisada a distribuição dos desembolsos do Banco regionalmente. Os diversos relatórios anuais do Banco mencionam, a cada ano, a importância de a instituição apoiar a desconcentração regional da atividade econômica, o que fazia com que a desconcentração regional dos desembolsos fosse um importante instrumento. Evidentemente, é difícil avaliar o êxito ou o fracasso dessa meta, porque o desenvolvimento regional comporta outros fatores que vão além da questão do acesso ao financiamento. Entretanto, a desagregação dos desembolsos por região e estado da federação permite que se tenha algumas pistas sobre a aplicação daquela diretriz. A tabela 1.13, mais adiante, apresenta essa informação.

Percebe-se, de fato, uma redução da participação da região Sudeste nos desembolsos durante os anos de crise, especialmente nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. Esse resultado, em um primeiro momento, parece inesperado, pois com a concentração do parque industrial no Sudeste, a expectativa era de que, ao assumir a função de preservá-lo, o Banco fosse concentrar seus desembolsos nessa região. Entretanto, é importante notar que uma das metas do II PND era a desconcentração econômica – se não de forma mais equânime entre as regiões, ao menos visava desconcentrar a atividade econômica para fora do estado de São Paulo. No setor de mineração, por exemplo, foram realizados investimentos nos estados do Pará, Minas Gerais, Bahia, Sergipe e Rio Grande do Sul; no setor energético, foram construídas usinas nos estados do Espírito Santo e Minas Gerais, além da expansão de algumas já existentes; a Petrobras, por sua vez, realizou importantes investimentos nos estados de Sergipe, Bahia e Rio Grande do Sul. Além desses grandes projetos, o governo aportou investimentos em projetos na Bahia, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Alagoas, Sergipe e Goiás (Diniz, 1991; Lessa, 1998). Também contribuíram para o processo de desconcentração regional a instalação da Fiat, em Betim; da agroindústria do complexo da soja, no Centro-Oeste; e a instalação da indústria de calçados no Rio Grande do Sul (Pacheco, 1996).

A despeito da perda de participação relativa do estado de São Paulo, é relevante frisar que este permaneceu exercendo importante papel por ainda concentrar 37% do PIB brasileiro. Entretanto, o surgimento de novas regiões dinâmicas – muitas delas envolvidas com atividades exportadoras, naquele momento cruciais para a sobrevivência do tecido econômico brasileiro – determinou uma nova distribuição dos desembolsos do BNDES regionalmente. Sob essa lógica, é possível compreender, também, a distribuição regional dos desembol-

Tabela 1.13

Sistema BNDES, desembolso por região e estado federativo (em %)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Norte	2,0	7,8	10,4	5,8	6,6	5,4
Rondônia	0,1	0,2	0,4	0,6	0,6	0,6
Acre	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,3
Amazonas	0,3	0,6	1,6	1,0	1,0	0,6
Roraima	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
Pará	1,5	6,7	8,1	3,7	4,7	3,8
Amapá	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0
Nordeste	19,5	20,7	27,0	27,0	20,3	16,4
Maranhão	1,3	2,6	2,5	2,0	1,4	2,1
Piauí	0,3	0,6	1,9	1,4	0,7	0,6
Ceará	1,1	1,1	3,2	2,8	1,4	1,0
Rio Grande do Norte	0,8	1,2	1,4	1,5	0,7	0,7
Paraíba	1,1	0,5	1,2	1,5	1,7	0,6
Pernambuco	1,9	1,8	3,4	3,6	3,0	2,5
Alagoas	0,8	0,6	0,6	0,8	0,8	1,2
Sergipe	0,6	0,3	0,7	1,0	0,6	1,0
Bahia	11,6	11,9	12,2	12,3	10,1	6,8
Sudeste	53,1	48,5	43,4	48,7	52,5	57,5
Minas Gerais	16,3	16,7	13,4	9,9	10,3	11,3
Espírito Santo	2,2	2,1	1,0	0,8	1,7	1,6
Rio de Janeiro	14,3	12,6	11,9	15,0	14,8	11,1
São Paulo	20,3	17,1	17,0	23,1	25,7	33,6
Sul	21,3	16,8	15,9	15,1	14,3	17,0
Paraná	10,2	9,6	8,5	8,0	8,3	8,7
Santa Catarina	1,9	1,4	2,8	2,3	2,4	3,3
Rio Grande do Sul	9,1	5,7	4,6	4,8	3,5	5,1
Centro-Oeste	4,1	6,3	3,3	3,5	6,3	3,6
Mato Grosso do Sul	0,3	0,3	1,0	1,4	2,0	1,1
Mato Grosso	0,9	2,1	0,4	0,6	0,6	1,1
Goiás	2,7	3,7	1,8	1,2	1,9	1,2
Distrito Federal	0,1	0,1	0,2	0,3	1,9	0,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: BNDES, Relatórios anuais, vários anos. Elaboração própria.

sos no triênio seguinte, quando, entre 1984 e 1986, período de retomada do crescimento econômico, os desembolsos voltaram a se concentrar na região Sudeste, notadamente em São Paulo. Finalizados os grandes projetos em curso, desde o II PND, ou mesmo abandonados, o Banco contribuiu para sancionar o movimento de recuperação econômica, inclusive destinando mais recursos para as regiões que lideraram a recuperação.

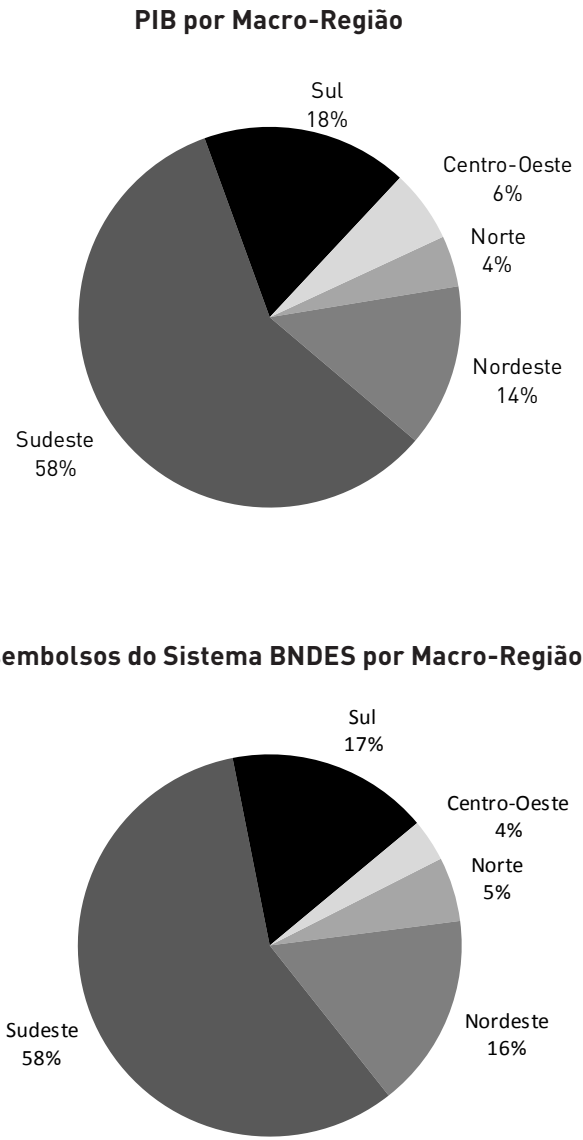
É preciso entender que mesmo os movimentos de maior destinação de recursos para as macrorregiões, ou para os estados menos dinâmicos da federação, têm um significado de reconcentração no interior dessas macrorregiões, ou desses estados. Em outras palavras, mesmo quando uma parcela maior de recursos é destinada a macrorregiões cujas economias são menos dinâmicas, ainda assim esses recursos são concentrados nos estados com maior participação no PIB. Assim, é possível entender o crescimento da participação da região Nordeste, que, apesar de aumentar entre 1982 e 1983 em mais de seis pontos percentuais sua participação nos desembolsos, mesmo assim tem seus investimentos concentrados nos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará. Também a participação da região Norte aumentou, o que se deveu aos investimentos em Carajás, no estado do Pará, no mesmo período.

Ao término de 1986, os desembolsos do Sistema BNDES por região eram proporcionais à participação de cada região no PIB, conforme o gráfico 1.4.

Esse indicador parece sugerir uma atuação limitada no tocante à redução dos desequilíbrios regionais, já que uma atuação decisiva destinada a reduzir tais desequilíbrios implicaria desembolsos proporcionalmente maiores para as regiões cujas economias são menos dinâmicas. No entanto, a atuação do Banco não parece, também, beneficiar ostensivamente as regiões mais dinâmicas. Desagregando-se o indicador Participação nos desembolsos/Participação no PIB, percebe-se que, mesmo quando o indicador supera a unidade nas regiões Norte e Nordeste, o que é desejável do ponto de vista de uma política financeira voltada para a desconcentração da atividade econômica, ainda assim ele é bastante inferior à unidade em estados como Amapá e Ceará (tabela 1.14).

Ao finalizar este capítulo, é conveniente sintetizar, acerca do período 1980-6, os mecanismos através dos quais o BNDES foi impactado pela crise dos anos 1980 e como as mudanças exigidas foram moldando seu padrão de atuação ao longo daqueles anos.

Gráfico 1.4
Brasil, macrorregiões: Participação no produto interno bruto e nos desembolsos do sistema BNDES, 1986 (em %)



Fonte: IBGE, Estatísticas Históricas do Século XX E BNDES, Relatórios Anuais. Elaboração própria.

Tabela 1.14

Brasil, macrorregiões e estados federativos: participação no produto interno bruto e nos desembolsos do sistema BNDES, 1986 (em %)

Macrorregião/Estado	(A) Participação nos desembolsos	(B) Participação no PIB	A/B
Norte	**5,4**	**4,34**	**1,26**
Rondônia	0,6	0,57	0,99
Acre	0,3	0,14	2,02
Amazonas	0,6	1,71	0,36
Roraima	0,2	0,08	2,00
Pará	3,8	1,72	2,20
Amapá	0,0	0,12	0,20
Nordeste	**16,4**	**13,83**	**1,19**
Maranhão	2,1	0,82	2,60
Piauí	0,6	0,42	1,32
Ceará	1,0	1,82	0,55
Rio Grande do Norte	0,7	0,75	0,91
Paraíba	0,6	0,76	0,84
Pernambuco	2,5	2,70	0,91
Alagoas	1,2	0,66	1,82
Sergipe	1,0	0,86	1,13
Bahia	6,8	5,04	1,34
Sudeste	**57,5**	**58,24**	**0,99**
Minas Gerais	11,3	9,29	1,22
Espírito Santo	1,6	1,76	0,91
Rio de Janeiro	11,1	11,98	0,92
São Paulo	33,6	35,21	0,95
Sul	**17,0**	**17,46**	**0,98**
Paraná	8,7	6,02	1,45
Santa Catarina	3,3	3,47	0,94
Rio Grande do Sul	5,1	7,97	0,64
Centro-Oeste	**3,6**	**6,13**	**0,58**
Mato Grosso do Sul	1,1	1,07	1,01
Mato Grosso	1,1	0,78	1,41
Goiás	1,2	1,98	0,61
Distrito Federal	0,2	2,30	0,07
TOTAL	100,0	100,00	1,00

FONTE: IBGE, Estatísticas Históricas do Século XX e BNDES, Relatórios Anuais. Elaboração própria.

Em primeiro lugar, é bom ter em vista que o Banco foi afetado do ponto de vista financeiro e que o cenário de crise, por si só, provocara desequilíbrios financeiros, em decorrência das dificuldades financeiras das empresas devedoras e o consequente aumento da inadimplência. Entretanto, esse quadro seria agravado pela política fiscal, pois parte dos enormes subsídios dados ao setor privado seria de responsabilidade do Banco, na forma de empréstimos com correção monetária prefixada. Esses recursos, por sua vez, deveriam ser compensados pelo Tesouro Nacional no mesmo exercício, mas eram postergados, acarretando desequilíbrios para o Banco.[26] Tudo isso, associado ao aumento das despesas com correção cambial, teria provocado a redução das disponibilidades, justamente nos anos de maior severidade da crise. Finalmente, o BNDES ainda registraria prejuízos decorrentes da encampação de empresas privadas inadimplentes.

Em decorrência do quadro descrito acima, o BNDES voltaria a perder sua autonomia, dependendo do Tesouro Nacional para reequilibrar sua posição financeira, fosse pelos ressarcimentos dos subsídios implícitos nas operações com correção monetária prefixada, fosse pelas operações de aumento do capital realizadas pelo Tesouro. A mitigação desse quadro foi buscada através de uma solução bastante convencional na história do Banco: a criação de fundos específicos entregues para gestão do BNDES. Assim, como ocorria nos anos 1950 e 1960 (Tavares et al., 2010), voltava-se a utilizar esse recurso, agora materializado na forma do FMM e do Finsocial, o que levou a uma redefinição nos objetivos da instituição, doravante denominada Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Do ponto de vista setorial, o BNDES continuou a atuar no reforço da infraestrutura e da indústria – sobretudo a de insumos básicos. Entretanto, a ausência de uma política de desenvolvimento definida faria com que o Banco, pela primeira vez desde sua criação, não tivesse mais diretrizes e prioridades setoriais, originadas de um projeto mais amplo no âmbito do processo de substituição de importações.

[26] Como o leitor pode perceber, operações que modernamente são chamadas de "pedaladas" já ocorriam em tempos imemoriais.

2. O BNDES nos anos 1987-1990

2.1. O PANORAMA DO PERÍODO

Durante a segunda metade da década de 1980, a crise econômica assumiu novos contornos. Consumado o fracasso do Plano Cruzado, ao término de 1986 a inflação voltava a atingir os dois dígitos mensais. Por sua vez, a deterioração das contas externas, resultado da fixação da taxa de câmbio, provocou um baque no estoque de reservas internacionais, que se reduziu drasticamente, passando de 11,6 bilhões de dólares, em dezembro de 1985, para 6,7 bilhões de dólares, em 1986, contabilizando queda de 42%. O déficit em transações correntes, cuja maior parte se referia aos encargos com o pagamento de juros, alcançou 5,3 bilhões de dólares, e a renda líquida enviada ao exterior equivalia a 5% do PIB (Salomão 2010: 115).

No plano político, o aprofundamento da crise econômica também deixou marcas, ainda mais porque o governo Sarney começara com o compromisso pessoal do presidente de garantir o início dos trabalhos da Constituinte. Em setembro de 1985, Sarney criou uma comissão, composta por "notáveis" – denominada de Comissão Especial de Estudos Constitucionais – e presidida pelo jurista Afonso Arinos, um liberal, convicto defensor da democracia. Segundo Souza e Lamounier (1990), a Comissão tinha por objetivo analisar as propostas formuladas de forma a balizar as discussões no Congresso Constitucional. Sob forte mobiliza-

ção da sociedade, ao final de 1986 foi eleita a Assembleia Nacional Constituinte,[1] que após os debates nas comissões e subcomissões, já que o seu formato era de Constituinte Congressual, entraria numa segunda fase, formando-se uma Comissão de Sistematização, composta por 97 membros, que prepararam o projeto a ser votado em Plenário. A "Constituição cidadã", como a denominara Ulysses Guimarães, presidente do Congresso Constituinte, apesar de ter promovido descentralização de poder, é vista por alguns como uma Constituição conservadora em inúmeros aspectos, refletindo a correlação de forças existente na sociedade brasileira.

A Constituição de 1988 foi bem recebida por todos, trouxe modificações substantivas e "representou um passo significativo para a inclusão de novos sujeitos sociais na esfera da cidadania, bem como garantiu, ao menos no papel, direitos outrora reivindicados pelos movimentos sociais" (Perlatto, 2009: 13). Nos trabalhos constituintes, as disputas foram acirradas, principalmente nas questões relativas ao papel e tamanho do Estado. Apesar de apontar para a possibilidade de construção de uma esfera pública e democrática, no campo econômico, sobretudo, as propostas liberais saíram vencedoras, ocasionando a revisão do papel do Estado e sua saída de segmentos até então considerados estratégicos. Quando não foi retirado o monopólio da União, redefiniram-se conceitos essenciais para as mudanças liberalizantes que estavam por vir, como o de serviço público e o de empresa nacional, por exemplo. Em relação ao BNDES, a Constituição garantiu, em seu artigo 239, 40% dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT),[2]

[1] A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-8 instalou-se no dia 1º de fevereiro de 1987, na modalidade congressual, dela participando 559 congressistas, ou seja, todos os deputados federais e senadores eleitos nas eleições gerais de 1986 fizeram parte dos trabalhos constituintes e, após encerrados esses trabalhos, retomaram suas atividades parlamentares. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi promulgada no dia 5 de outubro de 1988, tendo sofrido muitas emendas posteriormente.

[2] Os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) destinam-se ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico através do BNDES, na proporção de pelo menos 40%. A Constituição Federal, em seu artigo nº 239, alterou a destinação dos recursos provenientes da arrecadação das contribuições para o PIS e para o Pasep, que deixaram de ser direcionados a esse Fundo, passando a ser alocados ao FAT e direcionados ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e, pelo menos 45% ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, esses últimos a cargo do BNDES. A regulamentação do Programa do Seguro-Desemprego e do Abono a que se refere o artigo 239 da Constituição ocorreu com a publicação da lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que também instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). Os recursos alocados ao BNDES ultrapassam o referido mínimo estabelecido na Constituição de 1988, sendo complementados por aplicações originárias das disponibilidades financeiras desse fundo, sob a forma de depósitos especiais, conforme estabe-

para a instituição, criando um fluxo de recursos estáveis para o Banco. A partir de então, o Banco deixaria de receber novos ingressos referentes ao PIS/Pasep.

No plano externo, a deterioração do balanço de pagamentos não deixava margens de manobra e a renegociação da dívida externa se fazia urgente. Em outubro de 1985, por ocasião das reuniões anuais do FMI e do BIRD, em Seul, James A. Baker, secretário do Tesouro norte-americano, anunciou novos rumos para a negociação das dívidas externas dos países periféricos. O Plano Baker – pois assim ficaram conhecidas as novas condições impostas aos países endividados – previa a concessão de novos empréstimos mediante novas regras mais afeitas aos mercados e adoção de reformas liberalizantes, como redução de barreiras às importações, liberdade de fluxo de capitais, saída do Estado de alguns setores, entre outras, além de medidas restritivas de curto prazo. É importante notar que a agenda liberal se impunha, já nos meados dos anos 1980, como a condição para uma renegociação amigável da dívida!

Dado que o Brasil não se mostrava disposto a aceitar medidas restritivas ao crescimento, ainda em 1985 o Clube de Paris exigiu que o Brasil voltasse a ter um acordo de condicionalidade máxima com o FMI, que resultou no fim das negociações do país com as agências governamentais. Doravante, com as parcelas antes remetidas ao exterior depositadas junto ao Bacen, o acesso ao crédito externo tornou-se exíguo, ao longo de 1986, mas o Brasil conseguiu chegar a um entendimento com os credores privados, assinando um *term sheet* (acordo geral) em julho de 1986.[3]

Como o Brasil não conseguiu entrar em acordo com o FMI de forma a evitar a adoção de política recessiva, os acordos feitos com os segmentos privados deterioraram-se, forçando o país a adotar *interin measures*, que vigoraram de janeiro de 1985 e setembro de 1986, quando finalmente houve novo acordo. Em setembro de 1986, o presidente do Peru, Alan García, informou que não enviaria ao exterior, como pagamento de suas dívidas, um centavo sequer acima do equivalente a

---

lece a lei nº 8.352/91. Esses recursos têm sido utilizados para financiar programas específicos de aplicações, aprovados pelo Codefat a partir de proposta elaborada pelo BNDES, em consonância com critérios gerais estabelecidos pelo referido Conselho.

[3] Em julho de 1986, através de três contratos, no valor global de 24,8 bilhões de dólares, acertando o reescalonamento das parcelas do principal, referentes a 1985; e manutenção em depósitos à vista no Banco Central, até abril de 1987, dos vencimentos referentes a 1986; além das condições de financiamento que melhoraram substancialmente, com redução dos juros e eliminação da *prime rate* como taxa básica. Verificar em: Ceres Aires, "Negociações da dívida externa – Bacen". Disponível em: http://www.bcb.gov.br/htms/Infecon/DividaRevisada/negociacoes_clube_de_paris.pdf. Acesso em: 20/07/2015.

10% de suas exportações e, diante do difícil quadro, em fevereiro de 1987 o Brasil anunciou a suspensão das remessas de pagamento dos juros da dívida de médio e longo prazos e também daquelas referentes às contratações de curto prazo.[4] Com a moratória, o governo queria aliviar seus problemas de caixa, esperando encontrar melhores condições junto aos credores privados, e mantinha seu firme propósito de não aceitar condições que implicassem ajustes recessivos.

O então ministro da Fazenda, Luiz Carlos Bresser-Pereira – que substituiu Dilson Funaro a partir de abril de 1987 –, afirma que a partir do Plano Baker (1985) a negociação da dívida externa passou a buscar melhores condições de financiamento e, em contrapartida, tentava adotar políticas de ajustamento de curto prazo, seguidas de reformas estruturais liberalizantes, tal como as implantadas no México, que pouco resultado tiveram. Novamente, nota-se que a imposição de uma agenda liberalizante entre as condições para a renegociação da dívida era algo recorrente. Essa nova fase no processo de renegociação da dívida, sempre com a preocupação de não aceitar imposições de ajustes recessivos, segundo Bresser-Pereira (1989), procurava soluções de contorno em face do impasse gerado junto ao FMI e ao BIRD, já que a primeira fase de negociação da dívida externa partira do diagnóstico equivocado de que a crise se resumia a um problema de liquidez, originando uma solução combinada de austeridade e financiamento, sem resultados benéficos para o Brasil.

Em razão da moratória brasileira e do fracasso do Plano Baker, os Estados Unidos, ao final de 1987, começaram a considerar a hipótese, mesmo que limitada, de securitização da dívida dos países devedores. Ou seja, as autoridades norte-americanas passavam a considerar uma proposta feita pelo Brasil, e recusada,[5]

[4] A primeira implantada através da Resolução 1.263, de 20/02/1987 e a segunda pelo telex Direx-87/043, de 23/02/1987, ambos do Banco Central. Idem.

[5] Para Bresser-Pereira, uma das razões para que a solução global de redução da dívida não tenha sido adotada foi a falta de pressão por parte dos países devedores, principalmente de suas elites dirigentes e da grande imprensa, e dos governos que as representam. No Brasil, isso ficou visível na oposição que fizeram quando foi decretada a moratória, no início de 1987, e depois, em setembro de 1988, após a suspensão da moratória, quando a elite e a grande imprensa brasileira consideraram a retomada de pagamentos como um fato positivo, como "a normalização das relações financeiras do Brasil com os países credores". [...] "A segunda alternativa de redução da dívida – a solução negociada – era aquela que constava da proposta original do Brasil em 1987. O país negocia com os bancos que uma parte definida de sua dívida de longo e médio prazos será transformada em títulos com desconto de x. No caso da proposta original do Brasil em 1987, haveria uma securitização inicial de 20% da dívida, devendo o desconto ser de aproximadamente 45%. Digo "aproximadamente" porque o desconto ocorreria sobre a taxa de juros, que passaria a ser fixa e com valor abaixo do mercado. Ora, como a taxa de juros de mercado é flutuante, não é possível afirmar com precisão qual seria o desconto. Só é possível alcançar esse tipo de solução se o país decidir usar plenamente o seu único

de conversão da dívida em novos títulos, captando parte do desconto existente no mercado financeiro secundário.[6] Em setembro de 1987, o ministro Bresser-Pereira tentou abrir negociação com os credores internacionais, acenando com a possibilidade de securitização da dívida externa, o que implicava a troca de dívida velha por bônus com prazos longos de vencimento e taxas de juros adequadas à capacidade de pagamento do país. Mas a proposta nem foi apreciada pelos credores, sendo à época considerada despropositada.

Em outubro de 1987 as negociações foram retomadas, e a primeira questão a ser tratada foi a dos juros não pagos, com vencimento em 1987. A ameaça era a de rebaixamento da classificação dos títulos brasileiros nas carteiras dos bancos norte-americanos, passando para *value impaired*, ou seja, títulos com alta probabilidade de prejuízo para seus compradores, o que impedia o Brasil de obter novos créditos. Em dezembro de 1987 o governo conseguiu firmar um acordo (Interim Financing Agreement – IFA), pelo qual os bancos credores concordavam em fazer um empréstimo-ponte, no valor de 3 bilhões de dólares, destinados integralmente ao pagamento dos juros referentes a 1987, até então retidos no Bacen, perfazendo um montante de 4,5 bilhões de dólares. A diferença foi paga com reservas brasileiras.

Como se pode depreender, o triênio 1987-90 inicia-se sob o cenário da moratória e da renegociação da dívida externa, e a isso se somava o desafio do governo de combater a inflação, que alcançava velocidade cada vez maior. Após o Cruzado, mais duas tentativas de estabilização fracassariam. A primeira seria materializada no Plano Bresser, cujo nome remete ao titular do Ministério da Fazenda.[7] Em face de enormes tensões e remarcações de preços, com o galope da inflação

---

poder de barganha: a decisão unilateral de suspender o pagamento de juros." (Bresser-Pereira, 1990: 35)

[6] A esse respeito, Bresser-Pereira afirma: "Permitiu-se, exclusivamente, como aconteceu no caso do projeto México-Morgan, a securitização 'voluntária', decidida exclusivamente no mercado, proibindo-se que a securitização fosse 'negociada', resultado de uma negociação que em seguida obrigaria os bancos. Proibiu-se também que o Banco Mundial – que estava interessado em agir nessa área – desse qualquer tipo de garantia aos novos títulos, nos termos que o Brasil e o México solicitaram" (Bresser-Pereira, 1989, "O Plano Brady", IstoÉ-Senhor, 22/03/1989). Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/articles/1989/958.Plano_Brady.pdf. Acesso em: 18/08/2015.

[7] "Primeiro temos que estabilizar a inflação e reequilibrar o balanço de pagamentos, são os dois objetivos fundamentais. O correto é combinar na verdade três planos: aquele de crescimento a longo prazo, um de estabilização da inflação e outro de controle administrativo da inflação, que é a nova solução heroica. A condição fundamental para isso é um razoável equilíbrio de preços relativos e tudo que puder ser feito nesse sentido é bom". Entrevista de Bresser-Pereira a *O Estado de S. Paulo*, 29/04/87, citada por Macarini (2009: 44).

e o tamanho do déficit público projetado – que alcançava 7,2% do PIB nos primeiros quatro meses, chegando a 5,5%, ao final do ano (Bresser-Pereira 2003) –, foi apresentado o Plano Bresser, que procurava incorporar os acertos do Plano Cruzado e evitar seus desacertos. Numa conjuntura adversa, o Plano Bresser, resumidamente, anunciava o congelamento de preços por noventa dias, inclusive de aluguéis e de salários, seguido de um período de liberalização, sem, contudo, descartar, se necessária, a ação do Conselho Interministerial de Preços (CIP).[8]

Em julho de 1987, houve novo reajuste de rumos, com a elaboração do Plano de Controle Macroeconômico, no qual o diagnóstico da crise figurava como estrutural, reconhecia-se que havia uma crise fiscal que impedia a retomada dos investimentos públicos e privados, forçando a uma redução do déficit ano a ano. Além disso, o retorno do financiamento externo, em função da renegociação da dívida, foi considerado decisivo para a retomada do crescimento, com "responsabilidade" e "soberania" na condução da política econômica. Apesar de serem retomadas as negociações com o FMI, com suspensão da moratória, o processo era difícil, haja vista a imposição de medidas fortemente restritivas e de políticas capazes de conter a espiral inflacionária, que atingiu 363,47% ao ano, medida pelo IPC.

Em dezembro de 1987, faltando pouco mais de um ano para o fim do governo Sarney, a demissão de Bresser-Pereira e a chegada de Maílson da Nóbrega ao Ministério da Fazendo forçaram uma guinada para a ortodoxia. Empossado em janeiro de 1988, Maílson da Nóbrega, logo nos primeiros meses após sua posse, fazia críticas à moratória brasileira, considerando-a mais perniciosa que benéfica.[9] O ministro negava a possibilidade de novos choques heterodoxos no combate à inflação e apostava em medidas ortodoxas, promovendo o corte de gasto público, centrado na contenção dos reajustes salariais do funcionalismo público,

[8] Para mais detalhes sobre as medidas do Plano Bresser, ver Macarini (2009).

[9] "A afirmação do ministro da Fazenda do Brasil, em fevereiro de 1988, de que a moratória do Brasil havia trazido mais prejuízos do que vantagens ao país, na medida em que o ganho de reservas obtido pela suspensão de pagamentos dos juros teria sido mais do que compensado pela perda decorrente de várias formas de retaliação (redução dos créditos a curto prazo, redução dos desembolsos do Banco Mundial, aumento de repatriamento de capitais), é totalmente infundada" (Bresser-Pereira, 1990:27), Ainda no mesmo diapasão, Salomão (2010: 126) afirma: "Nos meses que antecederam o anúncio da medida, travou-se uma verdadeira guerra surda entre os técnicos alocados no Ministério da Fazenda e os burocratas do Banco Central – com destaque para o presidente do banco, Fernão Bracher, e para o embaixador brasileiro em Washington, Marcilio Marques Moreira –, os quais condenavam ferreamente a postura altiva adotada pelos negociadores brasileiros desde setembro de 1985. Para eles, os ônus da inadimplência superavam em muito os decorrentes da submissão ao monitoramento do FMI."

e no aperto monetário como forma de reconduzir a inflação a patamares mais baixos. Não por acaso, sua política foi denominada de "feijão com arroz".

Em 1987 a inflação atingira a casa dos 366% ao ano, o déficit público chegava a 5% do PIB; as reservas internacionais totalizavam 4,43 bilhões de dólares, no seu conceito de caixa; e o produto desacelerava, tendo crescido somente 3,5%, mesmo com todas as adversidades. Nesse quadro, no início de 1988, o ministro Maílson elaborou um programa de ajuste e modernização, para o período 1988-9, que, entre outras medidas, tinha como objetivos gerais o controle da inflação, a manutenção do crescimento econômico e a redução das disparidades na distribuição de renda. Na prática, no entanto, apontava para o controle do déficit público, para a modernização e liberalização da economia e normalização das relações com os credores externos e com a comunidade financeira internacional, uma de suas prioridades.

A essa altura, mesmo com a inflação desenfreada, sem conseguir conter a crise, o governo manteve o pagamento dos juros da dívida externa, mas em setembro de 1988 se fez necessário novo acordo, com o governo brasileiro expondo suas condições no documento denominado "Financing Plan", expedido para a comunidade financeira internacional, ainda em junho de 1988. O novo acordo, que passou a vigorar em outubro de 1988, contratava dinheiro novo, no valor total de 5,2 bilhões de dólares, além da reestruturação da dívida externa de médio e longo prazos, abrangendo vencimentos entre 1983-93, com total aproximado de 61 bilhões de dólares, e manutenção das linhas de crédito comercial e interbancário no total de 14,4 bilhões de dólares, além de conversão da dívida em bônus de saída.

Em março de 1989, com a inflação descontrolada, o ministro Maílson rendeu-se ao congelamento de preços e instituiu o Plano Verão. Nesse ano, a inflação medida pelo IPCA atingiu quase 2.000% e o período se encerrou com nova moratória, realizada sem alarde e chamada por Bresser-Pereira de "moratória branca" (Bresser-Pereira, 2003: 239). Na tabela 2.1, a seguir, é possível acompanhar os indicadores macroeconômicos mais relevantes do período.

Convencido da necessidade de se retomar os pagamentos dos juros da dívida externa ainda em setembro de 1988, e de manter o acordo realizado com os bancos estrangeiros, sem que houvesse volume de recursos suficientes, o governo comprometeu seriamente o financiamento do setor público. "Além disso, a implementação de um amplo programa de conversão de dívida externa em capital de risco contribuiu de forma apreciável para reforçar as pressões sobre a dívida

interna e a base monetária em 1988" (Batista Jr., 1990: 19-20). Em março de 1989, o novo Secretário do Tesouro norte-americano, Nicholas F. Brady, já no governo Bush, apresentou um novo plano, dando início a uma terceira fase da negociação da dívida externa, reconsiderando a proposta de securitização das dívidas dos países em desenvolvimento.

Tabela 2.1
Brasil: Indicadores macroeconômicos selecionados

	1987	1988	1989
PIB (variação %)	3,53	– 0,06	3,16
Inflação, IPCA (variação %)	363,41	980,21	1.972,91
Termos de troca, índice (1979=100)	78,6	84,9	80,9
Balança comercial (US$ bilhões)	11,2	19,2	16,1
Transações correntes (US$ bilhões)	– 1,4	4,2	1,0
Dívida externa (US$ bilhões)	121,2	113,5	115,5
Reservas internacionais (US$ bilhões)	7,4	9,1	9,8

FONTE: Ipeadata.

O Plano Brady[10] foi considerado por muitos uma possibilidade concreta de negociação, inclusive por Bresser-Pereira (1989), que o considerou "um passo importante, ainda que tardio e incompleto, no sentido de resolver a crise da dívida externa dos países altamente endividados". Sob o comando dos Estados Unidos, permitia-se a conversão da dívida em novos títulos, captando-se parte do desconto dado no mercado financeiro secundário. Os bancos credores e o FMI

[10] A denominação de Plano Brady deve-se ao fato de ter sido anunciado durante a gestão de Nicholas F. Brady, secretário do Tesouro dos Estados Unidos, em 1989. A securitização das dívidas dos países em desenvolvimento na década de 1990 ampliou o universo de participantes na negociação da dívida externa, anteriormente restrito aos bancos credores originais e àqueles que tinham comprado créditos no mercado secundário de empréstimos. Foram criados vários tipos de bônus, com características, prazos e taxas distintas: 1) *par bonds* – vinculados ao empréstimo original, mas com garantias sobre o principal e sobre o juro nominal (*cupon*), cuja taxa ficou abaixo da taxa do mercado; 2) *discount bonds* – com desconto no valor original do empréstimo, mas com garantias incidindo sobre o principal e sobre o juro, cuja taxa era a de mercado; 3) *front-loaded interest-reduction bonds* – com redução temporária da taxa de juros; 4) *front-loaded interest-reduction bondswith capitalization – C bonds* – bônus de capitalização; 5) *new-money bonds*; 6) *debt-conversion bonds* – bônus de conversão da dívida; 7) *past-due interest bonds*. Com exceção dos *par bonds* e dos *discount bonds*, os demais são títulos de prazo mais curto e o seu principal não é do tipo *bullet*, amortizando ao longo dos anos. Para maior compreensão, ver Botaro (2000).

permitiram apenas a securitização "voluntária", ou seja, decidida exclusivamente no mercado, ficando proibida qualquer securitização negociada. Ficou proibido também que o Banco Mundial "desse qualquer tipo de garantia aos novos títulos, nos termos que o Brasil e o México solicitaram" (idem).

Sob a adversidade da conjuntura econômica, e também sob a pressão dos credores externos, a transição para o modelo liberal foi ganhando contornos mais claros. Ainda na gestão de Maílson da Nóbrega, de acordo com Saad Filho e Maldonado Filho (1998: 93), mudanças importantes ocorreram na política industrial, dando início ao que caracterizaria, ainda que de forma hesitante, o processo de abertura comercial, com a redução da tarifa de importação de diversos produtos, um movimento que consistiria na "primeira investida quanto à proteção que tínhamos sobre as importações" (Cano, 2012: 834). Mesmo que não seja possível e adequado enquadrar o governo Sarney como liberal, no senso estrito, tampouco seu governo pode ser considerado desenvolvimentista, revelando a disputa de forças políticas e econômicas em seu interior.

Conforme foi mostrado no capítulo anterior, a única tentativa de retomada do desenvolvimento explicitou-se ainda em 1986, com o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND–NR), logo abandonada mediante a adversidade da conjuntura macroeconômica e a urgente necessidade de renegociar a dívida externa. As únicas metas de política econômica existentes foram traçadas para o curto prazo. A manutenção de taxas de crescimento moderadas para o PIB, desemprego baixo e as várias tentativas de estabilização eram a forma de buscar, na economia, a legitimidade de um governo que, de nascença, tinha sua legitimidade política questionada, mas que gerou muitas expectativas, pois para muitos segmentos o fim do regime autoritário e o restabelecimento da democracia solucionariam grande parte da crise brasileira. Como se depreende, os resultados econômicos, em geral, ficaram aquém do esperado, bem como os interesses políticos nem sempre convergiram. O fim do governo Sarney foi marcado por grande disputa política, abrindo espaço para uma nova coalizão.

2.2. DO CONTINGENCIAMENTO DE RECURSOS ÀS PRIVATIZAÇÕES: O BNDES EM TEMPOS DE CRISE

A crise da dívida externa, a falta de um projeto de desenvolvimento e a escassez de recursos limitaram a atividade econômica, fazendo que nos últimos três anos do governo Sarney houvesse uma queda muito intensa dos desembolsos do

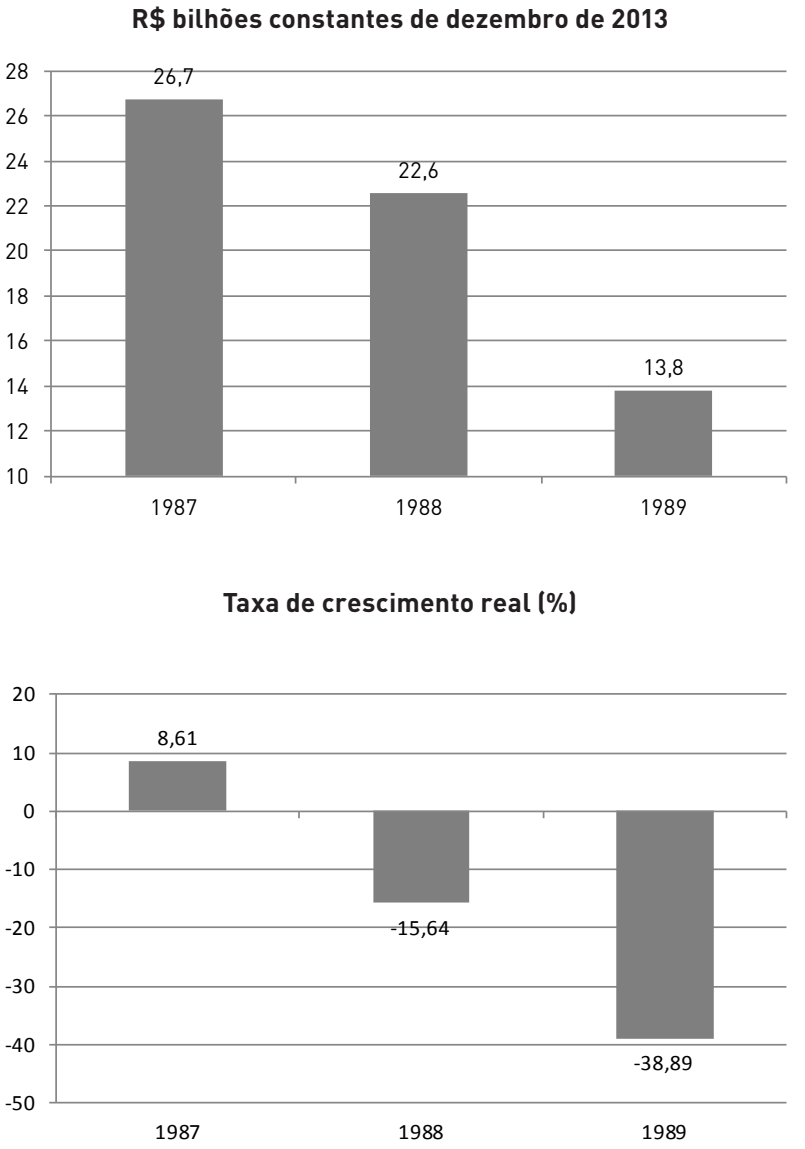
BNDES, conforme mostra o gráfico 2.1. A queda em termos reais chegou a quase 39%[11] no ano de 1989.

Duas são as causas da redução dos desembolsos durante esse triênio. A primeira, que operou pelo lado da demanda, está relacionada ao próprio estado de desaceleração da economia. Além disso, a publicação da Resolução 1.469/88 do Banco Central[12] contingenciou e proibiu novos empréstimos ao setor público. Segundo Lima (2007), essa medida afetou diretamente o BNDES, porque o Banco tinha diversas operações aprovadas com empresas estatais, como a Cemig, Enersul e Acesita, além de projetos em andamento junto à Siderbras, sendo todos suspensos. A segunda causa da redução dos desembolsos operou pelo lado oferta, pois a conjuntura macroeconômica difícil provocou, por di-

[11] Infelizmente, não podemos recomendar ao leitor que compare o gráfico 2.1 com o gráfico 1.1, no capítulo 1. O método que utilizamos para tratar a base de dados das quase três décadas recortadas nesta pesquisa – assegurando minimamente a comparabilidade dos dados – foi, a partir dos dados de desembolsos em moeda corrente divulgados nos relatórios anuais do BNDES, convertê-la para reais (conforme as reformas monetárias de 1986, 1989 e 1994), em seguida atualizar os valores pelo IPCA. Ocorre que, com base nesse método, encontramos, para os anos de 1987, 1988 e 1999, trajetórias completamente distintas para as taxas de crescimento real dos desembolsos quando comparadas com as que o próprio BNDES aponta nos seus relatórios oficiais. Possivelmente existe algum efeito estatístico na escolha dos índices de preços utilizados para deflacionar esses dados. Por exemplo, o BNDES deflaciona seus dados de 1987 pelo Índice Geral de Preços, IGP, calculado pela Fundação Getúlio Vargas, enquanto os de 1988 são deflacionados utilizando como parâmetro as Obrigações do Tesouro Nacional (OTNs), e para 1989 utiliza o Bônus do Tesouro Nacional (BTN). Por sorte, o BNDES (1992) divulgou uma curta série de desembolsos em cruzeiros constantes daquele ano, corrigidos pelo IGP-DI. Os resultados continuaram diferentes dos que obtivemos. Corrigimos, então, esses dados de BNDES (1992) pelo IPCA, e construímos o gráfico 2.1, assegurando que nossos resultados não apontassem trajetórias totalmente distintas das da fonte oficial. Mantivemos essa metodologia para o início da década de 1990. Assim, as séries de desembolsos totais apresentados neste e no próximo capítulo são imediatamente comparáveis entre si, mas não são perfeitamente comparáveis ao capítulo 1, existindo uma pequena margem de diferença. Caso o leitor queira, com base nos dados aqui divulgados, montar uma série de desembolsos desde o ano de 1981 até a década de 1990, deve reter os grandes números e a trajetória (de crescimento ou queda em cada ano), mas deve ser parcimonioso se pretender utilizar dados mais precisos; em suma, deve perceber que se trata de um período de crise e queda dos desembolsos, dando mais importância à trajetória e às taxas de crescimento que ao nível dos desembolsos. Por essa razão, o leitor perceberá que neste capítulo não divulgamos tabelas com as taxas de crescimento real dos desembolsos por setor.

[12] Resolução nº 1469, de 21 de março de 1988, através da qual são impostas limitações às instituições bancárias para empréstimos e financiamentos ao setor público. Consta do texto da Resolução nº 1469: "Limitar aos saldos existentes em 31.12.87, corrigidos mensalmente, segundo o índice de variação das Obrigações do Tesouro Nacional (OTNs), os empréstimos, adiantamentos (exceto os de câmbio), repasses, garantias de qualquer natureza e operações de arrendamento mercantil realizados pelas instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil com a administração direta da União, com as empresas estatais de que trata o artigo 2º do Decreto nº 84.128, de 29.10.79, com os territórios federais, governos estaduais, municipais, distrito federal e suas entidades da administração indireta".

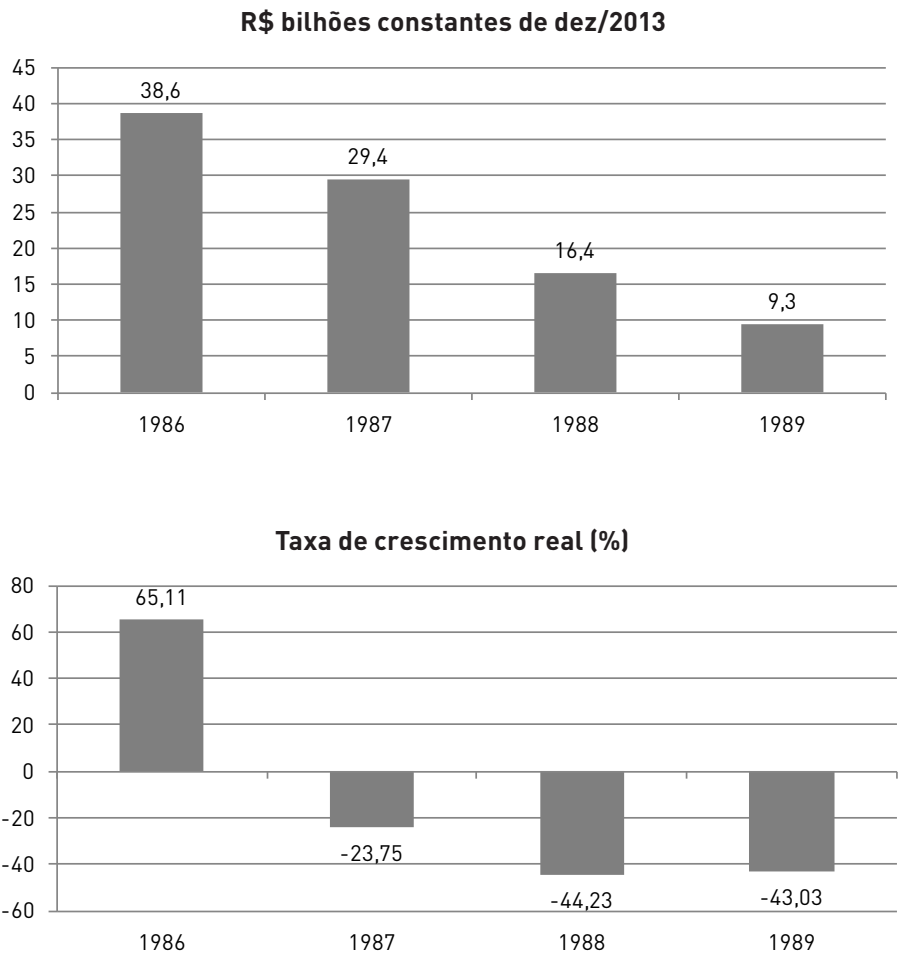
Gráfico 2.1
Sistema BNDES: desembolsos totais anuais, 1986-1989 (em R$ e em %)



NOTA: Deflacionado pelo IPCA.
FONTE: BNDES, Relatórios de atividades, vários anos. Elaboração própria.

versas maneiras, a redução dos fluxos de recursos da instituição (gráfico 2.2 e tabela 2.3).

Gráfico 2.2
Sistema BNDES: Sistema BNDES: fluxo de recursos, 1986-1989 (em R$ e em %)



FONTE: Prochnik (1995). Elaboração própria.

Vejamos como evoluem os fluxos de recursos do Banco durante o triênio em tela, conforme a tabela 2.2.

Tabela 2.2
Sistema BNDES: Fontes de recursos (em R$ bilhões de 2013 e %)

	1987		1988		1989	
	R$ bi	%	R$ bi	%	R$ bi	%
Geração interna	16,1	54,55	11,3	68,99	5,7	60,83
Retorno	9,3	31,65	8,1	49,37	3,5	37,44
Outros(1)	6,7	22,90	3,2	19,62	0,1	0,02
Dotações e empréstimos no país	3,8	12,95	1,5	9,07	1,9	20,44
Reserva monetária	-	-	-	-	-	-
PIS/Pasep	3,5	11,98	0,6	3,57	0,9	9,67
Finsocial	0,3	0,91	0,4	2,20	0,0	0,39
Recursos não operacionais	0,0	0,01	0,5	3,28	1,0	10,38
Outros	0,0	0,05	0,0	0,02	-	-
Vinculados	8,6	29,16	3,1	18,83	1,6	17,59
FMM	4,7	16,06	2,7	16,55	1,6	17,48
Outros	3,9	13,10	0,4	2,27	0,0	0,11
Recursos externos	1,0	3,34	0,0	0,12	0,1	0,77
Total	29,4	100,0	16,4	100,0	9,3	100,0

FONTE: Prochnik (1995). Elaboração própria.
Inclui operações de ressarcimento pelo Tesouro dos benefícios da correção monetária

O cenário de crise econômica impactou profundamente o BNDES, provocando uma queda dos recursos oriundos dos retornos das operações, equivalente a quase 6 bilhões de reais, entre os anos de 1987 e 1989. As operações de ressarcimento do Tesouro, referentes à prefixação da correção monetária realizada na década anterior, tornaram-se residuais em 1989. Na tabela 2.2, esses recursos estão incluídos na rubrica "Geração Interna - Outros", os quais totalizavam quase 7 bilhões de reais em 1987, e aparecem quase zerados em 1989. O total de recursos de geração interna registrou uma queda de aproximadamente 10 bilhões de reais durante o período em foco. Esse cenário por si só geraria um enorme contingenciamento de recursos, a menos que fossem compensados pela expansão das demais fontes.

Em um cenário de crise econômica intensa, cujo reflexo também se fez perceber sobre as finanças públicas, as demais formas de recursos também sofreram contingenciamento por parte do Tesouro Nacional, sobretudo o PIS/Pasep e o

FMM. Após as moratórias de 1987 e 1989, tornaram-se ainda mais difíceis novas captações externas em magnitude suficiente para expandir a contento suas bases financeiras. Mesmo num cenário extremamente adverso, os relatórios anuais do Banco registraram acordos com instituições multilaterais que resultaram no ingresso de 179 milhões de dólares, em 1987, e 116,7 milhões de dólares, em 1988, além de operações envolvendo outras instituições, no valor de 160 milhões de dólares, em 1987. Esses valores eram, na verdade, importantes, porém residuais, tendo colaborado pouco no sentido de modificar o quadro negativo.

A inexistência de fontes estáveis, e sobretudo, livres de decisões discricionárias de repasse do Tesouro Nacional, constituía um problema cuja solução ainda demandaria tempo. A solução só viria após a Constituição de 1988, que destinou os recursos arrecadados pelo PIS e pelo Pasep aos programas de seguro-desemprego e abono salarial, dos quais pelo menos 40% deveriam financiar programas de desenvolvimento econômico por intermédio do BNDES, "com critérios de remuneração que lhes preservem o valor" (Brasil, Constituição Federal, artigo 239, parágrafo 1º).

Em 1990, a lei 8.019, de 11/04/1990, regulamentaria, enfim, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que durante os próximos anos constituiria a principal fonte de recursos do Banco. Entretanto, da criação à regulamentação, até que o FAT viesse de fato constituir a principal fonte de recursos do BNDES – o que somente ocorreria em 1990 – ainda prevaleceria o cenário de contingenciamento de recursos. Esse foi o argumento ou pretexto necessário para que o Banco ingressasse na fase de privatizações.

2.3. O BNDES E A PRIVATIZAÇÃO DURANTE O GOVERNO SARNEY

Ao final do governo Sarney, o debate sobre a ineficiência do Estado e o seu tamanho no Brasil aparecia como sinal de atraso, e não fruto de um modelo próprio de países em desenvolvimento. Mesmo em setores considerados estratégicos até então, a entrada da iniciativa privada aparecia como sinônimo de dinamismo e de eficiência. Não por acaso, no processo eleitoral que elegeu Collor de Mello, o Estado aparecia como causa de todos os males brasileiros, argumento absorvido pela população, que depositou seus votos no "caçador de marajás". Privatizar, abrir o mercado brasileiro ao capital estrangeiro e importar bens finais – mesmo quando os aqui produzidos eram de melhor qualidade, como era o caso dos tecidos de algodão – ganharam o imaginário popular, sem distinção de renda.

As primeiras privatizações foram realizadas pelo BNDES e envolviam as empresas que no passado se tornaram inadimplentes com o Banco, sendo estatizadas e tendo seu controle de capital através da BNDPESPAR. As privatizações, nesse momento, significavam tão somente a devolução dessas empresas à iniciativa privada, desonerando o Banco e procurando encerrar as operações de "salvamento", que teriam transformado o BNDES em "hospital de empresas". Essas empresas contribuíam para o cenário de prejuízos sistemáticos da BNDESPar, pois a subsidiária do BNDES controlava muitas delas e, frequentemente, indicava funcionários do seu próprio quadro para compor os conselhos de administração das empresas estatizadas, em claro desvio da função para a qual fora criada.

Naquele momento, a necessidade de geração de caixa era também essencial para o Banco, conforme se depreende do depoimento de Márcio Fortes, presidente do Banco entre 1987 e 1989.[13] É bom frisar que a privatização de empresas não foi uma inovação do BNDES, nem por ele introduzida na sociedade brasileira pelo Banco. A rigor, foi durante o governo Figueiredo que as chamadas desestatizações tiveram início, porque as correntes liberais no Brasil nunca arrefeceram na defesa da menor presença do Estado, apregoando o vigor do capitalismo norte-americano regido pelas leis do mercado e as reformas liberalizantes modernizadoras empreendidas na Inglaterra por Margaret Thatcher, que ocupava o cargo de primeira ministra desde 1979.

Em meio a uma crise econômica que já se anunciava com severidade e que impunha constrangimentos à expansão do gasto público, em face das projeções de ampliação dos gastos financeiros, foi necessário um esforço da parte do governo para controlar a expansão das empresas estatais. A Secretaria de Controle das Empresas Estatais (Sest), criada no bojo do Programa Nacional de Desburocratização, (que também teve início em 1979), trouxe a si, exatamente, a incumbência inicial de controlar e planejar a expansão das empresas estatais federais. Atrelada ao processo de reforma administrativa que viria a ocorrer na década de 1980, de acordo com Pinheiro e Oliveira Filho (1991), a Sest elegia prioridades e articulava recursos. Um dos objetivos da reforma administrativa era simplificar a vida do cidadão usuário dos serviços públicos, "[reduzindo] a interferência excessiva do Estado no campo social e econômico, [sendo imperioso] descentralizar

[13] Márcio Fortes. Entrevista concedida a Hildete Pereira de Melo e Victor Leonardo de Araujo, em fevereiro de 2014 (p. ???).

decisões, conter o excesso regulatório, eliminar controles inúteis [...]" (Beltrão[14] apud Wahrlich, 1984: 73).

Ainda no governo Figueiredo, a diretriz que previa a redução "excessiva" do Estado seria cumprida mediante o Programa Nacional de Desestatização, instituído em 1981 e que previa privatizar: (1) as empresas privadas que haviam sido estatizadas; (2) empresas estatais que atuavam em setores nos quais a iniciativa privada já fosse desenvolvida o bastante; e (3) as subsidiárias ou controladas direta ou indiretamente pela União, cujas existências não fossem indispensáveis às atividades das controladoras (Wahrlich, 1984). A Comissão Especial de Desestatização (CED), composta pelos ministros da Fazenda, da Secretaria do Planejamento e do Ministério Extraordinário para a Desburocratização, identificaria as empresas privatizáveis, tendo listado 140 empresas, das quais vinte foram efetivamente privatizadas entre 1981 e 1984 (Diniz, 2004), totalizando pouco mais de 90 milhões de dólares em valor de venda (Pinheiro e Oliveira Filho, 1991: 16). Apesar do fato de algumas dessas empresas serem controladas pelo BNDES, o Banco não exerceu papel relevante nessas privatizações.

O fato é que, à medida que avançavam os anos 1980, ganhavam corpo algumas experiências internacionais com privatizações, como as realizadas no Reino Unido, sob pretexto da obsolescência do *welfare state* e da suposta modernização do aparato de Estado.[15] Também no Brasil os segmentos favoráveis à menor presença do Estado, inclusive em segmentos estratégicos, ganharam força, refletindo e difundindo a ideia de que a intervenção do Estado era uma demonstração do atraso das economias periféricas e que no berço do *welfare* emergia um "Estado liberal moderno". Em decorrência do ciclo econômico declinante, num cenário de crise, o Estado brasileiro deixava de poder intermediar e articular interesses, privilegiando alguns segmentos e desagradando outros. Nesse contexto, parte do empresariado brasileiro, segundo Diniz (1999), ao ser excluído das políticas de favorecimento, passou a professar uma verdadeira aversão à presença do Estado.

[14] Heitor Beltrão, *Descentralização e liberdade*. Rio de Janeiro: Record, 1984.

[15] Durante o governo Thatcher foram privatizados os segmentos de gás, eletricidade e, posteriormente, o de telecomunicações. O modelo utilizado para as privatizações desses segmentos, cuja presença tradicional do Estado contribuía para a conformação do *welfare state* inglês, e até então considerados estratégicos, serviu de padrão para justificar e impulsionar os processos de privatização em vários países da América Latina, inclusive no Brasil. O modelo utilizado por Thatcher, com venda de ações em larga escala, foi disseminado com a ideia de "levar o capitalismo ao povo". Entretanto, a pulverização de ações no processo de venda, segundo Wright (1994), deu-se para acomodar interesses e para tornar mais atrativa a venda dessas empresas.

O enfraquecimento da economia deixou ainda mais fragilizado o último governo do projeto militar, que, sem apoio político e sem capacidade de impulsionar o país para o lugar de "potência intermediária" que projetara, procurava sem sucesso articular interesses divergentes. Assim, circunstâncias endógenas e exógenas são também essenciais para explicar a crise brasileira, bem como para o entendimento da convicção que alguns segmentos mantêm em desprover de ideologia as privatizações ocorridas na década de 1980. Entretanto, essa é uma hipótese que merece ser questionada em um país onde a força dos segmentos liberais jamais esteve ausente dos debates e que, em momentos de crise, reaparece ideologicamente com uma força nem sempre previsível.

Dessa forma, o programa de privatizações, intensificado no governo Sarney quando da gestão de Márcio Fortes à frente do BNDES (janeiro de 1987 a setembro de 1989), se inscreve no cenário descrito acima. Inicialmente, de acordo com o programa resultante da Comissão Especial de Desestatização (CED), seriam privatizadas apenas as empresas já estatizadas e que operavam com prejuízo, de sorte que as operações de privatização teriam o significado de "devolução" dessas empresas para o setor privado, inclusive em função dos prejuízos dados ao BNDES. É também verdade que a situação econômico-financeira do Banco chegou a tal ponto crítico que era necessária a geração de caixa, e a privatização de empresas, cujas ações estavam em mão da BNDESPar, foi considerada uma boa solução. Nessa vertente da argumentação, os recorrentes prejuízos da subsidiária do BNDES, associados aos custos com recursos humanos deslocados do Banco para a gestão das empresas sob seu controle, seriam a melhor justificativa para que algumas empresas fossem desestatizadas. Em outras palavras, de acordo com Velasco Jr. (1999 e 2010), o que havia por trás do programa de desestatização, inicialmente, não era uma questão ideológica, mas sim uma necessidade pragmática.

Diante da crise, alguns setores do governo e também do meio acadêmico identificavam a necessidade de um ajuste fiscal mais severo para desacelerar a atividade econômica – no bojo de um conjunto de medidas que visava promover o ajuste macroeconômico e reequilibrar a dívida externa, sem dúvida algo que exigia urgência. Como as empresas estatais constituíam parte significativa do gasto público e do investimento, seguindo essa vertente, também deveriam ser alvos dessa política de ajuste explicitamente restritiva (Pinheiro e Oliveira Filho, 1991). Durante o ano de 1988, foram privatizadas seis empresas, além de 27 operações de desinvestimentos, ou seja, a venda de participação da BNDESPar em empresas coligadas.

As privatizações sofreram resistência de organizações sindicais, como foi a tentativa de privatizar a Mafersa S.A – fabricante de vagões de trens, que apresentava sucessivos prejuízos –, que acabou não obtendo êxito, com o leilão sendo cancelado, por pressões do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo. Entretanto, durante todo o governo Sarney foram privatizadas dezoito empresas e outras dezoito foram transferidas para governos estaduais, duas incorporadas por instituições financeiras e quatro fechadas. Grande parte delas eram empresas pequenas e médias que empregavam menos de 28 mil empregados, sendo as maiores a Riocell e a Aracruz Celulose, ambas na área de celulose, um setor que sofrera bastante com a crise. Já a BNDESPar, que desde sua criação, em 1982, vinha registrando prejuízos sistemáticos em seu balanço, pela primeira vez, passou a registrar lucro líquido, no valor de 401 milhões de reais,[16] no ano de 1988, legitimando o argumento favorável ao pragmatismo existente e não a uma ação expressa de cunho ideológico.

Ainda assim, nesse mesmo período, o BNDES absorveu seis empresas em situação falimentar, o que internamente se convencionou denominar "operações-hospital". É bom que se ressalte que, lançado em junho de 1986, em meio à curta trégua inflacionária e à euforia pós-Cruzado, o documento oficial do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR) previa medidas de "saneamento do setor público", mas ainda sem o significado que as privatizações assumiriam posteriormente no projeto liberal. O documento do I PND-NR também contém trechos que argumentam a favor do pragmatismo.

> [...] o saneamento do setor público requer amplo programa de privatização e democratização do capital das empresas estatais. Sem comprometer os setores estratégicos, que por decisão política da sociedade devem permanecer nas mãos do Estado, o governo vai extinguir órgãos desnecessários, sanear e capitalizar as suas empresas e, finalmente, privatizar aquelas que passaram para o setor público, mas não se enquadram nas suas atividades típicas. (Brasil, 1986)

Algumas evidências, entretanto, apontam que as privatizações ocorridas durante a década de 1980 não podem ser entendidas de forma alguma como totalmente desprovidas de ideologia. Em primeiro lugar, diversas economias, de-

[16] Em valores de dezembro de 2013.

senvolvidas ou não – como França, Inglaterra, Japão, Itália, Espanha, Áustria, Suécia, Finlândia, México, Argentina, Chile – já eram palco de experiências de privatizações (Moreira, 1987), no bojo de projetos identificados com o neoliberalismo (Anderson, 1988). Já eram inclusive bastante difundidos os argumentos que associavam a crise econômica ao tamanho do Estado, e sua solução à sua redução, sendo a privatização uma das formas de alcançá-la. Em segundo lugar, o decreto presidencial nº 86.215/81, que criou a Comissão Especial de Desestatização,[17] já fixava "normas para a transferência, transformação e desinvestimento de empresas controladas pelo governo federal". Entre os principais objetivos da CED destacam-se: o fortalecimento do setor privado, a limitação de criação de novas empresas estatais e o fechamento ou transferência para o setor privado de empresas estatais cujo controle pelo setor público não fosse mais necessário ou justificável, inclusive por "já existir, sob controle nacional, setor privado suficientemente desenvolvido e em condições de exercer as atividades que lhes foram atribuídas", conforme a legislação citada.

[17] Sob centralização, a CED ficou subordinada ao ministro-chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan), ao ministro da Fazenda e ao ministro Extraordinário para a Desburocratização, com o encargo de, sob a coordenação do primeiro, dirigir, supervisionar e acelerar o processo de transferência de controle, transformação ou desativação de empresas controladas pelo Governo Federal. No artigo 1º. lê-se: "Compete, em conjunto, aos três Ministros de Estado: i - Encaminhar à aprovação do Presidente da República, nos prazos e na forma estabelecidos neste Decreto, a relação das empresas sob controle direto ou indireto da União que: a) possam ser transferidas para o setor privado, mediante cessão do respectivo controle acionário; b) possam ter suas operações assumidas, no todo ou em parte, por outros órgãos ou entidades da Administração Federal; c) possam ser desativadas total ou parcialmente; d) possam ser transferidas, mediante prévio entendimento, para o controle dos Estados e Municípios; e) possam ter suas atividades revertidas ou incorporadas à Administração Direta. São enquadráveis, para os fins de transferência de controle para o setor privado ou, se for o caso, desativação: i - As empresas privadas que, tendo sido criadas pelo setor privado, passaram ulteriormente para o controle direto ou indireto da União, em decorrência de inadimplência de obrigações, excussão de garantia ou situações jurídicas semelhantes; ii - As empresas instituídas pelo Poder Público que não mais devam permanecer sob o controle e direção do Governo Federal, por já existir, sob controle nacional, setor privado suficientemente desenvolvido e em condições de exercer as atividades que lhes foram atribuídas; iii - As subsidiárias das empresas instituídas ou controladas direta ou indiretamente pela União, cuja existência não seja indispensável à execução dos objetivos essenciais da empresa controladora e importe em desnecessária ou injusta competição com as empresas privadas nacionais. No artigo 4º, constam as que não se incluem no decreto: i - As empresas incumbidas de atividades diretamente ligadas à segurança nacional, a critério do Presidente da República; ii - As empresas incumbidas de atividades sujeitas ao regime legal de monopólio do Estado; iii - As empresas responsáveis pela operação da infraestrutura econômica ou social básica ou produtoras de insumos de importância estratégica, cujo controle o Estado foi levado a assumir para viabilizar o desenvolvimento do setor privado, e não para com ele competir; iv - As empresas instituídas com o objetivo de manter o controle nacional do processo de desenvolvimento ou evitar a desnacionalização de setores básicos da economia".

Ainda que não houvesse referência explícita no sentido de reformar o Estado brasileiro à moda neoliberal, seu tamanho considerado excessivo causava desconforto em alguns segmentos, e era perfeitamente compatível com essa ideologia, bem como a ideia de que, se o setor privado se interessava pelo segmento, então não havia mais necessidade de o Estado nele atuar, a não ser em casos dispostos na Constituição Federal. Certo é que, ao longo da década de 1980, o aparato institucional e o aparato legal que favoreceriam as privatizações foram sendo gradativamente aprimorados, inclusive na Constituinte, abrindo caminho para viabilizar o prosseguimento do programa de privatizações de forma mais ampla. Essa constatação permite no mínimo caracterizar essa década como sendo uma fase de transição, com o Estado reconfigurado em termos de suas dimensões e funções, tal como supõe o projeto neoliberal.

A seguir, no quadro 2.1, é apresentada uma síntese da regulamentação das privatizações realizadas durante o período 1979 - 90.

Dando prosseguimento às melhorias do aparato institucional pró-privatizações, durante o governo Sarney a CED foi substituída pelo Conselho Interministerial de Privatização, composto pelos antigos ministros membros do CED, o ministro da Indústria e Comércio e ainda pelos ministros sob cuja hierarquia estivessem as empresas a serem privatizadas, cabendo a estes a direção do processo (Diniz, 2004). Não se pode negar que, com o PFD, as privatizações passaram a atender claramente aos objetivos liberalizantes, pois além de concorrer para a diminuição do déficit público e de propiciar a conversão de parte da dívida externa em investimentos de risco, estavam também conformados os seguintes fins: dinamizar o mercado de títulos e valores mobiliários; promover a disseminação da propriedade do capital das empresas; estimular mecanismos de competição do mercado (mediante desregulamentação da atividade econômica); proceder à execução indireta de serviços públicos (mediante concessões ou permissões) e promover a privatização de atividades econômicas exploradas com exclusividade por empresas estatais, excetuados os monopólios estatais, haja vista a necessidade de alteração da Constituição.

Nessa fase, conforme se depreende do quadro 2.1, o BNDES assumiu maior importância no programa pró-desestatização, fornecendo suporte técnico, além de ser incumbido da seleção de empresas de consultoria.[18] Segundo Velasco Jr.

[18] "Essas modificações introduzem, já em 1985, o embrião do arranjo operacional básico que irá se revelar dominante no governo Collor: a simbiótica conexão entre o BNDES e as consultorias privadas" (Prado, 1994: 93)

Quadro 2.1

Regulamentação das privatizações - 1979 - 90

Governo Figueiredo: 1979-84		
Programa	*Legislação*	*Objetivos principais*
Programa Nacional de Desburocratização	Decreto nº 83.740 - 18/07/1979	Aponta a ineficiência do serviço público em geral, pregando a redução da presença do Estado na vida do cidadão.
Programa de Melhoria do Atendimento ao Público	Decreto nº 86.214 - 15/07/1981	Melhoria do atendimento ao público.
Comissão Especial de Desestatização (CED)	Decreto nº 86.215 - 25/07/1981	Cria a CED e fixa algumas normas para a transferência, transformação e desativação de empresas sob o controle do governo federal.
Governo José Sarney: 1985-90		
Programa	*Legislação*	*Objetivos principais*
Programa de Privatização	Decreto nº 91.991 - 28/11/1985	Privatização de empresas sob controle direto ou indireto do governo federal, excluindo as empresas exploradoras de atividades vinculadas à segurança nacional e sob regime de monopólio estatal. Proíbe a criação de novas empresas sob controle direto ou indireto da União (art. 13), entre outras medidas com o escopo de inibir o crescimento da máquina estatal.
Conselho Interministerial de Privatização	Decreto nº 93.606 - 21/11/1986	Define que haverá contratação de empresa externa para realizar os estudos necessários; define as atribuições do BNDES como o órgão que irá selecionar e cadastrar as empresas selecionadas para estudos visando à privatização; define que a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) irá selecionar as empresas passíveis de auditagem; empresas que deverão ser privatizadas serão supervisionadas pelo Conselho.
Programa Federal de Desestatização (PFD)	Decreto nº 95.886 - 29/03/1988	Cria o PFD, cujo objetivo principal era transferir para a iniciativa privada atividades econômicas exploradas pelo setor público.

FONTE: Elaboração própria.

(2010), como a privatização não constituía papel principal do Banco, incumbiu-se a BNDESPar da tarefa, e a estrutura montada era relativamente pequena: duas superintendências dentro daquela subsidiária, complementada por consultores externos, atuando de forma transversal com o resto do Banco. Apesar de pequena, a estrutura permitiu a criação de uma *expertise* no BNDES, que pouco a pouco o credenciou a atuar no processo de privatização com um papel de maior relevância, na década seguinte.

Segundo Pinheiro e Oliveira Filho (1991), a experiência acumulada no quinquênio anterior foi necessária para o processo de aprimoramento que veio se desenvolvendo ao longo dos anos 1990. Por sua vez, Velasco Jr. identifica alguns aspectos do novo formato do programa de privatizações durante o governo Sarney:

> 1) as vendas deveriam ser realizadas por meio de mecanismos públicos, e não mais com base em negociações diretas com os compradores; 2) as empresas deveriam ser avaliadas por empresas de consultoria privada especializada; 3) uma empresa de auditoria deveria acompanhar o processo de venda para garantir a transparência e o respeito às leis pertinentes. (Velasco Jr., 2010: 311)

As restrições ao capital estrangeiro, presentes nas diretrizes do processo de privatizações durante o governo Figueiredo, foram mantidas no governo Sarney, conforme Diniz (2004), bem como ficou decidido que as vendas deveriam ser feitas em moeda (Prado, 1994).

Outra importante evidência de que não é possível tratar o tema privatizações no Brasil – quiçá em todo o território latino-americano – desprovido de ideologia é o fato de que em 1989 o documento denominado Consenso de Washington, elaborado por John Williamson, já circulava e certamente alguns economistas latino-americanos a ele tiveram acesso.[19] Segundo Fiori (1996), no programa re-

[19] Fiori (2001) mostrou que o termo Consenso de Washington originou-se de um relatório acadêmico produzido por John Williamson – economista até então sem grande expressão – e outros economistas num encontro realizado no International Institute for Economy, que funciona em Washington. Esse centro de estudos integra uma rede que reúne intelectuais que produzem papers sobre assuntos de interesse dos Estados Unidos. Em 1989, o tema em debate eram as reformas necessárias "para que a América Latina saísse da década que alguns chamaram de perdida, da estagnação, da inflação, da recessão, da dívida externa, e retomasse o caminho do crescimento". Segundo Fiori (2001), o documento de Williamson representava um conjunto de ideias que circulavam em Washington, um centro de poder global por onde passa grande parte das burocracias de Estado de todos os países e representantes de todas as instituições que auxiliam a coordenação da política

comendado pelo Consenso de Washington é essencial, para o saneamento e a retomada do crescimento, um rigoroso esforço de equilíbrio fiscal, práticas de austeridade fiscal, requerendo um programa de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais, e um corte violento no gasto público.

No documento do Consenso, a estabilização monetária ganhou prioridade absoluta, ficando a política fiscal subordinada ao rigor da política monetária. A *austeridade fiscal* consistiria, entre outras medidas, nos cortes de salários dos funcionários públicos – incluindo demissões –, flexibilização do mercado de trabalho, corte das contribuições sociais e reforma da previdência social, com sua privatização. Além dessas medidas, Fiori (1996) aponta existir uma segunda leva de reformas, mas que são mais afeitas à ordem microeconômica, requerendo a desoneração fiscal do capital, favorecendo o aumento da competitividade no mercado internacional, desregulado e aberto. Para as empresas do capitalismo periférico, nesse contexto restava procurar aumentar a competitividade, exigindo do governo de seus países desoneração fiscal, flexibilização dos mercados de trabalho, diminuição da carga social com os trabalhadores e até diminuição dos salários, legalmente permitida.

A terceira ordem de propostas apontava para a necessidade de, radicalmente, desarticular-se o modelo anterior que trouxe malefícios, como o modelo de industrialização por substituição de importações que vigorou em quase todos os projetos nacionais latino-americanos. As reformas estruturais necessárias para o desmantelamento desse modelo, também chamadas reformas institucionais e reformas condicionantes, dizem respeito à desregulação dos mercados, sobretudo o financeiro e o mercado de trabalho, abertura comercial com fim do protecionismo e subsídios, privatizações, com abertura ao capital estrangeiro em todos os setores, e garantia do direito de propriedade, sobretudo na zona de fronteira, isto é, nos serviços e tecnologias, com propriedade intelectual.

Particularmente, a privatização das empresas estatais seria funcional a cada uma dessas ordens de propostas. Contribuiria, em primeiro lugar, para a austeridade fiscal, porque tiraria dos tesouros nacionais o ônus de transferir recursos para essas empresas, podendo ainda reduzir a carga tributária a partir da sobra de recursos (Batista Jr., 1994). Secundariamente, a privatização também auxiliaria a meta de estabilidade monetária, porque os Estados nacionais mais enxutos

econômica mundial dos Estados Unidos. Destinadas não apenas aos países da América Latina, as recomendações do Consenso de Washington deveriam ser aplicadas a todos os países periféricos.

afastariam o risco da monetização das dívidas. Em segundo lugar, a privatização proporcionaria o aumento da eficiência econômica, porque as empresas privadas são consideradas, nessa abordagem, inerentemente mais eficientes que o setor estatal, especialmente quando resultarem na quebra de monopólio, com o aparecimento de mais competidores. Por fim, a privatização contribuiria também para a formação de novos arcabouços institucionais e para a criação de um novo modelo, no qual o Estado produtor é substituído pelo Estado regulador (Anderson, 1998). A "garantia dos contratos" consistiria na peça fundamental, especialmente após a entrada de investidores estrangeiros nos setores anteriormente estatais.

Segundo o que Strange (1994) denominou de poder estrutural,[20] instituições multilaterais como o FMI, o BIRD e o BID funcionaram como braços auxiliares da difusão desse padrão consagrado na literatura acadêmica como "neoliberal", mas curiosamente rejeitado por grande parte dos intelectuais que professam seus princípios. Para a renegociação da dívida externa e acesso ao crédito externo, por exemplo, os condicionantes exigidos eram perfeitamente correlatos com as recomendações do Consenso de Washington. Afastados da comunidade financeira internacional, sem acesso ao crédito e necessitando urgentemente renegociar suas dívidas, os países periféricos, um a um, sobretudo os da América Latina, inclusive o Brasil, foram pouco a pouco cedendo às pressões dos Estados Unidos, dos organismos multilaterais e dos banqueiros privados, pagando um preço elevado, ou seja, abdicando de seus projetos nacionais de desenvolvimento para reingressar no sistema financeiro internacional, introduzindo as reformas preconizadas pelo Consenso.

Se no plano externo o processo de renegociação da dívida externa aproximava a política econômica das recomendações do Consenso de Washington, no plano interno essas ideias também se alastravam na burocracia de Estado, nas empresas estatais e também na academia.

[20] Strange, citada por Costa (2012), advoga que o poder estrutural se conforma em quatro estruturas distintas, porém relacionadas, representadas numa pirâmide de base triangular, em que todas as faces são interdependentes. Essas fontes são o controle da segurança, da produção, do crédito, e o controle do conhecimento, das crenças e das ideias, garantindo para os Estados nacionais que as controlam maior poder e capacidade coercitiva. "É impossível ter poder político sem ter poder de compra, de produção e de mobilização do capital. E é impossível possuir poder econômico sem a sanção da autoridade política, sem a segurança legal e física que só pode ser fornecida pela autoridade política. Aqueles com maior poder econômico não são mais – apenas raramente – indivíduos isolados. São as corporações ou empreendimentos estatais que configuram sua própria hierarquia de autoridade e estabelecem a cadeia de comando através das quais as decisões que são tomadas são essencialmente mais políticas que econômicas" (Strange, 1994: 25-6).

Certo é que, durante os anos 1980, o BNDES acabou se constituindo num importante lócus no qual se gestou uma leitura "original" sobre a economia brasileira, denominada "estratégia de integração competitiva". Essa leitura daria embasamento técnico às reformas de abertura comercial que seriam aprofundadas, cada vez mais, a partir do governo Collor. Júlio Mourão (1994), uma liderança inconteste do BNDES nesse período, descreve que, ao longo dos anos 1980, se formava entre os técnicos do Banco uma visão que se fortalecia, segundo a qual a fase de industrialização por substituição de importações estaria esgotada. Essa visão foi amadurecendo e se propagando ao longo dos processos de planejamento estratégico[21] realizados pelo Banco, entre 1983 e 1986.

Em primeiro lugar, os técnicos do BNDES apontavam que a matriz industrial brasileira estava devidamente madura, inexistindo novos setores cuja internalização da produção provocaria uma resposta dinâmica capaz de engendrar novos ciclos de crescimento – ou seja, tal como os ideólogos do Consenso de Washington, concluíam pelo esgotamento daquilo que seria a essência da industrialização por substituição de importações. Em seguida, influenciados pelo cenário de reestruturação da indústria mundial, com o surgimento de novos paradigmas, como o da microeletrônica e da automatização, apontavam também para a inadequação do modelo autárquico, que incorria em custos elevados para a economia brasileira, na medida em que "gerava maiores dificuldades de acesso às inovações tecnológicas e perda de posição nas novas fronteiras dos fluxos de comércio mundial" (Mourão, 1994: 15).

Apesar de refutarem a carga ideológica, a presença e contato de técnicos do Banco com o novo padrão de gestão, baseado em planejamento estratégico, uma técnica difundida pela Harvard Business School, que emanava das consultorias

[21] O processo de planejamento estratégico, segundo Chandler (1962), pode ser entendido como a forma como uma dada organização determina seus objetivos de longo prazo, permitindo que ações sejam encadeadas de maneira que os recursos disponíveis e necessários sejam mais bem otimizados para atingir os objetivos definidos. Kudla (1980), por sua vez, mostra que o planejamento estratégico se inscreve num processo sistemático através do qual uma organização estabelece suas metas e objetivos para um período mínimo de três anos, e a isso se soma sua capacidade de desenvolver estratégias passíveis de melhor adquirir e alocar os recursos necessários para atingir as metas programadas. A visão crítica, no entanto, entende que o processo de planejamento estratégico, concebido em metodologia e conceitos destinados às empresas, sistematizadas na Harvard Business School e no MIT, acabou migrando para empresas e processo de planejamento do setor público por influência de organizações multilaterais como BIRD, BID etc. A partir de então, vem se difundindo no Brasil e nos países da América Latina como sendo uma prática de planejamento do setor público, que junto absorveu um conceito de gestão de projetos e da coisa pública, ligada sempre a metas e a resultados mensuráveis, tal como as empresas. Nesse processo, fundamental é a construção coletiva do processo de planejamento, do qual participa o corpo de empregados e assim se comprometem com os objetivos.

norte-americanas e das instituições multilaterais, permite admitir que existia forte influência de ideias. A isso se acrescenta o fato de que os cursos de pós-graduação, no Brasil e no exterior, que se tornavam cada vez mais comuns entre os funcionários de várias estatais brasileiras – inclusive do BNDES – criaram o ambiente propício para que essas ideias se propagassem como símbolo de atualização e "modernidade".

Ademais, as dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado brasileiro, desde o início da década, sugeriam sua reestruturação, com a privatização sendo parte desse processo,[22] atendendo múltiplos objetivos: liberar recursos para serem investidos em segmentos sociais, em lugar do setor produtivo; permitir a modernização das empresas, que enquanto estatais seriam geridas sob um viés arcaico e político; e contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de preços, já que a produção das empresas estatais tinha preços fixados "em gabinetes em Brasília" (Mourão, 1994: 18). Esse conjunto de diagnósticos e proposições fazia parte do cenário de integração competitiva,[23] para o qual a economia brasileira e o BNDES deveriam se preparar.[24]

Além da privatização, o cenário de integração competitiva, formulado pelo BNDES no ano de 1987, previa ainda a necessidade de abrir a economia brasileira à competição externa, eliminando os subsídios, os controles quantitativos de importações e a proteção estatal, e reduzindo de forma gradual e planejada as barreiras alfandegárias.[25] Assim, privatização, abertura comercial e integração competitiva eram elementos associados dessa nova estratégia, alicerçadas num

[22] A liberalização do comércio internacional e a privatização, medidas que se coadunam com o conjunto de medidas que reconfiguram o Estado brasileiro, também contaria com o "forte apoio" do então ministro da Fazenda, Luiz Carlos Bresser-Pereira (Bresser Pereira, 1993: 23, n. 10).

[23] Aparentemente, o termo integração competitiva foi criado por Antônio Barros de Castro. Conforme depoimento de Yolanda Maria Ramalho: "Esse [Plano de Integração] foi um dos trabalhos que marcaram o BNDES. Ele foi conduzido pelo Júlio Mourão e quem assessorou foi o Antônio Barros de Castro, que foi diretor do Banco e faleceu há pouco tempo. Foi o Castro quem batizou o plano. Quando se descreveu o plano, o Castro disse: "Integração Competitiva", e ficou denominada como uma nova estratégia para o desenvolvimento do Brasil" (BNDES, 2012: 99).

[24] O cenário de integração competitiva coadunava-se com a clássica tese de Souza e Castro (1984), que atribui a retomada do crescimento e aos superávits comerciais obtidos a partir de 1984 à bem-sucedida maturação dos investimentos realizados no âmbito do II PND.

[25] É importante notar que a formulação do cenário de integração competitiva não tinha a pretensão de negar o período histórico anterior: "Pelo contrário, sempre houve um explícito reconhecimento do papel desenvolvimentista desempenhado pelo Estado no ciclo iniciado no pós-guerra e encerrado no começo dos anos 1980. Graças aos mecanismos protecionistas da produção interna de bens e serviços, aos financiamentos e subsídios à acumulação privada e à atuação do Estado como investidor direto nos setores industriais e de infraestrutura com elevados requisitos de capital e longo prazo de retorno, a economia pôde crescer a taxas aceleradas e o país pôde constituir uma indústria integrada e moderna" (Mourão, 1994: 16-7).

conjunto de ideias que tinha como foco as transformações nos mercados mundiais, reforçadas em depoimento por Júlio Mourão, publicado BNDES (2012):

> Nós tínhamos concluído que a indústria estrangeira presente no Brasil não tinha tido o impacto negativo como se supunha. Concluímos também que havia ocorrido uma série de mudanças no comércio internacional. Era o comércio intrafirmas que vigorava então. Era o caso de se associar ao capital estrangeiro. A indústria brasileira já tinha uma capacidade competitiva, não precisava de tanta proteção. O Brasil precisava se abrir para o caminho mundial e criamos um cenário, viável e possível, com o nome de Integração Competitiva, que gerou uma discussão imensa no Banco e na imprensa. O Banco decidiu mudar a sua política: começou a fazer as *privatizações, a apoiar a abertura do comércio e a integração competitiva*. (BNDES, 2012: 93, grifos nossos)

É curioso argumentar que medidas tipicamente embasadas em teorias econômicas que se coadunam com o liberalismo não fossem entendidas pelo quadro funcional do Banco dessa forma, assim como em determinados segmentos acadêmicos. A ideologia liberal, bem como a literatura econômica que a respalda, prevê que a abertura comercial provoca aumento da produtividade como resposta do parque produtivo à competição estrangeira, e espera-se como resultado um aumento tanto das exportações como das importações. Assim, o cenário da integração competitiva formulado pelo Banco parecia esperar um aumento maior das exportações, sendo a abertura comercial considerada uma coisa virtuosa. Segundo depoimento de Marco Antônio Araújo Lima:

> Nós atribuímos [a retomada do crescimento econômico nos anos de 1984 e 1985], na época, aos investimentos do II PND, e essa forma de ver o problema gerou livros como o do Antônio Barros de Castro, que assessorava o Deplan. Nossos cenários admitiam um crescimento para 1984 em torno de 3,5%, para espanto geral. [...] A realidade foi mais surpreendente do que os cálculos do Deplan. No ano em que o povo voltou às ruas, o Brasil cresceu 5,5%. Ano das "Diretas Já" e da eleição do presidente Tancredo Neves. (2016: 452)[26].

[26] Depoimento dado a Victor Leonardo de Araujo e Hildete Pereira de Melo em fevereiro de 2014.

Em outro trecho, o mesmo depoente afirma:

> O Brasil conseguiu sair com rapidez de uma crise terrível como a moratória mexicana. Saiu exportando e, no entendimento do BNDES, as empresas brasileiras poderiam se localizar fora do país para enfrentar uma competição mais forte ainda. Pensava-se até em financiar a localização das empresas brasileiras fora do país. O BNDES fez propostas "tipo globalização" com muita antecipação. [...] Competir lá fora aumentava a produtividade aqui no país e isso era bom para a economia como um todo. Discutia-se muito internamente, nem todos estavam convencidos com a proposta. A integração competitiva não era uma integração para o país se abrir ao capital estrangeiro, como ocorreu na década de 1990. A proposta era que a economia brasileira se afirmasse no mundo. Como fez a coreana, por exemplo. (2016: 452)

A despeito do projeto da integração competitiva já ter sido antecipado por técnicos do próprio BNDES, a cultura interna da instituição ainda não parecia ter assimilado a privatização como algo ideológico, na tradicional dicotomia entre Estado versus mercado que caracterizaria o debate entre o modelo de desenvolvimento liberal que seria implantado mais tarde em substituição ao modelo em vigor desde o fim da Segunda Guerra. Em primeiro lugar, não havia ainda uma estrutura formal dentro da instituição no sentido de apoiar os programas de privatização.

Segundo Fernando Perrone, ex-diretor do BNDES,[27] essas estruturas eram definidas caso a caso, respeitando-se a estrutura matricial do Banco, isto é, alocando-se nos processos de privatização os técnicos especializados no setor, os quais, findo o processo, retornavam às antigas funções. Outra hipótese – mas não investigada com a profundidade requerida – parte do princípio de que os quadros do Banco eram formados por economistas, engenheiros e administradores, além, obviamente, de outras profissões, mas a partir da difusão dos cursos de pós-graduação, foi comum no BNDES, assim como em outras estatais, que a multidisciplinaridade ganhasse corpo nos "grupos especiais"[28] que se formavam nessas instituições.

---

[27] Fernando Perrone, depoimento a Gloria Maria Moraes da Costa e Victor Leonardo de Araujo em fevereiro de 2014.

[28] Esses grupos multidisciplinares, normalmente formados por quadros de excelência, muitos com pós-graduação, destinavam-se a estudar e a propor soluções para problemas como internalização de tecnologias, projeções futuras, formulação de diretrizes, enfim, com o que de novo aparecia nas empresas estatais brasileiras, principalmente aquelas voltadas para os setores de infraestrutura e também o BNDES. Em outro momento, essa prática reproduziu o que vinha acontecendo no Estado brasileiro desde a "era Vargas", depois ampliado no âmbito do BNDE, após sua fundação, quando os grupos de trabalho se reuniam com relativa autonomia para impulsionar os investimentos setoriais.

É sob este cenário que deve ser entendida a (re)privatização da Companhia de Tecidos Nova América, uma das mais simbólicas indústrias têxteis brasileiras, e a primeira entre as empresas privatizadas na segunda metade da década de 1980, sob a gestão de Márcio Fortes na presidência do BNDES. Sua privatização gerou críticas e resistências, pois a Nova América era uma tradicional fábrica de tecidos localizada no Rio de Janeiro, cuja falência havia sido decretada no final da década de 1970, mas, após manifestações de trabalhadores, temerosos com o desemprego, foi estatizada pelo governo do presidente Figueiredo, tendo o BNDE assumido seu controle.

A (re)privatização da Nova América constitui o típico caso em que a operação de venda é apresentada sob a roupagem do pragmatismo e distante de qualquer ideologia. Em depoimento, Márcio Fortes afirma que a venda da Nova América foi necessária para "fazer caixa", uma solução para a combalida situação financeira do Banco. Licinio Velasco Jr., em depoimento, aponta outras motivações:

> Falta de caixa é uma motivação. Mas era também para evitar gastos. Veja bem, privatizou-se mais para estancar a saída de caixa do que para receber dinheiro com as vendas, porque essas empresas não valiam tanto assim. As privatizações, nesse período, eram infinitamente mais voltadas para o Banco parar de colocar recursos em custeio do que para receber dinheiro com as vendas. Fora algumas exceções, como o caso da Aracruz, que era uma participação minoritária. No caso de muitas das empresas privatizadas o motivo era o Banco parar de alocar pessoal técnico acompanhando, sem resultados práticos, e ficar livre dessas empresas. Por conta da política de planejamento, a privatização começou a ser um objetivo, pois se percebeu que era bom para o Banco, e que tinha um decreto do governo Sarney onde a gente podia se apoiar. (Velasco Jr, 2016: 385)[29]

Ainda que o conjunto das privatizações realizadas em seguida também tivesse o intuito de promover o saneamento financeiro da instituição, o que aparentemente reforçaria a hipótese do pragmatismo – privatiza-se não por ideologia, mas porque é imperioso vender empresas que causam prejuízo e reduzem o caixa do próprio Banco, impedindo-o de sustentar financeiramente a retomada do desen-

[29] Licinio Velasco Jr. Depoimento a Gloria Maria Moraes da Costa e Victor Leonardo de Araujo em fevereiro de 2014.

volvimento –, o depoimento de Fortes não dissocia essas privatizações dos novos tempos que estavam por vir:

> O BNDES estava envolvido financeiramente com o setor estatal da economia. O Banco possuía 23 empresas. Ele era dono de 35% da Eletrobrás, da Rede Ferroviária Federal, da Nuclebrás, da Chesf e de Furnas. Tinha emprestado dinheiro a essas empresas. As empresas estatais não pagavam ao Banco, porque tudo é do mesmo patrão. Em 1987, o Banco não tinha dinheiro para pagar a própria folha de pagamento. Foi salvo pela privatização da Fábrica de Tecidos Nova América. A equipe de planejamento do Banco elaborou o cenário da economia brasileira, onde ficou clara uma série de coisas. Em 1987, o Planejamento Estratégico do Banco, resultado do cenário montado, mudou a postura do Banco, tornando-o operacional para a nova fase de desenvolvimento brasileiro. O Brasil precisava de uma inserção na economia internacional. Naquela época, chamamos de Integração Competitiva, na linguagem de hoje é a tal da globalização. (BNDES, 2012: 95)

Em suma, as privatizações não eram explicitamente parte de uma ideologia segundo a qual o Estado precisava ser diminuído, redesenhado e suas funções, reformuladas, mas se coadunavam com os novos tempos, e em nada se opunham ao que ocorreria alguns anos depois, quando, já na campanha de Collor de Mello, em 1989, o Estado foi apontado como causa do atraso brasileiro.

Ainda no ano de 1987 foram privatizadas a Máquinas Piratininga e a Máquinas Piratininga do Nordeste. Como se pode depreender do quadro 2.2, que lista as empresas privatizadas no triênio 1987-89, o programa de privatizações seguiu com maior intensidade e vigor nos anos seguintes.

Do ponto de vista financeiro, as privatizações ocorridas entre 1987 e 1989 resultaram na geração de recursos equivalentes a 539,4 milhões de dólares da época, correspondente à venda de ações, fora a transferência do exigível dessas empresas, equivalente a 485 milhões de dólares, grande parte dos quais eram créditos detidos contra o próprio BNDES, e que agora eram assumidos pelos novos acionistas controladores (Velasco Jr.: 2010).

Quadro 2.2

BNDESPar: Empresas privatizadas

ANO	EMPRESA
1987	• Companhia de Tecidos Nova América, vendida para o Grupo Cataguazes-Leopoldina • Máquinas Piratininga • Máquinas Piratininga do Nordeste
1988	• Sibra, no setor de siderurgia, da qual 57,6% do capital votante foi vendido para a Cia. Paulista de Ferro-Ligas • Aracruz, no setor de papel e celulose, da qual 26,2% do capital votante foi vendido para a Albatroz (Safra), e 7,25% do capital votante foi vendido para a Arapar (Lorentzen) • Celpag, setor de metalurgia, da qual 66,7% do capital votante foi vendido para o Votorantim • Caraíba Metais, metalurgia, da qual 67,7% do capital foi vendido para o Banco da Bahia, Marvin e Paraibuna • Cimetal, siderurgia, vendida para o Grupo Gerdau, o Grupo Inonibrás, e Orminas
1989	• Cia. Brasileira do Cobre (CBC), mineração, vendida para empregados da CBC • Cia. de Celulose da Bahia (CCB), celulose, vendida para a Klabin • Cia. Ferro e Aço de Vitória (Cofavi), vendida para Duferco Trading S.A. • Usina Siderúrgica da Bahia (Usiba), vendida para a Troncosul Adm. e Part. Ltda., do Grupo Gerdau

FONTE: BNDES, vários anos. Elaboração própria.

Segundo Prado (1994), o resultado financeiro líquido de um processo que vai da nacionalização à liquidação ou (re)privatização da empresa deve levar em consideração o valor presente dos recursos aplicados na empresa nacionalizada e o valor dos aportes de capital (líquido de lucros e dividendos). Segundo ele, entre 1982 e 1989, essas operações resultaram em perdas equivalentes a 42 milhões de dólares para a BNDESPar. Contudo, como mostra Curralero, "independente dos resultados financeiros das privatizações, estas legaram ao Sistema BNDES o acúmulo de experiência na modelagem, encaminhamento ao processo e nas técnicas de privatização, que se tornaram referência para o processo de privatização dos anos 1990" (Curralero 1998: 77).

Entre novembro de 1989, quando Fernando Collor de Mello foi eleito presidente da República, e sua posse em março do ano seguinte, os técnicos do Banco, já sob a presidência de Ney Távora, apresentariam ao presidente eleito um mode-

lo aprimorado para o programa de privatizações. A ideia seria permitir o chamado "encontro de contas", que asseguraria o saneamento econômico-financeiro do Banco e das empresas envolvidas. A ideia gestada no BNDES e que seria utilizada nas fases seguintes do programa de privatizações – durante o governo Collor reestruturado e denominado de Programa Nacional de Desestatização (PND) – apontava para a securitização das dívidas das empresas devedoras do Banco, que seriam certificadas e renegociadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, trocando-se créditos não executáveis[30] por créditos executáveis. Ao serem securitizadas,

> o Banco adquiria efetivo potencial de recuperação de créditos, pois poderia vendê-los para investidores privados que desejavam adquirir ações dessas empresas nos termos da legislação do PND. Para o BNDES, [implicaria] a troca de créditos não executáveis por créditos executáveis, a exemplo do que ocorrera no governo Sarney, ou seja, por meio da privatização [trocar-se-ia] o Tesouro Nacional como devedor, não executável, por grupos econômicos privados, executáveis. (Velasco Jr, 2016: 388)

O ano de 1989 também foi marcado pela criação da Área de Crédito do Banco, cujo objetivo seria introduzir critérios de rentabilidade e risco na concessão dos financiamentos, em substituição aos antigos critérios. Esses critérios eram baseados no mérito dos projetos, como geração de empregos, importância para o desenvolvimento setorial e regional. Segundo a nova metodologia, o histórico do cliente também seria levado em consideração (BNDES, 2012). Curralero mostra que, com esses novos critérios, desapareceria o papel estratégico do Banco como "gestor de políticas seletivas de crédito vinculado a planos de desenvolvimento" (Curralero 1998: 93).

Diante do exposto, mesmo que não se deseje inscrever o BNDES no âmago do debate acerca do avanço do neoliberalismo no Brasil, é inegável que a instituição, como não poderia deixar de ser, ia também se adaptando aos novos tempos e às inflexões do projeto político e econômico brasileiro. Os anos seguintes trariam mudanças para a instituição que se envolveria, cada vez mais, no processo de privatização.

[30] As dívidas das empresas estatais para com o Tesouro Nacional eram não executáveis do ponto de vista do BNDES, simplesmente porque o Banco não poderia executar o seu controlador, o Tesouro Nacional.

2.4. O DESEMPENHO SETORIAL DO BNDES

Como mencionado no início da seção 2.2, durante o triênio 1987-89 ocorreu uma queda brutal no valor real dos desembolsos do BNDES. O cenário de contingenciamento de recursos forçou o Banco a redefinir suas prioridades setoriais, o que se refletiu na composição dos seus desembolsos. A tabela 2.3 apresenta esses dados.

No ano de 1987, o Banco ainda procurou preservar os desembolsos nos setores de energia, especialmente elétrica, de agricultura, notadamente a agroindústria, e as indústrias de bens de capital e de consumo, tendo registrado queda real no volume de desembolsos todos os demais setores. O ano de 1988, com a retomada do pagamento dos juros da dívida externa e comprometimento do financiamento das contas públicas, foi de recessão, tornando a situação do Banco ainda mais difícil, com queda generalizada dos desembolsos em todos os setores, à exceção do setor produtor de insumos básicos. O impedimento legal de financiar novos empréstimos ao setor público, normatizado pelo Banco Central nesse ano, através da Resolução 1469/88, foi determinante para a queda dos desembolsos nas rubricas de infraestrutura e energia, dois setores que, tradicionalmente, são delegados ao setor público. Entretanto, o ano de 1989 foi mais dramático ainda, pois as quedas se generalizaram.

Os setores de energia e infraestrutura, que juntos somavam quase 30% dos desembolsos em 1986, perderam participação, gradativamente, até encerrar o ano de 1989 respondendo por cerca de 20% (tabela 2.3). As maiores perdas relativas em energia foram no setor elétrico, que iniciou o período detendo 8,5% dos desembolsos e o finalizou com pouco menos de 5%. Na rubrica infraestrutura, o setor de transporte e armazenagem respondeu pela maior perda relativa, pouco maior que cinco pontos percentuais. Outro setor que registrou queda significativa foi a agricultura, da qual a agroindústria foi o ramo que registrou a maior perda relativa: pouco mais de dois pontos percentuais durante o período. Já a indústria foi o setor que registrou o maior aumento de participação, passando de 45%, em 1986, para 63%, em 1989, com destaque para a produção de insumos básicos nos ramos de química e petroquímica, celulose e papel e de bens de capital, no ramo de transporte.

Tabela 2.3
Sistema BNDES: desembolsos por setor (em %)

	Participação %			
	1986	1987	1988	1989
Indústria	50,48	45,77	60,14	63,53
Insumos básicos	31,53	22,14	41,62	42,07
Mineração	3,12	2,37	1,46	2,75
Siderurgia	16,49	5,99	18,07	2,65
Não ferrosos	2,87	3,58	3,75	5,90
Química e Petroquímica	4,37	5,98	9,72	13,17
Celulose e Papel	4,54	3,15	8,48	17,44
Cimento	0,12	1,07	0,14	0,08
Outros	0,03	0,01	0,00	0,08
Bens de capital	5,89	8,76	6,78	10,41
Mecânica	2,54	2,96	2,47	2,75
Eletroeletrônico	1,68	3,51	2,13	3,03
Transportes	1,47	1,85	1,97	4,25
Outros	0,21	0,43	0,21	0,37
Bens de consumo	5,76	6,84	6,49	6,19
Essenciais	4,14	4,52	4,35	4,97
Duráveis	1,62	2,32	2,14	1,22
Construção civil	4,71	5,84	3,68	3,09
Material	2,26	3,08	2,06	1,85
Empresas	2,46	2,76	1,61	1,25
Outras indústrias	2,57	2,19	1,57	1,76
Agricultura	11,95	14,07	12,23	11,19
Fertilizantes	0,21	0,49	0,26	0,22
Produtos agropecuários	0,84	1,38	1,49	2,80
Agroindústrias	7,22	8,93	7,43	6,57
Máquinas e implementos agrícolas	0,44	1,01	0,61	0,19
Infraestrutura rural	3,17	2,24	2,41	1,41
Outros	0,06	0,03	0,04	-
Energia	5,94	9,37	4,41	5,32
Petróleo	0,03	0,05	0,06	0,02

	Participação %			
	1986	1987	1988	1989
Carvão/Rochas	0,12	0,10	0,04	0,00
Elétrica	4,97	8,54	3,65	4,94
Nuclear	-	0,01	0,00	-
Álcool	0,65	0,57	0,21	0,22
Outros	0,17	0,11	0,44	0,14
infraestrutura	23,82	22,90	16,16	14,68
Urbana	10,93	9,49	6,29	5,46
Industrial	0,05	0,07	0,29	0,17
Comunicações	0,44	0,35	0,04	1,13
Transporte e armazenagem	12,31	12,97	9,34	7,79
Outros	0,09	0,02	0,21	0,14
Social	1,20	1,06	2,79	0,86
Outros programas	6,62	6,83	4,26	4,42
Total	100,0	100	100	100

NOTA: Deflacionado pelo IPCA.

FONTE: BNDES, Relatórios de atividades, vários anos. Elaboração própria.

Segundo Curralero (1998), a maior parte dos ramos da indústria citados já operava com elevado coeficiente de exportações, evidenciando a estratégia do BNDES de apoiar o setor exportador, em contraposição ao que seria uma estratégia de redefinição da inserção externa da indústria brasileira.

Contudo, a política de saneamento financeiro das empresas, realizada durante o triênio em tela, provocou uma recomposição dos desembolsos quanto à natureza das operações. Conforme se observa na tabela 2.4, enquanto no ano de 1986 mais de 25% das operações eram destinadas às operações de fortalecimento ou saneamento financeiro de empresas, esse percentual cai, gradativamente, até encerrar 1989 em torno de 11%, ganhando destaque as operações voltadas para a ampliação da capacidade produtiva, a própria razão de ser do BNDES.

Tabela 2.4
Sistema BNDES: Desembolsos segundo os objetivos (em %)

	1986	1987	1988	1989
Ampliação ou adequação da capacidade produtiva	69	81	71	87
Fortalecimento e saneamento financeiro	26	14	24	11
Social	1	1	2	1
Outros	4	4	3	1
Total	100	100	100	100

FONTE: Curralero (1998: 59).

Nesse movimento, a BNDESPar foi seguramente a subsidiária mais afetada. O Relatório do BNDES (1989: 24) mostra que, no ano de 1989 a subsidiária recuperou sua capacidade de destinar recursos para novas operações – 25 novas operações em 1989 contra treze em 1988. A composição setorial dos desembolsos das subsidiárias e do BNDES, excluído o de suas subsidiárias, reflete tanto as diferenças existentes nas missões institucionais de cada uma delas como as vicissitudes da conjuntura. Entre os desembolsos da BNDESPar nota-se, durante o triênio, a primazia da indústria, e no seu interior, os setores de insumos básicos e bens de capital (tabela 2.5).

É bom realçar que as privatizações determinaram recomposições no interior desses setores, como, por exemplo, a siderurgia, que nitidamente perdeu participação. Por outro lado, as privatizações também podem ter liberado recursos a serem realocados no próprio ramo de origem. Por exemplo, as privatizações da Aracruz e da CCB, ambas no setor de celulose e papel, determinaram a queda dos desembolsos da BNDESPar para esses ramos nos anos de 1987 e 1988, mas o percentual volta a se elevar em 1989, refletindo novos desembolsos para empresas do ramo.

Já a Finame também se especializou, crescentemente, no setor industrial, sobretudo na produção de insumos básicos, intensivo em máquinas e equipamentos. Entretanto, essa recomposição reflete mais a conjuntura econômica de então, pois entraram em operação, no ano de 1988, projetos apoiados pela subsidiária no setor de energia, notadamente novos geradores em Itaipu e Itaparica, liberando recursos para a alocação de recursos em novos setores. Além disso, as restrições impostas pela Resolução nº 1.469 do Bacen também determinam a redução dos desembolsos para os setores de energia e infraestrutura, até então, no Brasil, majoritariamente prestados por empresas estatais.

Tabela 2.5
BNDES, Finame e BNDESPar: desembolsos setoriais (em %)

	BNDES (excluídas as subsidiárias)			BNDESPar			Finame		
	1987	1988	1989	1987	1988	1989	1987	1988	1989
Indústria	44,2	58,7	59,9	93,6	88,7	95,6	45,6	56,9	62,5
Insumos básicos	23,5	44,5	41,7	56,9	75,9	61,2	17,3	26,3	37,5
Bens de capital	8,6	6,5	9,2	34,3	3,1	30,3	7,4	8,3	7,6
Bens de consumo	6,5	5,0	5,4	2,3	9,5	3,9	7,9	9,5	8,6
Construção civil	4,0	1,7	1,9	0	0	0	9,6	9,5	6,5
Outras indústrias	1,5	1,0	1,7	0,1	0,2	0,1	3,5	3,2	2,3
Agricultura	13,6	12,1	12,7	6,4	11,2	1,9	15,5	12,7	10,4
Energia	8,0	2,5	6,0	0	0	0	12,5	10,1	5,2
Infraestrutura	23,7	17,7	16,5	0	0	1,6	22,8	16,1	14,3
Social	1,6	4,2	1,3	0	0	0	0	0	0
Outros	8,7	4,7	3,5	0	0,1	0,8	3,7	4,2	7,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FONTE: BNDES, Relatórios de atividades, vários anos. Elaboração própria.

2.5. A SITUAÇÃO FINANCEIRA DO BNDES

O triênio em tela se iniciou sob um quadro de constrangimentos financeiros generalizado e também para o BNDES. No ano de 1987, o Banco registrou o maior prejuízo de sua história, equivalente a 2 bilhões de reais em valores atuais, conforme se observa na tabela 2.6. Esse resultado foi revertido já no ano seguinte, com o Banco atingindo um lucro líquido de 516 milhões de reais, em valores atuais, e encerrando o triênio com lucro equivalente a 3 bilhões de reais, também em valores atuais, o que corresponde a 11,6% do seu patrimônio líquido.

A BNDESPar, que no ano anterior registrara prejuízo equivalente a 4,7 bilhões de reais, ainda registrou prejuízo no ano de 1987, mas que foi revertido no ano seguinte. O lucro de 1988, equivalente a 401 milhões de reais em valores atuais, foi o primeiro desde a criação da subsidiária, em 1982. A BNDESPar encerrou o triênio com lucro equivalente a 4,5 bilhões de reais em valores atuais.

Tabela 2.6
Sistema BNDES, BNDESPar e Finame: Lucro líquido, 1981-6
(R$ milhões constantes de dezembro de 2013)

Ano	BNDES	BNDESPar	Finame
1987	–2.002	–660	108
1988	516	401	30
1989	3.007	4.575	–129

NOTA: Deflacionado pelo IPCA.N.a. = não se aplica.
FONTE: BNDES, Relatórios de atividades, vários anos. Elaboração própria.

Os desinvestimentos realizados pela subsidiária ao longo dos últimos anos – geralmente, empresas em desequilíbrio financeiro – permitiram que a BNDESPar reduzisse os aportes de recursos nas empresas controladas e realizasse operações de capitalização de novas empresas.[31] Já a Finame percorreu trajetória inversa, encerrando o triênio com prejuízo de 129 milhões de reais, após lucros sistemáticos desde a sua criação.

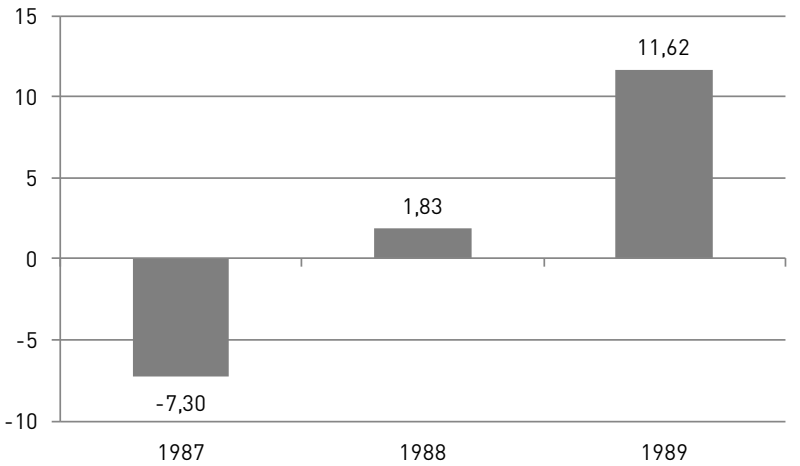
No gráfico 2.3, observa-se a trajetória do lucro líquido sobre o patrimônio líquido do Banco durante o triênio em análise.

Observa-se ainda, no mesmo triênio, uma recomposição das operações passivas do Sistema BNDES. A principal modificação consistiu na redução das obrigações contraídas no exterior em aproximadamente 13 bilhões de reais em valores atuais, o que corresponde a uma perda de participação relativa de cinco pontos percentuais nessa rubrica. De acordo com os relatórios anuais, a maior parte dos prejuízos registrados pelo Sistema BNDES no ano de 1987 decorreu do elevado custo do passivo em moeda estrangeira. Isso permite compreender a mudança de estratégia empreendida pelo Banco na gestão de suas operações passivas, tendo como objetivo reduzir esse componente. Como resultado, os recursos do PIS/Pasep, que já detinham a primazia entre as operações passivas, registraram aumento de participação relativa.

Em 1988, os recursos do PIS/Pasep chegaram a se expandir em cerca de 2 bilhões de reais, alcançando o equivalente a 99 bilhões de reais, tendo sido, entre as fontes de recursos do Banco, a última a sofrer contingenciamento. De fato, em 1989 ocorre uma queda brutal, de aproximadamente 30 bilhões de reais (tabela 2.7).

[31] É importante esclarecer a natureza dessas operações, sempre no mercado acionário e em caráter transitório e minoritário, com o intuito de revendê-las após a maturidade dos projetos apoiados e a valorização das ações dessas empresas (BNDES, 1988).

Gráfico 2.3
Sistema BNDES: Relação entre lucro líquido e patrimônio líquido, 1987-9 (em %)



FONTE: BNDES, Relatórios de atividades, vários anos. Elaboração própria.

Tabela 2.7
Sistema BNDES, balanço patrimonial: composição do passivo (em R$ bilhões e em %)

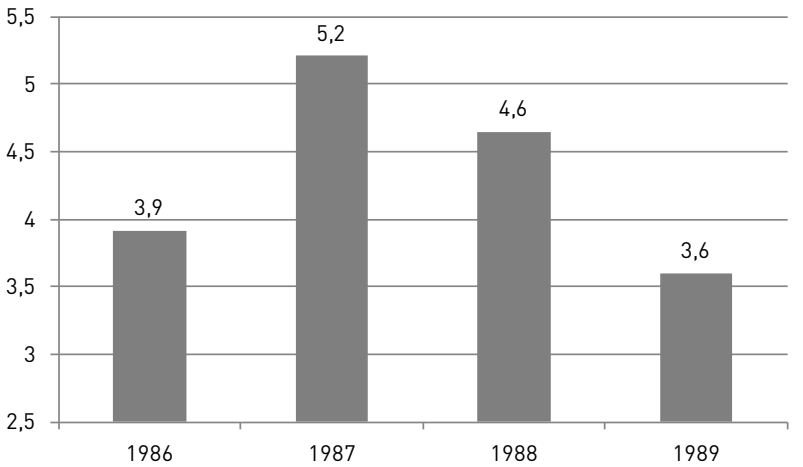
	1987		1988		1989	
	R$ bilhões	%	R$ bilhões	%	R$ bilhões	%
I. Circulante e exigível a longo prazo	142,8	83,89	131,1	82,30	92,9	78,24
I.1 Depósitos	1,0	0,59	0,8	0,54	0,5	0,45
I.2 Obrigações por empréstimos e financiamentos	32,9	19,34	25,8	16,22	17,5	14,73
I.2.1 Locais	9,3	5,47	7,9	5,02	7,1	5,94
I.2.2 Exterior	23,6	13,88	17,8	11,20	10,4	8,79
I.3 Recursos passados para aplicação	102,8	60,41	102,3	64,24	71,2	59,87
I.3.1 PIS/Pasep	97,4	57,20	99,2	62,25	69,2	58,21
I.3,2 Fundo da Marinha Mercante	4,5	2,67	2,5	1,57	1,5	1,24

	1987		1988		1989	
	R$ bilhões	%	R$ bilhões	%	R$ bilhões	%
I.3.3 Finsocial	0,5	0,27	0,4	0,27	0,2	0,16
I.3.4 Outros	0,5	0,27	0,2	0,15	0,1	0,08
I.4 Outros	6,0	3,55	2,0	1,29	3,8	3,19
II. Patrimônio líquido	27,4	16,11	28,2	17,70	25,8	21,76
Total	170,2	100	159,3	100	118,8	100

FONTE: BNDES, Relatórios anuais, vários anos. Elaboração própria.

A queda dos desembolsos ocorrida ao longo desse triênio refletiu a forma de o BNDES ajustar-se, pouco a pouco, ao cenário de contingenciamento. Ao deparar-se com o novo cenário, o Banco imediatamente elevou o seu grau de alavancagem – medido pela relação circulante e exigível sobre o patrimônio líquido –, que atinge 5,2, e ajusta-se a cada ano até atingir o patamar mais próximo à média da década, em torno de 3 e 4, conforme se observa no gráfico 2.4.

Gráfico 2.4
Sistema BNDES: (passivo circulante + exigível) / patrimônio líquido (em %)



FONTE: BNDES, Relatórios anuais, vários anos. Elaboração própria.

A necessidade de realizar esse ajuste também pode ser visualizada por meio das operações ativas (tabela 2.8). Em 1987, as disponibilidades como proporção do ativo total permanecem em patamar semelhante ao do ano anterior, o que

evidencia que o esforço de ajuste – venda ao setor privado das empresas outrora estatizadas, como meio de gerar caixa – lograram esse êxito específico. Como o contingenciamento foi duradouro, buscou-se inicialmente não comprometer as operações de crédito, o que explica a redução das disponibilidades como proporção do ativo total no ano de 1988, bem como os elevados graus de alavancagem nos anos de 1987 e 1988, exibidos no gráfico 2.4.

Em 1988, o estoque das operações de crédito como proporção do ativo total foi elevado em três pontos percentuais, em comparação ao ano anterior (tabela 2.8). Finalmente, a forte queda dos recursos do PIS/Pasep, no ano de 1989, tornou inevitável o ajuste: as disponibilidades voltaram a subir, e as operações de crédito como proporção do ativo total caíram quatro pontos percentuais.

Tabela 2.8
Sistema BNDES, balanço patrimonial: ativo
(em R$ bilhões constantes de dezembro de 2013 e %)

	1987		1988		1989	
	R$ bilhões	%	R$ bilhões	%	R$ bilhões	%
I. Circulante e realizável a longo prazo[1]	143,5	84,3	135,9	85,3	97,9	82,4
I.1 Disponibilidades	6,0	3,5	1,4	0,9	2,6	2,2
I.2 Créditos por empréstimos e financiamentos, líquido da provisão de realização duvidosa	127,2	74,7	124,2	77,9	87,8	73,8
I.3 Aplicações financeiras - TVM[2]	1,3	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
I.4 Outros ativos realizáveis	8,9	5,3	10,3	6,5	7,5	6,3
II. Permanente	26,7	15,7	23,4	14,7	20,9	17,6
II.1 Investimentos	26,2	15,4	23,0	14,4	20,6	17,3
II.2 Imobilizado	0,5	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
II.3 Diferido	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	170,2	100	159,3	100	118,8	100

FONTE: BNDES, Relatórios anuais, vários anos. Elaboração própria.

O resultado da política de desinvestimentos e privatizações também pode ser observado por meio da tabela 2.8, pois os investimentos que, até 1986, perfaziam cerca de 19%, do ativo total, chegaram a 14% em 1988, encerrando o triênio em

tela em torno de 17%. Em suma: diante de um quadro de dificuldade no ingresso de novos recursos, a estratégia inicial do Banco foi no sentido da preservação das operações de crédito, sacrificando, inclusive, as disponibilidades, que somente em 1988 não foram inferiores ao ano de 1981. É possível afirmar que as privatizações compensaram apenas parcialmente esse cenário de adversidades, permitindo a recomposição dos ativos a favor das operações de crédito, mas o cenário de contingenciamento das suas fontes de recursos, que perdurou durante os anos finais da década, forçou um ajuste mais duro.

Do ponto de vista da distribuição regional dos desembolsos, durante o triênio em tela, confirma-se a tendência à desconcentração da alocação dos recursos do BNDES para fora do eixo Sudeste/Sul/Centro-Oeste a favor de Nordeste e Norte. Conforme se observa na tabela 2.9, São Paulo foi o estado que mais registrou perda relativa (cerca de oito pontos percentuais), seguido de Santa Catarina, que perdeu cerca de quatro pontos.

Durante esse triênio, o processo de concentração dos desembolsos a favor das macrorregiões economicamente mais atrasadas seguiu o antigo padrão de concentração das unidades federativas mais desenvolvidas de cada região. O Nordeste é o caso mais emblemático, quando os desembolsos destinados ao estado da Bahia cresceram nove pontos percentuais, e todos os demais estados da região registraram perda relativa. Processo semelhante ocorreu na região Norte, quando o Pará registrou aumento de participação em cinco pontos percentuais, e os demais estados da região mantiveram participações irrisórias, à exceção da Amazônia, que preservou sua participação relativa nos desembolsos totais ao longo dos três anos analisados. Já a perda registrada pela região Centro-Oeste parece ser atribuída ao efeito estatístico da criação do estado de Tocantins, cindido do estado de Goiás e incorporado à região Norte.

Comparando-se a participação de cada estado e região nos desembolsos totais do Banco com as participações relativas no PIB, percebe-se uma ação de desconcentração voltada para as regiões Norte e Nordeste, nas quais, ao término de 1989, o indicador supera em muito a unidade. A tabela 2.10, contudo, confirma a ação concentradora no interior dessas regiões, uma vez que a distribuição dos desembolsos normalizada pela participação no PIB é bastante desigual. Verifica-se que os estados do Pará, Bahia e Alagoas, Espírito Santo e Goiás são detentores, claramente, de proporções muito maiores de desembolsos do BNDES em comparação com a sua importância econômica. Novamente, para estados menos desenvolvidos das regiões Norte e Nordeste, o indicador foi inferior à unidade.

Tabela 2.9

Sistema BNDES, desembolso por região e estado federativo (em %)

	1987	1988	1989
Norte	4,1	6,1	9,9
Rondônia	0,3	0,2	0,1
Acre	0,1	0,1	0,0
Amazonas	1,3	1,3	1,3
Roraima	0,1	0,0	0,0
Pará	2,3	4,4	7,3
Amapá	0,1	0,1	0,2
Tocantins	nd	nd	1,0
Nordeste	16,7	16,2	21,8
Maranhão	1,6	0,8	0,8
Piauí	0,4	0,1	0,1
Ceará	1,3	1,1	1,0
Rio Grande do Norte	0,7	0,9	0,3
Paraíba	0,6	0,4	0,5
Pernambuco	3,1	2,1	1,8
Alagoas	2,5	3,9	1,5
Sergipe	0,6	0,4	0,9
Bahia	5,8	6,6	14,8
Sudeste	52,0	57,5	44,9
Minas Gerais	7,9	12,0	5,2
Espírito Santo	1,3	5,7	6,4
Rio de Janeiro	12,2	14,8	11,1
São Paulo	30,6	24,9	22,2
Sul	22,8	16,4	19,8
Paraná	7,9	6,5	10,3
Santa Catarina	8,6	5,0	4,3
Rio Grande do Sul	6,4	4,8	5,1
Centro-Oeste	4,4	3,9	3,7
Mato Grosso do Sul	0,7	0,5	0,8
Mato Grosso	1,1	1,2	0,6
Goiás	2,2	1,2	2,1
Distrito Federal	0,4	0,9	0,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0

FONTE: BNDES, Relatórios anuais, vários anos. Elaboração própria.

Tabela 2.10

Brasil, macrorregiões e estados federativos: participação no produto interno bruto e nos desembolsos do sistema BNDES, 1989 (em %)

Macrorregião/Estado	(A) Participação nos desembolsos	(B) Participação no pib	A/B
Norte	**9,9**	**4,3**	**2,3**
Rondônia	0,1	0,5	0,3
Acre	0,0	0,1	0,1
Amazonas	1,3	1,5	0,9
Roraima	0,0	0,1	0,3
Pará	7,3	1,8	4,1
Amapá	0,2	0,2	1,1
Tocantins	1,0	0,1	8,1
Nordeste	**21,8**	**11,3**	**1,9**
Maranhão	0,8	0,7	1,1
Piauí	0,1	0,3	0,4
Ceará	1,0	1,6	0,6
Rio Grande do Norte	0,3	0,7	0,4
Paraíba	0,5	0,6	0,9
Pernambuco	1,8	2,3	0,8
Alagoas	1,5	0,5	2,9
Sergipe	0,9	0,5	1,9
Bahia	14,8	4,0	3,7
Sudeste	**44,9**	**59,5**	**0,8**
Minas gerais	5,2	8,9	0,6
Espírito Santo	6,4	1,4	4,5
Rio de Janeiro	11,1	11,7	1,0
São Paulo	22,2	37,6	0,6
Sul	**19,8**	**17,1**	**1,2**
Paraná	10,3	6,0	1,7
Santa Catarina	4,3	3,6	1,2
Rio Grande do Sul	5,1	7,5	0,7
Centro-Oeste	**3,7**	**7,8**	**0,5**
Mato Grosso do Sul	0,8	0,8	1,0
Mato Grosso	0,6	0,7	0,8
Goiás	2,1	1,3	1,6
Distrito Federal	0,2	4,9	0,0
TOTAL	100,0	100,00	1,00

FONTE: IBGE, Estatísticas Históricas do Século XX e BNDES, Relatórios Anuais. Elaboração própria.

Ao término deste capítulo, é importante reiterar os elementos de nossa reflexão. O contexto de crise econômica, praticamente sem tréguas, que permeia todo o governo Sarney, não permite caracterizá-lo exatamente em nenhum dos polos da dicotomia desenvolvimentismo versus neoliberalismo. A necessidade premente de alcançar equilíbrio externo, avançando no processo de negociação da dívida, causou, sem dúvida, enormes pressões, e a isso se somava a exigência imediata de controle inflacionário. As necessidades de ajuste macroeconômico forçaram o direcionamento do conjunto de instrumentos de política econômica para a obtenção de estabilidade, entendida também em seu sentido mais amplo, incluindo inflação, desemprego, crescimento econômico e equilíbrio das contas externas.

Segundo Silveira,

> Os embates que começavam a ocorrer entre neoliberalismo e desenvolvimentismo foram travados nas entranhas de um governo que já assumiu com problemas de legitimidade política e que não tinha, portanto, grandes margens de manobra para indicar com clareza um ou outro rumo para a economia nacional. (Silveira, 2009: 80-1)

Mesmo que o I PND-NR tenha sido um bom ensaio desenvolvimentista, as políticas de desenvolvimento que nele constavam não foram executadas em virtude da crise, saindo da agenda prioritária do governo. Com essa leitura, a caracterização do governo Sarney como um governo de transição parece a mais adequada, não só por ser uma transição democrática, mas uma transição para o novo modelo que se tornará mais explícito a partir do processo eleitoral que elegeu Collor de Mello.

É bom que não se perca de vista que, já no governo Sarney, aparecem elementos cruciais do neoliberalismo batendo à porta, sendo o BNDES lócus de algumas transformações. Como mostra Mourão Filho (1994: 14), a partir do diagnóstico da estratégia de integração competitiva e dos "novos caminhos" sugeridos pelo Banco, como forma de enfrentar o novo cenário global, já se desenham elementos como a privatização e a abertura comercial. Se essa última ficou a cargo de outros órgãos do governo, a privatização, no entanto, não só fazia parte da rotina do Banco desde meados dessa década, como ali encontraria solo fértil. A despeito do discurso do pragmatismo, parece inegável a sua compatibilidade com o novo modelo adotado na década seguinte.

3. O BNDES e o início do período neoliberal: 1989-1994

3.1. INTRODUÇÃO

A transição do governo Sarney para o governo Collor de Melo (1990-2) foi marcada pelo acirramento da crise econômica. O saldo em transações correntes se deteriorava mediante taxas de crescimento do produto bastante modestas e distantes da taxa histórica de 7,5%, alcançada durante a trajetória de industrialização brasileira. A inflação mensal se acelerava, vindo a atingir 82% em março de 1990, medida pelo IPCA. Depois dos sucessivos fracassos dos planos de estabilização baseados em congelamento de preços, os empresários passaram a reajustar seus preços de forma descolada dos seus custos, como forma de proteger suas margens e antecipando-se a possíveis novos congelamentos, temerosos das perdas observadas no Plano Cruzado.

No entanto, a aceleração da inflação e a complexidade da crise tornaram defasados os próprios mecanismos tradicionais de correção monetária e cambial, de tal modo que os empresários passaram a buscar as taxas de juros de curtíssimo prazo (*overnight*) como parâmetro para seus reajustes, em processo conhecido como *financeirização dos preços* (Carneiro, 2002). A aceleração inflacionária também induziu um processo de intensificação das chamadas quase moedas, ou seja, aplicações financeiras de curtíssimo prazo, com liquidez imediata sem perda de rendimentos (Carvalho, 2006) que viabilizavam o esquema de correção

monetária da riqueza privada. Aqui é bom ressaltar que essas operações eram lastreadas em títulos públicos, também de curtíssimo prazo, o que levou, por sua vez, a dívida pública a assumir um perfil igualmente de curtíssimo prazo.

Num processo caracterizado pela circularidade e assentado na incerteza, o curto prazo passou a dar a dinâmica sistêmica. A dívida pública, rolada a taxas de juros elevadas, resultavam na imposição de um garrote às finanças públicas, e inviabilizava-a enquanto instrumento de apoio a uma política fiscal tipicamente contracíclica nos moldes keynesianos. A operacionalização da política monetária, por seu turno, também tinha de se limitar a sancionar os mecanismos de proteção da riqueza privada, sob pena de promover a fuga das quase moedas para ativos reais, o que desencadearia um processo hiperinflacionário (Belluzzo e Almeida 2002; Carvalho 2006).

No plano político, a eleição de Collor de Mello pelo inexpressivo Partido da Reconstrução Nacional (PRN) – o primeiro presidente eleito pelo voto direto após o período ditatorial –, e de seu vice-presidente Itamar Franco, também filiado ao PRN, deixou às claras as dificuldades que a sociedade brasileira enfrentaria.[1] O processo eleitoral foi de disputa acirrada, de divergências quanto à condução da política econômica, mas sobretudo reinaugurava a importância dos meios de comunicação nas decisões políticas brasileiras, com denúncias, acusações, inverdades sobre a vida pessoal e política dos candidatos. O fato de a disputa ter se polarizado no segundo turno em torno de Collor de Mello, egresso da elite brasileira que abraçou o discurso das reformas neoliberais, e Lula da Silva, um sindicalista, foi um prato cheio para os meios de comunicação.[2]

[1] Itamar Franco, partidário da ala nacionalista do MDB, mas descontente com segmentos internos, filia-se ao Partido Liberal (PL) e depois, em 1988, migra para o Partido da Renovação Nacional (PRN), saindo candidato a vice-presidente na chapa encabeçada por Collor de Mello. Retornou depois ao PMDB.

[2] As eleições de 1989 refletiram a grande fragmentação e as disputas ideológicas e de poder em todos os partidos e segmentos políticos brasileiros, contabilizando 22 candidaturas. Disputaram a presidência da República, entre outros, Collor de Mello, Leonel Brizola (PDT), Mario Covas (PSDB), Paulo Maluf (PDS), Guilherme Afif (PL), Ulysses Guimarães (PMDB) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT), que passou para o segundo turno apoiado por uma ampla frente progressista. A diferença entre Collor e Lula da Silva foi de apenas 6% dos votos válidos, tendo sido eleito Collor com 53,03% dos votos válidos, prenunciando as dificuldades que apareceriam numa sociedade que ainda engatinha em matéria de democracia. Verificar em: Biblioteca da Presidência: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor. Acesso em: 12/08/2015.

Eleito em segundo turno com 53% dos votos válidos, Collor tomou posse em 16 de março de 1990 e, por intermédio de sua ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello, anunciou o Plano Brasil Novo, conhecido popularmente como Plano Collor. O clima era de apreensão, pois a inflação atingira 67,55% em janeiro de 1990 e 75,73% em fevereiro, medidas pelo IPCA. O plano foi um marco por diversas razões. A primeira, mais notória e impopular, consistiu no bloqueio de liquidez visando forçar a estabilização, novamente se recorrendo à troca de moeda.[3] Valendo-se do artifício de uma reforma monetária que restabeleceu o cruzeiro, a equipe econômica chefiada por Zélia Cardoso de Mello optou pela conversão automática dos cruzados novos para a nova moeda, ao par apenas para o papel moeda, ficando os demais direitos monetários sujeitos às regras estabelecidas para a conversão.[4] Na prática, isso resultou naquilo que ficou gravado na história econômica brasileira como "confisco", pois parte significativa dos haveres monetários foram bloqueados, incluindo saldos na caderneta de poupança, o que imediatamente afetou o apoio ao governo e sua credibilidade.[5] Depois de alguns arranjos políticos, o plano foi aprovado quase que integralmente pelo Legislativo.

A forte restrição de liquidez teve impactos imediatos na atividade econômica, especialmente sobre a indústria, e no ano de 1990 o PIB decresceria 4,3%.[6] Todo esse esforço seria em vão: as metas de contração da liquidez a partir do bloqueio foram descumpridas, e o Plano Collor entraria para a história como mais uma tentativa fracassada de alcançar a estabilidade de preços.[7]

---

[3] Sobre a discussão teórica, verificar em Carvalho (2006).

[4] As demais aplicações financeiras seriam convertidas após dezoito meses, em doze parcelas, remuneradas conforme o Bônus do Tesouro Nacional. Os saldos inferiores a 50 mil cruzeiros (o equivalente a 1,2 mil dólares norte-americanos à cotação da época) seriam convertidos imediatamente ao par. Para as aplicações no *open market*, seriam convertidos imediatamente os valores até 20% do saldo, ou 25 mil cruzeiros (o que fosse maior). O Plano Collor previa ainda a possibilidade de uso de cruzados novos bloqueados para saldar obrigações tributárias, previdenciárias e dívidas assumidas antes da reforma, por prazo determinado (Belluzzo e Almeida, 2002: 289-90).

[5] Um capítulo curioso na história da campanha eleitoral de 1989 é que o então candidato Collor acusava seu adversário, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), de ter a intenção de confiscar os recursos da caderneta de poupança. Segundo Carvalho (2006), a ideia do bloqueio de liquidez teria surgido em círculos acadêmicos muito restritos e ligados à candidatura de Ulysses Guimarães (PMDB), ainda no primeiro turno, mas após o esvaziamento de sua candidatura, a ideia fora discutida com os economistas que assessoravam o candidato do PT.

[6] A truculência do ajuste – pois os saques permitidos eram irrisórios – fez com que a economia brasileira quase parasse por falta de meio circulante no segundo trimestre de 1990 (Costa, 2006).

[7] A rigor, se é possível atribuir algum sucesso ao Plano Collor, seria no tocante à desaceleração da inflação, mas mesmo nos meses imediatamente posteriores ao Plano esta permaneceria elevada: medida pelo IPCA, a inflação se manteve sempre na casa dos dois dígitos, exceto em maio, quando atingiu 7,6%. Estável no novo patamar entre 11% e 14% ao mês, a inflação voltaria a acelerar no

É importante ter em conta que o Plano Collor não se restringiu à estabilização, muito menos ao "confisco", e é exatamente nos demais aspectos que o Plano deixaria marcas profundas na economia brasileira.

O Plano Collor introduziu reformas que, lidas em conjunto, permitem caracterizar definitivamente a adesão da economia brasileira ao projeto neoliberal – e que seriam aprofundadas e aprimoradas nos governos seguintes. A abolição dos controles administrativos de importações e a introdução de metas para redução do imposto de importação, fragilizando ainda mais a indústria brasileira, caracterizariam a continuidade do processo de abertura comercial iniciado no governo Sarney. Além disso, seria também adotado o sistema de taxas de câmbio livres. Traumática também foi a reforma administrativa do Estado, um dos carros-chefes de sua campanha eleitoral, que, com grande estardalhaço, pregava a caça aos "marajás", referindo-se a uma pequena parcela de funcionários públicos que recebiam altos salários decorrentes de distorções legislativas. A meta de demissão de 320 mil servidores públicos (Belluzzo e Almeida, 2002) permitiria enxugar o Estado brasileiro, extinguindo onze ministérios, cinco autarquias, três empresas públicas e oito companhias de economia mista (BNDES, 1991). Além desses objetivos, destaca-se também a intensificação do programa de privatizações, que passou a constar da agenda prioritária do governo.

No governo Collor, as privatizações ganharam novo impulso quando, através de medida provisória – MP nº 155, de 15 de março de 1990 –, foi instituído o Programa Nacional de Desestatização (PND). No mesmo ano, a MP nº 155 foi convertida na lei nº 8.031/90, de 12 de abril de 1990, através da qual o PND claramente aponta para a retirada do Estado em setores nos quais sua atuação era considerada "indevida". Também como objetivos do PND aparecem a retomada de investimentos nas empresas que seriam transferidas para a iniciativa privada, a modernização do parque industrial e o fortalecimento do mercado de capitais. De acordo com a lei nº 8.031/90, seriam passíveis de serem incluídas no PND

final de 1990, marcando o fracasso do Plano. Belluzzo e Almeida (2002) atribuem esse fracasso a brechas ocorridas durante o processo de remonetização, que viabilizaram um movimento especulativo com a moeda estrangeira após a deterioração do cenário internacional no segundo semestre, resultando em forte desvalorização cambial. Para Carvalho (2003), o Plano jamais poderia dar certo, porque tinha problemas em sua concepção, sendo o principal deles a imprevisibilidade de fatores responsáveis por grande parte do processo de remonetização da economia. Para Carneiro (2002), é difícil justificar o fracasso do Plano por meio da remonetização, porque, ainda que parcialmente recomposta, a liquidez ainda permaneceu em patamares inferiores aos meses que antecederam o Plano, e a isso se soma o fato de a economia ter passado por forte recessão. Para esse autor, o Plano não conseguiu desmontar os mecanismos de dolarização indireta de preços.

as empresas controladas, direta ou indiretamente, pela União, aquelas criadas pela iniciativa privada que passaram para o controle do Estado, respeitando-se as restrições constitucionais. Explicitamente, no PND foram resguardadas em mãos do Estado os serviços postais, os serviços de telecomunicações, as atividades de resseguros, o Banco do Brasil e a Petrobras, que continuaria regida pela lei nº 2004, de 3 de outubro de 1953.

Além disso, foram criados o Fundo Nacional de Desestatização (FND) e a Comissão Diretora do PND, sem direito a voto, cujos membros seriam nomeados diretamente pelo presidente da República. A Comissão Diretora se relacionaria diretamente com a Presidência, propondo a inclusão de empresas no PND, sugerindo a instituição gestora do FND, coordenando e divulgando o cronograma das empresas a serem privatizadas, aprovando ajustes de natureza operacional, contábil e jurídica, bem como os ajustes referentes ao saneamento financeiro de empresas, considerados necessários para a alienação de ações. Ficou ainda a cargo da Comissão Diretora a aprovação das condições gerais de venda das empresas incluídas no PND, inclusive a definição do preço mínimo da venda de ações.

Em relação ao FND, junto a esse fundo seriam depositadas as ações das empresas incluídas no PND, segundo prazo estipulado, e ele passaria a ser o responsável pela emissão de recibos dos depósitos feitos pelas empresas a serem privatizadas, na forma de recibos de ações de depósito (RAD), intransferíveis. Em termos operacionais, os projetos de privatização seriam executados através da alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente com a pulverização de ações junto ao público; abertura de capital; aumento de capital com renúncia ou cessão de direitos de subscrição; transformação, incorporação fusão ou cisão; alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações; e dissolução de empresas ou desativação parcial de seus empreendimentos, com alienação de ativos.

Doravante, o PND foi sendo adaptado conforme as circunstâncias exigiam, assim como as atribuições do BNDES junto à Comissão Diretora foram sendo, cada vez mais, solicitadas, negociadas e aprimoradas. A necessidade do Banco de adaptar-se às demandas do processo de privatizações – que fugiam, integralmente, aos fins para que fora criado – exigiram a reformulação de normas e procedimentos, bem como a criação de condições de contorno para atingir os objetivos definidos pela Presidência da República. Aos poucos, a *expertise* que o Banco havia adquirido com a alienação de empresas, desde o governo Sarney, foi transformando o BNDES numa instituição decisiva para os objetivos do PND, com

seus técnicos desenvolvendo novos conhecimentos, aprimorando outros, envolvendo-se em várias fases do processo de privatizações.

O fato de as privatizações se tornarem política de governo, nesse período, não elimina a questão de como se forjaram as condições para a implantação do PND, pois, afinal, não só não havia consenso sobre a prioridade das reformas estruturais, como Collor havia assumido o governo sem base partidária de apoio e muito menos suporte de segmentos organizados da sociedade civil, que se alinharam no segundo turno com o candidato derrotado, Lula da Silva. As condições de transformação de um sentimento antiestatista – difuso na população e também na própria representação do Congresso, mas presente em sua campanha eleitoral – em uma política de privatizações não pareciam dadas (Schneider, 1990). Entretanto, o Congresso nacional foi absorvendo a ideia de menor intervenção do Estado, aprovando todo o processo e contribuindo para deixar gravado no imaginário político e econômico o diagnóstico da grandiosidade e obsolescência do Estado como os causadores das mazelas e atraso do Brasil.

As dificuldades para a renegociação da dívida externa, o avanço do processo inflacionário e a enorme crise política pela qual o Brasil passou no ano de 1992, e que resultou no impeachment de Collor,[8] não impediram, contudo, a consolidação e o avanço do projeto neoliberal, pelo contrário. Itamar Franco, ao assumir o cargo de presidente, deparou-se com a fragmentação de forças políticas e, de forma não consensual, inicialmente declarou que teria cuidado em prosseguir com as privatizações, enunciando que seriam preservados setores estratégicos. Mas, apesar de hesitação inicial, foi em seu governo que várias modificações na legislação foram realizadas, essenciais para dar prosseguimento ao programa de privatizações.

As chamadas reformas estruturais tiveram amplo respaldo popular, especialmente após o êxito do Plano Real, lançado em 1º de julho de 1994. A reforma monetária que instituiu o real era a primeira estratégia de estabilização monetária, desde 1986, a não utilizar o recurso do congelamento de preços.

[8] Depois de 25 anos de regime de exceção, o curto período do governo Collor de Mello atestou a fragilidade da democracia brasileira. Acusado de corrupção, a Câmara dos Deputados autorizou a abertura do processo de impeachment em 2 de outubro de 1992, quando Collor foi afastado do poder. Julgado em 29 de dezembro de 1992, o presidente renunciou ao mandato para o qual fora eleito, e nova euforia tomou o cenário político brasileiro, no qual as filiações partidárias seriam, cada vez mais, casuísticas, e no qual as forças políticas se aglutinariam e fragmentariam mais em torno de interesses imediatos e pessoais que de interesses nacionais.

Para a elaboração do Plano Real, um grupo de economistas ligados ao governo, destacando-se André Lara Resende, Pérsio Arida, Edmar Bacha e Winston Fritsch, entre outros, coordenados por Clóvis Carvalho, um dos fundadores do PSDB, desenvolveram uma complexa engenharia financeira e incorporaram recomendações advindas do Consenso de Washington. Durante a concepção do Plano, o titular do Ministério da Fazenda era o senador Fernando Henrique Cardoso.

A estratégia consistiria, primeiramente, na criação da Unidade Real de Valor (URV), pela medida provisória (MP nº 434)[9] em 27 de fevereiro de 1994. Diariamente, desde a instituição da URV até o dia 1º de julho de 1994, o Bacen fixava uma taxa de conversão da URV, com base na média de três indicadores de inflação, procurando equalizar os preços e descarregá-los de sua componente inercial. A URV seria um indexador que uniformizaria todos os reajustes de preços, de câmbio e de salários, permitindo uma melhor acomodação dos preços relativos, e assegurando que a estabilidade ocorreria sem os efeitos redistributivos que caracterizaram os planos que se utilizaram do congelamento de preços e salários.

Em março de 1994, em atendimento à lei eleitoral, Cardoso se desincompatibilizou do Ministério da Fazenda para disputar a Presidência da República em eleições que ocorreriam em outubro. Em seu lugar, assumiu Rubens Ricupero.[10] Em 30 de junho, com a inflação já em torno de 46% ao mês, foi encaminhada ao presidente a exposição de motivos que justificava e apresentava os objetivos e instrumentos do Plano, prevendo a reforma monetária que convertia da Unidade Real de Valor (URV) em moeda em 1º de julho de 1994, ao preço de 2750 cruzeiros.

Em seguida, a taxa de câmbio foi valorizada e, faltando três meses para o término de seu mandato, Itamar Franco antecipou a redução das tarifas médias de importação previstas na tarifa comum (TEC) do Mercosul, aprofundando o processo de abertura comercial.

---

[9] Posteriormente alterada pela MP nº 482, de 28 de abril de 1994, transformada na lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994.

[10] Houve grande rotatividade no Ministério da Fazenda durante o governo Itamar Franco. Ocuparam o cargo: Gustavo Krause (outubro a dezembro de 1992); Paulo Haddad (dezembro de 1992 a março de 1993); Eliseu Resende (março a maio de 1993); Fernando Henrique Cardoso (maio de 1993 a março de 1994); Rubens Ricupero (março a outubro de 1994) e Ciro Gomes (outubro a dezembro de 1994). Ricupero foi o titular da Fazenda durante a reforma monetária que instituiu o real. Em setembro do mesmo ano, ao ser entrevistado pelo jornalista Carlos Monforte para um canal por assinatura, Ricupero declarou, sem saber que o sinal do satélite estava aberto: "Eu não tenho escrúpulos; o que é ruim a gente esconde e o que é bom a gente fatura". O presidente Itamar determinou sua substituição por Ciro Gomes.

A combinação entre abertura comercial e câmbio valorizado permitiu a ancoragem dos preços domésticos na taxa de câmbio, inibindo elevações dos preços dos bens comercializáveis e assegurando expectativas estáveis de inflação, o que permitiu à economia brasileira prescindir do intenso processo de indexação de preços em vigor até então. Nesse sentido, o cenário internacional, completamente distinto daquele observado na década de 1980, exerceu papel fundamental: o ciclo expansivo de liquidez internacional decorrente das baixas taxas internacionais de juros favoreceu o retorno dos fluxos de capitais externos e a recomposição do estoque de reservas internacionais, que em julho de 1994 era superior a 40 bilhões de dólares.[11]

Para facilitar a recomposição da conjuntura do período, a tabela 3.1 sintetiza os principais indicadores macroeconômicos do período em tela.

Tabela 3.1
Brasil: indicadores macroeconômicos selecionados, 1990-1994

	1990	1991	1992	1993	1994
PIB (%)	–4,3	1,0	-0,5	4,7	5,3
Balança comercial (US$ bilhões)	10,7	10,6	15,2	13,3	10,5
Transações correntes (US$ bilhões)	–3,8	–1,4	6,1	–0,7	–1,8
Inflação (IPCA, %)	1.620,9	472,7	1.119,1	2.477,1	916,4*
Reservas internacionais (US$ bilhões)	9,9	9,4	23,7	32,1	38,8
Dívida externa (US$ bilhões)	123,4	123,9	135,9	145,7	148,3
Dívida externa/reservas	12,4	13,1	5,7	4,5	3,8

*A inflação acumulada de julho a dezembro foi de 18,5%.
FONTE: Ipeadata e Banco Central do Brasil.

A segunda fase do Plano Real combinou juros altos e uma taxa de câmbio praticamente fixa e sobrevalorizada. Assim, a âncora cambial seria o alicerce da nova política econômica, viabilizada pela manutenção de taxas de juros domésticas elevadas, a despeito do impacto dessas variáveis sobre o desempenho econômico. Só após a crise da Rússia, já no segundo mandato de Cardoso, depois de nova crise com fuga de capitais, seriam adotados os três pilares do real, em

[11] Segundo Bastos (2001), essa foi a principal causa do êxito do Plano Real no tocante à estabilidade de preços, e também a razão do fracasso do Plano Cruzado. Sem condições externas favoráveis, o estrangulamento externo teria levado ao fracasso do Cruzado por meio de uma crise cambial no final de 1986, o que não se verificou após o Real.

vigor até hoje: esforço fiscal, com superávit primário; livre flutuação do câmbio, com intervenções esporádicas do Bacen para operações de compra e venda; e o sistema de metas ide inflação.

A enorme popularidade do Plano Real contribuiu para a eleição, em primeiro turno, de Fernando Henrique Cardoso, em 3 de outubro de 1994.

3.2. A PRIVATIZAÇÃO COMO UM PROJETO DE GOVERNO

Durante o governo Collor de Mello, o BNDES foi tomando a si novas atribuições, muito diferentes das que marcaram sua criação. Para compreender a atuação do Banco durante o governo Collor, é preciso inseri-lo nos marcos de uma nova orientação para a política econômica. Não coincidentemente, o Relatório de Atividades do BNDES referente ao ano de 1990 elucida esse aspecto. Afora a parte relativa ao plano de estabilização, o novo governo introduziu reformas consideradas estruturais cujos objetivos consistiam no aumento da eficiência e da produtividade da economia brasileira

> através da modernização do Estado, da abertura ao comércio exterior e aos investimentos estrangeiros, da liberalização do mercado interno e da reestruturação do setor produtivo. O pressuposto é que o aumento da competição trará incrementos na produtividade e, em consequência, aumento real dos salários, acoplado à expansão da produção e do emprego. (Sistema BNDES, 1991: 4-5)

Um dos principais itens da estratégia de modernização do Estado seria a reforma patrimonial, da qual a privatização seria peça central.

> Os resultados obtidos com a venda das empresas estatais deverão ser inteiramente destinados à redução da dívida pública, aliviando em bases permanentes o serviço da dívida interna para o governo. Com as privatizações, o governo espera promover também expressivos ganhos de eficiência na produção e na alocação de recursos na economia. Liberado da obrigação de realizar novos e expressivos investimentos no setor produtivo, o governo poderá concentrar esforços em suas atividades essenciais, tais como educação, saúde pública, segurança nacional e cumprimento das leis. (Sistema BNDES, 1991: 5)

Outro elemento importante da nova orientação de política econômica residia na política de comércio exterior, comprometida com maior abertura. Uma lista de 1200 produtos cuja importação estava proibida foi abolida, e instituiu-se uma meta de redução da tarifa média de importação para 20% até o ano de 1994 (Sistema BNDES, 1991: 5).[12] Essa diretriz se coadunava com a nova política industrial, cujo pressuposto era que a industrialização por substituição de importações perdera dinamismo, e o novo modelo deveria buscar estímulos na demanda interna e na maior participação no comércio internacional. Para isso seria necessário promover o aumento da eficiência na produção e comercialização de bens e serviços, modernizando e reestruturando a indústria (Sistema BNDES, 1991: 10), para o qual a abertura comercial exerceria um papel imprescindível.

A hipótese do esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI), até hoje empregada pelos liberais, foi fortemente usada para justificar a transição para o novo modelo. Conforme exposto no capítulo anterior, a hipótese já era bastante discutida durante a década de 1980, quando deu origem, ainda no governo Sarney, ao Programa de Integração Competitiva. Agora, cabia ao governo Collor promover, de uma vez por todas, a ruptura com o modelo,[13] instituindo o que Filgueiras (2006) chama de fase inicial de implantação das primeiras ações de natureza neoliberal.

A hipótese do esgotamento da ISI aparece em diversos depoimentos de ex-dirigentes do BNDES. Para Elena Landau, "foi um projeto que cumpriu seus objetivos e se esgotou".[14] Para Pio Borges,

> foi exatamente a visão do esgotamento do protecionismo e do ciclo de substituição de importação que originou a proposta de mudança. A ideia naquele momento era de dar um basta neste processo. Estava na hora de se abrir a janela e respirar um ar puro, ou seja, de abrir a economia. Foi essa visão que gerou o programa de abertura e a privatização, que veio posteriormente. Mas, sobretudo, influenciou no programa de abertura

[12] Era de 48% em 1990 (Carneiro, 2002: 314).

[13] Segundo Modiano (2000: 324), o objetivo principal das privatizações durante o início do governo Collor era "reformar o Estado, quebrar com o modelo antigo, [e] o grande discurso era, de fato, tirar o Estado das atividades produtivas e fazê-lo voltar às suas atividades básicas".

[14] Elena Landau. Depoimento a Gloria Maria Moraes da Costa e Victor Leonardo de Araujo em fevereiro de 2014. (p. ???).

> comercial, de focar o apoio do banco às empresas que pudessem ser competitivas internacionalmente. (Borges, 2014: 103)[15]

No Brasil, parece que o neoliberalismo ganhou conotação ideológica pejorativa, pois é difícil um governo admitir que absorve esses princípios, assim como expoentes da burocracia estatal reconhecerem alguns instrumentos que utilizam como oriundos do receituário liberal. Mesmo no meio acadêmico, há relutância em se admitir algum tipo de identidade com a ideologia neoliberal, mesmo quando conceitos e autores referenciais são utilizados. Assim, no caso do BNDES, a despeito dos elementos que articulam o projeto iniciado no governo Collor, tipicamente com características de um projeto neoliberal, alguns ex-dirigentes do Banco rejeitam a caracterização dos novos caminhos da instituição como tal, como se seus técnicos e dirigentes não tivessem tido contato com esse ideário, nos cursos de pós-graduação que fizeram, na literatura dominante e com os expoentes do *mainstream*, sobretudo aqueles das instituições multilaterais.

Nessa direção, por exemplo, Fernando Perrone[16] afirma que a discussão ideológica não perpassou as decisões tomadas no Banco e que não era discutida entre os funcionários da instituição. Para Elena Landau, o termo é "caricatural" (Landau, 2016: 303)[17], preferindo definir o projeto como liberal, sem o prefixo. A ex-diretora do Banco também rejeita a associação entre a mudança do projeto de desenvolvimento e governos específicos, preferindo atribuir à Constituição de 1988 os moldes do modelo que sucedeu a ISI:

> Este é o modelo que está na Constituição brasileira. As mudanças na economia decorrentes dessa nova visão do papel do Estado então acontecem junto: o fim do modelo de substituição de importação, a abertura da economia brasileira, a redução de barreiras tarifárias, o incentivo à competição, a redução do conteúdo nacional. Todas essas medidas econômicas que foram acontecendo foram movimentos de Estado, e não de um governo específico. (Landau, 2014: 39)

---

[15] Pio Borges. Depoimento a Gloria Maria Moraes da Costa e Victor Leonardo de Araujo.
[16] Fernando Perrone. Depoimento a Gloria Maria Moraes da Costa e Victor Leonardo de Araujo em fevereiro de 2014.
[17] Elena Landau. Depoimento a Victor Leonardo de Araujo e Gloria Maria Moraes da Costa em fevereiro de 2014.

Landau não deixa de ter alguma razão, pois em artigos específicos da Constituição de 1988 se encontram as bases da reforma do Estado brasileiro, quando são redefinidos conceitos básicos, principalmente no campo econômico, ensejando mudanças posteriores. Conforme já exposto, com a crise econômica se amalgamando à crise política, desde o processo de transição as ideias liberais vinham ganhando força. A partir do governo Collor, sobretudo, abertura comercial e privatizações constituiriam o cerne da nova estratégia de desenvolvimento brasileiro: o Estado, inerentemente ineficiente, reduziria sua participação no setor produtivo em diversos setores, e a iniciativa privada, ao assumi-las, promoveria uma gestão mais eficiente. Essa foi a visão que veio ganhando espaço em vários campos da sociedade brasileira, e que a cada crise política e econômica ainda retorna com extremo vigor aos meios de comunicação.

No governo Collor de Mello, a conjuntura específica marcada pelo estrangulamento fiscal forneceria o componente de pragmatismo da estratégia: a suposta perda de capacidade financeira do Estado brasileiro impedia a expansão dos investimentos necessários, justificando a participação da iniciativa privada por meio das privatizações. O resultado sistêmico seria o aumento da eficiência, uma vez que o Estado se afastaria de algumas atividades e retornaria às suas funções básicas. Já a abertura comercial contribuiria para assegurar o aumento da competitividade, pois o produtor nacional, exposto à maior concorrência da produção importada, seria forçado a reestruturar seu parque produtivo e as formas de organização do trabalho.[18]

Dando sequência às mudanças institucionais necessárias para dar prosseguimento ao processo de privatização, depois da MP nº 155, que criava o PND, a MP nº 157 foi convertida na lei nº 8.018, de 11 de abril de 1990, que criava os certificados de privatização. Para a frente, a integração da economia brasileira aos mercados internacionais suplantaria os contornos nacionalistas e de segurança nacional que caracterizaram os programas anteriores (Costa, 2002). Explicitamente, defendia-se a presença do Estado apenas em atividades consideradas essenciais para atingir-se as prioridades nacionais, bem como a quebra do monopólio da União em setores

[18] Como era de se esperar, as medidas não foram bem recebidas pelos industriais representados pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). As privatizações obtiveram maior apoio dos industriais, enquanto a abertura comercial foi objeto de maiores polêmicas. Por fim, a Fiesp acabou concordando com a abertura pelas razões já amplamente apontadas pela teoria econômica, associadas à modernização e ganhos de competitividade, desde que fosse gradual, com tempo para adaptação ao novo cenário (Mendez, 2004). Filgueiras (2006) discute como as distintas frações de classe da burguesia aderiram, pouco a pouco, ao projeto neoliberal.

considerados estratégicos, mantidos nesses termos na Constituição de 1988. Em relação aos serviços públicos, clara ficou a intenção de promover-se revisão constitucional, prescrevendo-se a redefinição de conceitos, como por exemplo o de serviços públicos de telecomunicações, setor em que, por força de artigo constitucional, não poderia haver quebra de monopólio da União (Costa, 2002)

Em grande medida, as privatizações anunciadas pelo governo Collor cumpririam ainda outro papel, enunciado claramente no PND como um dos seus objetivos precípuos: contribuir para o ajuste das finanças públicas do país. As receitas extraordinárias obtidas com o processo de privatização não seriam utilizadas para cobrir os gastos correntes do governo, mas sim para reduzir o estoque da dívida pública (Pinheiro e Oliveira Filho, 1991).

O momento apontava também para uma inflexão na própria trajetória do BNDES, que havia uma década, limitado por um período de crise, vinha abandonando suas atividades relacionadas à promoção da industrialização por substituição de importações, e criava novas *expertises*, principalmente aquelas voltadas para as privatizações e para o mercado de capitais. O BNDES aos poucos se distanciava de suas funções tradicionais, ou seja, do fomento às prioridades setoriais definidas em cada etapa dos planos de desenvolvimento e da infraestrutura, fosse em razão da conjuntura adversa ou mesmo da inexistência de um projeto de desenvolvimento nos moldes clássicos. Agora, esse distanciamento refletiria as transformações estruturais no próprio modelo.

No governo Collor, nos marcos da nova política industrial, caberia ao Banco fomentar a modernização do parque produtivo brasileiro, incluindo as capacitações tecnológicas e a modernização da infraestrutura, bem como apoiar o setor exportador, pois, afinal de contas, a abertura comercial deveria ser uma via de mão dupla, promovendo simultaneamente o aumento das importações e das exportações (Carneiro, 2002). Entretanto, segundo Curralero (1998), a parte da política industrial referente à ação estatal voltada para assegurar o aumento da competitividade, exatamente onde caberia a ação do BNDES, não foi implementada como se devia, sendo sua atuação, durante esses anos iniciais da década de 1990, marcada por outra função por ele exercida: as privatizações.

O PND não era um projeto pronto, arquitetado em todas as suas nuances, mas constituía uma "arquitetura aberta", que foi se redesenhando ao longo de todo o processo. A experiência que o BNDES acumulara com as privatizações realizadas durante o governo Sarney o transformara numa instituição geradora de conhecimentos, fazendo com que o Banco, tal como fora gestor de outros fundos, se

tornasse o gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND). Além disso, a ele coube "dar suporte técnico, administrativo, financeiro e material" (BNDES, 1991: 46) ao PND. Destaca-se aqui que a escolha da sigla PND não foi mera coincidência: se a intenção era romper com o modelo anterior, a provocação estava feita, utilizando-se a mesma sigla que, quinze anos antes, denotava o mais ambicioso programa de desenvolvimento e sistematização do planejamento estatal já executado, mas que, agora, denotava o seu oposto, pelo menos do ponto de vista do padrão de atuação do Estado (Costa, 2002).

Conforme já exposto, o FND destinava-se ao "depósito das ações ou quotas emitidas pelas empresas de propriedade, direta ou indireta, da união e cujas alienações [viessem] a ser aprovadas pela Presidência da República" (BNDES, ibidem). A partir desse momento, o Banco conduziria as privatizações de empresas da União, e não mais as do seu próprio portfólio, como ocorrera nos anos anteriores. Assim, as privatizações perderam o caráter de "devolução" para o setor privado das empresas estatizadas, conforme ocorrera no governo Sarney, e abraçava o projeto neoliberal, no qual a retirada do Estado de setores produtivos, de interesse do setor privado, era um dos objetivos. A experiência da Inglaterra, que privatizara setores importantes durante o governo Thatcher, deve ter também servido de aprendizagem para técnicos do Banco.

De acordo com Velasco Jr. (2010) e Costa (2002), a MP nº 155, que instituiu o PND, foi elaborada com o auxílio de parte do quadro funcional do BNDES. A intenção do presidente Collor de dar novo status às privatizações estava definida desde o final de 1989, quando as MPs citadas começaram a ser gestadas com a colaboração do economista Eduardo Modiano,[19] que seria escolhido presidente do BNDES no novo governo. Inicialmente, a estrutura organizacional do Banco incorporaria o projeto das privatizações de forma matricial, isto é, como responsabilidade de várias diretorias e superintendências, em geral aquelas que envolviam os estudos setoriais específicos para cada privatização. Ao presidente do BNDES, Eduardo Modiano, coube a presidência da Comissão Diretora do FND, composta ao todo por dez membros.

A MP nº 155, depois de convertida em lei, estabeleceu a contratação, por meio de licitação pública, de duas empresas de consultoria, uma para fixar o preço mí-

[19] "Quando o Collor foi eleito, o Modiano ficou ajustando a medida provisória (MP), geradora da lei do PND, de Brasília, de novembro até março, até o Collor assumir, com a ajuda do BNDES. A MP do PND foi construída nesse contato, de novembro a março" (Licinio Velasco Jr. Depoimento a Gloria Maria Moraes da Costa e Hildete Pereira de Melo).

nimo a partir da avaliação econômico-financeira da empresa, e outra que acumularia essa função com a de avaliar os pontos críticos do processo de privatização (UFMG, 1991). Ficou também estabelecido que as vendas seriam realizadas por meio de leilões, e não seria mais exigida a qualificação dos possíveis compradores. Essa última cláusula permitiria que, à diferença das privatizações anteriores, os eventuais compradores poderiam prescindir de possuir *expertise* no setor – os chamados "investidores estratégicos". A exigência, se por um lado assegurava que a empresa privatizada seria vendida para outras empresas do mesmo ramo, por outro lado acabava por limitar o número de participantes do processo de venda, e por isso foi modificada a partir de 1990. De agora em diante, bastaria ao investidor demonstrar capacidade de dispor dos recursos necessários, a despeito de seu setor de origem (Velasco Jr., 2010).

Nessa nova fase, as privatizações passaram a atingir empresas de grande porte, como a Usiminas, a Copesul e a Companhia Vale do Rio Doce, criando resistências em setores organizados da sociedade, sobretudo no meio sindical. Agora, a natureza do processo seria estritamente estatal, ao contrário das privatizações dos anos 1980, nas quais as empresas privatizadas eram originariamente privadas (Sistema BNDES, 1992).

Em relação aos certificados de privatização (CPS), emitidos pelo Tesouro Nacional (TN) – a moeda básica para utilização na venda das empresas –, esses títulos seriam inegociáveis, exceto em casos autorizados pelo emissor. Os CPS, cuja aquisição era compulsória aos bancos, sociedades seguradoras e de capitalização e fundos de pensão, seriam uma forma de o governo antecipar as receitas com as privatizações, e possuíam uma característica peculiar: seriam corrigidos pela correção monetária até o primeiro leilão e, a partir dessa data, a correção seria gradualmente inferior à correção monetária. Dessa forma, as privatizações se tornariam mais ágeis.[20]

[20] As condições de aquisição dos CPS foram definidas pela resolução CMN nº 1.721, de 27 de junho de 1990. Escriturados no Bacen, os CPS ficavam disponíveis através do Sistema de Informações do Banco Central (Sisbacen), não possuindo prazo de resgate, mas respeitado o limite de dez anos, a partir de 16 de março de 1990, quando o Tesouro Nacional, obrigatoriamente, deveria fazer o resgate entre o valor dos CPS emitidos e o valor total de aquisição de ações das empresas públicas passíveis de serem adquiridas por esses certificados. Uma das características dos CPS é a perda de seu valor de face, gradativamente, mês a mês, se não fossem utilizados, em função da redução no percentual da correção monetária devida, 1% a cada mês posterior ao primeiro leilão de privatização desde a sua data de emissão. A atualização monetária foi estabelecida, posteriormente, de acordo com a seguinte regra: "a) até 31/1/91: de acordo com a variação do Bônus do Tesouro Nacional Fiscal – BTNF; b) de 1/2/91 a 1/5/93: com base na taxa referencial diária – TRD; c) a partir de 2/5/93:

As principais formas de aquisição de CPs, segundo Silva (1997),[21] além da já citada, foram as negociações via pregões nas bolsas de valores, em que, mediante autorização do Bacen, há transferência dos CPs, desde que condicionada sua utilização no PND. Além disso, através de conversão em CP, créditos certos e exigíveis contra a União e os órgãos ou entidades da Administração Pública Federal – cujos detentores sejam os mesmos citados quando da aquisição compulsória – podem ser utilizados, ao par, para aquisição de ações das empresas privatizadas.

Segundo Passanezi Filho (1992), as pressões das instituições financeiras forçaram o governo a flexibilizar muitas das condições iniciais dos CPs, de modo que, em 1990, as receitas obtidas com suas vendas foram de apenas 480 milhões de dólares, equivalente a 6% da meta originalmente prevista. Após essa flexibilização, o PND passou a aceitar, como parte do pagamento, as dívidas vencidas das empresas estatais de responsabilidade direta ou indireta do Tesouro Nacional, em uma espécie de "encontro de contas de dívidas" (Velasco Jr, 2014: 124). Esses créditos contra o governo somente se converteriam em moedas de privatização após a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) certificá-las e renegociá-las, em um processo de securitização (Velasco Jr., 2010). Esse tipo de operação, segundo Velasco Jr. (2016) e Perrone (2016), seria vantajosa para o BNDES, que assim teria trocado créditos não executáveis por créditos executáveis, já que na prática nenhuma empresa pública poderia executar seu próprio controlador, ou seja, o Tesouro Nacional.

Por outro lado, a operação seria vantajosa também para o investidor que adquiria os títulos com deságio, que podia utilizar o valor de face para adquirir as empresas privatizadas. Ademais, como o uso das moedas de privatização não gerava caixa para o TN, no seu sentido estrito, a sabedoria popular cunhou o termo "moedas podres" para se referir às moedas de privatização.[22] Embora esse último formato seja defendido por Velasco Jr. (2014), Perrone (2014) e Landau (2014), Passanezi Filho (1992: 68-9) considera que a baixa aceitação dos certificados de privatização e a adoção desse modelo mais flexível desfiguraram a proposta original, bem mais ambiciosa. Como o capítulo referente ao plano de estabilização

mensalmente, na correspondente data-base, com a utilização da taxa referencial – TR relativa à data-base do mês anterior, obedecido o disposto na Portaria STN nº 367, de 26 de julho de 1993". Verificar em Oliveira (1995: 33).

[21] Verificar o uso de CPs para abatimento da dívida pública em Silva (1997).

[22] Nas entrevistas, tanto Elena Landau como Licinio Velasco Jr. rechaçam o caráter pejorativo do termo, sob a alegação de que as operações permitiram ao BNDES sanear o seu balanço.

já dava sinais de esgotamento, os integrantes da equipe econômica do governo Collor entenderam que "o PND representava o último elemento de sustentação da política de estabilização do governo Collor e de que seu sucesso deveria ser assegurado a qualquer preço" (Passanezi Filho, 1992: 68).

A ideia de fortalecimento do mercado de capitais avançou com o governo Collor, e os defensores do PND acenavam com a possibilidade de democratização do capital das empresas privatizadas, haja vista que incluía a possibilidade de os empregados de cada empresa privatizada adquirirem, com financiamento, até 10% das ações em oferta a preço fixo. Segundo Velasco Jr. (2010), isso teria funcionado como forma de reduzir a resistência aos processos de privatização por parte dos trabalhadores. É bom lembrar que, em todas as empresas privatizadas, houve "saneamento" financeiro, em busca de maior eficiência, sendo comum programas de incentivo à demissão voluntária, em função de necessidade de redução do quadro de pessoal.

Foi ainda durante o governo Collor que o capital estrangeiro ganhou maior participação no processo de privatização brasileiro, o que já vinha ocorrendo em outros países da América do Sul (Costa, 2006). Dispondo de maior flexibilidade no PND do que tinha no governo Sarney, o capital estrangeiro passou a poder adquirir até 40% das ações ordinárias e até 100% das preferenciais (capital não votante), das empresas privatizadas. Decorridos três anos, essas restrições perderiam a validade, podendo o capital estrangeiro assumir o controle das companhias (Pinheiro e Oliveira Filho, 1991).

No PND foram incluídas 32 empresas, destacando-se os setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes. O processo foi iniciado com a alienação de ações da Usiminas e da Usimec, ambas consideradas empresas rentáveis e eficientes, demonstrando a clara intenção do governo de ganhar credibilidade, pois desejava atestar a seriedade do processo de retirada do Estado de setores relevantes da economia, fossem lucrativos ou não. Ao longo do governo Collor, dezesseis processos de privatização foram concluídos, totalizando 3,9 bilhões de dólares (Velasco Jr., 2010: 342).

O caso da privatização da Usiminas foi considerado, sem dúvida, paradigmático, pois, além de ser a primeira a ser privatizada segundo o novo modelo, registrara, em 1989, um lucro líquido equivalente a 239 milhões de dólares. A Usiminas não escapara ilesa da crise dos anos 1980, tendo registrado prejuízo em alguns anos, em decorrência dos passivos acumulados em moeda estrangeira que impactaram seu balanço após as desvalorizações cambiais. Além disso, sofrera

em função da política governamental que mantivera defasados os preços das empresas por ele controladas, como parte integrante da política anti-inflacionária. Diante desse quadro, UFMG (1991: 1801) afirma que "a empresa teve o 'mérito' de 'sobreviver' aos altos e baixos da década 'perdida'". Entretanto, no ano de 1990, quando foi incluída no PND, os resultados da empresa foram particularmente ruins devido à conjuntura do Plano Collor, absolutamente desfavorável ao conjunto das empresas estatais pertencentes à holding Siderbras, mas, ainda assim, a Usiminas apresentava resultados superiores aos de suas congêneres. Esse fato contribuía para o entendimento de que a privatização da Usiminas não se enquadrava mais no "pragmatismo" alegado para justificar as privatizações dos anos 1980, mas era consoante com uma nova ideologia (UFMG, 1991).

O leilão da Usiminas ocorreu em outubro de 1991, e o controle acionário foi compartilhado entre instituições financeiras (27,5%), fundos de pensão (26,1%), a Companhia Vale do Rio Doce (15%), entre outros. Nesse leilão, o valor de venda das ações ordinárias atingiu 1,1 bilhão de dólares, o que, adicionado ao leilão das ações preferenciais e das ofertas aos funcionários e ao público, alcançou 1.491 milhões de dólares. Desse valor, apenas 51,2 milhões de dólares – 3,4% do total – foram em moeda, sendo o restante liquidado com debêntures do sistema Siderbras (36%), 324 milhões de dólares em certificados de privatização (22%), 247,9 milhões de dólares em Obrigações do FND (16%), 225,4 milhões de dólares em dívidas securitizadas (15%), entre outros títulos, como os das dívidas agrária e externa (BNDES, 1992: 45).

O longo período decorrido entre a decisão de priorizar o PND, no início do governo Collor (março de 1990), e a primeira privatização efetivamente realizada (outubro de 1991), ou seja, cerca de um ano e meio, reflete alguns limites encontrados. Entre eles, a configuração do formato das privatizações, incluindo a definição das moedas aceitas no PND, até a batalha judicial que foi travada, com a mobilização de um corpo jurídico que foi se especializando na derrubada de ações judiciais impetradas por setores contrários às privatizações.

Passados tantos anos, a escolha do setor siderúrgico brasileiro para encabeçar as privatizações ainda é alvo de controvérsias, até mesmo pela condição de setor considerado estratégico no período em que o ISI foi padrão de industrialização, e não por acaso o BNDES era muitas vezes chamado "banco do aço". Segundo Velasco Jr. (2000: 326), "à exceção da Usiminas, todas as empresas siderúrgicas estatais careciam de investimentos significativos – e urgentes – quer de modernização, quer de expansão". Já segundo Passanezi Filho (1992), "o perfil tecnológi-

co satisfatório do setor [o situava] como dos mais modernos em termos mundiais". Esse autor se referia ao setor como um todo e não apenas à Usiminas. Para ele, a escolha do setor siderúrgico envolve uma série de fatores, como a própria facilidade normativa, ao contrário dos setores de telecomunicações e petrolífero, cujas privatizações envolviam a quebra do monopólio estatal, ou mesmo o setor elétrico, que envolviam o arcabouço regulatório. No setor siderúrgico, a ausência de instância regulatória, somada à trajetória benigna dos preços do aço no mercado internacional, naquela conjuntura, e à conclusão do saneamento financeiro das empresas do setor, tornava o setor atrativo e configurava um bom ponto de partida.

Na esteira da privatização da Usiminas, o ano de 1991 assistiu ainda à privatização da Celma, da Mafersa e da Cosinor. Mesmo o turbulento ano de 1992, a despeito da crise política que resultou no impedimento do presidente Collor, não refreou o processo de retirada do Estado de segmentos produtivos, posto em andamento com o PND. Nesse ano, em que pese a mobilização nacional clamando pelo impeachment de Collor, ainda assim, mais dezoito empresas foram privatizadas, incluindo outros casos emblemáticos como a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), a Companhia Nacional de Álcalis (CNA) e a Companhia de Aços Especiais Itabira (Acesita).

A despeito de as privatizações terem sido suspensas no início do governo Itamar Franco para reavaliação, durante sua gestão o país avançou na revisão de conceitos essenciais, que fortaleceram o PND. Companhias como a Ultrafértil e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), nesse momento, tiveram sua privatização suspensa, ainda mais que, devido à sua importância na história econômica e política brasileira, eram símbolos de uma época que o governo dizia ter terminado. Entretanto, e é bom que não se perca de vista, o novo governo parecia dividido com relação ao PND, assim como o próprio presidente Itamar Franco, cuja tradição nacionalista o fazia entender que determinados setores eram estratégicos e deveriam permanecer sob monopólio da União.

Enquanto o ministro das Minas e Energia, Paulino Cícero, defendia as revisões no Programa, o titular da Fazenda, Gustavo Krause, Paulo Roberto Haddad, que ocupava a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República,[23] e Antônio Barros de Castro, eminente figura da área acadêmica e

[23] Anteriormente, Paulo Roberto Haddad Sobrinho ocupara a pasta da Fazenda, mais precisamente entre dezembro de 1992 e março de 1993.

presidente do BNDES, defendiam a continuidade do Programa, com a manutenção do cronograma previsto. "Este último cumpria, inclusive, o papel de argumentar junto a parlamentares da Frente Nacionalista no sentido de mostrar-lhes a conveniência de se privatizar logo a CSN" (Graciolli, 1999: 173). Entretanto, apesar das inúmeras explicações possíveis, a principal razão para a interrupção do PND parece ter sido a enorme disparidade dos preços estimados pelas consultorias contratadas para estabelecimento do preço mínimo de leilão da Ultrafértil e da CSN, pois a lei nº 8.031 previa que diferenças de preços superiores a 20% levariam à contratação de uma terceira consultoria.[24] A única modificação substancial introduzida durante o governo Itamar foi a exigência de uma maior participação de moeda corrente nos leilões (Velasco Jr., 2014).

Sem dúvida, a mudança na forma de pagamento da alienação dos ativos, com a exigência de que parte dos pagamentos fosse efetivada em moeda corrente,[25] era uma mudança considerável, mas a ela se somava o fato de o Congresso decidir, caso a caso, quando não houvesse consenso sobre a decisão de transferir uma empresa estatal para o setor privado. Em 25 de outubro de 1993, nova medida provisória foi editada (MP nº 362), impondo modificações relevantes na lei nº 8.031, entre as quais a obrigatoriedade de que os recursos em moeda corrente fossem utilizados na amortização da dívida pública mobiliária federal, bem como o aumento da participação do capital estrangeiro e a admissão, como meio de pagamento, de "moedas sociais", tais como recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), e outros empréstimos compulsórios. Essas decisões geraram novas polêmicas e dissensos, e pressupõe-se que favoreceram o processo de privatizações, muito embora os estudos e as avaliações para a privatização de empresas do setor de energia elétrica estivessem prontos, como os da Escelsa e os da Light.[26]

Outro ponto polêmico, que gerava dissenso no governo e mobilizava a sociedade, era a questão do preço mínimo, apurado segundo avaliação de consultorias especializadas contratadas, quase sempre estrangeiras. As decisões das

[24] Para o caso da Ultrafértil, o valor mais alto estimado pela consultoria Price Waterhouse era 2,3 vezes superior ao preço estimado pela consultoria Atlantic Capital (440 milhões de dólares e 188 milhões de dólares, respectivamente), enquanto para a CSN a diferença foi superior a 20% (Graciolli, 1999).

[25] Verificar no decreto nº 724, de 19 de janeiro de 1993, que introduziu a exigência de pagamento em moeda corrente, bem como abriu a possibilidade de o presidente da República avocar a si e decidir quaisquer matérias no âmbito da PND e a vedação da participação dos fundos de pensão.

[26] Sobre o uso de moedas sociais no processo de privatizações, verificar em Araújo (1995).

condições definidas para as empresas irem a leilão eram tomadas pela Comissão Diretora, e muitas vezes deram ensejo a verdadeiras batalhas judiciais, como foi o caso da privatização da CSN. As privatizações foram cada vez mais revelando, do ponto de vista ideológico, uma clara adesão ao padrão neoliberal, apontando para a diminuição do tamanho do Estado e para a absorção do modelo de regulamentação dos Estados Unidos, que serviu de padrão para a criação das agências reguladoras nos segmentos de infraestrutura voltados para a prestação de serviços públicos (Costa, 2000). Do ponto de vista financeiro, assumiu a característica de um encontro de contas entre a União e o setor privado, favorecendo um amplo programa de conversão de dívidas, no qual títulos e créditos do setor privado junto ao governo brasileiro poderiam ser utilizados no pagamento das empresas a ser privatizadas.[27]

Num clima de disputa política, em 1993 foi aberta uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para investigar as privatizações, mas seu relatório foi favorável à continuidade dos trabalhos,[28] o que de fato aconteceu. Assim, o PND prosseguiu, a despeito de na área econômica existir instabilidade, constatada pela alternância de seis ministros da Fazenda durante o governo Itamar Franco. Essa instabilidade também se refletiu na maior rotatividade entre os que ocuparam a presidência do BNDES: Antônio Barros de Castro permaneceu cerca de cinco meses, de outubro de 1992 a março de 1993; seguido por Luiz Carlos Delben Leite, que permaneceu no cargo até agosto de 1993; e Pérsio Arida, que ficou na presidência entre setembro de 1993 e janeiro de 1995. Foi na gestão de Arida no BNDES que foi criada uma diretoria específica para as privatizações, para a qual foi escolhida a economista Elena Landau.

Também no PND prevalecia "uma estrutura matricial" dos ministérios, pois, apesar da Comissão Diretora, o ministro que ocupava a pasta relativa ao setor ao qual se vinculava a empresa tinha poder decisório. Até então, as privatizações envolviam técnicos do Banco alocados nas diretorias e superintendências de estudos setoriais de cada ramo integrado pela empresa privatizada, prevalecendo uma estrutura matricial de organização. À medida que as privatizações se in-

[27] Segundo Silva (1997:15) é uma simplificação afirmar que o programa de privatização impactaria a redução da dívida pública por meio do resgate das moedas de privatização. Muitas vezes empresas estatais detinham a propriedade acionária de outras empresas estatais, de modo que os recursos obtidos com a venda dessas empresas não são diretamente da União.

[28] O senador Amir Lando apresentou relatório contrário, mas foi aprovado um relatório substitutivo do deputado Rubem Medina, favorável (Velasco Jr., 2010).

tensificavam e o PND ganhava vulto, a estrutura matricial tornou-se inadequada à própria organização do BNDES, o que justificava a criação de uma diretoria específica.[29] Obviamente, a criação de uma diretoria específica significava que as privatizações passariam a desfrutar de um status mais elevado no Banco.

O quadro 3.1 apresenta as privatizações realizadas durante os governos Collor e Itamar Franco, entre os anos 1990 e 1994.

Quadro 3.1
Empresas privatizadas, 1990-1994

Empresa	Setor	Valor realizado (US$ milhões)
Usiminas S/A	Siderurgia, especializada em aços laminados (MG)	1112,4
Celma S/A	Material aeronáutico, especializada em material para turbinas e motores de avião (RJ)	90,7
Mafersa S/A	Material de transporte, particularmente ferroviário (SP)	48,4
Cosinor (Cia. Siderúrgica do Nordeste)	Siderurgia especializada em laminação de vergalhões de aço para construção civil. Suas fábricas foram vendidas e os empregados dispensados pelos adquirentes: Grupo Gerdau e Troncojacuí Administração e Participações Ltda (PE)	13,7
Serv. de Navegação da Bacia do Prata (SNBP)	Navegação fluvial (MS)	12,0
Indag	Fertilizantes (SP)	6,8
Aços Finos Piratini S/A	Siderurgia – produção de metais forjados, revendedores e usuários de arame (RS)	107,9
Petroflex Indústria e Comércio S/A	Petroquímica – produtora de elastômero SBR, para pneus (RJ)	234,1
Copesul	Petroquímica (RS)	797,1
CNA – Cia. Nacional de Álcalis	Indústria química de base, produtora de barrilha e sal (RJ)	81,4

[29] Conforme Fernando Perrone em depoimento a Gloria Maria Moraes da Costa e Victor Leonardo de Araujo, em fevereiro de 2014.

Empresa	Setor	Valor realizado (US$ milhões)
Cia. Siderúrgica de Tubarão S/A - CST	Siderurgia – placas de aço (ES)	347,4
Nitriflex S/A	Petroquímica (RJ)	26,2
Fosfértil S/A	Fertilizantes à base de fosfato (SP)	182,0
Polisul Petroquímica S/A	Petroquímica – injeção aditivada, sopro e extrusão, filmes, tubos e rotomoldagem (RS)	56,8
PPH - Companhia Industrial de Polipropileno	Petroquímica, especializada em polipropileno (RS)	59,4
Goiasfértil S/A	Fertilizantes (GO)	13,0
Acesita	Siderurgia (MG)	465,4
CBE	Petroquímica – derivados químicos (BA)	10,9
Poliolefinas S/A	Petroquímica (RS)	87,1
CSN S/A	Siderurgia (RJ)	1271,7
Ultrafértil	Fertilizantes – nitrogenados (PR)	210,5
Cosipa S/A	Siderurgia (SP)	359,8
Açominas S/A	Siderurgia (MG)	598,5
Oxileno S/A	Petroquímica – RS	53,9

FONTE: Sistema BNDES (vários anos). Elaboração própria.

Em 1993, as privatizações mais marcantes foram as da CSN, quando foi deflagrada uma verdadeira batalha jurídica, da Ultrafértil e da Cosipa. Em 1994, a privatização da Embraer, empresa de um segmento estratégico e que marcara a industrialização brasileira, internalizando tecnologia complexa que só países avançados conseguiram desenvolver, deixou marcas. No governo seguinte, as privatizações prosseguiriam, avançando por segmentos de infraestrutura e apontando para a saída do Estado de setores até então considerados estratégicos.

Vale dizer que, a partir dos anos 1990, passou a prevalecer no processo de privatização o "modelo Usiminas", ou seja, a escolha da Usiminas, uma empresa lucrativa e atualizada tecnologicamente, se tornou um *leading case* (Velasco Jr., 1999: 198), dando maior visibilidade e credibilidade ao PND.

> O modelo de venda adotado para a Usiminas, e que posteriormente se reproduziu para a quase totalidade das desestatizações dos governos Collor e Itamar Franco, não definia previamente o formato que deveria ter o controle da companhia ao final da venda. O sistema de venda por meio de leilões públicos, já consagrado à época de Sarney, permaneceu como o método básico de venda. O bloco de ações era ofertado sem que fossem estabelecidas quantidades mínimas a serem adquiridas ou uma pré-qualificação técnica dos candidatos. Qualquer investidor podia dar seus lances, de acordo com seus interesses – a única condição realmente fundamental, além da comprovação de estar quite com o sistema tributário nacional, era ter bloqueado previamente seus meios de pagamento na bolsa de valores onde o leilão fosse realizado. (Velasco Jr., 1999: 198-9).

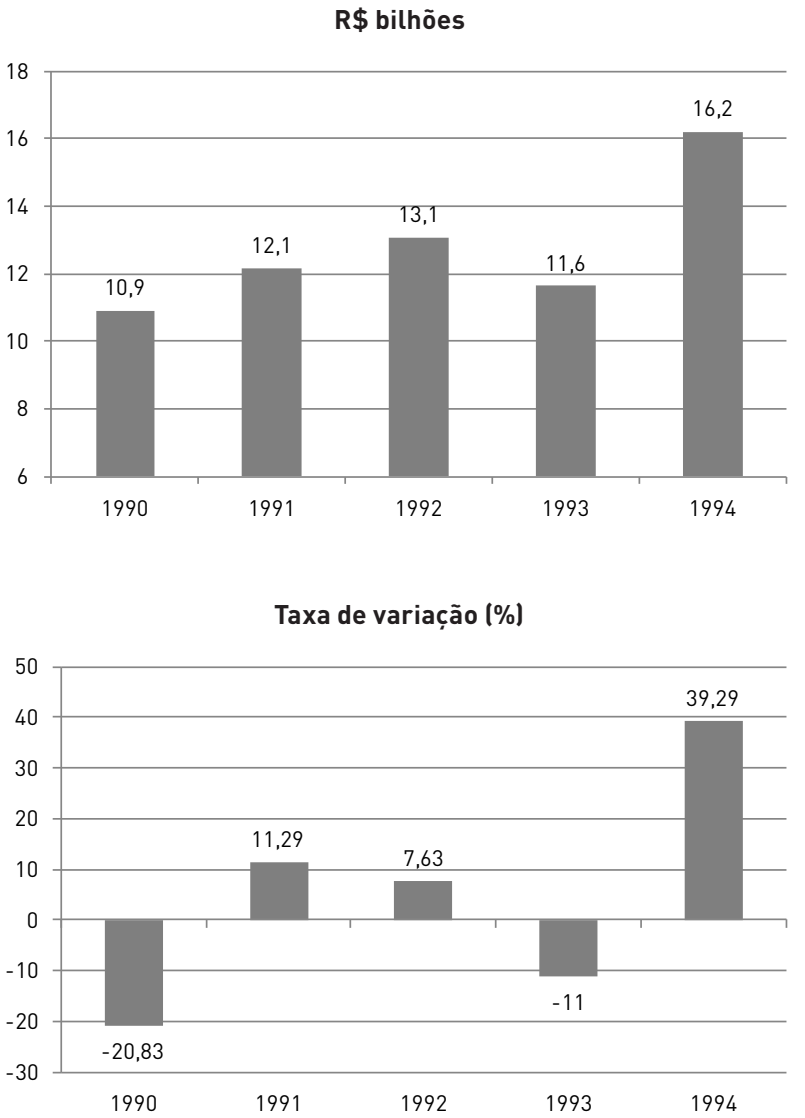
Sem dúvida, a privatização da Usiminas inauguraria um novo padrão no processo de privatização brasileiro. Além de o formato do leilão comportar a pulverização das ações e dispensar a figura do sócio estratégico (com *expertise* no setor), o dispositivo que permitia aos funcionários aquisição de até 10% do capital votante foi utilizado como parte da argumentação da democratização do capital via mercado acionário – sem sombra de dúvida, um elemento importante para a construção da narrativa favorável ao programa de privatizações.

3.3. A ATUAÇÃO DO BANCO

No primeiro ano do governo Collor, os desembolsos totais do BNDES seguiram a tendência de queda observada desde o final da década anterior, alcançando montante ligeiramente inferior a 11 bilhões de reais em valores atuais, conforme se observa no gráfico 3.1. Esse resultado reflete não somente a conjuntura particularmente difícil do ano de 1990, mas toda uma década na qual as consultas ao Banco se retraíram em razão da crise que perpassou toda a década de 1980. Como indicador de demanda por crédito – e que, de certa forma, antecede os desembolsos, desde que atendidas as fases de enquadramento e aprovação –, as consultas decresceram 15% em termos reais no ano de 1989, e outros 16% no ano de 1990.[30] Nos anos iniciais da década de 1990, os desembolsos se estabilizaram em torno de 10 a 13 bilhões de reais, conforme o gráfico 3.1, patamar historicamente baixo, vindo a recuperar-se somente após 1994.

[30] Conforme as informações de BNDES (1990 e 1991).

Gráfico 3.1
Sistema BNDES: desembolsos anuais
(R$ bilhões de dezembro de 2013 e taxa de variação %)



FONTE: Sistema BNDES (vários anos). Elaboração própria.

Do ponto de vista da oferta, a crise econômica continuou a impor limitações a uma maior expansão das suas fontes de recursos, notadamente pró-cíclicas, conforme discutido no capítulo anterior. A estabilidade dos desembolsos no início da década em tela tornou-se viável a partir da regulamentação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), pela lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e pela lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, que assegurou o repasse de pelo menos 40% da arrecadação do FAT ao BNDES. Esse novo formato, constitucionalmente conquistado, buscava resolver o antigo problema de estabilidade das fontes de recursos do Banco, que, conforme visto em capítulo anterior, passou a década de 1980 na dependência dos recursos repassados pelo Tesouro Nacional.

O novo formato permitiu ao Banco contar com o FAT como principal fonte de *funding*, remunerando o Fundo segundo taxa definida em lei.[31] Já em 1990, os recursos do FAT significaram um fluxo de recursos de ordem de 4,3 bilhões de reais ao Banco, equivalente a 22% do total.[32] A tabela 3.2 permite visualizar a importância dessa fonte perante as demais. Em média, o FAT respondeu por 23% dos recursos do Banco durante o período 1990-94, contra 9% do biênio 1987-89, conforme se observa no gráfico 3.2.

Entretanto, na composição do fluxo de recursos do BNDES, o papel preponderante coube ao retorno das operações, sendo um dos indicadores a atestar que, do ponto de vista financeiro, o saneamento desempenhado nos anos anteriores assegurou um ativo composto por operações mais saudáveis.[33] A criação da área de crédito, em 1989, contribuiu para uma mudança na conduta do Banco, que passou a priorizar a rentabilidade na concessão de novos financiamentos, "desa-

[31] No momento da publicação da lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, os recursos seriam remunerados segundo o Índice de Preços ao Consumidor (IPC); a partir de 1991, com a medida provisória nº 294, convertida na lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, os recursos passariam a ser remunerados pela taxa referencial; finalmente, com a lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996, seriam remunerados segundo a taxa de juros de longo prazo.

[32] A vinculação do FAT ao BNDES significaria a possibilidade de o Banco voltar a contar com uma fonte estável de recursos, e dessa vez a solução seria mais duradoura. Obviamente, a economia brasileira ingressaria em um regime de baixo crescimento, cenário no qual a demanda por recursos para financiar a formação bruta de capital cresce de forma mais vagarosa e torna-se mais fácil compatibilizá-la com a oferta. A partir do final da primeira década do século XXI, taxas moderadas de crescimento do produto intensificariam a demanda por recursos, de modo que a compatibilização entre oferta e demanda por recursos do BNDES novamente dependeria de recursos do Tesouro. Ver, a esse respeito, Amitrano (2010), e Araujo e Moraes (2012).

[33] Em 1991, o BNDES registrou prejuízo líquido. Esse assunto será abordado mais adiante. O importante é assimilar que os indicadores expostos, lidos em seu conjunto, permitem perceber a mudança na conduta do Banco.

parecendo seu papel estratégico de gestor de políticas seletivas de crédito vinculadas a planos de desenvolvimento" (Curralero, 1998: 93).[34]

Tabela 3.2 –Sistema BNDES: fluxos de recursos, 1979-1994 (R$ bilhões e %)

	1979-80	1981-83	1984-86	1987-89	1990-94
Geração interna	47,17	49,07	61,37	59,91	52,75
Retorno	35,57	38,77	38,19	37,90	45,54
Outros	11,59	10,30	23,19	18,05	7,21
Dotações e empréstimos no país	35,75	39,20	17,63	13,06	40,55
Reserva monetária	4,16			-	-
PIS/Pasep/FAT	28,25	22,07	10,93	9,09	24,64
Finsocial			4,96	1,20	
Recursos não operacionais			0,41	2,74	13,88
Outros	3,34	6,45	1,33	0,03	2,03
Vinculados	2,50	3,60	15,62	24,12	4,44
FMM			11,21	16,45	4,16
Outros	2,50	3,60	4,40	7,68	0,85
Recursos externos	14,59	8,13	5,38	1,95	2,26
Outros	21,59	20,35	34,28	29,70	23,12
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: Prochnik (1995). Elaboração própria.

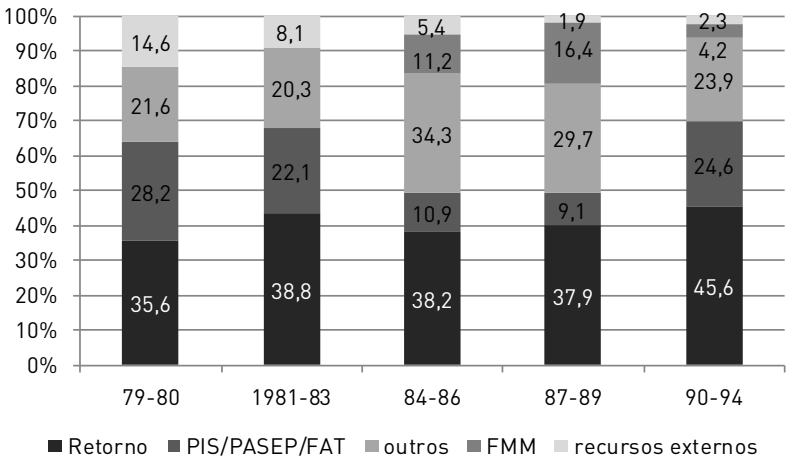
De fato, entre 1979 e 1989, o retorno das operações significava algo entre 36% e 38% dos fluxos de recursos do Banco, tendo se elevado para 46% durante o período 1990-4. Os recursos externos reduziram a participação, sensivelmente, refletindo as dificuldades ainda prementes no tocante ao difícil acesso do Brasil aos mercados financeiros internacionais.

As modificações ocorridas na composição dos fluxos de recursos não são suficientes para que se perceba o processo de enfraquecimento sofrido pelo Banco nos anos finais da década de 1980 e início dos anos 1990. De acordo com Curralero (1998), o período compreendido entre 1990 e 1993 registrou inédita queda

[34] Até porque o modelo de desenvolvimento inaugurado pelo governo Collor prescinde da clássica estratégia de desenvolvimento por meio da ação estatal ativa.

do fluxo de recursos da instituição e pode ser entendido como um enfraquecimento momentâneo.

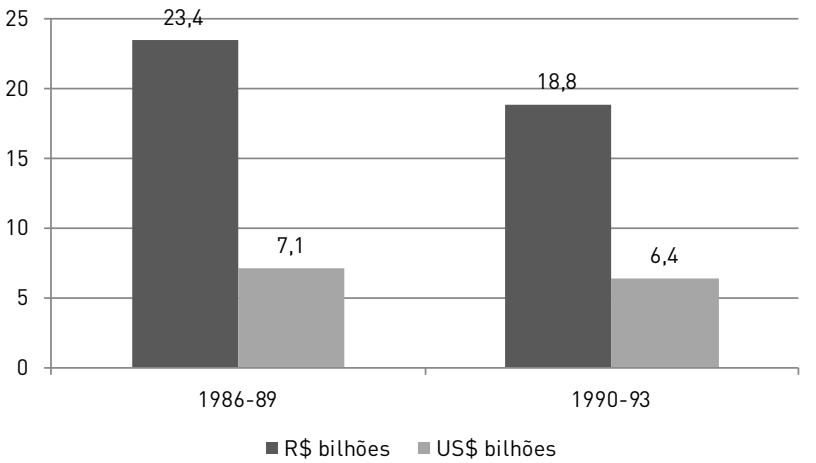
Gráfico 3.2
Sistema BNDES: Composição dos fluxos de recursos (em %)



FONTE: Prochnik (1995). Elaboração própria.

Quando medida em dólar, a média dos fluxos de recursos entre 1986 e 1989 foi de 7,1 bilhões, contra 6,4 bilhões entre 1990 e 1993. Quando medida em moeda doméstica, a preços de 2013, a queda foi de 23,4 bilhões de reais para 18,8 bilhões de reais. Evidentemente, o cálculo em moeda doméstica envolve distorções da forte aceleração inflacionária do período e também da insuficiência dos deflatores em captar corretamente a desvalorização da moeda, enquanto a conversão em dólares envolve as distorções da política cambial. Por isso, o gráfico 3.3 compara as médias dos períodos sob moeda corrente e em dólar. Em qualquer das duas medidas, observa-se a queda brutal dos fluxos de recursos do Banco, sendo incontestável a hipótese do seu enfraquecimento.

Gráfico 3.3
Sistema BNDES: Fluxo de recursos (em R$ bilhões eUS$ bilhões)



FONTE: Curralero (1998: 96) para os dados em dólar, e Sistema BNDES (vários anos). Elaboração própria, para os dados em reais.

A partir das informações da tabela 3.3 é possível perceber o gradual aumento da participação dos recursos do FAT na estrutura do passivo do Sistema BNDES, e a redução do PIS-Pasep. Parece evidente que, não fosse a destinação do FAT ao BNDES, o processo de enfraquecimento do Banco por meio do enxugamento de suas fontes de recursos teria sido ainda mais drástico.

Tabela 3.3
Sistema BNDES: Composição do passivo (em %)

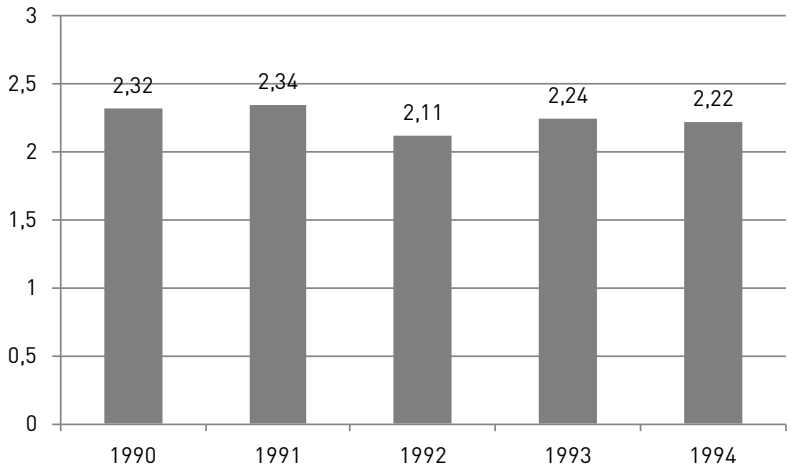
	1990	1991	1992	1993	1994
Depósitos	0,38	0,47	0,27	0,19	0,30
FAT	10,24	16,48	20,24	27,93	22,05
PIS-Pasep	42,77	38,34	33,37	31,18	22,64
Outros exigíveis	16,46	14,81	14,00	9,86	23,95
PL	30,15	29,90	32,12	30,83	31,06
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: Sistema BNDES (vários anos). Elaboração própria.

Possivelmente, a combinação entre demanda fraca por recursos, decorrente da conjuntura econômica difícil, e limitações à expansão das fontes de recursos explica um conjunto de indicadores que atestam o caráter modesto e conservador da atuação do BNDES nos anos em tela, dos quais a estagnação dos desembolsos em patamares historicamente baixos é apenas parte da história.

O gráfico 3.4 mostra que, no início da década de 1990, o Banco deu prosseguimento ao processo de desalavancagem em curso desde 1987, quando a soma do circulante com o exigível superava o patrimônio líquido (PL) em cinco vezes (conforme visto no gráfico 2.4 do capítulo anterior), vindo a estabilizar-se para algo em torno de 2,2 vezes, conforme se observa no gráfico 3.4.

Gráfico 3.4
Sistema BNDES: Grau de alavancagem (circulante + exigível)/PL



FONTE: BNDES (vários anos). Elaboração própria.

A composição dos ativos também aponta para a direção de uma atuação mais modesta: a participação das operações de crédito nos ativos totais estabilizou-se abaixo de 60% (tabela 3.4), patamar inferior à média da difícil década de 1980.[35] Como contrapartida, a conta referente a investimentos aumentou a participação, revertendo a tendência à redução observada no final da década de 1980 decorrente das privatizações.

[35] Tabelas 1.12 do capítulo 1 e 2.8 do capítulo 2.

Tabela 3.4
Sistema BNDES: Composição dos ativos (em %)

	1990	1991	1992	1993	1994
I. Circulante e realizável a longo prazo*	85,6	73,4	69,6	72,1	71,5
I.1 Disponibilidades	1,5	0,05	0,1	0,1	0,0
I.2 Créditos por empréstimos e financiamentos, líquido da provisão de realização duvidosa	75,3	63,9	57,4	59,0	57,6
I.3 Aplicações Financeiras - TVM[2]	na	4,3	6,8	3,5	5,6
I.4 Outros ativos realizáveis	8,7	5,2	5,4	9,5	8,3
II. Permanente	14,4	26,6	30,4	27,9	28,5
II.1 Investimentos	14,2	26,0	29,9	27,6	28,2
II.2 Imobilizado	0,2	0,5	0,4	0,4	0,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* O item "Créditos perante o Tesouro Nacional" está incorporado no item I.4 - "Outros Ativos Realizáveis".

FONTE: Sistema BNDES (vários anos). Elaboração própria.

A despeito dessa postura mais conservadora, os resultados do Banco e de suas subsidiárias ainda registraram fortes oscilações, com prejuízos em alguns anos, conforme mostram os dados da tabela 3.5.[36]

Tabela 3.5
BNDES e subsidiárias: Lucro ou prejuízo líquido
(R$ milhões de dezembro de 2013)

	BNDES	BNDESPar	Finame
1990	235	-3.116	139
1991	-758	-227	96
1992	546	1.434	-771
1993	313	-1.955	449
1994	2.072	1.063	154

FONTE: BNDES (vários anos). Elaboração própria.

[36] Curiosamente, os prejuízos registrados pelo Banco e por suas subsidiárias neste início de década não foram justificados nos relatórios anuais, diferentemente do que ocorria na década anterior.

A despeito das dificuldades que impunham uma atuação modesta, o Banco incorporou o financiamento do comércio exterior entre seus objetivos. Em novembro de 1990 foi apresentado ao BNDES o primeiro pedido de financiamento à exportação, pela Prensas Schuler SA, que originou a criação de uma linha de crédito especial denominada de Finamex. O termo Finamex, de acordo com Catermol (2005),[37] deriva da Finame, subsidiária do BNDES voltada para o financiamento à comercialização de bens de capital, o setor exportador que o Banco inicialmente apoiaria. Isso se justificava pelo fim do Fundo de Financiamento à Exportação (Finex),[38] cujo foco recaía, principalmente, nas operações de financiamento pré-embarque das vendas externas de bens de capital e de bens de consumo duráveis.[39]

A crise da dívida externa exigia a melhoria dos resultados da balança comercial brasileira, pois as exportações brasileiras não passavam 30 bilhões de dólares anuais. Para incentivar as exportações, foram criados o Programa de Financiamento às Exportações (Proex), gerido pelo Banco do Brasil, regulamentado para apoiar o setor de bens de capital, absorvendo as linhas de crédito ativas do Finex e reintroduzindo o sistema de equalização de taxa de juros que existira naquele fundo.[40] No primeiro ano de desembolsos das linhas de exportação no BNDES, quando existia apenas a Linha Pré-Embarque, as operações chegaram a 32,8 milhões de dólares, sendo atendidos oito exportadores.

---

[37] No mercado de financiamento à exportação, delimitam-se dois tipos de crédito: a) o financiamento à produção (pré-embarque); e b) voltado à comercialização (pós-embarque). Ambos podem ser relevantes, dependendo do setor, mas para o fomento às exportações é importante a oferta das duas linhas. O autor recomenda a consulta a Torres, Carvalho e Torres Filho (1994), que apresentam estudo sobre a situação das vendas externas brasileiras de bens de capital que serviu de base para o lançamento das linhas de apoio à exportação do BNDES. Posteriormente, Fiani (1996) atualiza o trabalho para os primeiros anos de operação dessas linhas.

[38] O Finex foi criado em junho de 1966, com o objetivo de, conforme Veiga e Iglesias (2003), financiar a vendas externas de bens de capital e de bens de consumo duráveis. As linhas com maiores participações eram as de financiamento pós-embarque, a equalização das taxas e o financiamento direto ao exportador com recursos do Finex. O Finex era um fundo constituído com recursos da União, em grande parte, de acordo com o artigo 61 da lei nº 5.025/66, e seus recursos eram administrados pelo Banco Central do Brasil. Posteriormente, com o decreto nº 94.444, de 12 de junho de 1987, os recursos do Finex passaram para a tutela do Banco do Brasil.

[39] O Finex foi se modificando e, em novembro de 1997, criou-se um sistema de financiamento para capital de giro, destinado a empresas exportadoras de produtos manufaturados, bem como, no mesmo ano, foi dada isenção do ICM, no caso de produtos manufaturados.

[40] O sistema de equalização de taxa de juros utiliza recursos do Tesouro Nacional e visa reduzir as disparidades entre as taxas cobradas no exterior e as disponíveis no mercado nacional, permitindo aos exportadores brasileiros condições similares às encontradas por seus competidores internacionais (Catermol, 2005: 06).

O esforço para a melhoria da balança comercial foi grande e o BNDES, no ano seguinte, criou a linha Pós-Embarque, cujo foco eram as operações de financiamento de bens de capital para países da América Latina, que representaram 100% dos destinos em 1992 e também em 1993; posteriormente, ocorreram também operações para os Estados Unidos. Segundo Catermol (2005), em setembro de 1993, foi criada a opção na Linha Pós-Embarque de operações cursadas no Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR).[41] Com esse instrumento, o BNDES deixava de exigir o aval de um agente financeiro brasileiro com limite para operar com o Banco, e o risco era assumido pelo Banco Central do Brasil. Segundo o autor, nessas operações a taxa de desconto foi reduzida em troca da equalização e da eliminação do direito de regresso sobre o exportador.

Ainda em 1993, o Banco sentiu o retorno das modificações realizadas na Linha Pós-Embarque, que foram responsáveis pelo salto de desembolsos no ano seguinte, verificado não somente nessa linha, pois também o Pré-Embarque cresceu, haja vista a realização de operações conjuntas. Até hoje, grande parte do valor desembolsado anualmente nas linhas de exportação do BNDES se destina às operações de apoio ao segmento de bens de capital, em que pese o fato de o Banco financiar uma gama de produtos, destacando-se o apoio aos segmentos de aeronaves, máquinas industriais e agrícolas, ônibus e caminhões.

Do ponto de vista setorial, os anos iniciais da década de 1990 significariam a sistemática perda relativa da indústria nos desembolsos do Banco. Esse movimento não foi exatamente algo novo, uma vez que já ocorrera na década anterior, mas foi revertido ao término da década, quando a participação da indústria nos desembolsos superou 63%.[42] Contudo, nesse início da década de 1990 a perda de participação da indústria nos desembolsos parece assumir um caráter inexorável. É bem verdade que, em 1990, o BNDES passou a divulgar seus desembolsos setoriais segundo uma nova desagregação, permitindo compatibilizá-la com os dados das contas nacionais, mas impossibilitando a comparação imediata com os dados referentes à década anterior. Estes dados, mais aperfeiçoados, confirmam a cres-

[41] O CCR é um mecanismo de compensação e garantia a partir do cancelamento contábil de débitos e créditos registrados pelos bancos centrais dos países participantes. O convênio foi firmado em 1982, substituindo o Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos dos países da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), de 1965, dele participando os bancos centrais dos países que compõem a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e da República Dominicana. Para maiores detalhes, ver Banco Central do Brasil (2005) e Catermol (2005: 06).

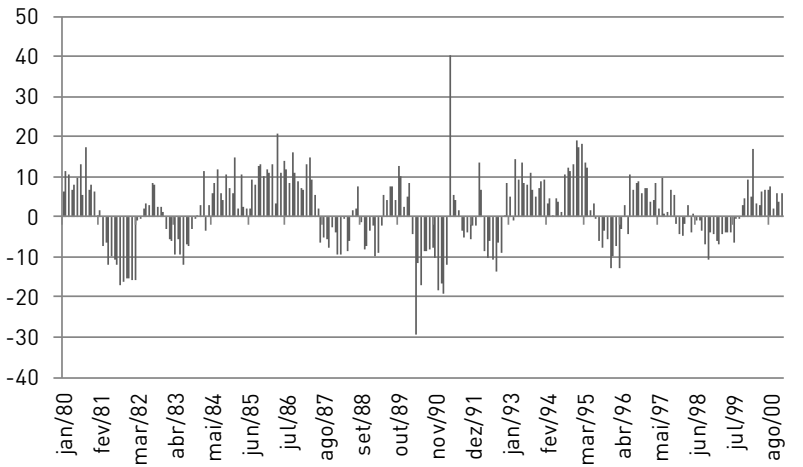
[42] Ver tabela 2.3 do capítulo 2.

cente participação da agricultura nos desembolsos do Banco em detrimento do setor industrial (tabela 3.6).

Mas o que explicaria a recomposição setorial dos desembolsos do Banco? A primeira razão está associada ao próprio ambiente de crise econômica que se refletiu na desaceleração da produção industrial e do investimento. A despeito da retomada da produção industrial a partir de 1993, pode-se afirmar que esse ciclo foi relativamente curto – de duração inferior ao ciclo de expansão industrial coincidente com o Plano Cruzado (gráfico 3.5) –, o que não justificaria a ampliação dos investimentos de forma robusta. Por sua vez, os investimentos em infraestrutura também permaneciam estagnados. Pelo lado da demanda, a própria conjuntura de crise sinalizava que dificilmente o limite da capacidade seria atingido e, em contrapartida, pelo lado da oferta, o "reordenamento" das funções estatais previstas pelo Plano Brasil Novo pareciam delegar ao setor privado os investimentos em infraestrutura, carecendo, contudo, de um marco regulatório para fazê-lo.

O programa de privatizações em curso não combinava com expansão dos investimentos públicos, ainda que em setores prioritários. Assim, como o BNDES direcionaria seus desembolsos em um contexto no qual a demanda por recursos parecia estagnada?

Gráfico 3.5
Brasil: Produção física industrial, taxa de crescimento acumulada em 12 meses (em %)



FONTE: IBGE, Estatísticas Históricas do Século XX. Elaboração própria.

Uma das saídas foi o agronegócio. Um elemento adicional marcaria o aumento da participação desse setor nos desembolsos do BNDES: a crise do financiamento rural, caracterizada pela redução substancial dos novos financiamentos ao setor. Enquanto na década de 1970 o crédito rural se expandiu à média de 14% ao ano, na década de 1980 se retraiu em 12% ao ano.[43] Essa crise teve origem essencialmente pelo lado da oferta dos recursos, pois a conjuntura econômica e as modificações institucionais ocorridas na segunda metade da década de 1980 impuseram dificuldades à expansão dessa modalidade de financiamento.[44] Estava assim aberto um enorme espaço para a atuação do BNDES que, gradativamente, incorporou o agronegócio em sua carteira.

Tabela 3.6
Sistema BNDES: Composição setorial dos desembolsos (%)

	1990	1991	1992	1993	1994
Extração de minerais	1,42	0,88	1,68	1,58	0,95
Agricultura	3,53	7,23	14,65	17,95	19,74
Indústria de transformação	73,76	66,28	49,57	48,74	41,03
Transf. prod. min. não metálicos	1,85	1,21	1,72	3,23	1,94
Metalúrgica	10,86	6,09	6,05	7,11	4,93
Mecânica	2,62	2,48	3,01	3,90	4,24
Mat. elétr. de comunicação	2,43	1,36	1,72	1,98	1,66
Material de transporte	4,70	4,03	3,10	2,56	3,59
Madeira	1,14	0,54	0,48	0,88	1,55
Mobiliário	0,41	0,27	0,18	0,19	0,26
Papel e papelão	24,05	20,26	11,98	9,60	3,56
Borracha	0,24	0,45	0,17	0,25	0,26
Couros e peles, artigos para viagem	0,19	0,16	0,13	0,14	0,12

[43] Dados calculados com base em Leite (2001: 133).

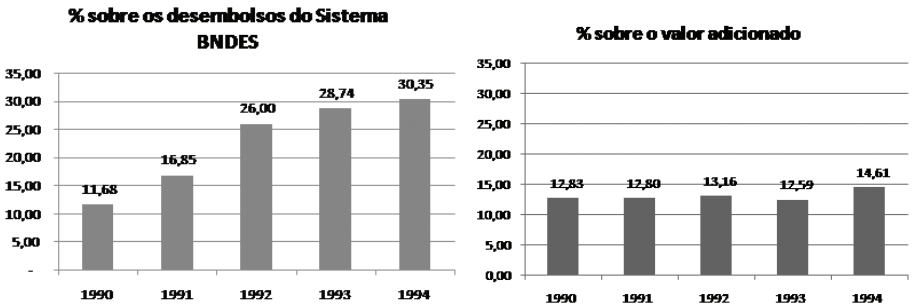
[44] O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), criado em 1965, estabelecia que parte das exigibilidades dos depósitos à vista deveria ser destinada ao crédito rural. A aceleração inflacionária a partir do final dos anos 1970 levou ao processo de substituição monetária, caracterizado pela redução dos depósitos à vista, o que reduziu a oferta de recursos. O Banco do Brasil assumiu parte desse mercado, lastreando suas operações na conta-movimento – uma conta mantida em aberto junto ao Banco Central –, que expandiam a base monetária. A extinção da conta-movimento em 1986 suprimiu essa possibilidade de expansão do crédito rural. A poupança rural foi criada pouco tempo depois, mas a transição institucional, associada à crescente inadimplência do setor, dada a crise econômica, provocou forte retração da oferta de recursos. Para a crise de financiamento do setor, consultar Leite (2001). Sobre a conta-movimento, consultar o capítulo 1 de Costa (2012).

	1990	1991	1992	1993	1994
Química	10,92	13,95	5,12	3,00	2,37
Produtos farmacêuticos e veterinários	0,27	0,12	0,22	0,27	0,12
Perfumaria, sabões e velas	0,08	0,03	0,05	0,07	0,08
Produtos de matérias plásticas	2,58	2,18	1,69	2,05	2,64
Têxtil	3,37	3,00	2,95	3,15	2,74
Vestimentos, calçados e artefatos de tecidos	0,70	0,81	0,43	0,43	0,60
Produtos alimentares	5,55	6,09	5,82	5,51	6,73
Bebidas	1,17	1,23	3,57	3,41	2,92
Fumo	0,01	1,42	0,27	0,28	0,00
Editorial e gráfica	0,33	0,37	0,57	0,46	0,44
Diversas	0,29	0,24	0,33	0,29	0,27
Serviços	20,94	25,46	34,03	31,72	38,28
Atividades de apoio (util.) e serv. car. ind.	0,08	0,94	0,16	0,08	0,05
Atividades administrativas	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02
Construção	0,99	2,07	5,01	3,50	1,98
Serviços industriais de utilidade pública	3,68	3,60	6,91	7,55	6,24
Comércio varejista	0,44	0,88	0,79	0,78	1,44
Comércio atacadista	0,10	0,12	0,19	0,38	0,56
Instituições de crédito, seguro e capitalização	0,00	0,01	0,01	0,37	0,05
Comércio, incorporação e administração de imóveis, títulos e valores mobiliários	0,03	0,01	0,02	0,01	0,01
Transportes	12,50	16,34	18,51	16,16	18,07
Comunicações	0,72	0,00	0,26	0,26	6,75
Alojamento e alimentação	0,63	0,42	1,06	1,17	1,42
Serviços de reparação, manutenção e confecção	0,02	0,07	0,06	0,08	0,16
Higiene pessoal, saunas, termas e fisioterapia	0,00	-	-	0,00	0,00
Diversões, radiodifusão e televisão	0,08	0,08	0,05	0,01	0,07
Diversos	1,19	0,64	0,54	0,77	0,95
Serviços profissionais	0,16	0,25	0,35	0,59	0,38
Administração pública direta e autárquica	0,12	0,03	0,09	-	0,13
Entidades de desenvolvimento	0,20	0,01	-	-	-
Outros	0,35	0,15	0,07	0,01	-
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: Sistema BNDES (vários anos). Elaboração própria.

Embora o conceito de agronegócio seja amplo, englobando as atividades de produção, beneficiamento, transformação e comercialização, e seja difícil de mensurá-la a partir do corte convencional das atividades econômicas, utilizaremos a metodologia sugerida por Faveret Filho, Lima e Paula (2000), que somam à extrativa e à agropecuária as indústrias de alimentos, bebidas e fumo. Reagrupando esses dados a partir da tabela 3.6, obtemos os dados expostos no gráfico 3.6, segundo o qual o agronegócio expandiu sua participação nos desembolsos do BNDES em dezoito pontos percentuais nos anos em tela. A participação desses mesmos setores no produto, contudo, oscilou entre 12% a 14%, sem tendência à expansão.[45]

Gráfico 3.6
Participação do agronegócio nos desembolsos do sistema BNDES e no valor adicionado (em %)



FONTE: Desembolsos: BNDES (vários anos); valor adicionado: IBGE, Estatísticas Históricas do Século XX. Elaboração própria.

NOTA: Valor adicionado a preços básicos.

É evidente que, em se tratando de um banco de desenvolvimento, especializado portanto em operações de longo prazo – como o BNDES –, não se deve esperar que a composição dos desembolsos entre os setores e ramos de atividades seja semelhante à composição do produto. Em primeiro lugar, porque os requisitos do setor serviços por recursos financeiros são essencialmente de curto e médio prazo, já que são setores de menor intensidade de capital que a indústria, o que explica sua menor participação nos desembolsos do BNDES.

[45] Conforme informações do IBGE, Estatísticas Econômicas do Século XX, Novo Sistema de Contas Nacionais.

Em segundo lugar, se a estratégia de desenvolvimento consiste na criação ou expansão de determinados ramos de atividades, é natural esperar que esses ramos recebam desembolsos em proporção superior à sua participação no produto. Via de regra, a expansão do setor industrial constituiu o principal objetivo das estratégias de desenvolvimento até o fim da década de 1970, o que explica a maior dotação de recursos financeiros destinada a este setor por parte do BNDES.

O setor industrial, por sua vez, viu praticamente desaparecerem os desembolsos para as indústrias de papel e papelão, química e metalúrgica, que, em 1990, detinham, respectivamente, 24%, 11% e 11% dos desembolsos totais em 1990, e passaram a concentrar apenas 3%, 2% e 5% em 1994, conforme se observa na tabela 3.6.

A recomposição dos desembolsos do BNDES com maior participação da agroindústria marcou uma transição para a instituição, cuja primazia sempre foi exercida pela infraestrutura e pela indústria, em projetos vinculados à estratégia de desenvolvimento. Segundo depoimento de Paulo Faveret,[46] uma nova reestruturação interna ocorrida em 1994 criou um departamento dedicado à agroindústria,[47] e os principais ramos apoiados foram a soja, o algodão e os frigoríficos, operacionalizados principalmente por meio de uma linha específica do Finame destinada ao setor, o Finame Agrícola. De fato, entre as subsidiárias do Banco, o Finame foi o que mais destinou recursos para a agricultura, conforme a tabela 3.7.

Essa maior especialização no crédito rural causou estranheza em parte do quadro funcional do BNDES, ainda que não materializada em oposição mais sistemática dos funcionários, mas sim na forma de comentários anedóticos direcionados aos técnicos alocados nas diretorias associadas ao setor. Possivelmente em razão do papel histórico desempenhado pelo Banco em setores vinculados ao projeto industrializante, o agronegócio era um setor considerado de menor status (Faveret, 2014), situação que mudou com a mesma rapidez com que o setor foi conquistando importância crescente na vida econômica brasileira, tanto em sua participação na estrutura produtiva como na pauta exportadora, tornando-se um setor dinâmico e inovador.

[46] Paulo Faveret. Depoimento a Victor Leonardo de Araujo e Hildete Pereira de Melo em fevereiro de 2014.

[47] O próprio entrevistado afirma, em seu depoimento, que em 1994 já trabalhava nesse setor quando percebeu existir no agronegócio um grande dinamismo.

Tabela 3.7

BNDES e subsidiárias: Composição dos desembolsos para os macros setores de atividades (em %)

		Extrativa	Agricultura	Indústria de transformação	Serviços	Outros	Total
1990	BNDES, operações diretas	1,5	2,8	69,0	26,5	0,2	100
	BNDES, operações indiretas	1,0	8,3	76,9	12,0	1,8	100
	Finame	1,6	3,0	74,8	20,5	0,0	100
	BNDESPar	0,3	0,0	98,1	1,6	0,0	100
1991	BNDES, operações diretas	0,8	2,1	68,4	28,5	0,2	100
	BNDES, operações indiretas	0,2	7,3	75,0	17,0	0,5	100
	Finame	1,1	15,4	53,9	29,5	0,0	100
	BNDESPar	1,5	0,0	98,5	0,0	0,0	100
1992	BNDES, operações diretas	2,6	1,2	51,3	44,5	0,2	100
	BNDES, operações indiretas	1,6	21,4	62,3	14,7	0,0	100
	Finame	0,8	23,7	41,5	33,9	0,0	100
	BNDESPar	3,1	0,1	74,0	22,8	0,0	100
1993	BNDES, operações diretas	2,8	1,3	55,4	40,4	0,0	100
	BNDES, operações indiretas	2,0	9,6	71,3	17,2	0,0	100
	Finame	0,6	34,9	36,5	27,9	0,0	100
	BNDESPar	0,0	0,0	60,7	39,3	0,0	100
1994	BNDES, operações diretas	1,8	3,5	51,6	43,0	0,0	100
	BNDES, operações indiretas	1,1	10,9	68,3	19,7	0,0	100
	Finame	0,8	30,2	37,4	31,7	0,0	100
	BNDESPar	0,0	0,0	5,8	94,2	0,0	100

FONTE: Sistema BNDES (vários anos). Elaboração própria.

Em relação ao direcionamento de recursos ao agronegócio, como era de se esperar, houve aumento da participação da região Centro-Oeste nos desembolsos do Banco, que atingiu 17% do total em 1994. As regiões Norte e Nordeste foram as que mais registraram perdas relativas, uma vez que a nova estratégia preservou, em grande medida, a participação da região Sudeste e expandiu a participação da região Sul, conforme a tabela 3.8.

Sem dúvida, até os dias atuais, o fato de o BNDES financiar o agronegócio, um setor dinâmico e responsável por modificar o cenário do interior brasileiro, é um ponto polêmico em relação às atribuições de um banco de desenvolvimento. É comum esquecer que a mecanização e a escala de produção são características desse ramo de atividade, sendo, pois, plausível que o Banco disponibilize recursos para o financiamento de máquinas e equipamentos, mesmo com a resistência de determinados segmentos da sociedade, sempre críticos à presença do Banco e favoráveis à maior presença do segmento privado, e até do quadro de empregados do BNDES, como se depreendeu do acima exposto. Curiosamente, o envolvimento do Banco com as privatizações, que também marcaria uma virada na trajetória da instituição, não teve tanta oposição oriunda do seu quadro funcional, ou pelo menos não são relatados episódios dessa natureza.[48]

Ainda que essas demissões tenham sido "aleatórias" e sem vinculação ideológica,[49] tudo indica que o clima interno não propiciava que parte do quadro funcional, mesmo quando avesso à privatização de determinados setores ou empresas, se posicionasse de forma clara e formalmente contrária à nova estratégia de desenvolvimento, exceto em manifestações individuais. Possivelmente, tal como ocorreu em outras estatais, os que se posicionavam contra as privatizações daquele setor muitas vezes acabaram afastados do processo decisório e de cargos comissionados.

Por outro lado, o envolvimento de empregados do BNDES, assim como de outras estatais brasileiras, com práticas de gestão e técnicas oriundas do planejamento empresarial, cuja disseminação por instituições norte-americanas é muito comum, tal como a de planejamento estratégico, originalmente sistematizada pela Harvard Business School, influenciou os caminhos que o Banco seguiria. Na ocasião em que o projeto de Integração Competitiva foi implantado, sob a

[48] Nem na literatura econômica varrida pelos pesquisadores, nem por parte dos entrevistados há relatos episódios de oposição do quadro funcional ao novo projeto de desenvolvimento em curso.
[49] Darc Costa, entrevista a Gloria Maria Moraes da Costa, Hildete Pereira de Melo e Victor Leonardo de Araujo em fevereiro de 2014.

Tabela 3.8

Sistema BNDES: Distribuição regional dos desembolsos (em %)

	1990	1991	1992	1993	1994
Norte	9,0	6,3	3,2	3,7	2,6
Rondônia	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2
Acre	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amazonas	2,0	2,7	1,4	1,0	0,3
Roraima	0,0	-	0,0	-	0,0
Pará	6,1	3,5	1,4	2,3	1,6
Amapá	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0
Tocantins	0,5	0,1	0,3	0,4	0,4
Nordeste	22,3	25,2	16,8	12,7	12,3
Maranhão	0,6	0,5	0,3	0,3	0,8
Piauí	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
Ceará	0,8	0,4	1,3	1,5	1,4
Rio Grande do Norte	0,1	0,2	0,3	0,1	2,2
Paraíba	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Pernambuco	1,5	2,9	3,7	3,4	1,5
Alagoas	0,2	0,7	0,8	1,2	2,3
Sergipe	0,2	0,3	0,2	0,6	0,9
Bahia	18,6	20,0	9,9	5,3	2,9
Sudeste	42,7	44,1	44,2	45,6	43,8
Minas Gerais	5,4	3,6	6,4	8,8	8,5
Espírito Santo	6,1	3,7	1,3	4,5	1,7
Rio de Janeiro	11,8	14,8	13,5	9,6	7,7
São Paulo	19,4	22,1	23,0	22,7	25,9
Sul	21,8	20,5	22,2	21,4	24,3
Paraná	11,6	7,9	8,2	9,3	10,2
Santa Catarina	5,1	6,0	6,3	5,3	6,1
Rio Grande do Sul	5,1	6,6	7,7	6,7	7,9
Centro-Oeste	4,2	3,9	13,5	16,6	17,0
Mato Grosso do Sul	1,6	1,4	3,1	4,5	3,7
Mato Grosso	0,2	1,0	3,1	4,4	5,0
Goiás	1,5	1,2	3,4	3,2	3,0
Distrito Federal	0,8	0,4	3,9	4,5	5,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Sistema BNDES (vários anos). Elaboração própria.

liderança de empregados do Banco – como Júlio Mourão, por exemplo –, o diagnóstico de esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações por certo se difundiu entre o corpo funcional. Se essa hipótese é aceitável, deduz-se que as práticas de planejamento setoriais, também estratégicas e de longo prazo, nos moldes difundidos pela Cepal, tenham perdido sustentação. Nada mais plausível de que o corpo técnico do Banco tenha, sem resistência, assimilado a ideia de que os novos tempos requeriam novas políticas, práticas e condutas.

Em relação a essas mudanças e ao envolvimento dos funcionários do Banco no PND, o depoimento de Licinio Velasco Jr. (2016) nos permite perceber a transformação existente.

> [...] essa equipe não se movia por ideologia, e a mesma pessoa que tinha participado da construção estatal do setor petroquímico, agora, estava ali vendendo o setor petroquímico, sem qualquer constrangimento. Tecnicamente, achava-se o seguinte: "São épocas diferentes, e isso é importante". Claro que sempre existirão pessoas se movendo ideologicamente, mas, na média, o Banco é uma instituição pouquíssimo ideológica. (Velasco Jr., 2016: 388)[50]

Em outras palavras, pode-se deduzir que o quadro funcional do Banco se adaptou bem à reviravolta do projeto de desenvolvimento implementado pelo governo Collor, incorporando seu envolvimento com as privatizações, que teriam prosseguimento nos governos seguintes, incluindo setores estratégicos, como o de energia e de telecomunicações. O corpo funcional do Banco talvez tenha criado novo dinamismo interno ao desenvolver novas *expertises*, ao tomar contato com a cúpula decisória da política econômica brasileira e com as consultorias estrangeiras que para cá vieram a fim de realizar os estudos necessários para as empresas irem à leilão. Seja como for, o BNDES respondeu também ao conservadorismo da sociedade brasileira, que entendeu, a partir dos anos 1990, que a modernização das forças produtivas, dos padrões de consumo e comportamento, era algo a ser alcançado no curto prazo, apartado dos objetivos de superação do subdesenvolvimento, que marcara tão profundamente o diagnóstico da Cepal.

[50] Depoimento a Victor Leonardo de Araujo e Gloria Maria Moraes da Costa em fevereiro de 2014.

4. O BNDES sob o governo Fernando Henrique Cardoso

4.1. PANORAMA DO PERÍODO

A disputa eleitoral, em 1994, envolvia, além da Presidência da República, a escolha de governadores, senadores e deputados federais e estaduais, em todo o Brasil, e nessa conjuntura o lançamento do Plano Real foi um divisor de águas. Concorreram à Presidência da República oito candidatos, sendo eleito o ex-ministro da Fazenda do governo Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, cabeça da chapa formada pelo PSDB, PFL e PTB, denominada União, Trabalho e Progresso, com 54,28% dos votos válidos.[1] Identificado pela população como o responsável pelo sucesso do Plano Real, com a inflação sob controle, Cardoso derrotou, ainda no primeiro turno, o candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, cabeça da chapa denominada Frente Brasil Popular de Cidadania,[2] que, até o

[1] Nas eleições de 1994, realizadas em 3 de outubro, Fernando Henrique Cardoso obteve 34.350.217 votos válidos, contra o candidato Lula da Silva, que ficou em segundo lugar com 17.112.255 votos. Leonel Brizola (PDT) e Orestes Quércia (PMDB), nomes expressivos da política brasileira, ficaram atrás do candidato Eneias Carneiro, do Prona. No processo eleitoral, três candidatos ficaram fora do pleito, caso contrário seriam onze candidatos concorrendo à Presidência da República. A soma de votos nulos, em branco e de abstenções em 1994 atingiu cerca de 32%. Verificar em: http://www.guiadoeleitor.com.br/resultados/QdResultBR.htm. Acesso em 18/10/2014.

[2] Lula da Silva, do PT, foi o cabeça da chapa formada pelos seguintes partidos: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido

lançamento do Real detinha a preferência do eleitor nas pesquisas de intenção de voto. Lula da Silva obteve 27,04% dos votos válidos, num processo eleitoral cujo vencedor, num gesto simbólico com a mão, fazia referência à necessidade de o Estado cumprir suas funções básicas centrado em emprego, saúde, educação, agricultura e segurança, saindo da atividade produtiva.[3]

O governo Cardoso assumiu sob a popularidade do programa de estabilização monetária, que, depois de duas décadas, conseguiu assegurar taxas de inflação abaixo de um dígito. No momento da posse de Cardoso na Presidência da República, em 1º de janeiro de 1995, o Plano Real estava em seu sexto mês, sendo um dos desafios do novo governo mostrar que a estabilidade monetária conquistada com o Real não seria apenas circunstancialmente bem-sucedida. Participaram de seu governo economistas de peso do PSDB, como Pedro Sampaio Malan, que assumiu a pasta da Fazenda, após ocupar a Presidência do Banco Central, avançando no processo de renegociação da dívida externa; José Serra, que assumiu o Ministério do Planejamento e Orçamento; além de Pérsio Arida, Gustavo Franco, Edmar Bacha, José Roberto e Luiz Carlos Mendonça de Barros, entre outros.

Além da estabilidade monetária alcançada com o Real, os processos de abertura comercial e financeira, a despeito do caráter estrutural e do significado em termos de adesão ao Consenso de Washington, teriam um papel importante a cumprir no programa de estabilização: combinados com uma política monetária fortemente restritiva, permitiriam à economia brasileira atrair capitais externos de curto prazo e valorizar a taxa de câmbio. Os produtores de bens comercializáveis seriam forçados a fazer seus preços convergir para os níveis dos bens importados, cuja tendência era baixista em razão da apreciação cambial. Os preços dos bens não comercializáveis, por sua vez, convergiriam

Popular Socialista (PPS), Partido da Mobilização Nacional (PMN) e Partido Verde (PV).

[3] No campo do direito, o Estado é a pessoa jurídica territorial soberana formada pela sociedade, considerada um ente político difundido por vontade da humanidade, sendo constituído de três elementos originários e indissociáveis: Povo, Território e Governo soberano, tendo em vista a regulamentação, unificação e preservação da sua entidade e de seus peculiares interesses públicos. Vulnerável aos problemas sociais que percorrem a sociedade, o Estado procura criar mecanismos que regulamentam determinados problemas sociais, definindo suas funções de maneira organizada e em busca do bem-estar do povo. Ao longo dos anos, os governantes e aqueles que controlam funcionalmente o Estado imprimiram inúmeras modificações para melhor governarem, gerando conflitos de interesses e disputas pelo poder. Com base em Montesquieu, adotou-se no Brasil a independência e separação de poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Sobre a campanha de Cardoso verificar em: https://www.youtube.com/watch?v=R4k-u8GbmUk. Acesso em: 07/11/2015.

de forma mais lenta para patamares mais baixos, o que não comprometeria a estratégia de estabilização de preços.

No momento da posse de Fernando Henrique Cardoso, o maior risco para o êxito do Real era a crise do México, ocorrida ainda o final de 1994.[4] O México ficara sem reservas diante de grande fuga de capitais, provocando o que ficou conhecido como "efeito tequila". Uma crise interna resultou em forte crise de confiança, acarretando desestabilização da moeda mexicana e o assolamento do balanço de pagamentos por forte fuga de capitais de curto prazo. A crise mexicana deixou expostas as fragilidades das economias que se submeteram às recomendações do Consenso de Washington, mas o Brasil seguiria com o projeto de estabilização edificado no Plano Real.

Após a crise do México, o cenário internacional aparentemente se acalmara, mas o governo Fernando Henrique Cardoso começou sob tensão, apesar de o nível confortável de reservas internacionais brasileiras permitir a adoção de um regime de bandas cambiais muito estreitas, operacionalizado à semelhança de um câmbio fixo, como o banco central mexicano fizera. A âncora cambial permitiria à economia brasileira conviver com taxas de inflação historicamente baixas, conforme a tabela 4.1.

---

[4] No México, estabeleceu-se um sistema de valorização progressiva da moeda, procurando ajustar o câmbio às taxas de juros e de inflação, criando-se uma faixa restrita na qual o peso mexicano ficava atrelado ao dólar e sofria pequenas flutuações diárias. O fato de a inflação mexicana se situar em patamar superior à taxa de inflação norte-americana acabou provocando uma valorização gradual, mas cumulativa e significativa, do peso. A supervalorização do peso mexicano estimulou as importações, aumentando o déficit em conta corrente e arrasando o parque industrial mexicano, à exceção das indústrias de bebidas e de cimento. Diante do desequilíbrio externo, o banco central mexicano se viu forçado a comprar enorme quantidade de dólares, o que por sua vez exigiu a abertura do mercado financeiro. Para tornar seu mercado mais atrativo ao investidor estrangeiro, o peso foi mantido artificialmente forte e, supervalorizado, favorecia ainda mais o aumento das importações, o que aumentava o déficit comercial, exigindo entradas cada vez maiores de capitais estrangeiros de curto prazo. Para alimentar esse círculo vicioso, o banco central do México lançou novos papéis indexados ao dólar, aumentando as taxas de juros e impondo forte recessão econômica na tentativa de manter a estabilidade do peso. A vulnerabilidade da economia mexicana agravou-se com o fato de, em 1994, o Federal Reserve (Fed) ter quase dobrado a taxa de juros dos Estados Unidos, implicando maior atratividade dos títulos norte-americanos, o que fez o México deixar de ser atrativo para os investidores do mercado de capitais. Com as reservas deterioradas, em dezembro de 1994, o governo ampliou a banda cambial em quase 15%, causando nova fuga de capitais e uma corrida ao peso, com a paridade sendo abandonada e a moeda passando a variar livremente em relação ao dólar, o que conduziu o peso à metade de seu valor nominal e a economia mexicana a uma profunda depressão. O governo Clinton, em negociações junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), intermediou um empréstimo de 50 bilhões de dólares ao México, sendo 18 bilhões de dólares provenientes do FMI. Verificar em: T. Kessler, "A quebra do peso mexicano: Causas, consequências e recuperação", *Revista de Economia Política*, v. 21, nº 3, (83), jul.-set. 2001.

Tabela 4.1
Brasil: Indicadores macroeconômicos diversos (1994-2002)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PIB (%)	5,3	4,4	2,1	3,4	0,0	0,3	4,3	1,3	2,7
Inflação (IPCA) (%)	916,4	22,4	9,6	5,2	1,6	8,9	5,9	7,7	12,5
Balança comercial (US$ bilhões)	10,9	–3,4	–5,6	–6,7	–6,6	–1,2	–0,7	2,6	13,1
Transações correntes (US$ bilhões)	–1,8	–18,3	–23,5	–30,5	–33,4	–25,3	–24,2	–23,2	–7,3
Saldo do balanço de pagamentos (US$ bilhões)	7,2	12,9	8,6	–7,9	–7,9	–7,8	–2,2	3,3	0,3
Reservas internacionais (US$ bilhões)	38,8	51,8	60,1	52,2	44,5	36,3	33,0	35,8	37,8
Dívida externa (US$ bilhões)	148,3	159,3	179,9	199,9	241,6	241,4	236,2	226,1	227,7
Resultado primário do setor público consolidado (% do PIB)	5,2	0,3	–0,1	–0,9	0,0	2,9	3,2	3,3	3,5
NFSP* nominal (% do PIB)	nd	6,7	5,4	5,6	7,0	5,3	3,4	3,3	4,2
Dívida líquida do setor público (% do PIB)	30,0	28,0	30,7	31,8	38,9	44,5	45,6	48,4	50,6
Taxa de juros Over/Selic, média anual (%)	67,4**	53,1	27,4	24,8	28,9	25,6	17,4	17,3	19,2

* NFSP = necessidade de financiamento do setor público. Valores positivos significam déficit.

** De julho a dezembro.

FONTE: Ipeadata (dados de PIB, inflação e setor externo) e Giambiagi (2008) (dados sobre finanças públicas).

Por outro lado, a renegociação da dívida externa, consubstanciada a partir do Plano Brady, [5] contribuiria para o retorno definitivo do Brasil aos mercados financeiros internacionais. Segundo Batista Jr. et al (1995), em relação aos proces-

[5] Em 1989, o secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady, absorveu algumas das sugestões amealhadas ao longo do difícil processo de renegociação da dívida externa dos países da América Latina, inclusive do Brasil. Esse novo padrão de negociação da dívida, aplicado ao México, à Argentina, à Venezuela, entre outros países, serviria também de direção para o processo de renegociação da dívida externa brasileira, consolidada em 1994. Verificar em: P. N. Batista Jr., e A. S. Rangel (1995), "O Brasil no Plano Brady. Avaliação de alguns aspectos do acordo de 1994". *Indicadores Econômicos. FEE*, Porto Alegre, v. 22, n. 4, pp. 40-8.

sos anteriores, o Plano Brady foi um avanço, já que parte dos credores externos passaram a aceitar algum tipo de redução do valor presente da dívida nos acordos de reestruturação. Em outras palavras, no processo de renegociação da dívida foi possível obter um tipo de desconto, fosse sob a forma de redução do principal ou mesmo com redução da taxa de juros, além de prazos maiores para pagamentos. Nesse processo, também se abdicou da utilização de taxas de juros fixas por taxas de juros flexíveis para o cálculo das obrigações devidas.

O processo de reestruturação da dívida externa não fora fácil e se arrastara numa sucessão de idas e vindas aos Estados Unidos, lócus principal da renegociação. Apesar de ser comum a interpretação de que o processo de renegociação da dívida brasileira chegou a bom termo, no governo Cardoso, Batista Jr. et al (1995) consideram que as vantagens obtidas pelo Brasil, relativamente, foram piores que no governo Collor de Mello. Um dos problemas enfrentados foi a necessidade de o governo brasileiro oferecer garantias para parte da dívida reestruturada, essencialmente imobilizando reservas no Bacen, quando essas garantias, no caso de outros países, como a Argentina e a Venezuela, por exemplo, foram financiadas com fontes de recursos oficiais, como o FMI e o Bird, por exemplo.[6] No caso brasileiro, sem contar com o financiamento dos organismos oficiais, a imobilização total, considerada parcela a ser imobilizada em dois anos, correspondeu a cerca de 10,9% das reservas junto ao Bacen. O autor afirma que as mudanças advindas com o Plano Brady só foram possíveis porque

> ao longo dos anos 80, em função das imensas transferências líquidas de recursos realizadas pelos países devedores, os bancos comerciais dos Estados Unidos e os demais países desenvolvidos puderam reduzir, de forma apreciável, a sua vulnerabilidade em relação ao problema da dívida. (Batista Jr. et al, 1995: 40)

Durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, alternaram-se momentos turvos que contrastaram com a tranquilidade inicial e o otimismo alcançado

[6] Batista Jr. et al (1995: 43) ressaltam que, apesar de se considerar que a exigência de garantias foi atenuada "pela negociação de uma cláusula que previu a integralização parcelada de parte das garantias", esse procedimento exigiu maior comprometimento das reservas brasileiras. Desde o governo Collor de Mello, quando se firmaram as bases do acordo, em função das dificuldades encontradas com o FMI, havia essa previsão, mas a decisão foi postergada para o governo Cardoso. Sem contar com o financiamento dos organismos oficiais, a imobilização total, considerada parcela a ser imobilizada em dois anos, correspondeu a cerca de 10,9% das reservas junto ao Bacen.

com o Real. A gestão da taxa de câmbio, com tendência à apreciação em termos reais, levou à rápida deterioração do saldo comercial e também das transações correntes, tal como ocorrera no México. Mas a percepção de insustentabilidade do regime cambial, por parte de operadores dos mercados financeiros, só seria sentida após dois ataques especulativos ferozes, nos anos de 1997 e 1998, decorrentes das crises da Ásia[7] e da Rússia.[8] Surpreendente foi que até então, segundo Medeiros (1998), relatórios do Bird apontavam a importância das estratégias *market friendly* entre os países asiáticos e a adoção de políticas macroeconômicas saudáveis. O esforço devia ser no sentido de desenvolvimento industrial baseado na poupança interna, combinado com um firme projeto educacional e na estreita relação entre setores público e privado, do tipo *checks and balances*, como determinantes do bom desempenho obtido até então pelas economias asiáticas.

Com o mercado de capitais ameaçado, sob o contágio das duas crises, ambas em economias periféricas com fundamentos macroeconômicos semelhantes aos do Brasil, a resposta do governo brasileiro foi a elevação da taxa básica de juros, o que rapidamente provocou a deterioração das finanças públicas, na forma da elevação da dívida líquida do setor público em dez pontos percentuais entre 1995 e 1998 (tabela 4.1).

Para dar continuidade às transformações estruturais que liderava, Fernando Henrique Cardoso precisava de tempo para implantá-las, necessitando que a

[7] A crise da Ásia eclodiu na Tailândia, em 1997, foi a primeira grande crise dos mercados financeiros globalizados após sua integração e desregulamentação, provocando o colapso financeiro do Thai Baht, em função da introdução do mecanismo de taxas de câmbio flutuantes. Rapidamente a crise alastrou-se pela Malásia, Indonésia, Filipinas e Coreia do Sul, afetando também o Japão, e toda a economia mundial. O colapso financeiro do Thai Baht teve início com a decisão do governo tailandês de tornar o câmbio flutuante, desatrelando-o do dólar. Com o colapso monetário, implicando forte desvalorização do Thai Baht, as importações se reduziram ferozmente, afetando toda a produção, o que, por sua vez, impossibilitou a recuperação das reservas cambiais, com a crise contaminando todo o Sudeste Asiático e também o Japão. Verificar em C. A. Medeiros (1998), "Raízes industriais da crise financeira asiática", *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, pp. 151-72, dez. 1998.

[8] A crise da Rússia estourou em agosto de 1998, em decorrência da crise asiática e após longa trajetória de deterioração de sua economia, dadas as dificuldades de passagem de uma economia planificada para outra, de mercado. Desde 1992, a Rússia procurava reestruturar setores produtivos tradicionais e implantar novos, enfrentando também forte crise no emprego e baixas taxas de crescimento, muitas vezes negativas. A economia da Rússia foi também afetada pelas guerras decorrentes da extinção da União Soviética e pela queda no preço das *commodities* agrícolas, minerais e energéticas, a partir de 1994. Em 1997, a crise asiática afetou diretamente a Rússia, que, em função da redução da oferta de crédito internacional e também da queda no preço das *commodities*, viu esgotarem-se suas reservas internacionais. Sem conseguir arcar com o pagamento das dívidas, grande parte de curto prazo, a Rússia decretou moratória, interrompendo o fluxo de pagamentos de sua dívida externa e, concomitantemente, desvalorizando o rublo. Ver Almeida (2001).

Constituição de 1988 fosse modificada, já que esta não previa a possibilidade de reeleição. O governo já vinha planejando a emenda constitucional que permitiu a reeleição para cargos executivos, em todos os níveis, desejada por governadores e prefeitos. A emenda constitucional nº 16 foi aprovada em 4 de junho de 1997, seguida por denúncias de compra de votos, nunca apurada.[9]

A reeleição seria disputada em 1998, sob os efeitos de forte instabilidade financeira internacional, no plano externo, e da privatização do Sistema Telebrás, no plano interno, anunciada internacionalmente como o "negócio do século" e realizada em julho daquele ano. A reeleição de Fernando Henrique Cardoso ocorreu em clima de euforia, apesar da ameaça de uma crise financeira, pois o Brasil era já considerado "a bola da vez": a necessidade de desvalorização do real era premente, dada a vulnerabilidade da economia brasileira, cujas reservas se compunham essencialmente de capitais de curto prazo.

Logo após a privatização das empresas do Sistema Telebrás, realizada com alarde em julho de 1998, em agosto o governo foi obrigado a elevar a taxa de juros para 41,5% ao ano. A elevação favoreceria segmentos rentistas e a entrada de capitais estrangeiros, mas poria por terra o cumprimento do ajuste fiscal, dificultando a implantação de um programa de auxílio elaborado pelo FMI, cuja contrapartida era a manutenção da política cambial e a promoção de austeridade fiscal no país (Soares, 2006). Por sua vez, a manutenção de uma taxa de câmbio administrada e sobrevalorizada pressionava ainda mais a taxa de juros e ameaçava a capacidade do governo de honrar a dívida pública, onerando também o passivo externo do país, haja vista a deterioração contínua da conta corrente gerada pela âncora cambial (Giambiagi et al., 2005).

Mais uma vez, o Plano Real se mostraria cabo eleitoral forte, pois sua continuidade aparecia na campanha como decisiva para a estabilidade da inflação e essencial para que se prosseguisse com as reformas iniciadas, que agora atingia setores como o da saúde, da educação, da agricultura, de segurança. A campanha foi acirrada, mas a popularidade do candidato da frente de centro-direita, formada por PSDB, PFL, PPB e PTB, e que ainda contou com boa parte do apoio de membros do PMDB, não foi seriamente abalada. Fernando Henrique Cardoso foi

[9] Segundo Belluzzo e Almeida (2002), o debate sobre a emenda da reeleição foi um dos fatores que levaram à postergação da mudança do regime cambial. De fato, a transição de regimes de câmbio fixo para flutuante não ocorrem sem traumas, e a possibilidade de ocorrência da ultrapassagem cambial, cujo tempo de duração e amplitude não são previamente conhecidos, poderia pôr em risco a popularidade do presidente da República e a aprovação da emenda constitucional.

reeleito, no primeiro turno, com 53,06% dos votos válidos, derrotando outra vez o candidato Lula da Silva, do PT, que obteve 31,7%, e o candidato Ciro Gomes, que concorreu pelo PPS, obtendo 10,9% dos votos válidos.

O segundo governo de Cardoso manteve à frente da pasta da Fazenda Pedro Malan, e trazia na bagagem a experiência de um mandato inteiro e os benefícios que a estabilização monetária promovida pelo Plano Real trouxera para os brasileiros, mas a fuga de capitais do mercado brasileiro era iminente. Urgente também era o enfrentamento do agravamento da situação fiscal do setor público, a deterioração da conta-corrente do balanço de pagamentos e o desemprego. A moratória da Rússia ampliara a crise de confiabilidade do sistema financeiro globalizado, forçando a ruptura do regime cambial, e afugentava capitais de curto prazo. Um ciclo chegava ao fim, pois o país não tinha como manter por muito tempo a sobrevalorização do real diante do dólar e os juros em patamares estratosféricos.

A manutenção de juros elevados, sem dúvida, garantia a manutenção do fluxo de capitais de curto prazo para o Brasil, essencial para o equilíbrio do balanço de pagamentos, assim como restringia o consumo, auxiliando a manutenção da estabilidade monetária. Em contrapartida, fomentava o crescimento da dívida pública, assim como alimentava o desemprego e as baixas taxas de crescimento. Além do mais, as crises financeiras de 1997 e 1998 funcionaram como alertas e o governo preparou-se para a desvalorização do real. No dia 13 de janeiro de 1999, Gustavo Franco, até então presidente do Banco Central, demitiu-se, sendo substituído por Francisco Lopes, que logo anunciou a mudança da política cambial, adotando um sistema de controle denominado "banda diagonal endógena".

Procurava-se fazer uma transição tranquila para o regime de taxas de câmbio flutuante, com a banda diagonal endógena significando que tanto o piso quanto o teto da banda deveriam mover-se numa direção crescente, como uma diagonal. O argumento para o uso desse padrão era que, sob pressão, a taxa de câmbio, quando localizada no limite superior da banda, deslizaria diagonalmente, amenizando a contrapartida de aumento necessário na taxa de juros, de forma a garantir o limite da banda. Quando a taxa de câmbio oscilasse na direção do limite inferior, a velocidade de correção da banda, no sentido de desvalorização cambial, seria ampliada, amortecendo o movimento de flutuação (Soares, 2006, p. 34). Entretanto, a mudança na política cambial, anunciada logo no início do governo, a não aceitação pelo FMI, aliadas às baixas reservas existentes no Bacen, prejudicaram a adoção do novo regime. Em 18 de janeiro de 1999, menos de uma

semana depois da demissão de Gustavo Franco e da adoção da banda diagonal endógena, foi anunciada a flutuação cambial.

A flutuação do câmbio foi imediata, e em 45 dias, o dólar passou de 1,20 real para dois reais, gerando temor de que aqui houvesse uma crise econômica como a mexicana (Giambiagi et al., 2005). Em fevereiro, Armínio Fraga[10] foi convidado para ocupar a presidência do Bacen, assumindo em março de 1999, conseguindo estabilizar o câmbio no patamar de 1,75 real, mas o custo seria alto para o país, em termos de juros elevados, desaceleração econômica, crescimento da dívida pública e aumento da carga tributária. A inflação encerraria o ano de 1999 em 8,94% ao ano, medida pelo IPCA.[11]

A rápida expansão das despesas financeiras provocou um aumento bastante pronunciado do déficit público nominal. Em vez de reduzir as despesas financeiras, o governo anunciou, em 1999, metas de superávit primário superiores a 3% do PIB. Entretanto, a mudança de regime cambial ocorrida nesse mesmo ano, sob forte depreciação cambial, induziu um novo aumento da dívida pública líquida interna, que encerraria aquele ano equivalendo a 44% do PIB. O ano de 1999 trouxe ainda outra mudança decisiva para a economia brasileira, que se adaptava integralmente aos preceitos liberais: a adoção do regime de metas inflacionárias.

O ambiente ainda era instável quando o governo anunciou a intenção de adotar o regime de metas inflacionárias para conduzir a política monetária. O decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999, formalizou a adoção do regime de metas para a inflação como diretriz de política monetária, complementada pela resolução nº 2.615 do Conselho Monetário Nacional (CMN), de 30 de junho de 1999, que tratou da definição do índice de preços de referência e das metas para a in-

[10] Armínio Fraga formou-se em economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), e à época de sua indicação lecionava na Universidade de Columbia e era diretor da Soros Fund Management LLC em Nova York, cujo proprietário, George Soros, tornou-se um dos maiores investidores em fundos de alto risco do mercado de capitais. A diretoria de Fraga era voltada exatamente para o gerenciamento de fundos de alto risco e investimentos em países emergentes, gerando na oposição enorme resistência à sua indicação para a presidência do Banco Central do Brasil.

[11] De acordo com Giambiagi et al. (2005), a desvalorização cambial não gerou os efeitos perversos sobre a inflação em função de a desvalorização ocorrer num momento de baixa produção industrial, de contração da demanda, e por já correrem cinco anos da estabilidade proporcionada pelo Real, enrijecendo a memória inflacionária e os mecanismos de indexação. Além disso, a adoção de uma política monetária rígida e a adoção do regime de metas de inflação, bem como o cumprimento das metas fiscais estabelecidas junto ao FMI, garantiram a manutenção da inflação sobre controle. A despeito desse argumento, não é difícil perceber que a desvalorização cambial impôs efeitos severos sobre a inflação, que encerrou o ano de 1999 sete pontos percentuais acima da registrada no ano anterior.

flação para o ano em curso e para os dois anos subsequentes. A rigidez da política monetária seria complementada com novas restrições fiscais, afinal os acordos com o FMI assim o exigiam e o governo, claramente, endossava o ideário liberal.

No ano seguinte, através da lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, entrou em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que impôs severo controle dos gastos públicos à União, aos estados e municípios brasileiros, condicionando-os à capacidade de arrecadação e impedindo a transferência de dívidas para os sucessores. Além da submissão das contas do Executivo federal ao Tribunal de Contas da União (TCU),[12] para avaliação e aprovação, determinava também o estabelecimento de metas fiscais trienais, favorecendo o planejamento de receitas e despesas. Além dos limites dos gastos e inúmeras mudanças que a LRF trouxe para o campo das finanças públicas, culturalmente as transformações foram sentidas, pois termos como gestão administrativa, contingenciamento, limitação de empenhos, governança envolviam novos conceitos, aderentes ao um novo padrão de Estado.

Para além do horizonte estritamente macroeconômico, o governo Cardoso sinalizava seu compromisso com o projeto neoliberal. Segundo o diagnóstico liberal, o desempenho da economia brasileira durante a "década perdida" não se devia exclusivamente a fatores conjunturais, mas ao esgotamento de um modelo considerado arcaico, e cuja superação necessitava de reformas estruturais. Dessa forma, a transição para o novo modelo, iniciada durante o governo Collor de Mello e perseguida pelo governo Itamar Franco, ganhava contornos mais bem delimitados nos dois mandatos de Cardoso, cujas marcas seriam: a maior integração com os mercados financeiros internacionais; a abertura de diversos setores da economia para o capital estrangeiro na forma do investimento direto externo; e as privatizações.

Em linhas gerais, a adesão ao projeto neoliberal era respaldada por uma teoria econômica que prometia resultados exultantes: a maior integração financeira permitiria captar poupança externa, ao mesmo tempo dinamizaria os mercados de capitais; as reformas financeiras deveriam, assim, permitir a expansão da poupança interna e a captação da poupança externa na forma de investimentos estrangeiros nos mercados de ativos financeiros, elevando a poupança agregada e

[12] A LRF força o detalhamento dos gastos e receitas ao Tribunal de Contas da União, no caso do Executivo federal, e aos tribunais de contas estaduais e municipais, que poderão aprová-las ou não, instaurando investigações, resultando em multas, solicitação de explicações, ou até mesmo submetendo o governante a sanções quanto à ocupação de cargos públicos.

engendrando o aumento dos investimentos e do crescimento do PIB; a continuação do processo de abertura comercial daria maior competitividade aos produtores que, submetidos a um choque dessa natureza, responderiam com aumentos de produtividade, o que também lhes permitiria competir nos mercados externos, elevando as exportações. A privatização das empresas estatais cumpriria um papel particular nessa estratégia: contribuiria para o choque de competitividade, ao mesmo tempo que permitiria ao Estado concentrar-se em outras funções que não a produção de bens.

A quebra do monopólio estatal em setores até então considerados estratégicos, como a mineração e o petróleo, marcaram os primeiros meses do mandato presidencial de Cardoso, bem como a extinção da diferenciação entre empresa nacional e estrangeira. Essas modificações institucionais permitiriam a privatização de empresas como a Companhia Vale do Rio Doce, do Sistema Telebrás, de vários bancos estaduais, e assegurariam compradores estrangeiros para essas empresas, bem como o acesso a recursos oriundos dos bancos oficiais para a realização de investimentos posteriores à aquisição. Além disso, foi durante o governo de Fernando Henrique Cardoso que se viabilizaria o ingresso de instituições estrangeiras ao mercado bancário brasileiro.

4.2. O PAPEL DO BNDES NOS MARCOS DO NEOLIBERALISMO

O governo Cardoso acenou, desde o início, e com maior clareza, sua adesão ao projeto neoliberal: abertura externa da economia, adaptação do sistema financeiro à nova realidade internacional e reforma do Estado em suas múltiplas dimensões compunham o tripé de seus mandatos. Privatização, concessão de serviços públicos a empresas privadas, reorganização da máquina e controle sobre os gastos públicos implicavam mudanças profundas no Estado brasileiro. Essa transição, é óbvio, não ocorreria de forma automática, e o Estado brasileiro e suas instituições, muitas moldadas de forma funcional ao antigo modelo de industrialização por substituição de importações, sofreriam drasticamente os efeitos "modernizantes".[13] Para alguns casos, não restavam dúvidas de que as

[13] Fiori (1995: 149-50) faz um bom diagnóstico do Estado desenvolvimentista brasileiro, apontando fragilidades e dificuldades enfrentadas na transição democrática. "Se as manifestações mais visíveis de sua fragilidade ocorreram nos planos fiscal e financeiro, suas raízes foram políticas e resultaram, em última instância, dos limites impostos pelos interesses confederados à autonomia decisória do próprio Estado. Este expandiu sua organização e estendeu sua presença produtiva ou regulatória a

instituições deveriam ser extintas, conforme ocorreu com diversas autarquias já no governo Collor de Mello, enquanto outras seriam privatizadas.

No governo de Itamar Franco a legislação do PND foi modificada e o seria novamente ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso.[14] A continuidade do cronograma das privatizações exigia mudanças no marco regulatório para incorporar a mineração, o petróleo, os serviços de telecomunicações e de eletricidade e os transportes rodoviário e ferroviário. Para dar andamento ao PND e ampliar seu escopo, um conjunto de emendas constitucionais foi encaminhado ao Congresso Nacional e aprovado sem demora. Entre elas se encontravam a quebra do monopólio estatal do petróleo e das telecomunicações e a abertura à participação do capital privado na distribuição do gás canalizado. Merecem também destaque as emendas constitucionais relativas aos princípios gerais do exercício da atividade econômica, tais como a alteração do conceito de empresa nacional, que acabou por eliminar as restrições à participação do capital estrangeiro nas privatizações (Costa, 2000: 39).

Em janeiro de 1995, na estreia do governo, a medida provisória nº 841 inauguraria nova fase no processo de privatizações, incluindo entre os objetivos do PND o de promover a melhoria do perfil da dívida pública brasileira, assim como ampliar o conjunto das instituições passíveis de desestatização.[15] Os serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização,[16] as empresas e instituições

---

quase todos os campos da atividade econômica e do relacionamento social. E o fez de forma quase permanentemente autoritária. Mas, se ele foi forte no disciplinamento do trabalho e da cidadania urbana, mostrou-se extremamente fraco e submisso frente às demandas econômicas e políticas das oligarquias ligadas ao atraso, e do *big business* que adquiriu condições e vantagens monopólicas, sem nunca se comprometer, como nos casos asiáticos, com metas claras no plano da produtividade e da competitividade. E, menos ainda, no plano de proteção e qualificação de sua própria mão de obra. Em raros momentos do ciclo desenvolvimentista, a burocracia econômica do Estado conseguiu resistir às pressões externas e à sua própria balcanização interna. Sua articulação com o empresariado jamais assumiu a forma de uma coordenação estratégica de tipo orgânica, e os interesses dos capitais privados tenderam a se representar de forma individualizada e não cooperativa através de articulações que, durante o regime militar, assumiram a forma que Fernando Henrique Cardoso chamou de anéis burocráticos".

[14] A lei nº 8.031, desde sua edição, foi modificada por meio da edição de dezenove medidas provisórias, configurando um novo padrão de intervenção do poder Executivo que, na impossibilidade de revigorar o projeto de Estado *condotieri* (Fiori, 1995: 109) tornou-se ele próprio o legislador das reformas que desejava implementar (Costa, 2000: 36).

[15] Em outubro de 1993, através da MP no 362, a participação do Ministério da Fazenda na condução do PND fora fortalecida. À pasta da Fazenda foi atribuída competência para coordenar, supervisionar e fiscalizar a execução do programa de privatização, e a ele foi vinculada a Comissão Diretora do PND.

[16] Conforme documento divulgado pelo governo em abril de 1995, a nova fase do PND deveria contribuir para superar o "gargalo" nos serviços de infraestrutura, notadamente em energia elétrica,

financeiras, inclusive estaduais, e as empresas criadas pelo setor privado que, por algum motivo, houvessem passado ao controle direto ou indireto da União, poderiam ser privatizadas (Costa, 2000). Mesmo que num primeiro momento o setor financeiro, sobretudo os bancos estatais federais, não figurasse entre as prioridades do programa de privatizações, os bancos estatais estaduais acabaram privatizados em acordos celebrados entre a União e os governos estaduais como parte do processo de renegociação das dívidas destes últimos.[17] Em estudo recente, Torres Filho e Costa (2012) mostram o caráter ideológico do programa neoliberal em relação à extinção dos bancos públicos brasileiros, sem dúvida um objetivo a ser alcançado e desejado pelas instituições financeiras privadas.[18] Já os

transporte e telecomunicações, favorecendo o crescimento econômico. O gargalo era resumido à baixa qualidade desses serviços, que elevariam os custos primários de produção, distribuição e armazenamento, motivos que impediriam a indústria nacional de competir em igualdade de condições com seus concorrentes internacionais (Costa, 2000).

[17] A MP nº 1.179, complementada pela resolução CMN nº 2.208, ambas de 3 de novembro de 1995, instituiu o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer). Em 1996, através da MP nº 1.514/96 e da resolução do CMN nº 2.365/97, foi instituído o principal programa de privatização do setor bancário realizado no Brasil, o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes). Em 1998, o "Memorando de política econômica", divulgado pelo governo, mostrava que o Brasil realizava "o mais amplo programa de privatização da história" (Brasil. Acordo Brasil - FMI. Memorando de política econômica, de 13/11/1998. Disponível em: Ministério da Fazenda, Acordo Brasil-FMI: http://161.148.1.43/portugues/fmi/fmimpe01.asp. Acesso em: 10/11/2015). Em 1999, em novo documento, é relatado que "o governo dará continuidade à sua política de modernização e redução do papel dos bancos públicos na economia". Em outra avaliação, posterior, novamente há destaque para os "avanços na área de privatização dos bancos estaduais" (Brasil, 1998).

[18] Os autores citam o caráter político-ideológico de alguns artigos publicados em livro patrocinado pela Associação Nacional dos Bancos de Investimentos (Anbid), em parceria com o Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças (Iepe/CdG), organizado por Pinheiro e Oliveira Filho (2007). No livro, "Cláudio Haddad, ex-diretor do Banco Central do Brasil (1980-1982), ex-sócio e diretor superintendente do Banco Garantia (1983-1998) e presidente da entidade mantenedora do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC), apresenta a 'tese' de que 'o desenvolvimento do mercado de capitais não ocorreu no Brasil por causa do BNDES'. Segundo seu raciocínio, o modelo adotado no Brasil inibiu o mercado de capitais. O fato de o governo concentrar poupanças restringe o crédito privado de longo prazo, sobretudo em face da ausência de mobilidade internacional de capitais. As empresas se tornam cada vez mais dependentes do governo para se financiarem e, ao serem abastecidas por ele, reduzem a demanda por instrumentos alternativos de financiamento privado, mantendo-se o *status quo*" (Pinheiro; Oliveira Filho, 2007:274, apud Torres Filho e Costa, 2012: 987). Adiante, os autores mostram que Edmar Bacha, diretor do Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças, consultor sênior do Banco Itaú-BBA, ex-presidente do BNDES (em 1995), considera necessário concluir o programa neoliberal de extinção dos bancos públicos, iniciado com os bancos estaduais. "Parece já haver suficiente amadurecimento institucional no país para dar o passo seguinte e fechar ou privatizar as instituições estaduais remanescentes, cuja única função é a sustentação de oligarquias e burocracias regionais parasitárias". Prosseguindo, no universo dos bancos federais, Bacha identifica hierarquia de entes, em ordem crescente de sua atual relevância social, para ir à privatização. "Para os bancos de desenvolvimento regional [BNB e Basa],

bancos estatais federais, paradoxalmente, foram reestruturados e revitalizados a despeito da execução do maior programa de privatizações em economias ocidentais realizado até então (Vidotto, 2010).

Na MP nº 841, existia outra importante modificação, pois nela era também constituído o Conselho Nacional de Desestatização (CND), em substituição à Comissão Diretora, no qual o representante do BNDES teria assento nas reuniões em que houvesse deliberação sobre desestatização, embora o voto fosse concedido ao titular da pasta à qual o objeto de privatização estivesse vinculado. Eliminava-se em definitivo, do processo decisório do PND, qualquer tipo de ingerência do Congresso Nacional (Costa, 2000).[19] Também no início do governo, em 13 de fevereiro de 1995, foi sancionada pelo presidente da República a Lei Geral de Concessões dos Serviços Públicos, lei nº 8.987, regulamentando o artigo 175 da Constituição, que condicionava a outorga da concessão de serviços públicos a processos de licitação.[20] Caberia ao governo federal também dar suporte ao processo de privatização de empresas estaduais. Cada vez mais o BNDES se tornava o operador do processo, através da celebração de convênios ou protocolos de intenção com os estados, concedendo adiantamento de recursos em troca do compromisso de desestatização das empresas estatais estaduais. A partir de 1997, o BNDES foi fundamental para que fossem transferidos para o setor privado numerosas empresas nos setores de energia elétrica, transportes e saneamento (Costa, 2000: 42).

Do ponto de vista financeiro, o BNDES iniciou o governo Cardoso já devidamente saneado. Contudo, sob os novos tempos, as funções que desempenharia seriam qualitativamente distintas daquelas que executou durante o período de-

tradicionais vítimas de uso político, há dois caminhos: a federalização, colocando-os sob a égide do BNDES, ou a extinção" (Pinheiro; Oliveira Filho, 2007:274, apud Torres Filho e Costa, 2012:988).

[19] No governo Itamar, através da MP nº 327, de junho de 1993, a composição da Comissão Diretora do PND fora alterada, tendo sido ampliada para doze a quinze membros e conferindo ao Senado Federal prerrogativas de fiscalização sobre o PND. Com a nova alteração, o processo decisório ficou mais restrito, pois o CND passou a ser integrado por cinco membros permanentes: o chefe da Casa Civil – na qualidade de presidente –, o ministro do Planejamento e Orçamento, o ministro da Fazenda e o ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, e um representante do setor em análise e privatização. Além desses, haveria um representante do BNDES, este sem direito a voto. Quando se tratasse da privatização de instituição do sistema financeiro, no CND teria assento o presidente do Banco Central.

[20] A aprovação da Lei de Concessão dos Serviços Públicos, cujo projeto havia sido apresentado pelo então senador Fernando Henrique Cardoso, definiu as condições de concessão e permissão de exploração desses serviços para a iniciativa privada e as condições de fiscalização e rescisão, além de definir os direitos dos usuários e estabelecer as bases da política tarifária.

senvolvimentista, estando a partir de agora "mais articulado às diretrizes desse modelo de desenvolvimento" (Prates, Cintra e Freitas, 2000: 87).[21] Algumas modificações já estavam em curso desde o final da década de 1980, como a criação da área de crédito, que agora seria fortalecida. A rentabilidade dos projetos – e não mais seu vínculo à estratégia de desenvolvimento econômico – seria decisiva para as concessões de crédito do Banco, com o retorno financeiro ganhando relevância em detrimento do social. Ademais, se o Estado brasileiro, no novo padrão de desenvolvimento, não tomava para si a condução dos principais projetos e os delegava à iniciativa privada, o papel do BNDES ficaria restrito ao exame da viabilidade financeira e à mitigação dos riscos das operações nas quais se envolvia como emprestador, à semelhança dos critérios utilizados pelos bancos privados (Curralero, 1998: 111).

Também aqui o BNDES se adaptava às novas estratégias, afins ao ideário neoliberal. A se cumprirem as expectativas dos seus estrategistas, a abertura financeira deveria ser capaz de dinamizar os mercados de capitais e desenvolver mecanismos privados de mobilização de recursos de longo prazo, no âmbito do mercado doméstico de capitais. A estabilidade de preços, por sua vez, deveria modificar o perfil dos poupadores, fazendo-os direcionar seus recursos para as modalidades de prazo mais longo. A reforma previdenciária, outra elemento do projeto neoliberal, fortaleceria os fundos de pensão, capacitando-os a mobilizar e centralizar grandes montantes de recursos que, direcionados para os mercados de capitais, contribuiriam para dinamizá-los, ampliando a oferta de recursos de longo prazo. Em outras palavras, a abertura financeira viabilizaria as condições para que a formação bruta de capital fixo pudesse ser financiada a partir de recursos privados, prescindindo de uma instituição nos moldes do BNDES.

No novo padrão, o Banco teria um papel importante a cumprir durante o período de transição, já que os resultados previstos em termos de dinamização do mercado doméstico de capitais seriam alcançados em médio e longo prazos, e a economia brasileira não poderia prescindir, imediatamente, do BNDES. A agenda, contudo, concedia prioridade ao fortalecimento do mercado de capitais e seu foco não se assentava no BNDES, pois, à medida que os mecanismos privados

[21] Segundo Prates, Cintra e Freitas (2000: 87), "[essa] 'demora' na redefinição das suas linhas de atuação decorreu dos próprios percalços enfrentados pelo governo de Fernando Collor de Mello na implementação das chamadas reformas estruturais, devido a fatores tanto políticos (falta de apoio do Congresso, processo de impeachment) quanto econômicos (dificuldades no processo de estabilização de preços)".

de financiamento de longo prazo se consolidassem, a economia brasileira poderia abrir mão de seu banco de desenvolvimento, ou redefinir seu papel e seu tamanho. A agenda neoliberal, comprometida com o desenvolvimento de instrumentos privados para prover o financiamento de longo prazo, atribuiu ao BNDES outro papel: o de viabilizar novos arranjos financeiros no âmbito do mercado de capitais, envolvendo financiadores privados para projetos de infraestrutura.

O diagnóstico liberal de comprometimento financeiro do setor público, tornando-o incapaz de realizar novos investimentos, propunha a venda dos ativos do setor público para o setor privado. Com isso, buscava não só a eficiência, supostamente superior do setor privado, mas também sua capacidade de mobilização de recursos financeiros, supostamente também superior à do setor público. Entretanto, no setor de infraestrutura a questão não é centrada apenas na venda de ativos do setor público, mas deve gerar capacidade de criar novos ativos necessários à ampliação dos serviços de geração e de distribuição de energia, de telecomunicações e de transporte em seus diversos modais: rodoviário, ferroviário e aquaviário. Em geral, quando se pensa em infraestrutura, deve-se ter em conta que são setores intensivos em construção civil, com alto grau de imprevisibilidade nos custos do investimento (Carneiro, 2002), e custos afundados.[22]

Além disso, os setores de infraestrutura são intensivos em capital e requerem grande mobilização de recursos financeiros de longo prazo, em razão do elevado prazo de maturação dos investimentos e da demora para entrar em operação e gerar fluxos de receita. Em outras palavras, as características intrínsecas ao setor afastam o apetite dos investidores privados. Assim, não se trataria apenas de buscar uma solução para o problema referente à oferta de recursos, mas também de encontrar investidores privados dispostos a assumir o risco dos investimentos com tais características.

No rastro do processo de abertura e privatizações, a diminuição do papel do Estado resgatou a experiência norte-americana com o desenvolvimento de setores de infraestrutura pela iniciativa privada e também a experiência da Inglaterra, que, a partir do governo de Margaret Thatcher, privatizou alguns segmentos de infraestrutura. Dessas experiências derivou o que a literatura econômica denominou de parceria público-privada (PPP).[23] Também em razão da privatização de

[22] Os ativos constituídos para prover infraestrutura somente são recuperados após a entrada em operação com a cobrança de tarifas, e parte é irreversível, não podendo ser utilizada em outro setor. Para a discussão do conceito, ver Massimo e Salgado (2015).

[23] De acordo com Borges e Neves (2005), no Brasil, depois de tramitações, a PPP foi definida pela

empresas prestadoras de serviços públicos e da necessidade de financiamento para o setor de infraestrutura, agora a cargo do setor privado, procuraram-se novos arranjos financeiros para a avaliação de projetos. O *project finance* constituiria, segundo Borges (1998), um novo instrumento que favoreceria a canalização de investimentos em infraestrutura para países em desenvolvimento, em razão da baixa oferta e da necessidade de otimização de recursos. "No Brasil, essa visão vem ganhando corpo entre os agentes financeiros e, somada aos volumes extraordinários exigidos pelo setor de infraestrutura, torna imperiosa a discussão do que significa operar na modalidade *project finance*, quais as suas vantagens e limites" (Borges, 1998: 04).[24]

O *project finance* consistiria em mecanismo de estruturação de financiamento de um projeto cujos financiadores, no qual se assume que "o fluxo de caixa a ser gerado e os ativos do projeto são as fontes primárias de pagamento e garantia do financiamento" (Siffert Filho et al., 2009: 18).Os investidores devem constituir uma sociedade de propósito específico (SPE) para implantar o projeto, cuja engenharia financeira envolve a securitização do fluxo de receitas, emissão de *commercial papers*, de empréstimos sindicalizados, entre outros (Prates, Cintra e Freitas, 2000). O financiamento é feito ao projeto (na forma da SPE), e não

lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, como sendo uma modalidade de contrato de concessão, mesmo que possa ser entendida em sentido bem mais amplo, em modalidades não abrangidas pela lei. A PPP em infraestrutura se aplica a contratos de prestação de serviços relacionados a projetos de investimento que atendam a interesses da administração pública, predefinidos como objeto de licitação de concessão, devendo constar dos editais e contratos as metas e as formas de medir sua realização. Esses projetos só serão classificáveis como PPP se não forem autossustentáveis e exigirem, necessariamente, o aporte total ou parcial de recursos orçamentários públicos, cujos pagamentos serão feitos apenas em função do atendimento de indicadores acordados e contratados entre as partes (*covenants*). A ideia da PPP deve ser comparada à de um arrendamento mercantil ou *leasing,* em que o Estado se limita a alugar um serviço que contratou para alguém prover e que apenas será ressarcido no período em que o serviço estiver sendo prestado a contento, sendo os bens envolvidos (em princípio) reversíveis ao poder concedente – modelo de um *built operateand transfer* (BOT). Sobre o tema recomenda-se consultar também Williamson (1975).

[24] Borges (1998: 04) faz referência a uma divisão importante sobre como se proceder a uma análise desse tipo de projeto: por um lado, há a análise tradicional, baseada na capacidade de um tomador de empréstimo em pagá-lo, em suas demonstrações financeiras e nas garantias (preferivelmente reais) oferecidas, que passam a fundamentar, no setor bancário, uma colaboração financeira corporativa (e garantias corporativas); e, por outro, o *project finance*, ou a estruturação de um financiamento relacionado ao projeto, que centra a análise no projeto em si, isolando seus ativos do risco do empreendedor. O autor, entretanto, considera que o *project finance* é algo mais abrangente, pois trata-se de uma engenharia de projeto estruturado para segregar o risco, preservar a capacidade de endividamento de seus empreendedores ou patrocinadores, dividir o risco entre vários interessados, economizar no pagamento de tributos, levar adiante um projeto grande demais para um só patrocinador ou evitar a necessidade de garantias reais, utilizando apenas a garantia de recebíveis do próprio projeto (fluxo de caixa autogerado).

às empresas acionistas que dele participam, ficando a análise de risco restrita ao projeto em si. A despeito da retórica otimista, a maioria dos *project finance* estruturados durante a década de 1990 não pôde prescindir da capacidade de mobilização de recursos do BNDES, frustrando a expectativa criada em torno da possibilidade de os projetos de infraestrutura e seus requerimentos de financiamento de longo prazo serem totalmente cobertos por fontes privadas.[25]

Sem dúvida, a engenharia financeira criada foi, contudo, bem-sucedida em dar prosseguimento à privatização dos serviços de infraestrutura, que passaram a ser ofertados por agentes privados. Entretanto, é bom não esquecer que a insuficiência do setor privado em prover os recursos a esses projetos foi evidenciada pela ampla participação não só do BNDES, mas dos fundos de pensão de empresas que permaneceram estatais, assunto que terá abordagem mais aprofundada adiante. Por ora, é importante reter que as novas engenharias financeiras, ainda que contassem com a participação dos técnicos do BNDES, evidenciavam também um novo projeto em curso, que atribuía ao banco de desenvolvimento papéis distintos daqueles desempenhados até então. O tempo, contudo, mostraria que essas novas engenharias financeiras não exerceriam a primazia no financiamento de longo prazo, cabendo ao BNDES reassumir seu papel tradicional.

A tentativa de redefinir o papel do BNDES encontraria respaldo em literatura econômica financiada e/ou publicada pelo Banco Mundial, segundo a qual bancos públicos de desenvolvimento são, em geral, fontes de ineficiência.[26] Amparados na hipótese da repressão financeira,[27] esses trabalhos pregavam a des-

[25] Obviamente, a conclusão a respeito da frustração dos objetivos iniciais é compartilhada pelos autores deste trabalho, fundamentada na ampla literatura sobre o tema, ainda que esta literatura não o admita explicitamente. Azeredo (1999: 92-3), por exemplo, afirma que "[o] BNDES não só provê financiamento de longo prazo diretamente ao projeto, mas também vem buscando incentivar o desenvolvimento do financiamento de longo prazo no Brasil através da criação de instrumentos que incentivem bancos nacionais privados, e outras instituições de investimento, a participarem de tais financiamentos aceitando prazos mais longos". Como exemplo, cita o financiamento para a aquisição de tubos de aços fabricados pela Confab para o Gasoduto Brasil-Bolívia, no valor de 394 milhões de reais liderados pelo Unibanco. Mas só que "[n]estas estruturas de repasse *os recursos são originários do BNDES*, *mas o banco comercial, agente repassador*, assume o risco comercial da operação e por isso negocia a estrutura da garantia a ser oferecida pelo tomador do empréstimo" (Ibidem, grifos nossos).

[26] Ver Vittas e Cho (1995), Cho e Sheng (2002), Banco Mundial (1994: 111).

[27] De acordo com a hipótese da repressão financeira, apresentada originalmente por Shaw (1973) e McKinnon (1973), taxas de juros inferiores às do suposto equilíbrio de mercado resultam em baixa taxa de poupança e, portanto, de investimento, e em geral são associadas a mercados financeiros pouco desenvolvidos. Em geral, a repressão financeira é causada pela atuação dos bancos públicos, particularmente os de desenvolvimento.

regulamentação dos mercados financeiros e o afastamento do Estado do setor financeiro, especialmente no que diz respeito à intervenção nesses mercados por meio de bancos estatais. O setor privado daria conta de equilibrar os mercados financeiros, admitindo-se a intervenção estatal apenas de forma complementar, atuando nas lacunas legadas pelas falhas de mercado. O papel do BNDES se limitaria a preencher essas lacunas. Entretanto, a agenda principal deveria consistir no desenvolvimento dos mecanismos privados de financiamento de longo prazo, considerados superiores à solução estatal, à qual somente se deveria recorrer quando houvesse falhas de mercado.[28]

Enquanto isso, o BNDES teria outros dois importantes papéis a cumprir. O primeiro, o de fornecer recursos para a modernização do setor produtivo, nos marcos da abertura comercial. Essa linha de atuação também deveria incluir o financiamento ao comércio exterior, entendido como um fator importante para alavancar a competitividade das empresas exportadoras. É bom relembrar que o Banco já atuara, no passado, como fomentador do setor exportador, pois a atividade era parte de uma estratégia de estabilização do balanço de pagamentos – especialmente durante a crise da dívida. Entretanto, após a abertura comercial essa linha de atuação seria intensificada, sobretudo após 1994, quando o saldo comercial se deteriorava com rapidez. Nesse sentido, o Programa Finamex – linha de crédito voltada para fomentar as exportações a partir da Finame –, inicialmente concebido para apoiar a indústria de bens de capital na modalidade pré-embarque (BNDES 1990), foi ampliado, de modo a atender também a modalidade de pós-embarque[29] e de equalização de taxas de juros.[30]

Um segundo aspecto a ser ressaltado na atuação do BNDES, a partir do primeiro governo Cardoso, foi o seu papel anticíclico. Segundo Curralero (1998), em 1996 foi criada a área de Desenvolvimento Regional e Social (AS), destinada

[28] Esta visão teórica embasou boa parte da atuação do Banco, conforme Landau (2016) e Arida (2016). Segundo depoimento de Elena Landau, durante o período de três anos em que foi diretora do BNDES, entre 1993 e 1995, "a filosofia clara, naquela época, era que o banco de desenvolvimento não precisava estar onde o mercado de capitais poderia estar. Assim, as operações de mercado de capital, aquelas típicas das ações dos bancos privados, o BNDES não precisaria fazer. O difícil é nomeá-las, mas era uma filosofia. Óbvio que isso só é possível quando se vislumbra a estabilidade dos preços, com as taxas de juros começando a convergir" (p. 295).

[29] No pré-embarque, é financiada a produção voltada para a exportação, enquanto no pós-embarque é financiada a comercialização de bens e serviços no exterior (Blumenschein e Leon, 2002). Prates, Cintra e Freitas (2000) discutem a importância do financiamento nas duas etapas.

[30] Nesta modalidade, a diferença entre os encargos negociados com o exportador ou importador e os custos de captação dos recursos por parte do financiador são cobertos (Blumenschein e Leon, 2002).

a apoiar projetos geradores de emprego, em consonância com o papel "social" que deveria desempenhar. O objetivo seria oferecer uma resposta ao quadro de desaceleração econômica e elevação do desemprego. Assim, novos setores seriam incorporados à carteira de ativos do Banco, notadamente comércio e serviços (Prates, Cintra e Freitas, 2000). O caráter "social" do Banco seria então entendido de uma forma mais ampla, associada à geração de empregos, buscando, de alguma forma, mitigar os impactos que a reestruturação produtiva e a conjuntura de desaceleração econômica impunham sobre o mercado de trabalho brasileiro.

Em suma, o redesenho do leque de atuação do Banco sob a era neoliberal significava, ainda que em alguns casos transitoriamente, a ampliação do escopo de sua atuação. O cumprimento das novas funções deveria ser viabilizado por operações de custo reduzido. Assim, a partir de 1998, foi necessário modificar a metodologia de cálculo da taxa de juros de longo prazo (TJLP), até então auferida com base na rentabilidade média em moeda doméstica, dos títulos de dívida pública externa e interna. A enorme volatilidade nos mercados financeiros internacionais, nos anos de 1997 e 1998, somada à necessidade de manutenção da taxa de juros doméstica em patamares elevados para assegurar o financiamento do crescente déficit em transações correntes, levou ao desenvolvimento de uma nova fórmula de cálculo para a TJLP, sem o que ela se estabilizaria em patamares elevados. No final de 1998, a fórmula de cálculo da TJLP foi modificada.

A TJLP, uma taxa especial para a remuneração do custo básico dos financiamentos concedidos pelo BNDES, foi instituída pela medida provisória nº 684, de 31 de outubro de 1994.[31] De acordo com a resolução Bacen nº 2.121, de 30 de novembro de 1994, buscou-se "uma taxa de juros adequada à remuneração dos fundos compulsórios de longo prazo depositados junto ao BNDES" (Vieira, 1997: 6).[32]

[31] A TJLP foi publicada no Diário Oficial (DOU) em 3 de novembro de 1994.

[32] O cálculo da TJLP baseava-se na média ponderada de títulos externos e internos, de acordo com a seguinte equação: TJLP = TDE p + TDI q, onde: TDE = taxa média de rentabilidade dos títulos da dívida pública externa; TDI = taxa média de rentabilidade dos títulos da dívida pública mobiliária interna federal; e p e q = fatores de ponderação, definidos pelos montantes dos títulos, com um peso mínimo para o valor de q. Em 1996, foram introduzidas novas modificações no seu cálculo por meio da resolução nº 2.335, "com o objetivo de ajustar os parâmetros de seu cálculo. Essas alterações continuaram a assegurar baixa volatilidade à TJLP, visto que se manteve a hipótese de câmbio de paridade. No que se refere ao custo, a exclusão das Notas do Tesouro Nacional (NTN), série H, da cesta de títulos internos, e a utilização do inverso do prazo médio como fator de ponderação dos títulos externos asseguraram a redução de 3,95% verificada na TJLP em dezembro de 1996, conforme estudo de Vieira. Na ausência de variação cambial (câmbio de paridade) e com a redução do custo de captação do Tesouro no mercado internacional, espera-se que a tendência da TJLP seja de uma taxa com baixo risco e com reduções progressivas no custo. A TJLP é, portanto, uma ótima opção

A ampliação do escopo de atuação do Banco não ocorreu somente na direção setorial, pois a emenda constitucional nº 6,[33] encaminhada em 1995, eliminou a distinção entre a empresa nacional e a empresa estrangeira, permitindo que também estas últimas tivessem acesso às agências oficiais de crédito, incluindo o BNDES. Isso foi particularmente importante para a gestão do programa de privatizações, porque permitiu que empresas estrangeiras vencedoras dos leilões obtivessem empréstimos junto ao Banco.

A gestão do programa de privatizações que coube ao BNDES foi, sem sombra de dúvida, o aspecto mais marcante de sua atuação durante os dois governos Cardoso. Esse aspecto será mais bem discutido na próxima seção.

---

para o investidor avesso ao risco cambial. Entretanto, deve ser lembrado que o custo de captação do Tesouro no mercado representa um componente não desprezível de risco, presente nos TDES e TDIS, que pode levar a algumas oscilações não previsíveis" (Vieira, 1997: 7). Posteriores alterações foram realizadas através da medida provisória nº 1.790, de 29 de dezembro de 1998, e da medida provisória nº 1.921, de 30 de setembro de 1998, convertida na lei nº 10.183, de 12 de fevereiro de 2000. A TJLP é fixada pelo Conselho Monetário Nacional e divulgada até o último dia útil do trimestre imediatamente anterior ao de sua vigência. Em moedas contratuais, a TJLP é expressa em percentual ao ano, tem período de vigência de um trimestre-calendário e, hoje, é calculada a partir dos seguintes parâmetros: 1 - Meta de inflação calculada *pro rata* para os doze meses seguintes ao primeiro mês de vigência da taxa, inclusive, baseada nas metas anuais fixadas pelo Conselho Monetário Nacional; 2 - Prêmio de risco (Vieira, 1997).

[33] A emenda constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, revogou o artigo 171 da Constituição Federal, TÍTULO VII, DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA, CAPÍTULO I, DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA, que assim rezava: Art. 171. São consideradas: I – empresa brasileira a constituída sob as leis e que tenha sua sede e administração no País; II - empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades. § 1º - A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional: I - conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País; II -estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos: a) a exigência de que o controle referido no inciso II do *caput* se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia; b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno. § 2º - Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional". Mas manteve o artigo 172. "A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros".

4.3. O BNDES E AS PRIVATIZAÇÕES NA ERA CARDOSO

No início do governo Cardoso, o BNDES já havia sofrido as principais reformulações que permitiriam que estivesse à frente do Programa Nacional de Desestatizações. Sob a presidência do economista Edmar Bacha e tendo à frente da Diretoria de Privatizações a economista Elena Landau, o Banco tocaria o maior programa de privatizações do mundo ocidental conhecido até então (Prates, Cintra e Freitas, 2000). Seriam privatizadas empresas com enorme valor simbólico para os setores desenvolvimentistas, como a Companhia Vale do Rio Doce[34] e a Embraer, e também empresas distribuidoras de energia elétrica estatais de propriedade dos governos estaduais, como a Light e a Escelsa, que atuavam, respectivamente, nos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

O BNDES vinha acumulando vasta experiência com as privatizações, mas a continuidade dos programas ainda esbarrava no aspecto normativo determinado pela Constituição de 1988. Na seção anterior, descrevemos como o novo governo priorizou em sua agenda a modificação normativa de modo a viabilizar e agilizar as privatizações.

A privatização de serviços públicos, muitos considerados monopólios naturais, exigiria a criação de outro tipo de regulamentação.[35] Aqui, como na maioria dos países latino-americanos que privatizaram empresas prestadoras de serviços públicos, se escolheu o padrão de regulamentação norte-americano, centrado em autarquias capazes de impedir a livre atuação de monopólios privados, que poderiam ser formados após as privatizações – mas que a história mostrou ser incapazes de

[34] A Companhia Vale do Rio Doce S.A. foi privatizada no dia 7 de maio de 1997, adquirida pelo Consórcio Brasil, liderado pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), que venceu o leilão realizado na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, adquirindo 41,73% das ações ordinárias do Governo Federal, por 3,338 bilhões de dólares.

[35] Segundo Costa (2000: 78-79), a respeito do papel do Estado, cada vez mais se difundiu uma nova racionalidade, aparecendo como conceito estratégico a ideia de custos de transação para explicar a existência de mercados imperfeitos em determinados segmentos produtivos e de infraestrutura. A necessidade de reduzir custos apareceu vinculada a um pacote institucional que prevê estar o desenvolvimento dos países não desenvolvidos na capacidade, maior ou menor, de reproduzir as crenças, instituições e modelos que tiveram sucesso nos países mais avançados, particularmente os anglo-saxônicos. Foi com base nesses argumentos, disseminados por institucionalistas e repetidos nos meios acadêmicos e também de comunicação, que se observou, durante toda a década de 1990, o que era apontado como crise econômica de um padrão de intervenção do Estado transformar-se em uma nova racionalidade econômica, em uma apologia sem precedentes da economia de livre mercado. Essa racionalidade foi apontada como única possível, recomendando a razão do consumidor, a eficiência econômica, o regime concorrencial e a saída do Estado da operação e exploração dos serviços públicos, a privatização dos sistemas de infraestrutura, e, em particular, o de telecomunicações.

impedir a atuação dos grandes oligopólios: as agências reguladoras.[36] Esse padrão se reproduziu nos setores elétrico, de telecomunicações e transportes (aéreo, terrestre e aquaviário), bem como em outros que não chegaram a ser privatizados, mas a concessão foi aberta à presença do capital estrangeiro, como o de petróleo.

No plano teórico, de acordo com Costa (2000: 106), o modelo aqui desenhado se assemelha à proposição feita por Williamson (1985, cap. 13). A proposição de Williamson é adaptável aos setores de infraestrutura – tais como telecomunicações, energia elétrica e outros –, geralmente caracterizados por grandes sistemas integrados, e que vêm sofrendo transformações profundas em sua estrutura patrimonial e regulatória. A presença de consultorias estrangeiras durante o processo de privatização desses setores na América Latina, mais particularmente no Brasil, acabou por apontar esse tipo de solução como a mais favorável para os *policy makers* das agências governamentais, notadamente no PND.

Além disso, em alguns setores a empresa estatal responsável pela provisão do serviço se organizava na forma de conglomerados de empresas estatais prestadoras do serviço em caráter regional, ou possuía ativos espalhados pelo imenso território brasileiro, dificultando sua operação por uma única empresa, o que tornou necessário promover seu desmembramento. Assim ocorreu com a Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), cuja malha totalizava 22 mil quilômetros e foi desmembrada em seis empresas regionais (Sousa e Prates 1997), e com a Telebras, desmembrada em doze novas *holdings*. (Costa, 2000 e Velasco Jr., 2010)

Em que pese o envolvimento do BNDES com o PND, a privatização de dois setores foi gestada fora do Banco. O modelo de privatização do setor de telecomunicações foi todo desenhado no Ministério das Comunicações, o que possivelmente ocorreu em razão da centralidade exercida pelo então ministro Sérgio Motta no desenho do processo.[37] O "Serjão", como era carinhosamente chamado entre os amigos do PSDB de São Paulo o ministro Sérgio Motta, gozava da total confiança do presidente Cardoso e, durante todo o processo que antecedeu a privatização das telecomunicações, havia trazido a si a responsabilidade por todos os atos e declarações a respeito. Por sua vez, o presidente do BNDES, Luiz Carlos Mendonça de Barros, nas questões relativas à privatização das telecomunicações, se reportava diretamente ao ministro das Comunicações. Desde que fora incluída no PND, a privatização das telecomunicações não era mais um assunto tratado na alçada do CND (Costa, 2000).

[36] Verificar em Lima (1998) e em Costa (2000 e 2006).
[37] Conforme entrevista de Luiz Carlos Mendonça de Barros (2014).

Em relação à privatização das empresas do Sistema Telebras, as discussões sobre a quebra do monopólio da União se arrastavam desde a Assembleia Nacional Constituinte,[38] mas o presidente Fernando Henrique Cardoso deixou claro, no documento "Mãos à obra, Brasil",[39] lançado em 1994, que o setor era atrativo para o capital estrangeiro e que o governo procurava uma solução regulatória para mantê-lo consoante aos interesses nacionais. Também o ministro Sérgio Motta, em seu discurso de posse no Ministério das Comunicações (Minicom), ainda em janeiro de 1995, destacou, além de um amplo programa de investimentos denominado Paste – para o período 1995-9, com enlace até 2003 –, entre outras providências, a necessidade de regulamentação dos serviços de telecomunicações e de implementação de um novo modelo institucional para o setor, incentivando a competição na exploração dos serviços, com intensa participação de capitais privados e implantação do cenário de transição para privatização integral da operação do setor.[40]

[38] Sob muitas pressões, tanto do lobby privatista quanto daqueles que defendiam a permanência do regime de monopólio público, a Constituição de 1988, em seu artigo 21, inciso XI, definiu para a exploração das telecomunicações básicas (serviços de telefonia, telegrafia, transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações) o modelo público de exploração, não sendo, entretanto, empregado o termo monopólio, como o foi em outras áreas igualmente consideradas estratégicas. Para o setor de telecomunicações se utilizaram os conceitos de exploração direta ou concessão à empresa sob controle acionário estatal, abrindo espaço para que a iniciativa privada tentasse ocupar novos mercados. O mesmo artigo 21, inciso k, letra a, permitiu a exploração privada – mediante autorização, concessão ou permissão – dos serviços de radiodifusão sonora e demais serviços de telecomunicações, tais como os serviços de rádio, de televisão, de videodifusão (TV por assinatura), de cabodifusão e de rádio chamada (*paging*), além de serviços limitados (radiotáxi e radioamadorismo), sob forte controle regulamentar do Estado (Costa, 2000: 86).

[39] No documento citado se lê: "O setor das telecomunicações é hoje, sem dúvida, um dos mais atraentes e lucrativos para o investimento privado, em nível internacional. Trata-se de um dos setores líderes da nova onda de expansão econômica, que se formou a partir da chamada terceira revolução industrial. Pode-se contar que não faltarão investidores interessados em expandir essa atividade no mundo, em geral, e num país com as dimensões e o potencial do Brasil, em particular. O problema, que não é só do Brasil, é encontrar uma fórmula para a organização institucional do setor de telecomunicações que, ao mesmo tempo que promova fortemente os investimentos privados, reforce o papel regulador do Estado e reserve ao setor público a atuação em segmentos estratégicos do ponto de vista social ou do interesse nacional". Adiante, o presidente Cardoso aponta a necessidade de, via emenda constitucional, flexibilizar o monopólio estatal de telecomunicações (Costa, 2000: 88). O documento "Mãos à obra, Brasil" foi publicado inicialmente em 1994, e depois republicado em 2008 (Cardoso, 2008).

[40] A mensagem no 191/95 contendo a proposta de emenda constitucional no 03-A/95, que propunha a alteração do inciso XI e da alínea "a", do inciso XII, do artigo 21 da Constituição Federal que dispunha sobre o regime de exploração e concessões dos serviços de telecomunicações. Dessa proposta resultou a Emenda Constitucional no 8, aprovada em 15 de agosto de 1995, que eliminava a exclusividade da concessão para exploração dos serviços públicos de telecomunicações a empresas sob controle acionário estatal e permitia a introdução do regime de competição na prestação dos

O BNDES também teve participação importante nas privatizações das empresas estaduais de distribuição de energia elétrica, antecipando para os governos estaduais as receitas das privatizações, em operações que integraram o Programa de Estímulo às Privatizações Estaduais (Pepe). A estruturação das operações consistia no empréstimo feito pelo BNDES aos governos estaduais do valor correspondente ao total das ações oferecidas nos leilões, as quais seriam dadas como garantia do adiantamento, mas as assembleias legislativas deveriam aprovar a operação (Leal, 1998). Também a critério dos governos estaduais, o Banco poderia assumir a gestão do programa de privatização, como já fazia nas privatizações das empresas de propriedade da União (Velasco Jr., 2010). De modo geral, as privatizações de empresas de propriedade dos governos estaduais integraram um pacote maior que envolvia a renegociação das dívidas dos entes federativos junto à União. Segundo Curralero (1998), essas operações explicam um ligeiro aumento dos desembolsos para o setor público ocorrido durante os anos em que ocorreu a privatização das distribuidoras de energia elétrica.

Já a privatização dos bancos estaduais foi centralizada no Banco Central, já que muitas instituições estavam sob sua intervenção após o Plano Real. Ao término do governo Cardoso, em 2002, o programa de privatizações havia acumulado, após quase doze anos, receitas de vendas que totalizavam 87,5 bilhões de dólares e transferências de dívidas no total de 18,1 bilhões de dólares (tabela 4.2).

Tabela 4.2
Brasil: Balanço das privatizações entre 1991 e 2002, resultado acumulado em US$ bilhões

	Receita	Dívida	Total
Privatizações federais	59,5	11,3	70,8
Privatizações estaduais	27,9	6,8	34,7
Total	87,5	18,1	105,5

FONTE: BNDES (2003: 7).

serviços. A partir da aprovação da emenda constitucional, a reforma estrutural do setor de telecomunicações brasileiro veio sendo implementada, culminando com a inclusão do Sistema Telebras, em 1996, no Programa Nacional de Desestatização (PND) e na aprovação, em julho, da Lei Mínima – lei no 9.295/1996.

Ainda que o objeto deste trabalho seja o BNDES, e não as privatizações em si, é importante apontar resultados obtidos e algumas controvérsias surgidas durante o PND e que são recorrentes na literatura sobre o tema, ou mesmo no debate mais atual, já que o Banco foi o gestor do PND e responsável pelo seu desenho.

A primeira controvérsia diz respeito ao chamado ajuste prévio às privatizações: operações de reestruturação operacional e/ou financeira feitas nas empresas estatais para torná-las atraentes aos potenciais compradores, cujo custo recaiu, evidentemente, sobre o setor público. Tais operações são descritas inclusive na literatura mais favorável às privatizações.[41] O Sistema Telebras, por exemplo, teve parte significativa de sua capacidade financeira recuperada após um significativo aumento de tarifas ocorrido em novembro de 1995.[42] Conforme Costa (2000), essa reestruturação e investimentos para posterior privatização já estava desenhada na posse do primeiro mandato de Cardoso.

Na Reforma Estrutural do Setor de Telecomunicações (Rest), o ministro Sérgio Motta deixava claro que, além de atualizar radicalmente o setor no Brasil, tinha como objetivo básico desenvolver um novo modelo institucional, baseado no regime de competição. Além disso, consoante com a necessidade de aprofundar o ajuste fiscal, aparecia como um dos objetivos a maximização do valor de venda das empresas estatais de telecomunicações.[43] Preparando as mudanças para a

---

[41] Curiosamente, há pouquíssima literatura específica sobre as privatizações propondo um balanço crítico. Em geral, as muitas abordagens críticas existentes discutem as privatizações no contexto mais amplo de adesão ao projeto neoliberal, mas poucas discutem especificidades do PND. Nesse sentido, é importante para o leitor consultar Almeida (2009), que discute o caso específico da CVRD, e UFMG (1991), sobre a Usiminas.

[42] A irreversibilidade da privatização e o bom desempenho operacional e financeiro da Telebras fizeram com que aumentasse, consideravelmente, o volume de ações negociadas nas bolsas de valores do país e do exterior. Depois de 1995, quando a Telebras se registrou na Securities and Exchange Comission (SEC), filiando-se à Bolsa de Valores de Nova York, New York Securities Exchange (NYSE), calcula-se que os *american depositary receipts* (ADRS) tiveram um aumento de aproximadamente 80% no volume negociado. Em 1997, as ações da Telebras representaram 59,84% das transações financeiras efetuadas pela Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa). Após a nova configuração do Sistema Telebras, suas ações continuaram a ser negociadas em Bolsa sem incorporar o desmembramento legal. Assim, uma ação da Telebras passou a ter como referência para o mercado 25,6% da Telesp, 16,8% da Embratel, 29,5% da Tele Norte-Leste, 15,3% da Tele-Centro-Sul e as demais com menos de 3% de participação cada (Costa, 2000:150-151).

[43] Segundo Lima (1998: 18), o Ministério das Comunicações, "no final de 1996, prometia o segundo maior plano de investimentos no setor do planeta, logo depois do da China, no valor de 75 bilhões de reais (*Veja*, n. 1476). Poucos meses depois, em março de 1997, esses valores foram revisados e o total de investimentos previstos até 2003 aumentou para 83,5 bilhões de reais (E. Lobato, 21/03/1997). Além disso, estimativa do Banco Lloyds de Londres antecipava em 95 bilhões de dólares o valor total da privatização das telecomunicações brasileiras até o mesmo ano de 2003 (*Veja*, n. 1501)".

modernização do setor e sua posterior privatização, o Minicom estabeleceu uma extensa agenda durante os anos de 1995 e 1996. O processo de reestruturação operacional resultou na redução do número de empregados, surtindo efeito na melhoria da produtividade e de outros indicadores operacionais. Novaes (2000: 162) reconhece ter havido uma melhoria "impressionante" no desempenho operacional do Sistema Telebras após esse processo.

Outras questões controversas durante todo o processo de privatizações se relacionaram à participação do capital estrangeiro – principalmente em setores considerados estratégicos e em que havia a prestação de serviços públicos, como o de energia e de telecomunicações – e à obrigatoriedade de compra de equipamentos e componentes fabricados pela indústria nacional. No caso das telecomunicações, o próprio presidente da República (já que a ele cabia a decisão) afastou qualquer tipo de restrição à participação do capital estrangeiro. Quanto ao tratamento dado à indústria brasileira de equipamentos de telecomunicações, que enfrentava dificuldades, de início, segundo Costa (2000), desejava-se que as empresas que concorressem no processo de outorga utilizassem 35% de equipamentos e componentes fabricados no Brasil, mas, posteriormente, essa "reserva de mercado" passou para 20% (Biondi, 1998). Por fim, não havia mais salvaguardas, encerrando-se todo tipo de proteção à indústria nacional, e a privatização ficou desvinculada de uma política industrial que fomentasse a indústria de telequipamentos e internalizasse tecnologia. O país perdia a oportunidade de, no bojo da privatização do setor, optar por fazer um *leapfrogging* (salto à frente, na terminologia de CT&I), visando internalizar tecnologia.

Apesar de a privatização do setor de telecomunicações ter ficado de fora do processo decisório do BNDES, durante todo o processo em que a modelagem era desenhada, num percurso cheio de idas e vindas, os técnicos do banco se envolveram na modelagem e no estabelecimento do preço mínimo.[44] O ministro

[44] Em 5 de fevereiro de 1997, o Minicom e o BNDES assinaram um convênio, depois substituído pelo Contrato MC/BNDES nº 04/98, de 13 de fevereiro de 1998, que estabelecia ser atribuição do BNDES a coordenação da modelagem de venda e do próprio leilão do Sistema Telebras. Através de licitação pública, o BNDES contratou duas consultorias para realizar o que administrativamente denominou de serviços A e B: o primeiro objetivando a avaliação patrimonial e de mercado do setor, e estipularia um preço mínimo para a venda das empresas do Sistema Telebras; o segundo, além da proposição de um preço mínimo, contemplaria também a elaboração da modelagem de venda. A licitação foi ganha pelo consórcio formado pela consultoria Arthur D. Little, Coopers & Lybrand e Deloitte & Touche, com um contrato de 8.247 mil reais, e o consórcio Brasilcom, formado pelas consultorias Salomon Smith and Barney e Morgan Stanley, com um contrato de 0,0669 % do valor de venda, correspondendo a 15.219 mil reais, em valores correntes do período (Costa, 2000:124).

Sérgio Motta faleceu em 20 de abril de 1998, e Mendonça de Barros foi deslocado do BNDES para assumir o Minicom. Na presidência do Banco ficou André Lara Resende, tendo José Pio Borges como vice-presidente. Não surpreende que o BNDES tenha dado apoio e que seus técnicos, já com *expertise* nos leilões, tenham participado da modelagem da venda das empresas do Sistema Telebras, que ocorreria em julho de 1998, com as eleições de outubro batendo à porta, bem como uma nova crise financeira internacional, na Rússia, provocando forte fuga de capitais.[45]

Modiano (2000: 326), ex-presidente do Banco e figura relevante na estruturação do PND, considera que a privatização das empresas do Sistema Telebras foi um marco, em razão da agilidade, da reestruturação do setor, das modificações da legislação etc., mas, sobretudo, por ter criado entre o BNDES e os ministérios, lócus principal de resistência, um outro tipo de relação. "Quando a Telebras foi privatizada, finalmente, começou a funcionar a integração entre o BNDES e a administração direta de uma maneira muito mais, digamos, suave, harmônica, em prol do andamento da economia brasileira". Também ele reconhece que ao longo dos anos o processo foi amadurecendo e enfrentando problemas, procurando solucionar impasses que foram aparecendo.

> Houve alguns problemas no início, e acho que os anos nos mostraram perspectivas diferentes sobre algumas das questões que discutíamos no começo dos anos 90 com relação ao processo de privatização. Uma delas eram as chamadas "moedas da privatização"; a segunda era se nós devíamos reestruturar os setores antes de privatizá-los, se deveríamos quebrar o monopólio antes ou deixar que o próprio mercado o fizesse; uma terceira questão era sobre a participação do capital estrangeiro, que no início do programa foi absolutamente insignificante até pelo próprio escopo das empresas que estavam sendo privatizadas, pelos limites impostos

[45] Costa (2000: 113-115) faz referência às muitas idas e vindas no processo decisório de privatização da Telebras, mostrando como parte das decisões foi tomada em conformidade com instituições multilaterais como a União Internacional das Telecomunicações (UIT) e também na Organização Mundial do Comércio (OMC), em função das dificuldades do fechamento do acordo de serviços. Após o falecimento de Sergio Motta, o ministro das Comunicações, Luiz Carlos Mendonça de Barros, ex-presidente do BNDES, declarou: "Não podemos pôr um texto [nos contratos] que depois é questionado na OMC e somos obrigados a voltar atrás. Tudo o que fizermos em relação a isso será submetido pelos outros países à OMC. É uma questão de política de governo responsável" (Freitas, 1998).

> à participação do capital estrangeiro pela própria falta de atratividade do investimento na economia brasileira naquela época; outra questão que se discutia muito também – e fica como uma provocação para o debate – era sobre as vendas estratégicas ou as vendas pulverizadas no mercado. (Modiano, 2000: 325)

Outro caso importante foi a privatização da Rede Ferroviária Federal (RFFSA), que também passou por um processo de reestruturação antes de sua privatização. A RFFSA reduziu sensivelmente seu quadro funcional antes da privatização por meio de um programa de demissão voluntária, financiado por recursos do Banco Mundial e de adiantamentos feitos pelo Tesouro Nacional (Sousa e Prates, 1997), cujo ônus foi incorrido, em última instância, pelo próprio setor público. Dívidas em atraso junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) foram securitizadas, em um montante de 1,4 bilhão (Carvalho, 2001) e, portanto, assumidas pelo Tesouro.

Aliás, eram frequentes as operações de reestruturação financeira que incluíam a assunção de dívidas por parte do Tesouro, ou operações de aportes de capital, também pelo Tesouro. Carvalho (2001) lista os valores dessa operação ocorridos entre 1991 e 1995. Somente nos aportes de capital feitos durante o período de "ajustes prévios" às privatizações foram despendidos cerca de 7 bilhões de reais em 15 empresas,[46] sem contar outros aportes feitos nos anos anteriores à inclusão dessas empresas no PND. Esses valores correspondem apenas ao período 1991-5, fase inicial do PND, e, portanto, foram muito superiores, já que entre 1995 e 1998 o PND assumiu maior vulto.

É bem verdade que, caso essas reestruturações operacionais e financeiras não ocorressem, seu custo seria precificado pelos futuros concessionários/adquirentes, de modo que o valor arrecadado nos leilões certamente seria inferior. Portanto, esse custo seria absorvido de qualquer maneira pelo setor público, seja na forma de gastos nessas operações, seja na forma de redução no preço de venda das empresas. De todo modo, é difícil compreender as razões que levariam a União a assumir esse custo e abrir mão dos dividendos a que teria direito como principal acionista de empresas que a partir de então seriam saudáveis e lucrativas. As razões não residem no campo técnico, mas político, nos marcos do novo modelo de desenvol-

[46] Cálculos nossos com base nas informações de Carvalho (2001). Sobre o setor de telecomunicações e valores envolvidos em sua reestruturação, consultar Costa (2000: 102).

vimento em curso.[47] Embora a retórica privatista recorresse ao argumento da incapacidade gestora do setor público, expressa na desorganização operacional dessas empresas, o próprio setor público demonstrou sua capacidade gestora ao proceder à reestruturação de suas empresas, o que atesta as razões políticas como principal motivação das privatizações.[48]

Essa mesma linha de argumentação permite compreender a contradição de outra parte da retórica privatista: a de que o estrangulamento financeiro do setor público não permitiria realizar os investimentos necessários para a expansão dos serviços providos pelas empresas estatais. Mesmo depois de privatizadas, os recursos públicos continuaram a exercer importante papel no financiamento do investimento dessas empresas. Conforme consta dos relatórios de administração anual do Banco, os desembolsos do BNDES para as empresas operadoras dos serviços de telecomunicações, por exemplo, alcançaram 2,6 bilhões de reais em 1999, 3,5 bilhões de reais em 2000, 3,1 bilhões de reais em 2001, em valores correntes. Os relatórios não detalham os desembolsos destinados às empresas privatizadas em outros setores, mas relatam a importância dos recursos do Banco destinados a projetos de modernização dos setores de metalurgia e de siderurgia e de expansão da capacidade de produção de minério de ferro da CVRD.

Também as concessionárias de rodovias e ferrovias receberam desembolsos do Banco. Finalmente, em 2002, o BNDES criou uma linha emergencial de crédito (Programa Emergencial e Excepcional de Apoio Financeiro às Concessionárias de Energia Elétrica) para as empresas distribuidoras (concessionárias

[47] Costa (2000: 105), afirma que, em relação ao setor de telecomunicações, a exposição de motivos contida na Lei Geral de Telecomunicações (LGT), claramente mostra como os objetivos de longo prazo e aderentes a uma política tecnológica industrial não são vistos como prioritários. O Estado brasileiro inaugurava uma nova modalidade de intervenção: promove e financia a atualização tecnológica das redes, tornando o setor mais atrativo para os investidores estrangeiros e abdica da autonomia para a formulação de estratégias de longo prazo, cedendo a interesses imediatos do mercado, tanto da oferta como da demanda. Nas privatizações, fizeram coincidir os interesses público (diga-se do governo) e privado, pois o modelo macroeconômico adotado pelo governo Cardoso dependia, para a manutenção da estabilização da moeda promovida pelo Plano Real, da entrada de capitais estrangeiros para equilíbrio do balanço de pagamentos. Assim, a Lei Geral de Telecomunicações foi desenhada procurando contemplar aspectos que tornassem o setor atrativo para o capital estrangeiro, sem dúvida sua prioridade, apesar de na exposição de motivos muito se enfatizar a necessidade de universalização de serviços, só possível mediante a entrada da iniciativa privada.

[48] A natureza política da decisão fica ainda mais clara se compararmos com o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, que também passaram por processos de reestruturação operacional e financeira e mantêm seus controles acionários com a União, atualmente apresentando resultados comparáveis aos dos bancos privados – sobretudo porque passaram a atuar utilizando critérios típicos de bancos privados. Ver, a esse respeito, Paula e Faria Jr. (2010), Costa (2012) e Araujo (2013).

privadas) de energia elétrica durante o período do "apagão" e do racionamento de energia, ocorrido em 2001. A crise energética e as medidas de contenção de demanda resultaram na redução de receitas para essas empresas, levando o governo a compensá-las, utilizando recursos do Tesouro Nacional. Todos esses exemplos refletem não só a existência de capacidade financeira do Estado brasileiro, como a enorme flexibilidade em expandi-la para atender às necessidades do financiamento do investimento desses setores. As empresas privatizadas, por sua vez, tendo passado por processos de reestruturação operacional e financeira, recuperaram (previamente ao processo de privatização) a capacidade de endividamento e de geração de receitas para se manterem adimplentes. Aqui, também não é difícil perceber que a opção pela privatização foi política e não técnica.

Outra controvérsia envolve não a natureza, mas a utilização dos recursos obtidos nos leilões de privatizações. Como parte da retórica privatista, reportava-se à crise financeira do Estado brasileiro, prevalecendo a decisão de que os recursos obtidos nos leilões deveriam ser utilizados no saneamento das finanças públicas, particularmente para a redução da dívida do setor público. A contribuição das privatizações para reduzir a dívida pública ocorreria de três formas: (1) pelo próprio abatimento da dívida; (2) por transferir para o setor privado dívidas das empresas estatais; e (3) por permitir a redução das despesas financeiras, já que o próprio estoque de dívida diminuiria (Carvalho, 2001). Estimativas de Carvalho (2001) mostram que até 1999 as privatizações teriam contribuído para reduzir a dívida líquida do setor público em valores equivalentes a 8,4% do PIB.

Obviamente, estimativas são sempre construídas levando-se em consideração hipóteses bastante restritivas. No caso, o autor não considerou, por exemplo, o aumento dos lucros das empresas, agora financeira e operacionalmente reestruturadas, e que seriam revertidos para a União na forma de dividendos, gerando receitas adicionais, caso não tivessem sido privatizadas. De todo modo, admitindo-se que o uso dos recursos provenientes das privatizações foi bem-sucedido em reduzir a dívida pública, esse efeito foi totalmente contra-arrestado por outros fatores que condicionaram seu crescimento, particularmente aqueles associados à gestão da política macroeconômica. As altas taxas de juros, praticadas durante todo o período, elevaram as despesas financeiras do setor público, incorrendo no aumento do déficit nominal, cuja contrapartida foi o crescimento da DLSP (tabela 4.1).[49]

[49] A Dívida Líquida do Setor Público (DSLP) pode ser assim definida: é o total da dívida bruta do setor

As desvalorizações cambiais ocorridas especialmente nos anos de 1999 e 2002 também impactaram o crescimento da DLSP, já que naqueles anos a parcela da dívida mobiliária federal indexada à taxa de câmbio era relativamente alta (Ipea, 2009). Além disso, a assunção dos chamados "esqueletos", reconhecimento de dívidas passadas, também impactou o estoque da DLSP durante o período. Todos esses fatores mais do que compensaram os efeitos das privatizações, e o resultado foi o rápido crescimento da DLSP.[50]

O quadro 4.1 apresenta a relação das empresas privatizadas durante o governo Cardoso, no âmbito do BNDES – não inclui, portanto, a privatização do setor elétrico, nem o setor de telecomunicações, privatizado em julho de 1998. A partir de 1995, o uso das chamadas moedas de privatização foi significativamente reduzido, de modo que a moeda corrente foi a principal fo rma de pagamento, chegando a 96% no ano de 1997 (BNDES, 1998a).

Como se observou, a principal agência de fomento brasileira durante o período das privatizações foi transformada em operadora de mercado e, pela primeira vez, foi utilizada para financiar capitais externos, deixando para trás sua antiga tradição de captar recursos externos para financiar o desenvolvimento. A única tradição mantida em todo o processo foi o autoritarismo que marcou a expansão do Estado brasileiro. Há no Brasil um Estado forte, centralizador e autoritário em relação à implantação de suas políticas e estratégias de abertura, mas um Estado fraco diante das questões relativas à soberania nacional e aos interesses dos novos operadores globais. A principal agência de captação de recursos e financiamentos do Estado, o BNDES, seguindo os novos padrões neoliberais, terceirizou processos que envolviam o planejamento estratégico de longo prazo do país e acabou se transformando- apenas no operador financeiro da privatização.

4.4. A ATUAÇÃO DO BNDES

A análise dos desembolsos do BNDES durante o governo Cardoso mostra uma inequívoca recuperação do indicador, em patamares superiores aos padrões histori-

público (União, estados, municípios e estatais) abatida das disponibilidades em moeda nacional ou estrangeira (caso das reservas líquidas internacionais).

[50] A DLSP teria crescido mais caso os recursos das privatizações não fossem utilizados para abatê-la? Insistimos que a resposta só é possível a partir de simulações que considerem os efeitos da distribuição de dividendos à União das empresas após os processos de reestruturação a que foram submetidas.

Quadro 4.1

Empresas privatizadas, 1995-2002 com o apoio do BNDES*

Empresa	Setor	Resultado da venda R$ milhões correntes
1995		**949,3**
Escelsa	Elétrico	371,2
Copene	Petroquímico	257,3
CPC	Petroquímico	95,5
Salgema	Petroquímico	133,4
CQR	Petroquímico	1,6
Pronor	Petroquímico	61,5
Nitrocarbono	Petroquímico	28,6
1996		**4.771,9**
Polipropileno	Petroquímico	85,3
Koppol	Petroquímico	68,9
Deten	Petroquímico	12,0
Polibrasil	Petroquímico	113,6
EDN	Petroquímico	17,0
RFFSA Malha Oeste	Ferroviário	62,4
RFFSA Malha Centro-Leste	Ferroviário	316,9
RFFSA Malha Sudeste	Ferroviário	888,9
RFFSA Malha Tereza Cristina	Ferroviário	18,5
RFFSA Malha Sul	Ferroviário	216,6
Light	Elétrico	2.936,7
Participações minoritárias		35,1
1997		**8.267,0**
Light	Elétrico	160,0
Escelsa	Elétrico	130,0
CVRD	Mineração	3.517,0
Malha Nordeste	Ferroviário	16,0
Tecon 1 (Codesp)	Portuário	274,0
Meridional	Financeiro	267,0
Participações minoritárias		204,0

*Não inclui os setores elétrico e de telecomunicações

Empresa	Setor	Resultado da venda R$ milhões correntes
1998		
Gerasul	Elétrico	1.042,0
Malha Paulista	Ferroviário	245,0
Cais de Capuaba	Portuário	30,0
Cais de Paul	Portuário	11,0
Tecon 1 do Porto de Sepetiba	Portuário	93,0
Roll-on – Roll-off – Porto do Rio de Janeiro	Portuário	32,0
Porto de Angra dos Reis	Portuário	175,0
Participações Minoritárias		483,0
1999		**245,9**
Datamec	Informática	93,1
Gerasul (1)	Elétrico	1,1
Codeba	Portuário	37,6
Participações Minoritárias – Decreto 1.068		
2000		**14.378,0**
Gerasul (1)	Elétrico	0,4
Petrobras (2)	Petróleo	7.263,0
Banespa	Financeiro	7.050,0
Leilão de ações		64,6
2001 (4)		
Petrobras (3)	Petróleo	385,3
Banco do Estado de Goiás (BEG)	Financeiro	665,0
Participações minoritárias		29,1
2002		
Banco do Estado do Amazonas (BEA)	Financeiro	182,9
CVRD (oferta pública)	Mineração	4.436,7
Participações minoritárias		8,5

FONTE: Sistema BNDES (vários anos). Elaboração própria.

NOTA: (1) Oferta aos empregados.

(2) Leilão de ações que excediam o controle acionário da União.

(3) Oferta de ações remanescentes.

No ano de 2001 ainda foram licitadas concessões para construção e exploração de dezoito aproveitamentos hidrelétricos cuja outorga seria paga mensalmente após prazo de carência, no total de R$ 6,4 bilhões.

cos. O gráfico 4.1 permite identificar três momentos: o primeiro, até 1997, de recuperação e elevação dos desembolsos, quando chegam a alcançar 48 bilhões de reais; o segundo, até 2001, de relativa estabilidade com ligeira tendência de expansão, quando o indicador atinge quase 55 bilhões de reais; finalmente, em 2002, último ano do governo Cardoso, os desembolsos do Banco atingem 74 bilhões de reais.

Durante o período em tela, os desembolsos só declinam em um único ano, o de 1999. Não é difícil associar esse decréscimo à conjuntura econômica particularmente difícil daquele ano, quando ocorreu a mudança do regime cambial e uma contração especialmente severa da política monetária, provocando uma forte desaceleração do nível de atividade econômica (tabela 4.1).

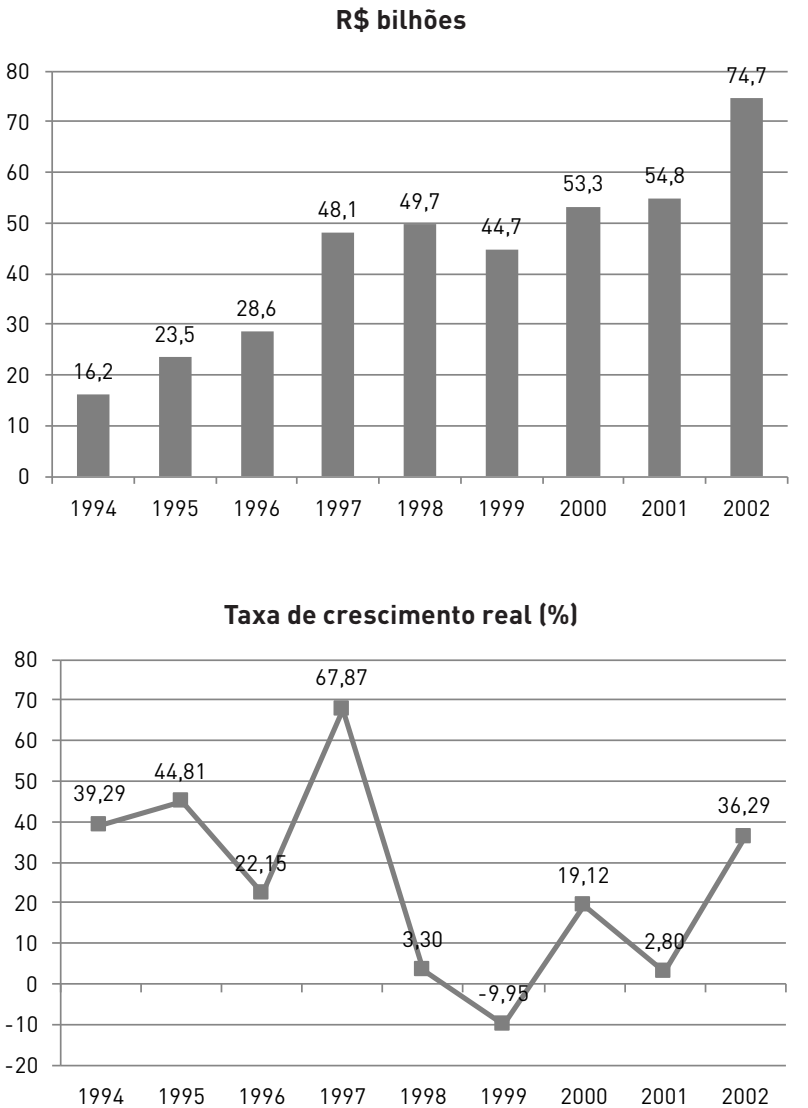
O gráfico 4.1 permite visualizar de forma precisa o que configuraria um aparente paradoxo: a expansão dos desembolsos do BNDES coincidindo com o período identificado como inequivocamente neoliberal. Como explicar a expansão dos desembolsos de um banco público de desenvolvimento nesse contexto? A resposta passa pelos argumentos já expostos antes: a modificação de seu padrão de atuação na direção do apoio ao comércio exterior, no financiamento às empresas privatizadas e no apoio aos setores de comércio e serviços ampliou seu leque de atuação, resultando na expansão dos desembolsos. O paradoxo é apenas aparente, porque a expansão dos desembolsos totais não contraria a diretriz liberal em curso. Torna-se relevante desvelar os aspectos qualitativos por trás dos desembolsos em expansão.

A tabela 4.3 apresenta os desembolsos setoriais durante o período compreendido entre 1994 e 2002, em tela. É possível distinguir claramente quatro subperíodos, nos quais o biênio 1997-98 é destacado em razão da expansão dos desembolsos para as recém-privatizadas empresas de distribuição de energia elétrica, que chegam a atingir um quarto dos desembolsos totais, enquanto o biênio 1999-2000 é marcado pela elevada participação das também recém-privatizadas operadoras de telefonia fixa e celular. O setor de transporte terrestre também registrou relevante concentração dos desembolsos entre os anos 1995 e 1998, grande parte dos quais destinado às empresas concessionárias de rodovias e ferrovias no âmbito do programa de privatizações. É por essa razão que os desembolsos em infraestrutura registram seu ápice entre 1997 e 2000.

Sob a perspectiva histórica, nunca é demais recordar que os setores responsáveis pela oferta de infraestrutura se ressentiam da insuficiência de investimentos desde a década de 1980, quando o comprometimento financeiro do Estado brasileiro decorrente da crise da dívida externa levou ao sacrifício dos investimentos em

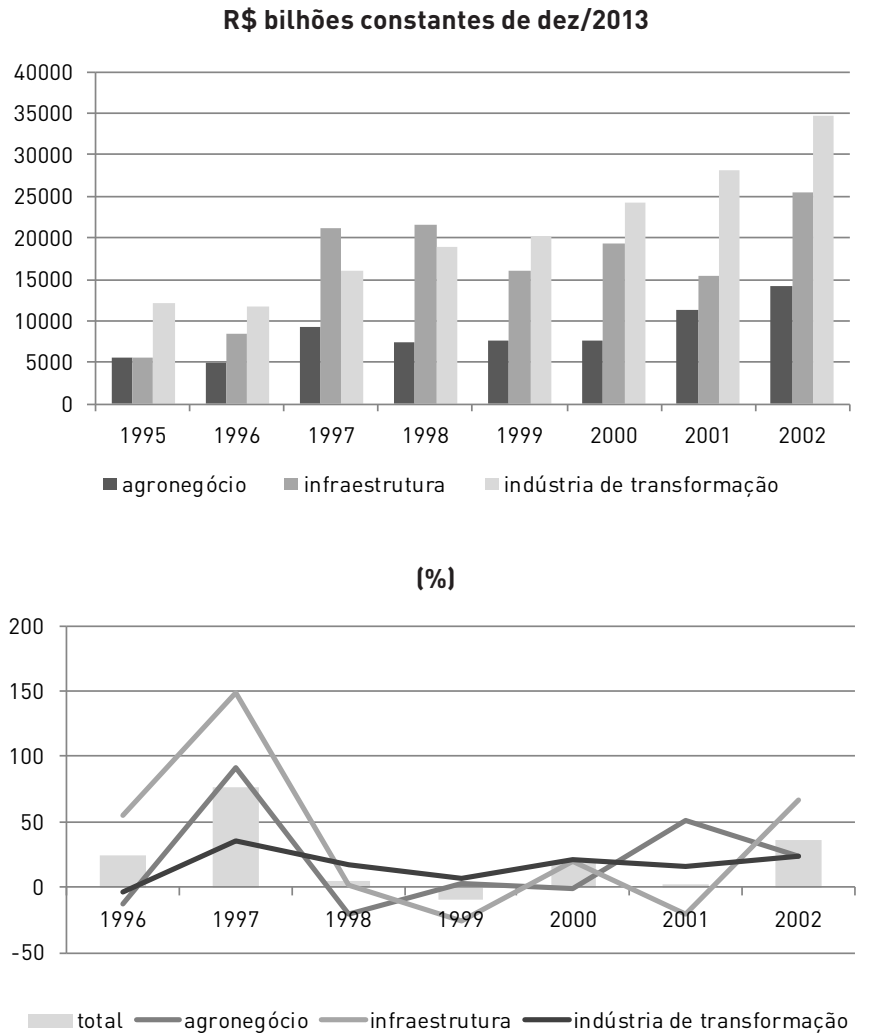
Gráfico 4.1

BNDES: Desembolsos totais, R$ bilhões constantes de dezembro de 2013 e taxa de crescimento real (%)



FONTE: BNDES, vários anos. Elaboração própria.

Gráfico 4.2
BNDES: Desembolsos para setores selecionados, R$ milhões e taxa de crescimento real



FONTE: BNDES, Estatísticas Operacionais (http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/). Elaboração própria.

Tabela 4.3

BNDES: Desembolsos setoriais (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1995 a 96	1997 a 98	1999 a 2000	2001 a 2002
Agropecuária	10,30	7,54	7,77	7,10	7,13	8,28	10,95	12,05	8,71	7,43	7,77	11,61
Indústria extrativa	1,01	1,52	4,20	1,48	1,43	0,52	1,57	0,67	1,3	2,8	0,92	1,03
Indústria de transformação	56,22	43,71	33,65	37,91	44,60	45,40	50,97	46,22	49	35,85	45,05	48,13
Produtos alimentícios	6,90	4,54	3,65	3,54	6,67	4,62	6,72	5,59	5,54	3,59	5,52	6,04
Bebidas	6,84	4,34	3,88	2,64	1,62	0,64	1,49	0,63	5,4	3,24	1,07	0,98
Fumo	0,49	0,01	0,02	0,03	0,02	0,00	0,01	0,01	0,22	0,02	0,01	0,01
Têxtil	3,59	1,40	1,74	1,92	1,96	1,55	1,11	0,77	2,32	1,83	1,73	0,91
Confecção, vestuário e acessórios	0,79	0,19	0,22	0,34	0,73	0,27	0,25	0,19	0,44	0,28	0,47	0,21
Couro, artefato e calçado	0,76	1,35	0,64	0,31	0,25	0,50	0,46	0,79	1,1	0,47	0,39	0,66
Madeira	0,85	0,81	0,84	0,63	0,57	0,87	0,82	0,63	0,83	0,73	0,74	0,71
Celulose e papel	4,71	5,33	3,00	2,11	1,63	1,40	4,52	3,40	5,06	2,54	1,50	3,85
Gráfica	0,42	0,29	0,15	0,09	0,04	0,07	0,10	0,07	0,34	0,12	0,05	0,08
Coque, petróleo e combustível	2,68	1,74	0,55	1,43	0,67	0,09	0,31	0,49	2,14	1,01	0,34	0,42
Química	3,12	3,64	1,59	1,55	1,98	1,58	2,52	2,34	3,42	1,57	1,75	2,42
Farmoquímico, farmacêutico	0,14	0,10	0,04	0,06	0,10	0,15	0,21	0,30	0,12	0,05	0,13	0,27
Borracha e plástico	3,02	1,78	1,52	1,42	1,07	0,82	0,89	0,60	2,3	1,47	0,93	0,72
Mineral não metálico	3,20	2,43	1,64	0,93	0,55	0,78	0,68	0,64	2,75	1,28	0,68	0,65
Metalurgia	4,43	5,64	5,34	3,68	5,24	7,36	6,56	2,72	,13	4,48	6,43	4,27
Produto de metal	1,80	1,12	0,70	0,87	1,13	0,50	0,69	0,89	1,4	0,79	0,78	0,81
Equip. informática, eletrônico, óptico	0,77	0,84	0,53	0,63	0,48	1,57	1,62	1,30	0,81	0,58	1,09	1,42
Máq., aparelho elétrico	1,22	1,93	0,77	1,58	0,81	1,21	0,83	0,56	1,63	1,19	1,03	0,67
Máquinas e equipamentos	5,02	2,35	1,96	3,11	2,52	2,72	2,58	2,48	3,48	2,55	2,63	2,52
Veículo, reboque e carroceria	3,25	2,59	1,16	4,25	7,06	6,75	5,08	3,90	2,87	2,75	6,89	4,38
Outros equip. transporte	1,46	0,80	3,21	6,28	9,26	11,70	13,20	17,60	1,08	4,79	10,63	15,83
Móveis	0,38	0,29	0,34	0,32	0,13	0,18	0,22	0,21	0,33	0,33	0,16	0,21

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1995 a 96	1997 a 98	1999 a 2000	2001 a 2002
Produtos diversos	0,26	0,20	0,15	0,17	0,11	0,07	0,10	0,09	0,22	0,16	0,08	0,09
Manutenção, reparação, instal.	0,10	0,03	0,01	-	0,00	0,00	0,00	0,02	0,06	0,01	0,00	0,01
Comércio e serviços	32,47	47,23	54,37	53,50	46,37	46,64	36,97	41,43	40,99	53,92	46,52	39,63
Eletricidade e gás	9,13	14,90	32,21	19,35	10,06	6,27	5,64	23,66	12,46	25,59	7,94	16,40
Água, esgoto e lixo	0,28	1,71	0,44	0,54	0,45	0,82	0,36	0,54	1,1	0,49	0,66	0,47
Construção	1,28	2,50	1,46	3,25	2,50	2,90	2,96	2,04	1,98	2,38	2,73	2,41
Comércio	2,61	2,51	3,57	4,25	4,14	4,15	3,32	2,97	2,55	3,92	4,14	3,11
Transporte terrestre	10,24	8,59	7,28	14,21	5,95	5,23	6,39	5,71	9,29	10,85	5,55	5,98
Transporte aquaviário	2,29	2,05	0,87	0,78	0,83	0,52	0,52	0,66	2,15	0,82	0,65	0,60
Transporte aéreo	1,54	0,02	0,03	0,40	1,78	0,01	0,03	0,01	0,66	0,22	0,79	0,02
Ativ. aux. transporte e entrega	0,82	0,55	1,50	0,73	0,98	1,58	1,75	0,75	0,66	1,11	1,32	1,15
Alojamento e alimentação	1,60	1,24	0,74	0,46	0,41	0,43	0,48	0,34	1,39	0,6	0,42	0,39
Informação e comunicação	0,15	0,19	0,11	0,53	0,40	0,23	0,25	0,15	0,17	0,33	0,30	0,19
Telecomunicações	0,48	1,69	2,27	4,70	14,50	20,52	12,34	1,75	1,18	3,52	17,88	6,01
Ativ. financeira e seguro	0,32	7,40	1,47	1,02	0,95	0,79	0,60	0,43	4,41	1,24	0,86	0,50
Ativ. imobil., profissional e adm.	0,48	1,55	0,90	1,65	1,16	0,61	0,69	0,79	1,1	1,28	0,85	0,75
Administração pública	0,20	0,88	0,28	0,06	0,16	0,29	0,18	0,42	0,59	0,17	0,23	0,33
Educação	0,24	0,45	0,39	0,63	0,94	0,81	0,64	0,54	0,36	0,51	0,87	0,58
Saúde e serviço social	0,45	0,50	0,36	0,74	0,87	1,31	0,64	0,56	0,48	0,56	1,12	0,59
Artes, cultura e esporte	0,27	0,48	0,44	0,17	0,26	0,10	0,12	0,06	0,39	0,3	0,17	0,08
Outras ativ. serviços	0,09	0,03	0,04	0,02	0,02	0,07	0,04	0,06	0,06	0,03	0,05	0,05
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100	100	100	100
Agronegócio	25,55	17,95	19,53	14,80	16,86	14,07	20,74	18,95	21,17	17,09	15,30	19,67
Infraestrutura	25,23	31,45	44,57	43,23	36,08	36,27	28,24	34,36	28,82	43,88	36,19	31,90

NOTA: Agronegócio = agricultura + indústria extrativa + indústrias de alimentos, bebidas, fumo; infraestrutura = eletricidade e gás + água, lixo e esgoto + construção + transporte terrestre + transporte aquaviário + transporte aéreo + telecomunicações.
FONTE: BNDES, Estatísticas Operacionais (http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/). Elaboração própria.

expansão de oferta de energia, telecomunicações e transportes nos seus diversos modais.

Por outro lado, a restrição legal aos empréstimos do BNDES às empresas estatais contribuiu para a enorme defasagem do setor, que não possuía outra fonte de captação de recursos. Feitas as privatizações, os desembolsos para infraestrutura registraram crescimento exorbitante nos anos de 1996 e 1997, refletindo a demanda reprimida por investimentos no setor, sobretudo o de distribuição de energia elétrica (gráfico 4.2). O setor de telecomunicações deve ser entendido como caso à parte, porque a segunda metade da década ainda coincidiu com uma revolução tecnológica no setor, com a substituição da tecnologia de cabo por satélite, e o *catch-up* tecnológico carecia de requisito financeiro elevado.[51] No setor de telecomunicações, apesar de nas privatizações do Sistema Telebras não se ter definido uma política industrial e de inovações setorial nem se ter condicionado os investimentos posteriores das empresas que entraram no mercado brasileiro, um mercado dinâmico e, devido à baixa densidade da telefonia fixa, consumidor de serviços de telefonia móvel celular e de internet via celular, o BNDES passou a disponibilizar recursos para as empresas recém privatizadas.

Entretanto, posteriormente, coube ao BNDES ficar como gestor do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), junto com a Empresa Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). O Funttel[52] é um fundo de

[51] O setor de telecomunicações mundialmente passou por transformações, pois a mudança de base tecnológica, de analógica para digital, imprimiu alterações drásticas: institucionais, regulatórias, comerciais e financeiras. A tecnologia satélite é uma das que se encontram na origem do processo de desregulamentação das telecomunicações nos Estados Unidos, e que impulsionou a quebra do monopólio na operação dos serviços e os processos de abertura comercial e privatizações em todo o mundo. No Brasil, a Embratel, a operadora de longa distância do Sistema Telebras, procurando manter o caráter estratégico que as telecomunicações brasileiras pretendiam vir a ocupar na América Latina, promoveu, já na década de 1990, a interligação do cabo Unisur, via Uruguai, criando, assim, uma via de conexão necessária com os demais países do Mercosul. Para ampliação do sistema doméstico de comunicações por satélite, foram postos em órbita os satélites brasileiros de segunda geração, Brasilsat B1 e Brasilsat B2, em agosto de 1994 e em março de 1995, respectivamente, com posição orbital suficiente para vir a atender o escoamento de tráfego do Mercosul. Em 1998, após a privatização da Embratel, sua área de satélites foi transformada na Star One, uma subsidiária, que estabeleceu uma *joint venture* com a Société Européenne des Satellites Ses-Global. Em agosto de 2000, foi lançado o Brasilsat B4, contabilizando para a empresa cinco satélites geoestacionários, utilizados para as comunicações domésticas e internacionais. Em 2007, foi lançado o StarOne C1, que substituiu o Brasilsat B2. Em 2008, foi lançado o StarOne C2, que irá substituir a geração Brasilsat, em fim de vida útil. Outra tecnologia determinante é a *wireless*, ou seja, a transmissão sem fio, essencial para a disseminação da telefonia móvel celular, com taxa de crescimento ascendente em todo o mundo, bastante acelerada no Brasil. Verificar em Dantas (1996) e Costa (2006).

[52] O Funttel foi instituído pela lei nº 10.052, de 28 de novembro de 2000, e tem como agentes financeiros o BNDES e a Finep, e é administrado por um Conselho Gestor, constituído por representantes

natureza contábil, criado nos termos do artigo 77, da lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), com o objetivo de estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações.

A elevada participação da infraestrutura nos desembolsos do BNDES provocou um efeito estatístico, levando à redução da participação da indústria de transformação nos desembolsos, tendo atingido em 1997 o piso histórico de 33% (tabela 4.3). Evidentemente, o comportamento dos desembolsos para a indústria não se resume ao efeito estatístico, porque em valores absolutos houve uma ligeira queda em 1996, e a recuperação entre 1997 e 1998 foi relativamente modesta, se comparada à infraestrutura. É razoável supor que o momento particularmente difícil atravessado pelo setor industrial brasileiro na segunda metade dos anos 1990, sob os impactos da abertura comercial e de uma conjuntura econômica de estagnação da renda nacional, tenha afetado a demanda por recursos do BNDES. A despeito das linhas disponibilizadas pelo Banco para a reestruturação e modernização do parque industrial brasileiro, esse esforço foi insuficiente para impedir a ocorrência de um processo de reestruturação regressiva.

Carneiro (2002) mostra que o processo de abertura comercial provocou a redução do encadeamento intrassetorial na indústria, aumentando a participação das máquinas e equipamentos importados como resultado do desmonte desse setor. O processo de abertura atingiu, também, as indústrias têxtil, de calçados, mecânica, e de papel e celulose. O aumento da produtividade industrial resultante da abertura comercial foi obtido à custa da redução do nível de emprego no setor, gerando um movimento "defensivo, do fechamento de empresas, de um 'superenxugamento' das sobreviventes, inclusive de linhas de produção agora substituídas por importações" (Salm, Saboia e Carvalho, 1997: 379), também chamado de *downsizing*, oposto a um processo que seria mais virtuoso, caso o

---

do Ministério das Comunicações, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), do BNDES, e da Finep. Anteriormente, em 17 de agosto de 2000, através da lei nº 9.998, foi constituído o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), cujo objetivo é gerar recursos destinados ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, conforme explicitado na LGT. Cabe ao Ministério das Comunicações definir as prioridades e diretrizes do Fust, bem como definir os programas, projetos e atividades financiados com recursos do Fundo.

aumento da produtividade adviesse da "intensa difusão de novas técnicas de produção que colocam a indústria brasileira num patamar competitivo" (ibidem).

O ano de 1995 foi o primeiro para o qual os desembolsos do BNDES foram divulgados utilizando-se a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Reagrupando-se os setores da indústria de transformação que constam da tabela 4.3, da mesma forma como em Pinto (2010), é possível distinguir os desembolsos do Banco por tipo de indústria, em quatro classificações: indústrias intensivas em recursos naturais, em trabalho, em tecnologia, e a indústria de *commodities* intensiva em capital.[53] A tabela 4.4, a seguir, exibe os desembolsos segundo esta classificação.

Tabela 4.4
Composição dos desembolsos do BNDES para a indústria de transformação e composição do valor adicionado bruto a custo de fatores da indústria de transformação (%)

	Desembolsos para a indústria de transformação (A)				Valor adicionado bruto a custo de fatores da indústria de transformação (B)				A/B			
	RN	COM	TRA	TEC	RN	COM	TRA	TEC	RN	COM	TRA	TEC
1995	27,98	30,03	20,94	21,04	20,08	31,82	23,81	24,29	1,393	0,944	0,880	0,866
1996	23,30	40,17	17,01	19,52	21,88	30,75	23,55	23,82	1,065	1,306	0,722	0,819
1997	26,37	33,34	17,55	22,73	21,56	32,59	22,04	23,81	1,223	1,023	0,796	0,955
1998	19,34	25,59	13,25	41,81	21,56	35,20	21,87	21,38	0,897	0,376	0,606	1,956
1999	20,33	24,07	10,32	45,28	25,24	35,96	21,03	17,77	0,805	0,669	0,491	2,548

[53] A indústria intensiva em recursos naturais inclui: as indústrias extrativas e as indústrias de alimentos, bebidas, fumo, madeira e álcool. A indústria de *commodities* intensiva em capital inclui: fabricação de celulose, papel e produtos de papel; coquerias; produtos derivados do petróleo; elaboração de combustíveis nucleares; produtos químicos; minerais não metálicos; e produtos de metal exceto máquinas e equipamentos. A indústria intensiva em tecnologia (ou difusora de tecnologia) inclui: fabricação de máquinas e equipamentos; máquinas para escritórios e equipamentos de informática; máquinas, aparelhos e materiais elétricos; material eletrônico e aparelhos e equipamentos de comunicações; equipamentos de instrumentos médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios; fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias; e outros equipamentos de transporte. Finalmente, a indústria intensiva em mão de obra (ou tradicional) inclui: fabricação de produtos têxteis, vestuário e acessórios; preparação de couros e artefatos de couro, artigos de viagem e calçados; edição, impressão e reprodução de gravações; artigos de borracha e plástico; móveis e indústrias diversas; e reciclagem. Pinto (2010, p. 305)

	Desembolsos para a indústria de transformação (A)				Valor adicionado bruto a custo de fatores da indústria de transformação (B)				A/B			
	RN	COM	TRA	TEC	RN	COM	TRA	TEC	RN	COM	TRA	TEC
2000	14,08	24,51	8,76	52,66	21,40	34,04	25,80	18,76	0,658	0,720	0,339	2,807
2001	18,34	29,05	6,86	45,74	22,84	33,89	24,65	18,62	0,803	0,857	0,278	2,457
2002	15,37	21,82	6,54	56,26	23,08	34,13	24,08	18,71	0,666	0,639	0,272	3,007

NOTA: RN = recursos naturais; COM = *commodities* intensiva em capital; TRA = intensiva em trabalho; TEC = intensiva em tecnologia.
FONTE: BNDES (vários anos) para os desembolsos; IBGE/SCN para o valor adicionado na indústria. Elaboração própria.

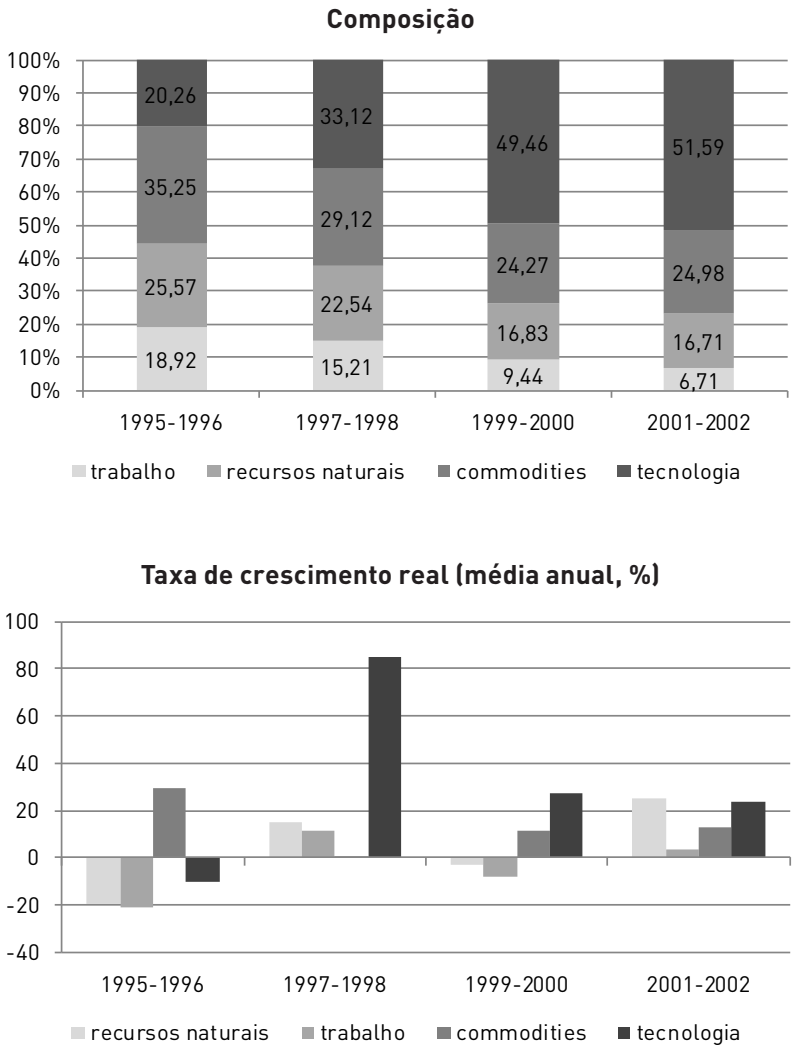
A tabela 4.5, lida em conjunta com o gráfico 4.3, mostra que, a despeito da ocorrência de um processo de especialização regressiva na indústria brasileira, o Banco atuou no sentido inverso, incorporando em sua carteira de ativos empresas intensivas em tecnologia. Essa estratégia é confirmada pelos dados da tabela 4.4, que compara o percentual dos desembolsos do BNDES destinados a cada tipo de indústria (tendo como denominador os desembolsos totais para a indústria de transformação) com a composição do valor adicionado da indústria de transformação.

Tabela 4.5
BNDES: Desembolsos para a indústria de transformação

	R$ bilhões constantes de dez/2013				%			
	Indústria intensiva em				Indústria intensiva em			
	Rec. naturais	Trabalho	*Commodities*	Tecnologia	Rec. naturais	Trabalho	*Commodities*	Tecnologia
1995	3.423,4	2.562,3	3.674,5	2.574,6	27,98	20,94	30,03	21,04
1996	2.756,8	2.012,3	4.752,3	2.309,0	23,30	17,01	40,17	19,52
1997	4.223,8	2.811,4	5.340,9	3.641,3	26,37	17,55	33,34	22,73
1998	3.644,8	2.496,1	4.822,2	7.878,3	19,34	13,25	25,59	41,81
1999	4.075,8	2.069,2	4.825,7	9.079,7	20,33	10,32	24,07	45,28
2000	3.414,4	2.123,3	5.943,0	12.770,4	14,08	8,76	24,51	52,66
2001	5.146,1	1.926,2	8.151,2	12.835,2	18,34	6,86	29,05	45,74
2002	5.327,2	2.267,9	7.561,0	19.497,6	15,37	6,54	21,82	56,26

FONTE: BNDES, Estatísticas Operacionais (http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/). Elaboração própria.

Gráfico 4.3
BNDES: Desembolsos para a indústria de transformação, composição e taxa de crescimento real (%)



FONTE: BNDES, Estatísticas Operacionais (http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/). Elaboração própria.

Conforme se verifica, a partir de 1998 o indicador supera a unidade para a in-

dústria intensiva em tecnologia, mostrando claramente uma inversão da estratégia de apoio industrial por parte do Banco, já que entre 1995 e 1997 eram as indústrias intensivas em recursos naturais e em *commodities* que possuíam o indicador superior à unidade.[54] O período corresponde aos investimentos de montadoras transnacionais de automóveis, que no final da década de 1990 optaram por instalar plantas industriais no Brasil e receberam desembolsos do BNDES, como a Peugeot-Citroën, no Rio de Janeiro, Renault-Nissan, no Paraná, de uma nova unidade da Ford na Bahia e de uma fábrica de motores da Daimler Chrysler/BMW no Paraná (BNDES, 2002: 15).

Fato é que a expansão dos desembolsos para as indústrias de maior intensidade tecnológica não impediu que esse setor reduzisse sua participação no valor adicionado da indústria de transformação. Na ausência de uma política industrial mais robusta e integrada, a atuação do Banco não foi suficiente para reverter o processo de especialização da estrutura industrial brasileira nos setores de recursos naturais e *commodities* em curso durante a segunda metade da década de 1990.

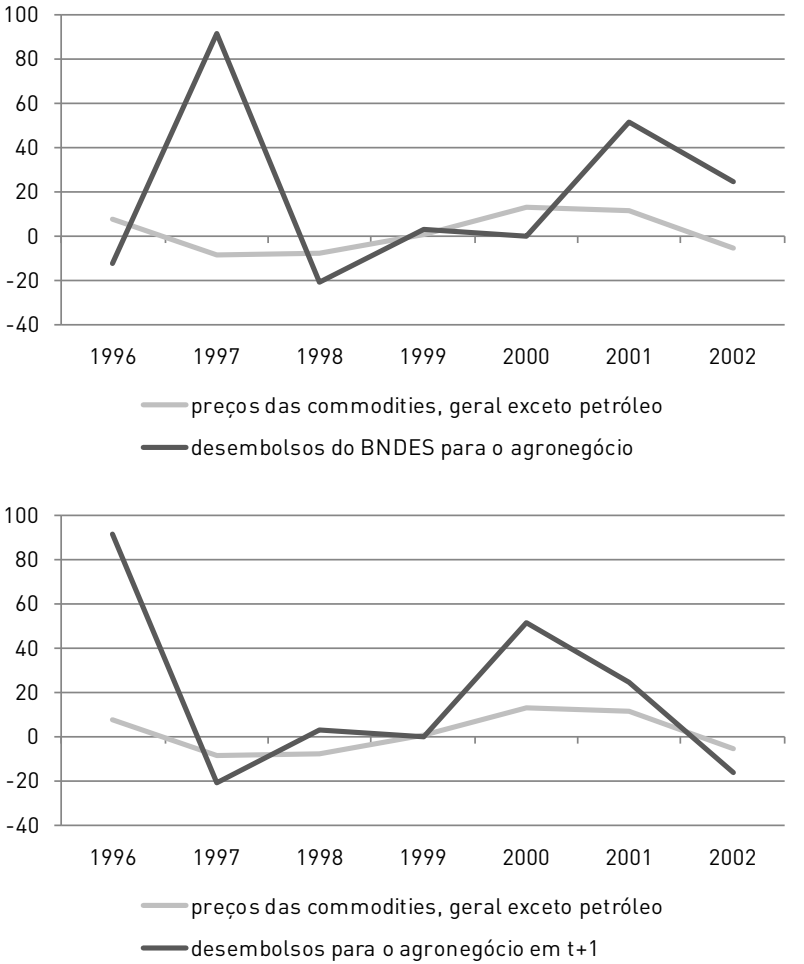
Nesse período, também o agronegócio viu reduzir a proporção de recursos que lhe era destinada, revertendo tendência de aumento de participação percentual nos desembolsos totais que vinha sendo observada na primeira metade dos anos 1990 (gráfico 4.2 e tabela 4.3). É possível que a redução da rentabilidade do setor, decorrente da queda dos preços das *commodities* nos mercados internacionais a partir de meados de 1997 até 1999, conforme o gráfico 4.4, tenha levado os produtores a rever seus planos de investimento. O impacto, contudo, é defasado: a queda dos preços das *commodities* iniciada em 1997 somente provocou a redução dos desembolsos do BNDES para o agronegócio no período seguinte; o mesmo padrão de comportamento pode ser observado na fase de recuperação dos preços, ou seja, os desembolsos para o agronegócio também se expandem com defasagem. O gráfico 4.4 compara a trajetória das duas variáveis – com e sem defasagem –, evidenciando que os desembolsos para o agronegócio guardam forte correlação (defasada) com o ciclo de preços das *commodities*.

O recorte setorial não permite enxergar a totalidade das mudanças sofridas pelo BNDES durante o governo Cardoso. Nossa hipótese é que o padrão de atuação do Banco sofreu modificações durante o período em tela, incorporando novas

[54] Quando o indicador é superior à unidade, significa que o percentual de desembolsos destinado a uma determinada indústria é superior à participação dessa indústria na atividade industrial total, o que sugere uma atuação mais ativa do Banco no sentido de estimular essa atividade.

formas de atuação, ou intensificando algumas já existentes, como é o caso do comércio exterior.

Gráfico 4.4
BNDES: Desembolsos para o agronegócio e preços das *commodities*, taxas de variação (%)



Fonte: Ipeadata (preços das *commodities*) e BNDES (desembolsos), elaboração própria.

A tabela 4.6 apresenta os desembolsos do Banco através da linha BNDES-Exim. Os dados desta linha de crédito somente são disponibilizados em dólares. Convertendo-se também em dólares os desembolsos anuais do Banco, é possível cal-

cular a participação do BNDES-Exim nos desembolsos totais.[55] Os dados mostram a crescente participação dessa linha nos desembolsos totais, tendo chegado a quase um quarto no ano 2000 (gráfico 4.5).

Tabela 4.6

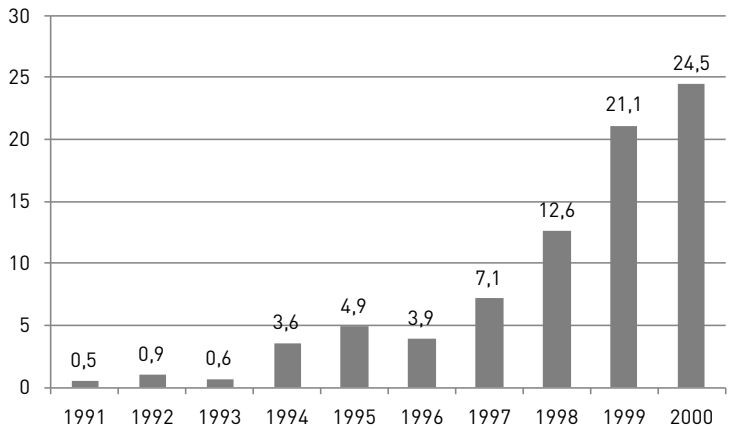
Desembolsos da linha BNDES-EXIM, US$ milhões

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	32,8	77,7	64,3	279,9	377,6	388,3	1.185,30	2.064,60	2.100,50	3.082,60
Pré-Embarque	32,8	30,9	27,8	69,2	95,1	85,6	213,3	642	638	809,3
Pós-Embarque	-	46,8	36,5	210,7	282,5	302,7	591,8	1.076,80	1.160,50	1.778,90
Pré-Embarque Especial	-	-	-	-	-	-	380,2	345,8	302	494,4

NOTA: A modalidade de pré-embarque financia a produção de bens a serem exportados vinculados a embarques específicos, enquanto o pós-embarque financia a comercialização de bens e serviços no exterior, e o pré-embarque especial financia o incremento das exportações apoiadas sem vínculo a embarques específicos por um período determinado.
FONTE: Blumenschein e Leon (2002: 181).

Gráfico 4.5

BNDES: Participação do BNDES-EXIM nos desembolsos totais (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de Blumenschein e Leon (2002: 181).

[55] Utilizamos a taxa média de câmbio anual. Reconhecemos as limitações dessa metodologia, já que o correto seria converter os desembolsos de cada mês por uma média mensal da taxa de câmbio. A indisponibilidade de dados mensais e em moeda nacional, contudo, nos obriga a adotar tal metodologia.

Tabela 4.7

BNDES: Fontes de recursos, 1995-2002, R$ bilhões

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. Vinculados	0,53	0,81	0,51	0,53	0,17	0,69	0,49	18,22
FMM	0,53	0,81	0,51	0,53	0,17	0,69	0,49	0,79
Tesouro	-	-	-	-	-	-	-	17,43
2. Captações institucionais	0,66	12,92	14,87	5,42	13,16	13,95	10,03	18,53
FAT dep. especiais	-	5,76	10,42	5,32	5,99	4,51	5,78	9,49
FND	-	1,70	1,14	0,10	0,44	2,66	0,71	0,83
Organismos internacionais	0,66	5,46	3,32	-	6,74	6,78	3,54	8,20
3. FAT constitucional	11,57	10,06	11,81	10,91	10,12	11,66	11,89	11,07
4. Retorno líquido	25,04	26,63	27,75	39,11	44,70	47,15	45,15	45,52
5. Captações em mercado	1,21	7,80	35,43	40,72	17,59	17,93	16,19	8,03
Interna - RV	1,21	5,58	23,27	15,85	4,21	8,30	3,36	2,86
Interna - RF	-	2,22	5,70	16,69	11,76	0,97	2,85	5,17
Externa	-	-	6,46	8,17	1,62	8,66	9,99	-
6. Outros	4,77	5,43	17,33	5,69	4,10	3,85	7,46	19,09
Total	43,78	63,66	107,70	102,39	89,84	95,23	91,20	120,46

FONTE: Prochnik (2008). Elaboração própria.

Tabela 4.8

BNDES: Fontes de recursos, composição, média por período (%)

	1995-96	1997-98	1999-2001	2002
1. Vinculados	1,25	0,50	0,49	15,12
FMM	1,25	0,50	0,49	0,65
Tesouro	-	-	-	14,47
2. Captações institucionais	13,05	9,62	13,36	15,38
FAT dep. especiais	5,56	7,47	5,89	7,88
FND	1,65	0,58	1,38	0,69
Organismos internacionais	5,85	1,57	6,09	6,80
3. FAT constitucional	19,90	10,81	12,23	9,19
4. Retorno líquido	47,75	31,88	49,58	37,79
5. Captações em mercado	8,60	36,27	18,68	6,67
Interna - RV	6,46	18,60	5,71	2,37
Interna - RF	2,14	10,70	5,44	4,30
Externa	-	6,97	7,53	-
6. Outros	9,45	10,92	5,66	15,85
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: Prochnik (2008). Elaboração própria.

A expansão do volume de desembolsos do Banco, durante a segunda metade dos anos 1990, foi viabilizada por uma estratégia de ampliação e diversificação de suas fontes de recursos. O FAT, embora tenha se consolidado como fonte estável de recursos do Banco, não representou a parcela majoritária. Esse papel foi desempenhado pelo retorno líquido das operações durante todo o período. O FAT e as captações em mercado alternaram o papel de segunda maior fonte de recursos (tabelas 4.7 e 4.8).

O retorno líquido cresceu, sistematicamente, até 2000, estabilizando-se em torno de 45 bilhões de reais em 2001 e 2002, o que atesta a lucratividade das operações do Banco. Antes que qualquer leitor desavisado atribua esse resultado à criação da Área de Crédito e aos novos critérios de concessão de financiamento, é importante lembrar que o retorno das operações tem contribuído com parcela relevante do fluxo líquido de recursos do Banco desde a década de 1980. Conforme dados já exibidos nos capítulos anteriores, entre 1979 e 1980 essa rubrica significou 36% dos fluxos de recursos totais; entre 1981 e 1989, oscilou entre 38% e 39%; e entre 1990 e 1994, 46%. Por se tratar de composição percentual, obviamente a rubrica não depende apenas de seu próprio desempenho, mas também do comportamento das demais fontes de recursos.

Já as captações em mercado tiveram seu auge nos anos de 1997 e 1998, e subdividem-se nas de mercado doméstico e de mercado externo. As captações em mercado doméstico, por sua vez, são desagregadas em dois tipos. As operações com renda variável se referem às vendas de ações da carteira em renda variável da BNDESPar. Já as operações com renda fixa incluem o retorno da carteira de títulos de dívida do Tesouro Nacional em poder do Banco, e também o resgate de debêntures em poder do BNDES emitidas por outras empresas. A emissão de debêntures também passou a constituir novo formato de captação de recursos.[56]

Os recursos externos, que eram prioritariamente obtidos junto às instituições oficiais, como o Banco Mundial, BID e Eximbank japonês (BNDES, 1998 e 1999) – e que nas tabelas 4.7 e 4.8 aparecem sob a rubrica "organismos internacionais" –, passaram a incluir lançamentos de títulos no exterior, sobretudo nos mercados italiano, norte-americano, suíço e alemão (BNDES, 1998, p. 44 e BNDES, 1999, p. 28). Segundo Prochnik (1998: 23), as duas modalidades de captações em mer-

[56] Segundo Prochnik (1998), a primeira operação desse tipo ocorreu em 1998, com a emissão de debêntures conversíveis em ações da Eletrobras como forma de gerar recursos para adiantar aos governos estaduais os recursos referentes à privatização das distribuidoras de energia elétrica. As opções de permuta foram exercidas em 2001.

cados internacionais mais utilizadas pelo Banco foram a emissão de bônus e os empréstimos sindicalizados.

No primeiro caso, títulos de dívidas emitidos pelo BNDES são vendidos por bancos que coordenam a operação a investidores internacionais, e os pagamentos são feitos integralmente na data de vencimento a uma taxa fixa. Já os empréstimos sindicalizados são realizados por um banco ou sindicato de bancos e pagos em amortizações periódicas após período de carência. Em geral, a taxa contratada é flutuante e atrelada às variações da *libor*. O custo dessas operações externas é repassado aos credores do Banco por meio de encargos financeiros calculados a partir da variação de uma cesta de moedas. Como forma de mitigar o risco cambial, o Banco incorporou a prática de realizar operações de *hedge* em mercados derivativos. As crises dos tigres asiáticos e da Rússia, em 1997 e 1998, arrefeceram essa modalidade de captação.

A consolidação dessa nova estratégia de captação de recursos conformou uma nova estrutura do passivo do Banco, na qual aproximadamente 20% equivaliam a operações externas, incluindo empréstimos e emissão de bônus nos mercados externos. A rigor, essas operações acabaram por substituir a importância do PIS-Pasep na estrutura de passivo do Banco, uma vez que, a partir da Constituição de 1988, o Banco deixou de receber novos ingressos dos recursos referentes a essa fonte. Já os recursos do FAT têm ampliado sua participação gradativamente, correspondendo a 42% da estrutura do passivo do Banco em 2002 (tabela 4.9).

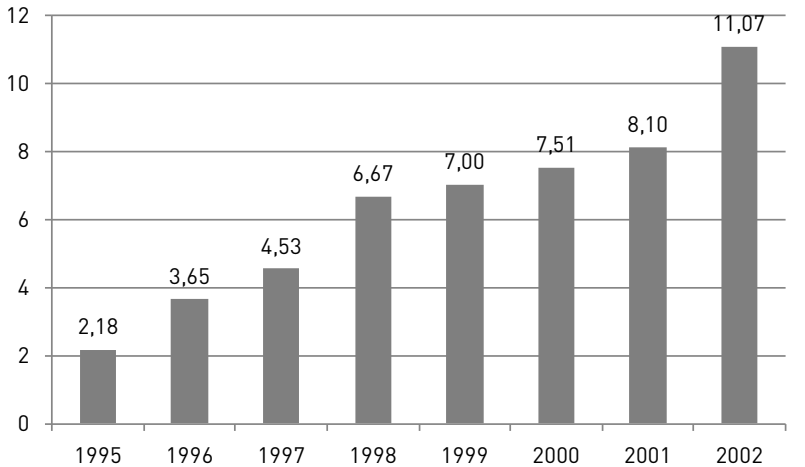
Tabela 4.9
BNDES: Estrutura do passivo (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Depósitos	0,44	0,38	0,13	0,34	0,31	0,27	0,32	0,20
FAT	32,93	39,31	39,66	35,31	40,01	41,41	43,65	42,37
PIS-Pasep	26,74	30,05	26,58	21,12	21,06	19,09	17,64	13,10
Emprest. e Finan. no exterior	3,07	4,74	6,12	11,75	11,80	14,60	16,83	20,10
Outras obrigações no país	5,34	3,99	9,43	18,43	14,32	12,88	10,57	15,95
PL	31,48	21,54	18,08	13,03	12,49	11,76	10,99	8,29
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: BNDES, Relatórios Anuais (vários anos). Elaboração própria.

Entretanto, a principal modificação na composição das operações passivas pode ser verificada na sua proporção referente ao patrimônio líquido, ou, visto de outra forma, no aumento do grau de alavancagem da instituição. A relação entre as operações passivas e o patrimônio líquido, que na primeira metade da década de 1990 era pouco superior a dois, encerrou o ano de 2002 em onze (gráfico 4.6), indicando a adoção de uma estratégia mais agressiva, especialmente em termos de captação de recursos de terceiros.

Gráfico 4.6
BNDES: Passivo/patrimônio líquido



Fonte: BNDES, Relatórios anuais (vários anos), elaboração própria.

O baixo grau de alavancagem, com o qual o Banco vinha operando desde a década anterior, permitiu que sua adesão ao acordo de Basileia[57] ocorresse sem maiores dificuldades operacionais.[58] Após uma minuciosa discussão a respeito da necessidade de regulação bancária e sua aplicabilidade ao caso dos bancos de desenvolvimento, Castro (2009) não relata dificuldades dessa natureza para o BNDES durante a década de 1990.

[57] O primeiro acordo de Basileia estipulava um nível mínimo para a relação entre o patrimônio de referência e os ativos ponderados pelo risco, inicialmente em 8%, quando da adesão em 1994, e posteriormente elevado para 11% a partir de 1997.
[58] É importante notar que o gráfico 4.6 não se refere à relação entre ativos e patrimônio de referência, porque o cálculo desse indicador deve levar em consideração a ponderação das diferentes classes de ativos ao nível de risco, e para cada classe corresponde um nível diferente de provisionamento.

Tabela 4.10

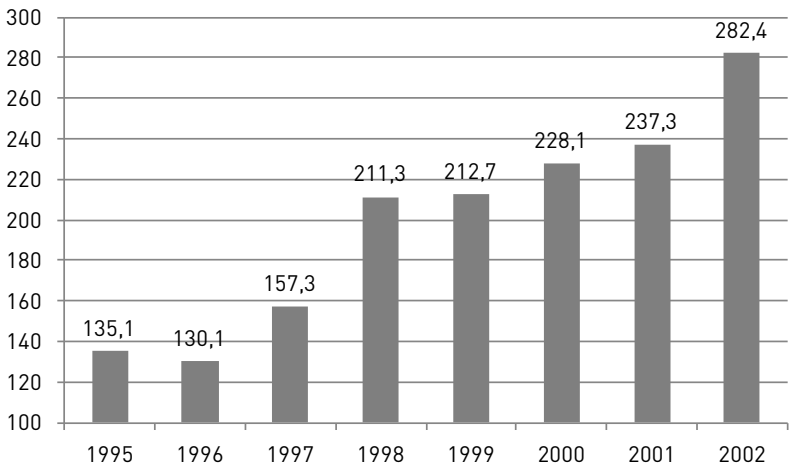
BNDES: Composição do ativo (%)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Circulante e realizável a longo prazo	71,5	70,4	82,2	86,4	89,8	87,3	90,8	91,4	92,6
Disponibilidades	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1
Créditos por empréstimos e financiamentos, líquido da provisão de realização duvidosa	57,6	60,0	68,9	68,5	68,9	69,8	73,1	74,5	79,5
Aplicações financeiras – TVM	5,6	6,0	9,8	12,8	19,3	15,0	15,2	14,5	11,6
Outros ativos realizáveis	8,3	4,4	3,5	5,1	1,6	2,5	2,5	2,3	1,8
II. Permanente	28,5	29,6	17,8	13,6	10,2	12,7	9,2	8,6	7,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: BNDES, Relatórios Anuais (vários anos). Elaboração própria.

Gráfico 4.7

BNDES: Ativos totais, R$ bilhões constantes de dezembro de 2013



FONTE: BNDES, Relatórios Anuais (vários anos). Elaboração própria.

Sobreira e Martins (2011) fazem um estudo de caso, procurando avaliar o impacto operacional da adesão a Basileia para o BNDES e o Banco do Nordeste (BNB) entre os anos de 1998 e 2010, concluindo que, no caso do BNDES, o maior impacto foi o aumento das operações indiretas (nas quais a instituição repassadora dos recursos assume o risco), e o crédito passou a se concentrar em empresas consideradas de boa qualidade (*investment grade*). Em todo o período, o Banco cumpriu com folga a relação mínima entre ativos e patrimônio de referência, tendo, inclusive, elevado suas operações de crédito em volume (como os próprios indicadores de desembolso comprovam), como também em percentagem dos ativos totais. De acordo com a tabela 4.10, em 2002 a relação entre operações de crédito e ativos totais atingiu o maior patamar desde o início da década de 1980, em um contexto no qual os ativos também se expandiram de forma expressiva (gráfico 4.7).

Quanto à distribuição espacial dos desembolsos, o período referente ao governo Cardoso corresponde a um gradual aumento da participação das regiões Norte e Sudeste, revertendo o movimento de perda de participação dessas duas regiões ocorrido na primeira metade da década (tabela 4.11). Na região Norte, esse movimento foi capitaneado pelo estado do Pará. É possível inferir que esse desempenho esteja associado à atuação da Companhia Vale do Rio Doce, cujos investimentos passaram de 469 milhões reais, em 1997, para 1,8 bilhão de reais, em 2002 (Costa, 2009). Já os desembolsos destinados à região Sudeste possuem uma dinâmica mais complexa, porque no intervalo de tempo considerado, os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais se alternam entre os grandes destinatários desses recursos, ainda que a primazia indiscutível pertença a São Paulo. As operações destinadas aos setores de telecomunicações e automobilístico explicam essas alternâncias

A contrapartida foi a perda de participação das outras três regiões, cada qual com uma dinâmica distinta. O Nordeste deu continuidade à trajetória de perda de participação dos desembolsos, atingindo o piso histórico de 9,2% em 1999, com ligeiro aumento posterior. Já para as regiões Centro-Oeste e Sul, a perda de participação nos desembolsos significou inflexão na trajetória anterior.

Por óbvio, a composição dos desembolsos por estado federativo e macrorregião obedece às inflexões nas decisões do Banco, bem como a própria conjuntura econômica. Os anos em que a região Centro-Oeste eleva sua participação nos desembolsos totais coincidem, por exemplo, com os momentos de expansão dos desembolsos para o agronegócio, como já foi discutido aqui. A menor participação da indústria tradicional nos desembolsos, particularmente a de calçados e tecidos, explica em parte a redução da participação da região Sul, berço de importantes indústrias calçadistas brasileiras.

Tabela 4.11

BNDES: Distribuição dos desembolsos por estado federativo e macrorregião (%)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Norte	2,6	3,2	2,1	2,0	3,2	2,6	4,0	3,4	5,0
Rondônia	0,2	0,4	0,5	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,5
Acre	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
Amazonas	0,3	0,7	0,8	0,2	0,5	0,6	0,8	0,5	0,9
Roraima	0,0	0,0	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Pará	1,6	1,7	0,6	1,4	2,3	1,6	1,6	2,2	3,4
Amapá	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Tocantins	0,4	0,3	0,2	0,1	0,3	0,1	1,3	0,5	0,1
Nordeste	12,3	14,0	13,7	13,5	9,9	9,2	12,1	13,2	10,1
Maranhão	0,8	0,6	0,6	0,5	1,1	0,3	0,9	1,7	0,9
Piauí	0,1	0,1	0,3	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,1
Ceará	1,4	2,0	1,8	1,9	2,3	1,9	1,5	1,7	1,4
Rio Grande do Norte	2,2	1,3	0,8	0,3	0,3	0,2	0,5	0,4	0,6
Paraíba	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,5	0,7	1,1	0,3
Pernambuco	1,5	2,3	1,5	0,9	1,4	1,3	1,4	1,1	1,2
Alagoas	2,3	0,7	0,5	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4
Sergipe	0,9	0,6	0,9	3,0	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2
Bahia	2,9	6,1	7,0	6,3	3,5	4,1	6,3	6,6	5,1
Sudeste	43,8	48,5	53,9	56,2	63,1	60,5	56,4	57,5	61,7
Minas gerais	8,5	10,6	6,9	9,4	11,5	10,0	9,9	6,9	5,4
Espírito Santo	1,7	1,9	3,9	1,6	1,9	0,6	2,7	4,1	2,3
Rio de Janeiro	7,7	10,3	19,8	10,2	12,1	14,5	10,2	9,8	11,3
São Paulo	25,9	25,8	23,2	34,9	37,6	35,4	33,7	36,7	42,6
Sul	24,3	24,7	24,9	20,0	16,4	21,2	18,5	19,1	16,3
Paraná	10,2	10,7	9,1	7,2	4,9	6,1	5,8	6,3	4,9
Santa Catarina	6,1	7,0	5,7	4,5	4,4	6,5	6,3	6,1	4,5
Rio Grande do Sul	7,9	7,0	10,0	8,3	7,1	8,5	6,4	6,8	6,8
Centro-Oeste	17,0	9,6	5,4	8,4	7,5	6,6	9,0	6,8	6,9
Mato Grosso do Sul	3,7	3,0	1,6	3,2	1,5	1,2	1,6	1,8	2,5
Mato Grosso	5,0	1,4	0,9	1,4	1,1	1,6	0,9	0,7	0,7
Goiás	3,0	3,6	2,3	3,0	2,8	2,6	2,5	1,6	2,7
Distrito Federal	5,4	1,6	0,6	0,7	2,0	1,2	4,0	2,7	1,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: BNDES, Estatísticas Operacionais (http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/). Elaboração própria.

5. Os 23 meses da gestão Carlos Lessa: um esforço de transição

5. 1 O PANORAMA DO PERÍODO

Ao término do governo Fernando Henrique Cardoso, o cenário de crise econômica e o modesto desempenho da economia brasileira contrastavam bastante com o otimismo de oito anos antes. Durante o período 1995-2002, o PIB cresceu à média anual de 2,3%, apenas um pouco superior à média de 1,6% da década de 1980, chamada de "perdida". Não fossem os ganhos obtidos com a estabilização da moeda, certamente se falaria em duas décadas perdidas. O último ano do governo Cardoso foi especialmente conturbado. Primeiro, em função da crise energética, que se arrastou de 2001 ao verão de 2002, gerando incerteza na população e quebrando a confiança do empresariado. Em segundo lugar – o que foi certamente o aspecto mais grave –, a emergência de uma crise cambial provocou aceleração inflacionária.

Foi comum atribuir-se às crises externas as crises cambiais do governo Cardoso, assim como a crise de 2002 é, correntemente, atribuída ao cenário de vitória eleitoral do candidato oposicionista Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, e à possível inflexão na política econômica – negada pelo candidato do PT na "Carta ao Povo Brasileiro". Entretanto, coincidência ou não, os meses que antecederam as eleições de 2002 foram os únicos na gestão de Cardoso em que o Banco Central manteve negativo o diferencial de taxas de juros (Serrano e Summa, 2011).

Certo é que a questão cambial foi um problema para o governo Cardoso, assim como para toda a periferia sistêmica.

Sem dúvida, a desvalorização cambial trouxe um alívio para as contas externas: em 2002, o déficit em transações correntes foi reduzido para 7 bilhões de dólares (contra 23 bilhões de dólares do ano anterior), ajudado pelo superávit comercial de 12 bilhões de dólares. Por outro lado, a inflação medida pelo IPCA terminou 2002 em 12,5%, contribuindo para que a média anual do governo Cardoso fosse de 9,1%. Quanto às finanças públicas, apesar dos superávits primários superiores a 3% do PIB, obtidos a partir do seu segundo mandato, a dívida líquida do setor público atingiu o equivalente a 50% do PIB em 2002, contra 30% em 1994. Como parte substancial da dívida era atrelada à taxa de câmbio, as desvalorizações ocorridas em 1999 e 2002, somadas ao elevado patamar das taxas básicas de juros, explicam a forte expansão da dívida em tão curto espaço de tempo.

Novamente, a campanha eleitoral não foi simples, pois Lula da Silva concorreria pela quarta vez, disputando a preferência do eleitorado com o economista José Serra, do PSDB, que fora liderança estudantil, senador e ocupara duas pastas no ministério de Fernando Henrique: a do Planejamento, Orçamento e Gestão e a da Saúde, que lhe conferiu popularidade. Concorreriam ainda no primeiro turno, pelo PFL, a ex-governadora do Maranhão, Roseana Sarney, que desistiu da candidatura ao ver-se envolvida em escândalo de corrupção; o ex-governador do Ceará e ex-ministro da Fazenda, Ciro Gomes, pelo PPS, apoiado pelo PTB e pelo PDT, formando a Frente Trabalhista; o ex-governador do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho, que concorreu pelo PSB, apoiado por pequenos partidos; e os candidatos do Partido da Causa Operária (PCO), Rui Costa Pimenta, e do Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU), José Maria de Almeida. A campanha mobilizou o país, deixando marcada na história política brasileira o jingle "Lula Lá", mas Lula da Silva não conseguiu eleger-se no primeiro turno, apesar de obter 46,44% dos votos válidos, contra 23,19% de José Serra, o segundo colocado.

No segundo turno, a "onda vermelha" tomou as grandes cidades brasileiras, e não havia mais dúvidas de que a população apostava em outro projeto. A coligação Lula Presidente, formada pelo PT, PC do B, PCB, PMN e pelo PL, que indicou o candidato a vice-presidente, José Alencar, contaria ainda com o apoio de Ciro Gomes e de Anthony Garotinho, além de algumas lideranças do PMDB. A dobradinha com José Alencar, presidente da Coteminas, uma das maiores indústrias têxteis do país, daria ao "sapo barbudo" a credibilidade necessária junto ao

empresariado. Lula da Silva foi eleito no segundo turno com 52.793.364 votos válidos, correspondendo a 61,27% dos votos, contra 38,73% dados a José Serra.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva, empossado em 1º de janeiro de 2003, começou sob enorme comoção e expectativa, não apenas por parte da população, mas também dos mercados. Para o Ministério da Fazenda foi chamado o médico sanitarista, ex-prefeito de Ribeirão Preto, Antonio Palocci Filho, que se destacara na condução da equipe de transição, angariando simpatias do segmento financeiro e empresarial. Para o Banco Central, foi convidado Henrique Meirelles, homem de confiança do "mercado", ex-dirigente do Bank of Boston, recém-eleito deputado federal pelo PSDB de Goiás. Os economistas ligados ao PT, grande parte considerada desenvolvimentista, ocuparam quase sempre postos no segundo escalão, mas Guido Mantega, muito ligado a Lula, professor da FGV de São Paulo, foi para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, enquanto Aloizio Mercadante, um dos economistas fundadores do PT, eleito senador com expressiva votação, foi mantido no Senado.

Logo no início do governo, o receituário macroeconômico herdado de seu antecessor foi intensificado, causando estranheza em parte do eleitorado. A meta de superávit primário foi aumentada em meio ponto percentual do PIB,[1] assim como a carga tributária, com a elevação de alíquotas e base de incidência de vários tributos.[2] Como se fosse pouco, a taxa básica de juros foi também majorada. A despeito de uma flexibilização ocorrida na política fiscal, ainda no primeiro mandato de Lula os elementos constitutivos do projeto neoliberal permaneceram – abertura comercial, abertura financeira e privatizações. Em contrapartida, para além dos indicadores comuns da macroeconomia – apenas para darmos um exemplo –, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome,[3] o governo procurava avançar. Em fevereiro de 2003, criava o programa

[1] Embora a meta não tenha sido cumprida – tendo todo o setor público consolidado alcançado um superávit primário equivalente a 3,3% do PIB no ano de 2003 –, uma meta superior à definida pelo governo Cardoso dava sinais de um compromisso ainda maior com a política em vigor. A propósito, o descumprimento da meta de superávit primário era algo bastante usual: em 1999, ano em que o governo federal introduziu as metas de superávit primário para o setor público, o resultado primário foi de 2,9% em face de uma meta de 3,1%; em 2000, alcançou 3,2% contra a uma meta de 3,4%; em 2001, obteve 3,3%, cumprindo a meta; e em 2002 obteve 3,5% contra uma meta de 3,8% (Mafrini e Freire, 2003; Giambiagi, 2008).

[2] Em 2003, a alíquota da Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) foi majorada de 12% para 32% para empresas prestadoras de serviços optantes pelo regime de tributação pelo lucro presumido; e em 2004 a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) passou a incluir as importações sobre sua base tributável (Ribeiro, 2010)

[3] Nome atual do antigo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Fome Zero,[4] um substituto do Comunidade Solidária, mas com o objetivo de tirar rapidamente grande parcela de brasileiros da situação de extrema pobreza.

Os meses iniciais do governo Lula da Silva foram de grande expectativa para toda a sociedade, inclusive no BNDES. As disputas internas de poder entre sindicalistas e quadros partidários da ampla coligação, entre desenvolvimentistas de todos os matizes, que acorreram para trabalhar no governo, e segmentos liberais, que permaneceram no aparelho estatal e que permeavam o coração do próprio governo, inclusive em cargos de escalão superior, mostravam que não seria fácil.

O fato de a eleição ter sido mobilizadora e, ao mesmo tempo, aglutinar forças tão dissonantes, de dentro e de fora do PT, se assemelhava a outros momentos decisivos da história política e econômica brasileira, em que, premido por pressões da esquerda e de segmentos conservadores da sociedade brasileira e de dentro do próprio governo, a resultante foi seu enfraquecimento. Lula da Silva foi eleito com mais de 60% dos votos válidos, o que não significava, apesar de tudo, a legitimação de um modelo de política econômica transformadora no Congresso, como interpretam alguns analistas.

Num cenário permeado por contradições, a escolha da equipe econômica foi surpresa para alguns, atestando a continuidade e o aprofundamento do projeto neoliberal. Para outros, significava uma concessão, ainda mais que em 2002 o Brasil tinha recorrido novamente ao FMI, e assim se entregava a política macroeconômica de curto prazo, mas preservavam-se outros projetos. Ainda para terceiros, desde o início, houve na condução da política econômica uma sucessão de erros e desacertos, ainda mais que o projeto de governo logo apontou para projetos de impacto na área social, desagradando segmentos mais conservadores.

As análises das contradições existentes no governo Lula da Silva são distintas, quase sempre isentas de racionalidade, à esquerda e à direita, assim como sua política econômica é avaliada numa gama muito ampla de interpretações. Sem a pretensão de esgotá-las, é possível destacar as mais conservadoras, que certamente rejeitam o fato de pela primeira vez ocupar a Presidência da República um político egresso não das oligarquias rurais, nem dos salões paulistas, fluminenses

[4] Com o passar do tempo, o Programa Fome Zero foi se desdobrando em outros programas, como o Bolsa Família e o Brasil sem Miséria, sendo o primeiro considerado o mais bem-sucedido programa de transferência de renda e inclusão social, tanto pela Cepal quanto pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Em 2002, segundo Araújo (2010), ao fim do governo Cardoso, de acordo com dados do Ipea, o Brasil contabilizava 81.663.555 pessoas pobres, e em 2012, após dois mandatos de Lula da Silva e no meio de um mandato de Dilma Rousseff, o número de pessoas pobres no Brasil havia caído para 39.939.364 (Araújo, 2010).

ou mineiros, muito menos da caserna, mas do operariado. Outras identificam seu governo como populista, enquanto alguns segmentos o identificam como um governo popular, enquanto terceiros, por sua vez, enfatizam os elementos de continuidade com o governo Cardoso. Todos esses argumentos podem ser refutados, por várias interpretações mais à direita ou à esquerda, no campo político. No campo econômico, suas políticas e projetos de governo são também avaliados sem consenso, por mais heterodoxos ou mais ortodoxos, por desenvolvimentistas, neodesenvolvimentistas, liberais ou neoliberais. Certo é que todas são tangidas pelo clamor dos acontecimentos, pela força da ideologia e pela feroz batalha política que o governo Lula da Silva desencadeou. Não por acaso, as comparações entre tempos históricos são difíceis e recomenda-se o afastamento do objeto de investigação. Como ensinou Braudel, é "verdade que toda a comparação entre o passado e a atualidade nos seduz e orienta, mas é preciso desconfiar das demonstrações que se pretendam válidas, indiferentemente, nas duas vertentes do tempo" (Braudel, 2002: 34).

A despeito da opção pela continuidade da política macroeconômica, prenunciada na "Carta aos brasileiros", Lula, explicitando a dicotomia que marcou seu primeiro mandato, escolheu para postos importantes de seu governo quadros ligados à tradição desenvolvimentista brasileira, que na disputa interna do poder se identificavam, muitas vezes, com os preceitos teóricos do Instituto de Economia da Unicamp, criado por Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, Wilson Cano, João Manuel Cardoso de Mello e Maria da Conceição Tavares, entre outros, que formaram gerações de economistas não ortodoxos. O economista Carlos Lessa, recém-eleito reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que dera importante contribuição à tradição estruturalista brasileira, egresso do PMDB carioca, ex-diretor da Área Social do BNDES, foi escolhido por Lula da Silva para presidir o Banco, para transformá-lo no "banco dos sonhos dos brasileiros".[5]

Como o leitor pode perceber, este é o único capítulo de todo este trabalho que, ao contrário dos anteriores, destaca em seu título o personagem que ocupa

[5] Carlos Lessa. Entrevista a Glória Maria Moraes da Costa, Victor Leonardo de Araujo e Hildete Pereira de Melo em fevereiro de 2014. Em Dias e Perez (2006: 28), lemos: "Em entrevista à revista *Carta Capital* (24/11/2004), [Lessa] identificou como desenvolvimentistas no governo: (José) Dirceu, José Fritsch, Celso Amorim, José Alencar, Dilma Rousseff, o ministro da Saúde (Humberto Costa) e o ministro da Educação (Tarso Genro). 'Agora, onde é que está o poder? O poder está nos donos do *não*! O poder está na Fazenda, porque a Fazenda pode dizer não. O poder está com a Marina (Silva), porque diz o não ecológico'".

a presidência do BNDES, em lugar de destacar a gestão do presidente da República. Na verdade, Lula da Silva, de acordo com o relato do próprio Carlos Lessa, conversou diretamente com ele sobre o que ambos desejavam e esperavam que fosse o BNDES. Carlos Lessa foi um personagem sui generis na história do Banco, tendo estado à frente de alguns episódios importantes que marcaram sua gestão. Ao mesmo tempo que angariou liderança entre o quadro de empregados, também gerou mágoas e muitas críticas, ainda mais que sua diretoria exigiu alinhamento com o projeto de desenvolvimento que pretendia pôr em curso. Pode-se imaginar que isso significava retirar a direção dos condutores da guinada que o Banco dera, a partir do governo Collor de Mello e, tal qual um grande timoneiro, levar a proa para outra direção.

No âmbito do governo, Lessa desfrutava de uma posição privilegiada, muitas vezes se reportando diretamente ao presidente da República, que, como todos sabem, com frequência quebrava (e ainda quebra) protocolos, tal como o presidente do BNDES. Publicamente, Lessa explicitou divergências com o conjunto da estratégia econômica adotada pelo novo governo, em particular em relação às políticas monetária e fiscal, bastante apertadas, antagonizando com o ministro da Fazenda, Antonio Palocci, e com o presidente do Banco Central, Henrique Meirelles. Embora o BNDES estivesse hierarquicamente abaixo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), eram também comuns as divergências de Lessa com o titular da pasta, Luiz Fernando Furlan.

A escolha de Carlos Lessa para a presidência do BNDES provocou expectativas no Banco, no governo, na academia e em segmentos sociais mais progressistas. Prenunciava o retorno de um projeto de desenvolvimento capaz de suplantar a primazia da macroeconomia, libertando o país das amarras em que os indicadores e metas de curto prazo a aprisionaram. Sem dúvida, no embate entre o curto e o longo prazo, entre o desenvolvimento e a estabilização monetária, a atuação de Lessa buscou impingir um papel de protagonista para o Banco nesse embate, deixando claro que defendia a matriz desenvolvimentista, fosse qual fosse a versão dela que o professor tivesse em mente.

5. 2. OS IMPASSES DA GESTÃO DE CARLOS LESSA

Disposto a levar adiante a missão que o presidente Lula lhe confiara, Lessa avaliava que o formato do Banco não mais se prestava à promoção do desenvolvimento, exigindo novas modificações.

Com uma diretoria formada basicamente por quadros da instituição, escolhidos por ele, sem ingerência do ministro Furlan e do presidente da República, com raras exceções, o ponto de partida de Lessa consistia em um diagnóstico inicial de que algumas das transformações sofridas pelo BNDES durante o governo Cardoso – e discutidas aqui no capítulo 4 –, descaracterizavam como banco de desenvolvimento. A mensagem do presidente, no Relatório de Administração do BNDES de 2003, explicita o pensamento de Carlos Lessa, demarcando o reencontro do Banco com suas origens pró-desenvolvimento, ao mesmo que reconhece que a instituição se afastara de suas tradições durante a década de 1990.

> Ao longo das décadas desde a sua criação, o BNDES foi o instrumento de sucessivos governos na saga de nosso processo de industrialização, primeiro como o banco do financiamento da infraestrutura, depois como o banco da indústria de base e, em seguida, da indústria de bens de capital e de produtos intermediários. Cada nova fase consolidava a anterior e abria novas perspectivas. Foi graças sobretudo ao apoio do BNDES que se estruturou no Brasil um parque industrial capaz de atender grande parte da demanda interna e da crescente demanda de exportações. [...]. Na década de 1990, entretanto, ocorreu uma profunda inflexão na dinâmica do Banco, que, em face de orientação superior da política econômica, se desviou de suas atividades tradicionais de suporte ao setor produtivo novo para se tornar, prioritariamente, um gestor da transferência de ativos produtivos públicos para o setor privado, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização. O BNDES cumpriu disciplinadamente o seu papel, mas o papel que lhe foi atribuído estava em contradição com as suas finalidades legais e históricas. (BNDES, 2003)

Além da inflexão que o Banco sofrera em relação a suas atribuições, ocorreram também mudanças em suas fontes de recursos que, diversificadas nos anos anteriores, sentia a redução do peso das fontes tipicamente mais estáveis na sua composição. Os fundos setoriais, que durante a era desenvolvimentista constituíram importante fonte de recursos para o Banco fundear suas operações,[6] foram quase todos extintos, à exceção do Fundo de Marinha Mercante (FMM). Durante o período 1997-8, as captações em mercado (interno e externo) chegaram a 36%

[6] Ver Tavares et al. (2010).

do fluxo total de recursos do Banco, e persistiram em proporções significativas no biênio 1999-2001.[7] Especialmente nos processos cíclicos de reversão da liquidez internacional, esses recursos se tornam mais instáveis e custosos. Enquanto isso, o FAT perdia sua participação relativa. Nesse contexto, enquanto os ortodoxos no governo priorizavam a estabilidade, o crescimento do PIB a taxas mais robustas era objetivo dos desenvolvimentistas, reeditando um velho debate na economia brasileira. Se o crescimento do PIB era desejado, maior robustez do banco de desenvolvimento era necessária, o que requeria a disponibilidade de recursos estáveis nas suas operações passivas.

Contudo, uma segunda característica de bancos de desenvolvimento parecia relevante para Lessa: sua atuação no sentido de articular as forças produtivas de uma sociedade. Em todos os sentidos, a atuação de um banco de desenvolvimento público é, segundo Lessa, algo distinto da atuação de um banco de investimento, que busca apenas apropriar-se de parte dos ganhos de capital ou dos rendimentos da sociedade apoiada por ele.[8] Não por acaso, Lessa, em seu depoimento para este trabalho, destaca a questão, assim como a prenuncia na mensagem citada acima. Essas duas dimensões – recursos estáveis compondo as operações passivas, e articulação das forças produtivas –, que segundo Lessa caracterizam um banco de desenvolvimento, haviam sido perdidas durante as décadas anteriores. Essa visão também é compartilhada por Darc Costa, vice-presidente do Banco na gestão de Lessa:

> O BNDES tinha virado um banco de investimentos, no seu conceito clássico, ou seja, não corria riscos, era vocacionado basicamente pela demanda, não criava oferta e era uma instituição que operava nos cânones do sistema financeiro internacional, não tinha nenhuma diferença de qualquer tipo de instituição bancária tradicional. (Costa, 2016: 281)

Obviamente, a discussão a respeito das características e eventuais distinções entre bancos de desenvolvimento e de investimento foge ao escopo deste trabalho. Porém, movido por esse diagnóstico, Lessa buscou empreender modificações no BNDES para enquadrá-lo nessa concepção de banco público de desenvolvimen-

[7] Ver tabela 4.8 do capítulo anterior.
[8] Carlos Lessa. Entrevista a Gloria Maria Moraes da Costa, Victor Leonardo de Araujo e Hildete Pereira de Melo em fevereiro de 2014.

to. Na composição dos fluxos de recursos, já é possível perceber uma modificação importante nos anos de 2003 e 2004, com aumento da participação dos recursos do FAT. O retorno das operações atingiu proporções inéditas, alcançando a média de 56% dos fluxos de recursos durante o biênio (tabela 5.1).

Tabela 5.1
BNDES: Fontes de recursos, composição

	R$ bilhões			%			
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	Média 2003-2004
1. Vinculados	18,22	3,70	5,38	15,12	4,87	6,08	5,55
FMM	0,79	1,29	1,27	0,65	1,70	1,44	1,55
Tesouro	17,43	2,41	4,10	14,47	3,18	4,64	3,99
2. Captações institucionais	18,53	10,50	7,43	15,38	13,84	8,40	10,82
FAT dep. especiais	9,49	5,42	5,73	7,88	7,15	6,48	6,78
FND	0,83	0,53	0,78	0,69	0,69	0,89	0,80
Organismos internacionais	8,20	4,55	0,91	6,80	6,00	1,03	3,24
3. FAT constitucional	11,07	9,79	12,61	9,19	12,90	14,27	13,66
4. Retorno líquido	45,52	42,68	49,57	37,79	56,26	56,09	56,17
5. Captações em mercado	8,03	3,21	8,41	6,67	4,23	9,52	7,17
Interna - RV	2,86	2,21	6,75	2,37	2,92	7,64	5,54
Interna - RF	5,17	1,00	1,16	4,30	1,31	1,31	1,31
Externa	-	-	0,50	-	-	0,56	0,31
6. Outros	19,09	5,98	4,99	15,85	7,89	5,64	6,64
Total	120,46	75,85	88,39	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: Prochnik (2008). Elaboração própria.

O fluxo total de recursos, porém, diminuiu já no primeiro ano da gestão de Lessa. É bem verdade que no ano de 2002 o Banco contou com recursos do Tesouro Nacional para viabilizar o Programa Emergencial e Excepcional de Apoio Financeiro às Concessionárias de Energia Elétrica.[9] O retorno obtido pelo Banco por meio dessas operações foi devolvido ao Tesouro, o que explica por que o novo patamar não foi sustentado. Ademais, o cenário de desaceleração econômica também impactou as receitas oriundas do FAT.

[9] Ver capítulo anterior.

A nova gestão procedeu ainda, nos seus primeiros meses, a modificações administrativas e revisou alguns procedimentos do Banco. O número de superintendências foi reduzido de 24 para onze.[10] A despeito dos cargos de direção e das superintendências serem de livre escolha do presidente do Banco, as alterações feitas por Lessa não passaram despercebidas pelo corpo funcional. Segundo depoimento de Paulo Faveret, o início da gestão de Lessa representou "a maior ruptura de todas"[11] as que presenciou no Banco, tornando-se mais centralizada do ponto de vista das tomadas de decisão.

A percepção de que nos anos anteriores o Banco havia incorporado em sua carteira de ativos algumas operações em setores que poderiam prescindir do apoio de um banco de desenvolvimento pode ter induzido a adoção de novos critérios de concessão. Segundo Lessa (2016: 261) "um banco de desenvolvimento pode olhar um determinado tipo de investimento privado e chegar à conclusão de que ele não presta. Eu, por exemplo, cheguei logo à conclusão de que nós não devíamos apoiar shopping centers". Procurando recuperar algumas tradições perdidas nos anos em que as privatizações mobilizaram parte da diretoria e algumas lideranças do Banco, ainda em 2003 foi criado o Departamento de Prioridades, "com vistas à retomada da visão do desenvolvimento na orientação da alocação dos recursos" (BNDES, 2004: s.n.).

Obviamente, a recuperação das características supostamente perdidas de um banco de desenvolvimento era um objetivo que deveria coadunar-se com uma estratégia maior de desenvolvimento definida em posições hierárquicas acima do Banco. Contudo, nos primeiros meses de 2003 ainda não era visível, como política de governo, uma trajetória coerente que apontasse nessa direção. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado bem mais à frente, em 2007, seria por muitos interpretado como um esboço de aproximação com o desenvolvimentismo.[12] Ainda assim, a gestão de Lessa no BNDES foi marcada essencialmente por

[10] Darc Costa. Depoimento a Gloria Maria Moraes da Costa, Victor Leonardo de Araujo e Hildete Pereira de Melo em fevereiro de 2014.

[11] Paulo Faveret. Entrevista a Hildete Pereira de Melo e Victor Leonardo de Araujo em março de 2014.

[12] Não existe consenso na literatura econômica a respeito da associação entre o PAC e a retomada de um projeto desenvolvimentista. Bielschowsky (2012: 735), por exemplo, apresenta uma visão mais otimista, atribuindo ao PAC, ao crescimento com redistribuição de renda pela via do consumo de massa, e aos Planos de Desenvolvimento Produtivo (PDP), Plano Brasil Maior e à Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), o papel de "candidatos a organizadores de um projeto nacional de cunho desenvolvimentista". Barbosa e Souza (2010) seguem a mesma linha de interpretação. Já Fonseca, Cunha e Bichara (2013: 423) tendem a ser mais parcimoniosos, entendendo

um esforço em protagonizar a defesa da retomada de um projeto desenvolvimentista no governo Lula.

Alguns episódios específicos da gestão de Lessa, ainda em 2003 e pouco discutidos na literatura econômica, marcam essa disputa. São exemplos o enfrentamento com o grupo norte-americano AES, controlador da Eletropaulo (empresa distribuidora de energia elétrica em São Paulo), privatizada no governo anterior,[13] e a aquisição de ações da Companhia Vale do Rio Doce, que na prática devolveu ao setor público o controle acionário da empresa, ainda que de forma diluída entre fundos de pensão de empresas estatais.

O primeiro episódio remonta às consequências do forte racionamento de energia elétrica ocorrido ainda durante o governo Fernando Henrique Cardoso. O Grupo AES, controlador da Eletropaulo, registrou significativa perda de receita que acabou resultando no seu inadimplemento junto ao BNDES. O processo de renegociação da dívida, depois de uma "queda de braço" com Carlos Lessa, foi encaminhado pelo diretor da Área Financeira do BNDES, Roberto Timotheo da Costa, e consistiu na transformação de metade da dívida em participação acionária de uma nova empresa, a Brasiliana Energia, constituída em dezembro de 2003 com capital de 1,26 bilhão de dólares, dos quais o BNDES deteria 50% das ações ordinárias com direito a voto, menos uma (avaliadas em 600 milhões de dólares), e 100% das ações preferenciais, menos seis, estas sem direito a voto (avaliadas em 86 milhões de dólares). O Grupo AES deveria ainda fazer o pagamento imediato de 7,5% da dívida total (equivalente a 86 milhões de dólares) e refinanciar os 42,5% restantes (BNDES, 2004). Segundo noticiário da época,[14] o vice-presidente do BNDES, Darc Costa, disse que a assinatura do contrato teria reflexo positivo sobre o resultado do Banco, revertendo o prejuízo que teria na-

---

o PAC apenas como indutor do crescimento, sendo prematuro falar em desenvolvimentismo "como ideologia norteadora de nova fase da economia e da sociedade brasileira" durante os governos do PT. No extremo oposto a Bielschowsky, Gonçalves (2012) considera que o governo Lula, ao gerar como resultados desindustrialização e "dessubstituição" de importações, reprimarização das exportações, dependência tecnológica, desnacionalização, vulnerabilidade externa estrutural, perda da competitividade internacional, maior concentração do capital e dominação financeira, seria mais apropriado considerar-se um período de "nacional-desenvolvimentismo às avessas", ou uma inversão do projeto nacional-desenvolvimentista, a despeito dos resultados mais positivos obtidos no período.

[13] O controle da Eletropaulo Metropolitana foi comprado em 15 de abril de 1998, através de leilão, pelo consórcio Lightgás, formado pela AES Corporation, a Houston Industries Energy Inc. (atual Reliant Energy), ambas norte-americanas, pela francesa Électricité de France (EDF) e pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Hoje, apenas a AES controla a Eletropaulo Metropolitana e sua privatização ainda é controvertida.

[14] Ver Agência Brasil (2015).

quele ano, bem como deixou claro que a cobrança da dívida pelo BNDES teve total apoio do alto comando do governo, incluindo os ministros do Desenvolvimento, Planejamento, Casa Civil e de Minas e Energia.

Já no caso da Vale, o BNDES exerceu, por meio da BNDESPar, seu direito de preferência no processo de venda de parte das ações adquiridas pelos trabalhadores e postas à venda naquele ano. Embora minoritária, pois a BNDESPar adquiriu apenas 8,5% das ações da ValePar, por 1,5 bilhão de reais (França, 2003), a operação impediu que o capital estrangeiro detivesse, das ações da empresa com direito a veto, participação igual ao capital nacional. Na prática, a operação comandada por Lessa teve o significado de manter nacional o controle de uma das empresas estatais mais importantes, constituída no período desenvolvimentista, na era Vargas, notadamente lucrativa e que havia sido privatizada, antes de tudo, para mostrar a seriedade e comprometimento do governo do PSDB com o programa de privatizações.

Além disso, o setor público readquiriu o controle da maioria das ações da Vale, ainda que por meio dos fundos de pensão das empresas estatais e não diretamente pelo Tesouro Nacional. Mesmo que não se possa falar exatamente em (re) estatização, a operação devolveu ao Estado brasileiro a capacidade de comandar decisões importantes da empresa.[15] Em seu depoimento a este trabalho, Lessa conta como avisou ao governo sobre a operação que tinha realizado.

> Eu só avisei o Zé Dirceu 24 horas antes. Aí tive uma reunião com o Lula, Mantega, Furlan, Dirceu, Gushiken, com [os presidentes do] BB e CEF. Começou assim: "Como é que você comprou?". "Foi uma operação normal, senhor presidente." Eu tinha parado de fazer operações com o mercado de capitais. Mas acontece que o Banco tinha ações de uma companhia do Grupo Votorantim, a Vipasa, que estava amadurecida – era um projeto no setor de papéis –, e avaliamos que o Banco teria um ganho bom com essa operação. Vendemos, e com esses recursos compramos as ações da Vale, que estavam muito baratas. Comprei. Antes eu já tinha falado com o Gushiken, ele deu o o.k. A maior parcela está em ações de fundos de pensão complementar, administrados pelo poder público. [...] foi uma gritaria geral. O Banco fez porque era um bom negócio, não podíamos abrir mão,

[15] Contudo, a escolha do presidente da Vale tem sido incumbência de outro acionista, a Bradesco Participações.

> tínhamos que decidir rapidamente e de maneira confidencial. Depois as ações não pararam de subir, e com esse ato nós quebramos todos os recordes de lucratividade do BNDES no ano de 2003. (Lessa, 2016: 265)

Sobre o mesmo episódio, o então vice-presidente de Lessa, Darc Costa, relata:

> A Mitsui já havia comprado 18% das ações ordinárias da empresa do Bradesco e estava querendo comprar mais 11%; dos antigos funcionários. Ficariam, então, com 29%. Teriam direito a veto, já que detinham mais de um quarto das ações e nós fomos obrigados a comprar para evitar que uma empresa japonesa controlasse a Vale. E, ao fazê-lo, criamos uma tempestade contra nós. (Costa, 2016: 283)

Apesar do caráter nacionalista da operação arquitetada por Lessa,[16] certamente um dos motivos que o levaram a incentivar a realização da operação, esta também se justificaria sob o ponto de vista técnico, conforme se verifica. Segundo o depoimento de Ernani Torres, a operação teria sido "corretíssima":

> Como presidente do Banco, [Lessa] estava corretíssimo. Havia expectativa de valorização das ações da Vale. Como é que o BNDES iria abrir mão desse ganho que por direito era do Estado brasileiro, em favor dos outros acionistas privados? Tudo bem que o Lessa tinha uma motivação nacionalista, o Lessa achava que ia manter a Vale nacional. [...] Mas eu estou dizendo: a operação estava correta. O pessoal fez em segredo. Eu tomei conhecimento da operação 48 horas antes de ela acontecer. [...] O pessoal me perguntou: "Ernani, olha a operação, o que você acha?". Eles estavam preocupados com a consistência técnica. Aí eu sentei com eles, conversei, e disse: "Quer saber de uma coisa? A operação é um brinco. Existe uma perspectiva de ganho importante, e isso é dinheiro para o governo. É a melhor maneira de fazer. Tem que exercer. A operação está correta". E

[16] Em Dias e Perez (2006: 28), lemos: "Em entrevista à revista *Caros Amigos* (ano VIII, n. 93, dez. 2004: 32-34), após ter sido demitido, o professor Lessa assim se expressou: '[...] estou absolutamente convencido de que o Brasil tem que mergulhar pesado na discussão da questão nacional e na discussão da questão popular. [...] sou neonacionalista [...] Neonacionalista no seguinte sentido: os interesses nacionais têm que prevalecer sobre todos os demais. A Vale do Rio Doce é estratégica para o Brasil, então não podemos permitir que ela vire uma multinacional'".

> estava correto fazê-la em segredo. Aí, exerceram e veio a chiadeira. Tinha um problema político entre o ministro Furlan [...] e o Lessa. Durante uma semana, o mercado ficou tonto. Até que no sábado, sete dias depois, a jornalista Miriam Leitão publicou uma coluna dizendo que o BNDES tinha pagado caro pelas ações da Vale. E aí todos os outros jornais repetiram a crítica. Bom, as ações da Vale depois disso decuplicaram. O Lessa pode ter vários defeitos, mas tinha uma baita visão. O Banco ganhou uma grana com essa operação e com ele o Estado brasileiro. (Torres Filho, 2016: 326) [17]

Realmente, parece que o professor Carlos Lessa estava certo, pois no ano de 2003 o Banco registrou lucro recorde, equivalente a 1,7 bilhão de reais.[18]

5. 3 O DESEMPENHO OPERACIONAL DO BNDES NA GESTÃO LESSA

Do ponto de vista operacional, a gestão Lessa foi distinguida por um recuo no volume total dos desembolsos em 21%, quando comparado com o ano de 2002. Os desembolsos voltam a se expandir no ano seguinte, mas sem alcançar o antigo patamar (gráfico 5.1).

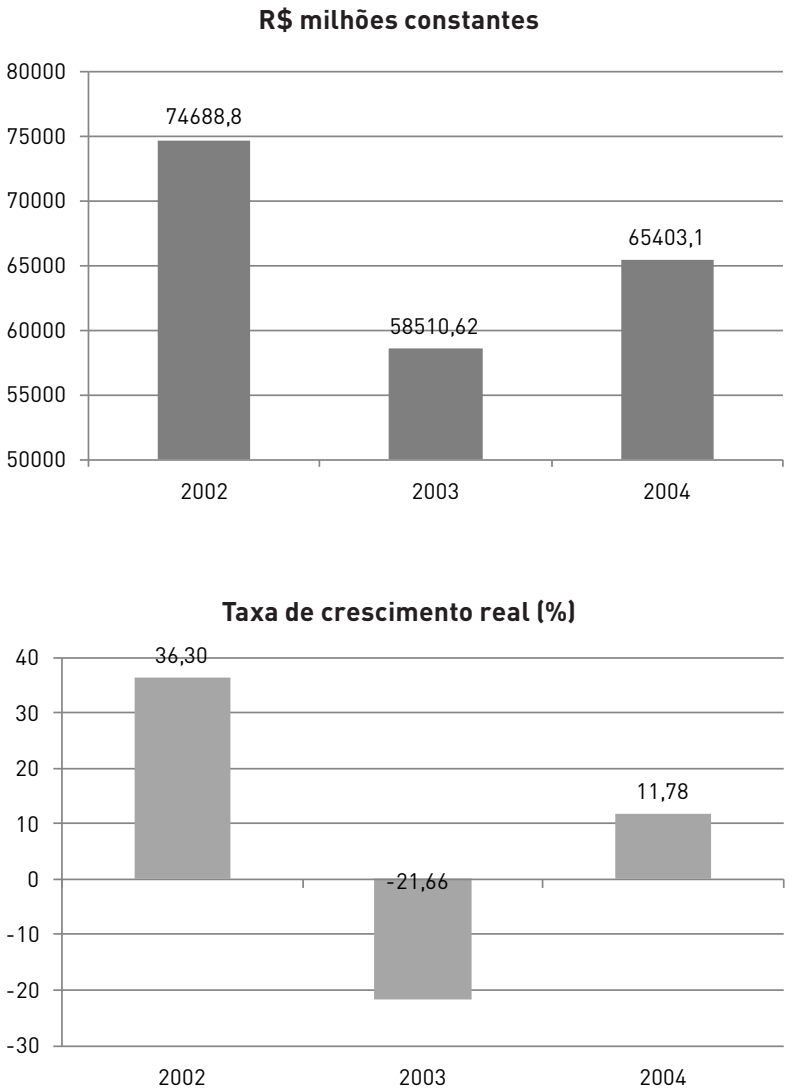
O resultado apurado em 2003 pode ser atribuído à forte desaceleração econômica, ocorrida, especialmente, a partir do segundo trimestre de 2003, mas também é possível que a revisão de alguns procedimentos internos do Banco tenha contribuído para esse resultado, particularmente no que tange às modificações adotadas pela nova gestão. Eis o depoimento de Paulo Faveret:

> O período do Lessa foi uma fase difícil [para o Banco], apesar de existir a intenção de se criar algumas diretrizes mais claras [...]. Só que essas intenções [...] nunca se materializaram o suficiente para influenciar de fato a prática do Banco. O resultado foi *certa paralisia*. O Banco vinha caminhando numa certa direção – quando eu falo Banco, não me refiro apenas à direção, mas à organização. A organização tem esse caráter pragmático, disso não se pode discordar, voltada para a ampliação, para a diversificação e para a realização de negócios. A dimensão negocial era uma direção

[17] Ernani Torres. Depoimento a Gloria Maria Moraes da Costa, Hildete Pereira de Melo e Victor Leonardo de Araujo em fevereiro de 2014.
[18] A preços de dezembro de 2013, atualizados pelo IPCA.

Gráfico 5.1

BNDES: Desembolsos totais (R$ milhões constantes de dezembro de 2013) e taxa de crescimento (%)



Fonte: BNDES, Estatísticas Operacionais. Elaboração própria, deflacionado pelo IPCA.

> muito forte. E o Lessa tentou baixar diretrizes e conformar, e aquilo não encaixou bem. O resultado foi *uma paralisia, uma queda do volume do desembolso, com muito conflito interno e assim por diante*. (Faveret, 2016: 491, grifos nossos)[19]

A hipótese de paralisia deve ser investigada cotejando-se o volume de desembolsos com as fases anteriores – consultas, enquadramento e aprovação. Grosso modo, as consultas correspondem à demanda total por recursos, ainda que parte dessa demanda seja recusada na fase do enquadramento. Como tal, reflete a conjuntura econômica e as expectativas dos empresários em expandir a produção ou a capacidade produtiva. Nem todos os pedidos se enquadram nos critérios de prioridades do Banco. Nessa fase (enquadramento), também são levados em consideração outros aspectos técnicos da proposta de apoio financeiro.[20] Se enquadrada, a proposta de apoio segue para aprovação da Diretoria.[21]

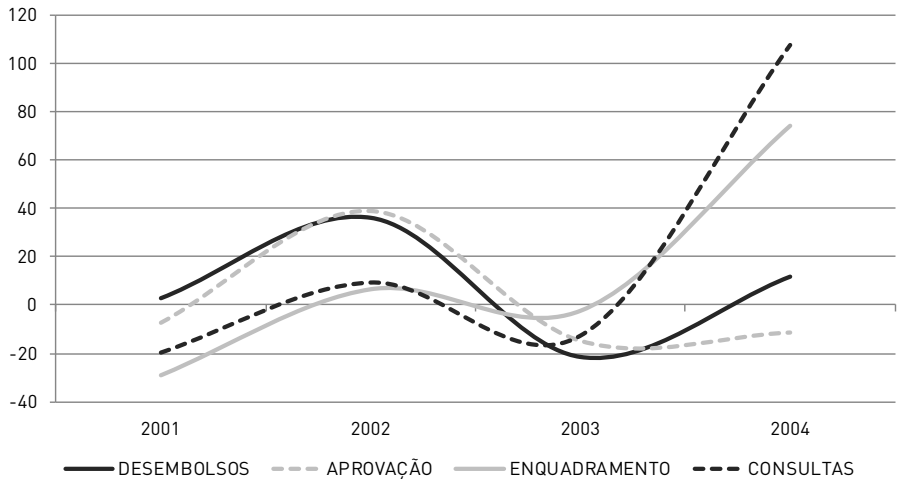
De acordo com o gráfico 5.2, o volume de consultas apresenta uma trajetória bastante instável entre 2001 e 2004, alternando períodos de decréscimo e expansão. Entretanto, no ano de 2004, as consultas se expandem de forma extraordinária, à taxa de 107%, já descontada a inflação. Nesse ano, os enquadramentos se expandem à taxa de 74%, já evidenciando que entre a primeira e a segunda fase do pedido de apoio financeiro alguns projetos foram descartados. Apesar disso, as aprovações caem 11% no mesmo ano. Chama a atenção que, no ano de 2004, a relação entre as aprovações e os enquadramentos tenha atingido um patamar bastante inferior àqueles alcançados nos quatro anos anteriores (gráfico 5.3).

É difícil confirmar ou descartar a hipótese de paralisia, porque a não aprovação dos projetos tanto pode ser atribuída a especificidades da nova diretoria como ao não enquadramento nos critérios técnicos, ou nas prioridades definidas pela nova gestão. Entre o enquadramento e a aprovação, os projetos passam por departamentos operacionais do Banco, que analisam sua viabilidade econômico-financeira, avaliam as garantias oferecidas para a cobertura dos riscos, entre outros itens, até chegar à diretoria, que ao fim delibera pela aprovação ou não. É possível que as modificações implementadas por Lessa tenham provocado morosidade na

[19] Depoimento a Victor Leonardo de Araujo e Hildete Pereira de Melo em fevereiro de 2014.
[20] Como, por exemplo, capacidade gerencial, análise de cadastro, análise de risco de crédito, atendimento às normas ambientais etc.
[21] Todas as fases podem ser consultadas em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/fluxo.html.

Gráfico 5.2

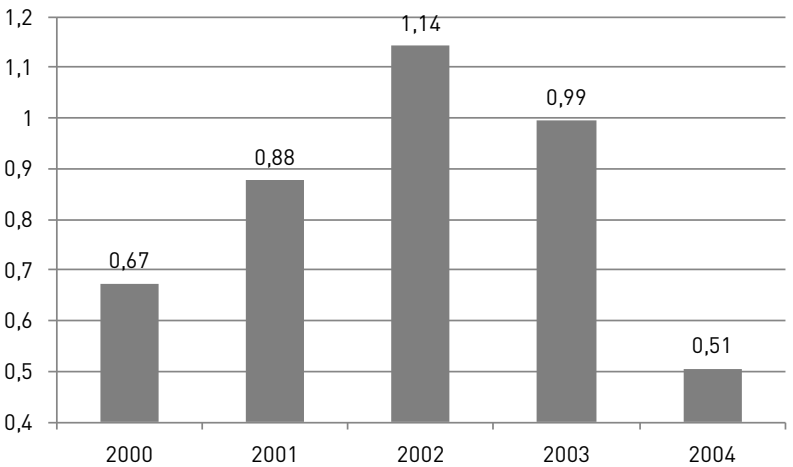
BNDES: Consultas, enquadramento, aprovação e desembolsos, taxa de crescimento real (%), 2001-2004



FONTE: BNDES, Estatísticas Operacionais. Elaboração própria

Gráfico 5.3

BNDES: Relação aprovações/enquadramento, 2000-2004



FONTE: BNDES, Estatísticas Operacionais. Elaboração própria

tramitação dos pleitos,[22] mas também não se pode descartar que o Banco tenha se defrontado com limitações financeiras, já que no ano de 2003 o fluxo de recursos foi bastante inferior ao do ano anterior, como já observamos na tabela 5.1.

A despeito da queda dos desembolsos, sua composição revela novas prioridades nas diretrizes do Banco. O setor naval, que desde o final da década de 1990 se recuperava modestamente de duas décadas de crise, impulsionado pelas encomendas de plataformas para exploração de petróleo em alto mar pela Petrobras, ganharia novo fôlego com o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás (Prominp), lançado em dezembro de 2003 e que previa a participação do Banco (Barat, Campos Neto e Paula, 2014), ainda agente financeiro do Fundo de Marinha Mercante (FNM). Para Lessa, o setor naval era sem dúvida uma prioridade, e ele entendeu que o presidente da República era sensível ao tema.

> A única coisa que eu extraí, nessas primeiras reuniões, foi a preocupação do Lula com a construção naval. Era algo que batia por inteiro com minha visão de desenvolvimento das forças produtivas brasileiras, pois implicava mudança no padrão logístico nacional. Também significava desenvolvimento, e isso batia aqui no meu coração provinciano.[23] O Lula tinha uma enorme sensibilidade com a construção naval, que é nacional, e ele sabia da enorme onda de desemprego que assolava o setor, e queria reativá-la. Só é possível reativar a construção naval se tiver demanda prévia. Diga-se de passagem, era muito difícil, porque muitos estaleiros estavam inadimplentes conosco, e a lei proíbe ao Banco financiar uma operação se a empresa não demonstrar capacidade financeira de honrar o compromisso. Não era só o Banco que estava em jogo, mas também o meu patrimônio e o dos meus diretores. (Lessa, 2016, 262)[24]

[22] A imprensa registra um episódio no qual o ministro do Desenvolvimento, Luiz Fernando Furlan, teria declarado publicamente que o BNDES demora a liberar os empréstimos para o setor privado, ao que Lessa teria respondido: "A análise de um projeto de investimento não é uma compra de pão na padaria". A diretoria da Embraer também teria se queixado de morosidade e responsabilizado a instituição pelo prejuízo registrado em um de seus balanços. A resposta de Lessa teria sido com uma paródia do samba "Tem que rebolar": "Para botar a mão no meu dinheiro, você vai ter que rebolar, rebolar, rebolar" (Oliveira e França, 2004: 31).

[23] Isso porque o Rio de Janeiro sedia boa parte da indústria de construção naval.

[24] Depoimento a Gloria Maria Moraes da Costa, Hildete Pereira de Melo e Victor Leonardo de Araujo.

O setor elétrico, cuja insuficiência de investimentos resultara no racionamento de energia, foi listado entre as prioridades setoriais, implicando desembolsos de ordem superior a 1,2 bilhão de reais na geração e 1,5 bilhão de reais na transmissão, fora as linhas especiais destinadas a reequilibrar as posições financeiras das empresas do setor, fragilizadas após o racionamento (BNDES, 2004).

Já no ano de 2004, o setor de infraestrutura retomou o patamar de desembolsos superior a 24 bilhões de reais, quase semelhante ao de 2002 (gráfico 5.4), revertendo a tendência, observada no biênio 2001-02, de redução de sua participação nos desembolsos totais. Os desembolsos também se expandiram rumo ao agronegócio, atingindo a cifra inédita de 14,9 bilhões de reais. Movido por um novo ciclo expansivo dos preços internacionais das *commodities*, o setor retomou a antiga participação nos desembolsos totais, superior a 21% (tabela 5.2).

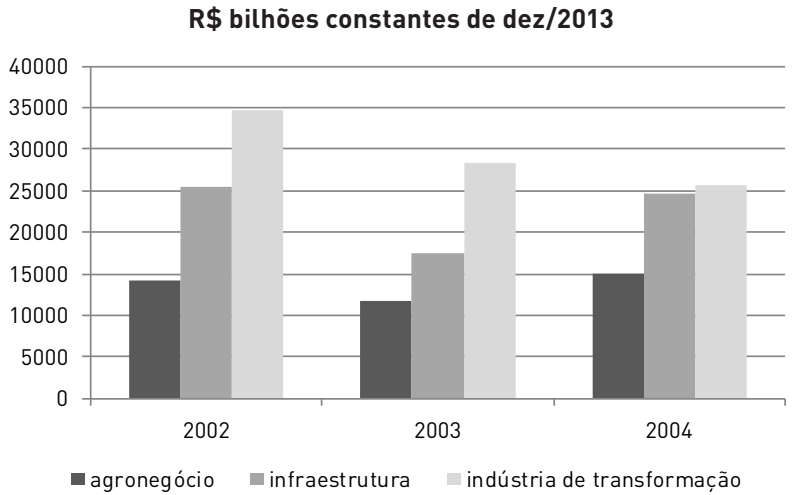
Já a indústria de transformação, em razão de uma conjuntura difícil, registrou uma queda considerável dos desembolsos – superior a 26% –, recuando de 34 bilhões de reais em 2002 para 25 bilhões de reais em 2004 (gráfico 5.4). O setor enfrentou uma conjuntura particularmente ruim durante o primeiro semestre de 2003, com queda severa da produção (gráfico 5.5). Apesar da recuperação a partir do segundo semestre, o nível de utilização da capacidade permaneceu inferior a 80% durante o período (gráfico 5.6). Esse cenário é compatível com a forte queda dos desembolsos do Banco para o setor.

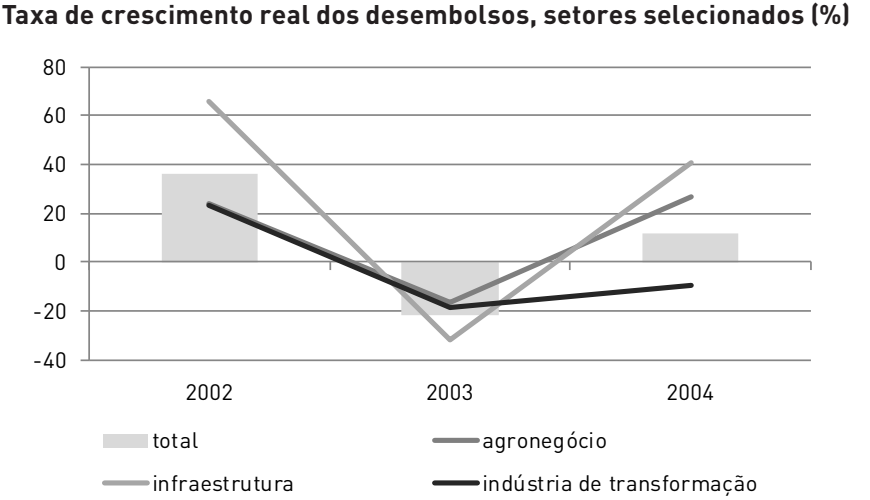
A despeito da queda dos desembolsos para a indústria de transformação, houve uma modificação importante na sua composição. Na média do biênio 2003-04, as indústrias intensivas em tecnologia obtiveram 61% dos desembolsos totais destinados ao setor, maior percentual de toda a série desagregada a partir dessa classificação (tabela 5.4). Os dados revelam que o setor foi preservado do contexto de crise. Isso não significou, contudo, uma ação propriamente ativa por parte do BNDES.

De acordo com os dados da tabela 5.5, alguns ramos que compõem a indústria intensiva em tecnologia tiveram trajetória distinta do conjunto da indústria de transformação, registrando queda mais modesta da produção e recuperação mais pujante ainda no ano de 2003, o que explicaria uma queda menos acentuada nos desembolsos do Banco.

Gráfico 5.4

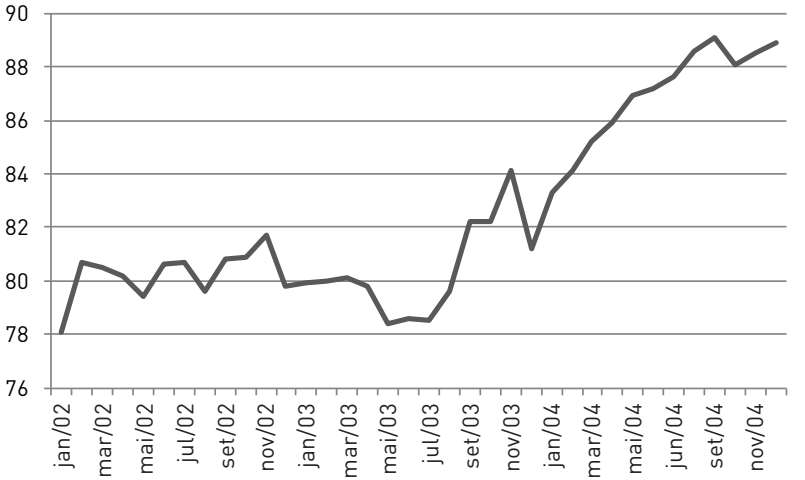
BNDES: Desembolsos para setores selecionados





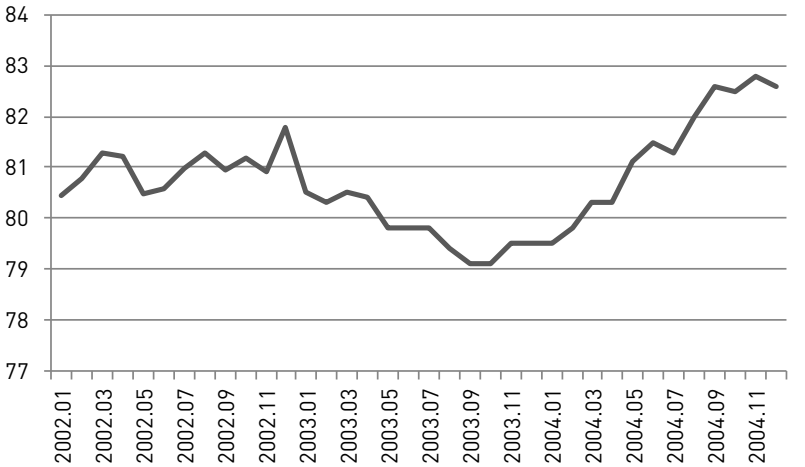
Fonte: BNDES, Estatísticas Operacionais. Elaboração própria, deflacionado pelo IPCA.

Gráfico 5.5
Índice da produção física industrial, com ajuste sazonal (2012 = 100)



FONTE: IBGE, Pesquisa Industrial Mensal.

Gráfico 5.6
Indústria de transformação: Utilização da capacidade instalada, índice dessazonalizado



FONTE: Ipeadata, a partir dos dados da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Tabela 5.2

BNDES: Composição dos desembolsos setoriais (%), 2003-2004

	2003	2004	Média
Agropecuária	**13,70**	**17,40**	**15,71**
Indústria extrativa	**0,47**	**0,61**	**0,55**
Indústria de transformação	**48,37**	**39,17**	**43,38**
Produtos alimentícios	5,35	4,45	4,86
Bebidas	0,56	0,29	0,41
Fumo	0,09	0,05	0,07
Têxtil	1,16	0,43	0,76
Confecção, vestuário e acessórios	0,19	0,13	0,16
Couro, artefato e calçado	1,16	0,41	0,76
Madeira	0,77	0,31	0,52
Celulose e papel	1,28	2,64	2,02
Gráfica	0,08	0,06	0,07
Coque, petróleo e combustível	0,14	0,18	0,17
Química	**3,15**	**1,14**	**2,06**
Farmoquímico, farmacêutico	0,33	0,23	0,27
Borracha e plástico	0,75	0,69	0,72
Mineral não metálico	0,91	0,69	0,79
Metalurgia	**2,97**	**1,86**	**2,37**
Produto de metal	0,77	0,64	0,70
Equip. info., eletrônico, óptico	1,10	0,55	0,80
Máq., aparelho eletrico	0,68	0,53	0,60
Máquinas e equipamentos	1,39	2,08	1,77
Veículo, reboque e carroceria	7,92	6,47	7,13
Outros equip. transporte	17,16	14,97	15,97
Móveis	0,34	0,25	0,29
Produtos diversos	0,11	0,11	0,11
Manutenção, reparação, instal.	0,00	0,00	0,00
Comércio e serviços	**38,35**	**43,02**	**40,88**
Eletricidade e gás	15,15	16,34	15,80
Água, esgoto e lixo	0,82	0,62	0,71
Construção	2,43	3,06	2,77
Comércio	4,61	2,18	3,29

	2003	2004	Média
Transporte terrestre	8,79	11,68	10,36
Transporte aquaviário	1,83	1,73	1,77
Transporte aéreo	0,00	0,03	0,02
Ativ. aux. transporte e entrega	0,71	0,78	0,75
Alojamento e alimentação	0,22	0,11	0,16
Informação e comunicação	0,08	0,12	0,10
Telecomunicações	0,75	4,13	2,59
Ativ. financeira e seguro	0,33	0,25	0,29
Ativ. Imobil., profissional e adm.	1,06	0,67	0,85
Administração pública	0,34	0,47	0,41
Educação	0,47	0,36	0,41
Saúde e serv. social	0,62	0,37	0,48
Artes, cultura e esporte	0,10	0,04	0,07
Outras ativ. serviços	0,05	0,08	0,07
Total	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Agronegócio	**20,17**	**22,79**	**21,60**
Infraestrutura	**29,77**	**37,58**	**34,01**

nota: agronegócio = agricultura + indústria extrativa + indústrias de alimentos, bebidas, fumo; infraestrutura = eletricidade e gás + água, lixo e esgoto + construção + transporte terrestre + transporte aquaviário + transporte aéreo + telecomunicações

FONTE: BNDES, Estatísticas Operacionais (http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/). Elaboração própria.

Tabela 5.4

BNDES: desembolsos para a indústria de transformação (%)

	R$ bilhão					composição %, média por período			
Período	Rec. naturais	Trabalho	*Commodities*	Tecnologia	Total	Rec. naturais	Trabalho	*Commodities*	Tecnologia
1995-1996	6,2	4,6	8,4	4,9	24,1	25,6	18,9	35,2	20,3
1997-1998	7,9	5,3	10,1	11,5	34,8	22,5	15,2	29,1	33,1
1999-2000	7,4	4,2	10,8	21,5	44,3	16,8	9,4	24,3	49,5
2001-2002	10,8	4,2	15,7	32,3	62,7	16,7	6,7	25,0	51,6
2003-2004	7,8	4,1	9,5	32,5	53,9	14,4	7,5	17,5	60,6

FONTE: BNDES, Estatísticas Operacionais. Elaboração própria, deflacionado pelo IPCA.

Tabela 5.5
Taxa de variação do índice de produção física industrial: Setores selecionados, 2002 a 2004 (%)

	1º tri	2º tri	3º tri	4º tri	1º tri	2º tri	3º tri	4º tri
Indústria de transformação	0,38	–1,87	4,58	–1,22	4,93	2,35	2,18	–0,22
Equip. de informática, eletrônicos e ópticos	-0,68	2,06	21,16	1,33	3,84	7,93	-8,52	11,78
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	-10,01	-3,76	12,31	1,07	0,26	4,35	0,13	-1,14
Máquinas e equipamentos	0,97	-6,05	7,17	3,69	5,80	5,98	3,29	-6,71
Veículos automotores, reboques e carrocerias	0,34	-5,90	10,75	6,31	8,37	9,83	4,99	-0,12
Outros equip. de transporte, exceto veículos automotores	-2,57	1,44	7,09	-7,06	11,16	3,42	-0,21	2,69

FONTE: IBGE/PIM. Elaboração própria.

A gestão Lessa também foi marcada pela tentativa de promover a desconcentração regional dos desembolsos. O período registrou queda da participação em quase dez pontos percentuais da região Sudeste, e o aumento da participação do Centro-Oeste (tabela 5.6).

A gestão de Carlos Lessa (e Darc Costa) no BNDES se encerrou em novembro de 2004, quando este foi substituído por Guido Mantega, que assim saía do Ministério do Planejamento. Sua substituição foi anunciada depois de mais um entrevero de Lessa com a equipe econômica, quando chamou de "pesadelo" a gestão do presidente do Banco Central, Henrique Meirelles (Lobato, 2004). Os recorrentes atritos de Lessa com a equipe econômica dão à sua demissão um contorno político. Contudo, o desempenho da instituição, com a redução dos desembolsos e as queixas quanto à morosidade na liberação dos recursos, também permite considerações a respeito do caráter operacional de gestão Lessa, o que provocou insatisfação no presidente Lula da Silva.

A gestão de Lessa no BNDES, e acreditamos que no governo, foi admirada por uns e desprezada por outros, mas o aspecto maior de sua saída pode ser resumido pela manchete do jornal *O Globo* de 19 de novembro de 2004, que assim noticiava sua demissão: "Lula demite Lessa, fortalece Palocci e vai mudar Ministério". Os setores considerados desenvolvimentistas que disputavam o poder no governo Lula da Silva pareciam sofrer uma derrota decisiva.

Tabela 5.6

BNDES: Distribuição dos desembolsos entre as macrorregiões e estados da federação (%), 2002-2004

	2002	2003	2004
Norte	**5,0**	**2,1**	**4,9**
Rondônia	0,5	0,4	0,3
Acre	0,1	0,1	0,0
Amazonas	0,9	0,4	0,2
Roraima	0,0	0,0	0,0
Pará	3,4	1,0	2,9
Amapá	0,0	0,0	0,0
Tocantins	0,1	0,2	1,4
Nordeste	**10,1**	**9,3**	**6,9**
Maranhão	0,9	0,4	0,3
Piauí	0,1	0,2	0,1
Ceará	1,4	2,1	0,9
Rio Grande do Norte	0,6	0,3	0,3
Paraíba	0,3	0,2	0,1
Pernambuco	1,2	1,0	0,8
Alagoas	0,4	0,4	0,2
Sergipe	0,2	0,8	0,1
Bahia	5,1	4,0	4,0
Sudeste	**61,7**	**59,7**	**53,5**
Minas gerais	5,4	9,3	6,0
Espírito Santo	2,3	1,2	1,2
Rio de Janeiro	11,3	10,0	7,7
São Paulo	42,6	39,3	38,5
Sul	16,3	20,4	21,8
Paraná	4,9	6,1	6,9
Santa Catarina	4,5	6,1	6,8
Rio Grande do Sul	6,8	8,1	8,0
Centro-Oeste	6,9	8,4	13,0
Mato Grosso do Sul	2,5	1,2	1,2
Mato Grosso	0,7	4,0	5,2
Goiás	2,7	3,0	3,1
Distrito Federal	1,1	0,4	3,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0

FONTE: BNDES, Estatísticas Operacionais. Elaboração própria.

6. Considerações finais

Se nos propuséssemos um exercício de extrema síntese dos resultados apresentados nesta pesquisa, sem exageros poderíamos utilizar o substantivo *flexibilidade* para caracterizar o BNDES nas duas décadas recortadas aqui. Obviamente, as sínteses e simplificações são sujeitas a riscos, e por isso esta flexibilidade deve ser mais bem caracterizada e qualificada.

As duas décadas em tela correspondem a um período de intensas transformações no Brasil, nos planos político, econômico e social. A redemocratização ocorrida em meio a uma crise econômica inédita na história brasileira veio acompanhada de transformações econômicas: não era só a ditadura que mostrava esgotamento, mas também o modelo econômico – que, aliás, a antecedia. Da crise brotaram interpretações e diagnósticos que perpassavam a simples conjuntura: a crise não advinha apenas das adversidades externas, mas também possuía elementos estruturais, decorrentes de um modelo cuja dinâmica parecia ter se esgotado. Lutar pela redemocratização e alcançá-la – a despeito de todos os percalços e defeitos do sistema político construído – não seria suficiente para assegurar a superação da crise econômica.

O esforço de buscar um diagnóstico aparentemente mais consistente para uma crise econômica de tal severidade resvalou para um argumento quase simplista, atribuindo ao Estado as causas da crise. Pouco importa se por pretexto ou

sinceridade, fato é que as reformas do Estado à moda neoliberal foram, pouco a pouco, ganhando terreno até constituir um projeto bem definido, a partir do governo Collor. De fato, a literatura econômica identifica o governo que se inicia em 1990 como marco do neoliberalismo no Brasil. Entretanto, esta pesquisa mostrou elementos que permitem ao menos caracterizar o governo de seu antecessor, José Sarney, como de transição ao neoliberalismo, já que a abertura comercial e as privatizações se delinearam no final dos anos 1980.

Ainda que de forma ainda incipiente e turbulenta, o amálgama das medidas identificadas com o neoliberalismo – reestruturação produtiva, integração aos mercados financeiros internacionais e privatizações constituíam o tripé deste modelo – seria dado pelo governo Collor, em razão do ambiente de instabilidade econômica que vigorou durante seu breve mandato. O governo Itamar Franco oscilou, mas promoveu ajustes profundos e decisivos na transição ao neoliberalismo, consolidado, enfim, no governo Cardoso.

A estabilidade monetária obtida após o Plano Real não só pavimentou o caminho como integrou a retórica liberalizante, já que parte das medidas constitutivas das chamadas reformas foi apresentada à sociedade brasileira como fundamental e imperativa para dar prosseguimento à estabilidade: a abertura financeira com juros elevados viabilizaria o ingresso de capitais externos que valorizaram a taxa de câmbio; a abertura comercial forçaria a convergência dos preços dos bens comercializáveis para patamares mais baixos; e um Estado mais constrito também contribuiria para a estabilidade, porque seria mais eficiente e "menos gastador". Em suma, as peças constitutivas do novo modelo neoliberal favoreciam também a gestão da estabilidade de preços, e como tal contariam com o respaldo popular. Estava decretado o esgotamento do padrão de industrialização por substituição de importações.

O BNDES acompanhou esse ambiente de transformações, tendo sido, ao mesmo tempo, artífice, como no caso das privatizações – de cujo programa foi o gestor, e muitas vezes o mentor –, e também objeto. Como artífice, o Banco tem sido lócus de reflexões sobre o esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI), desde os anos 1980, quando propôs a integração competitiva como alternativa, não só para a economia brasileira, mas também para si próprio, já que o Banco, criado para dar suporte financeiro a um modelo de desenvolvimento que se supunha esgotado, precisaria também se reinventar, sob o risco de ele próprio ser considerado esgotado. Entretanto, os questionamentos não tardariam a surgir, em razão dos desequilíbrios financeiros e prejuízos acumulados pelo Banco decorrentes da crise dos anos 1980.

O saneamento do BNDES ocorreria por meio do programa de privatizações das empresas sob sua gestão, já que a BNDESPar foi instada a socorrer inúmeras empresas durante a crise que assolou a economia brasileira. Defendidas por seus agentes como pragmáticas, as privatizações, assim como a ideia de promover a abertura comercial, não tardariam a convergir para o projeto neoliberal, nos moldes das recomendações presentes no Consenso de Washington, para o que a abertura financeira (já em curso desde 1989) constituiria a terceira parte a dar sustentação.

Obviamente, a adesão ao projeto neoliberal não esgotava suas razões na macroeconomia, mas sim na promessa de maior eficiência na provisão de bens e serviços, que agora seriam ofertados pelo setor privado, inerentemente mais eficiente. Nos marcos de um Estado reformado, com autarquias extintas e empresas privatizadas, que papel caberia ao seu banco nacional de desenvolvimento?

O clássico papel do BNDES de provedor de recursos de longo prazo deveria ser substituído pelo mercado de capitais, desejo permanente do setor bancário-financeiro brasileiro. Reformas financeiras no sentido de fortalecer esses mercados, incluindo a abertura do mercado bancário brasileiro para as instituições estrangeiras, prometiam um reordenamento das funções de tal modo que, em pouco tempo, a mobilização de capitais para o financiamento dos projetos de longo prazo de maturação seria feita por mecanismos privados, tais como os fundos de pensão, a emissão primária de ações e as captações externas, cabendo ao BNDES um papel apenas complementar.

Obviamente, essa promessa não foi cumprida. Os motivos fogem ao escopo deste trabalho, mas o debate passa por pontos opostos, desde os que advogam a insuficiência das reformas adotadas durante a década de 1990 – para o que seriam necessárias mais reformas – até os que advogam a ineficiência dos mercados em entregar o resultado prometido, sendo inescapável recorrer ao Estado. Fato é que, durante o período neoliberal, o BNDES se expandiu, seja a avaliação feita pelos ativos totais (que passaram de 135 bilhões de reais para 282 bilhões de reais entre 1995 e 2002, gráfico 7), ou pelos desembolsos totais (que passaram de 16 bilhões de reais para 74 bilhões de reais no mesmo período). Esse paradoxo é apenas aparente, porque no período neoliberal o BNDES sofreu importantes modificações em sua organização e em seu modo de operação.

A criação da Área de Crédito instituiu critérios de rentabilidade para concessão de crédito, nos quais o retorno financeiro seria mais relevante do que o social. Segundo alguns, o Banco deixou de trabalhar por prioridades, como fizera ao

longo de sua história. Nesse movimento, o Banco foi trilhando novos caminhos, absorvendo novas visões de desenvolvimento e apoiando as reformas do Estado brasileiro, principalmente em relação ao Programa Nacional de Desestatização (PND). A criação de uma Diretoria de Privatização consolidava a expertise acumulada pelo Banco na condução do PND e permitiria que o BNDES, que outrora contribuíra no financiamento da formação de ativos importantes sob propriedade do Estado brasileiro, agora contribuísse para se desfazer de muitos desses ativos.

O apoio do Banco ao PND não se restringiria à sua gestão e definição do modelo: as empresas privatizadas receberam volumes importantes de desembolsos do Banco, notadamente nos setores de telecomunicações e distribuição de energia. Os estímulos, que antes se concentravam na indústria e na infraestrutura, agora incorporariam também o setor de serviços, inclusive o financiamento da construção de shoppings centers. O agronegócio ampliaria sua participação na carteira, contrariando a visão desenvolvimentista clássica segundo a qual desenvolvimento econômico e industrialização seriam quase sinônimos. Os estímulos na forma do financiamento ao comércio exterior também se expandiriam significativamente.

Paradoxalmente, o banco de desenvolvimento se expandiu na era neoliberal, assumindo novas funções, mas atuando de forma distinta do seu padrão histórico. Por certo o reconhecimento do seu papel estratégico foi determinante para uma trajetória distinta de muitas outras empresas estatais, que foram extintas ou privatizadas. É possível que sua capacidade de mobilizar e direcionar crédito farto explique a decisão aparentemente paradoxal de fortalecer uma instituição estatal durante o empreendimento de reformas neoliberais, mas que deve ser entendida nos marcos de uma economia que se organiza pressionada pelo empresariado brasileiro, para quem a capacidade financeira do seu banco de desenvolvimento sempre foi imprescindível.

Referências

Agência brasil (2003). "bndes entra em entendimento com a aes sobre renegociação de dívida". Brasília: Agência Brasil. Disponível em: http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-09-09/bndes-entra-em-entendimento-com-aes-sobre-renegociacao-de-divida. Acesso em 12/11/2015.

Almeida, M. D. (2009). *Neoliberalismo, privatização e desemprego no Brasil (1980-1998)*. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Unicamp. Tese de doutorado.

Almeida, P. R. (2001). "O Brasil e as crises financeiras internacionais, 1929-2001". *Cena Internacional*, ano 3, n. 2, dez.

Amitrano, C. R. (2010). "O regime de crescimento econômico brasileiro: Uma apreciação sobre o período 1995-2009". In: Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, v. 1.

Anderson, P. (1998). "Balanço do neoliberalismo". In: sader, E. e gentili, P. *Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra

Andrade, Mário de (1985). *Macunaíma, o herói sem nenhum caráter*. Belo Horizonte: Itatiaia, 2ª ed.

Araújo, J. P. (2010). *O Brasil de Lula e o de FHC*. São Paulo: Bis Editora

Araújo, M. C (1995). *Uma análise da privatização no Brasil: a questão do financiamento através das moedas sociais*. São Paulo: fgv/Eaesp. Dissertação de mestrado em Economia de Empresas. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/5387.

Araújo, V. L. (2013). "Preferência pela liquidez do setor bancário no ciclo de expansão do crédito no Brasil: 2003-2010". *Análise Econômica*, v. 21, n. 59, pp. 47-75.

_____ e moraes, G. M. M. (2012). "Bancos de desenvolvimento e mercado de capitais: Panorama e perspectivas para o financiamento do desenvolvimento brasileiro". In: monteiro neto, A. (coord). *Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea.

Azeredo, A. R. (1999). *Financiamento de longo prazo no Brasil: project finance como alternativa para a infraestrutura*. Rio de Janeiro: Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Coppead)/ufrj. Dissertação de mestrado.

Banco Mundial (1994). Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1994: Infraestrutura para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1994.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (bnde) (1981). Relatório Anual bnde, 1980. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

_____ (1982). Relatório Anual bnde, 1981. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (bndes) (1983). Sistema bndes: Relatório de atividades, 1982. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

_____ (1984). Sistema bndes: Relatório de atividades, 1983. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

_____ (1985). Sistema bndes: Relatório de atividades, 1984. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

_____ (1986). Sistema bndes: Relatório de atividades, 1985. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

_____ (1987). Sistema bndes: Relatório de atividades, 1986. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

_____ (1988). Sistema bndes: Relatório de atividades, 1987. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

_____ (1989). Sistema bndes: Relatório de atividades, 1988. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

_____ (1990). Sistema BNDES: Relatório de atividades, 1989. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
_____ (1991). Sistema BNDES: Relatório de atividades, 1990. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
_____ (1992). Sistema BNDES: Relatório de atividades, 1991. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
_____ (1993). Sistema BNDES: Relatório de atividades, 1992. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
_____ (1994). Sistema BNDES: Relatório de atividades, 1993. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
_____ (1995). Sistema BNDES: Relatório de atividades, 1994. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
_____ (1996). Sistema BNDES: Relatório de atividades, 1995. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
_____ (1997). Sistema BNDES: Relatório de atividades, 1996. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
_____ (1998). Sistema BNDES: Relatório de atividades, 1997. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
_____ (1999). Relatório Anual BNDES, 1998. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
_____ (2000). Relatório Anual BNDES, 1999. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
_____ (2001). Relatório Anual BNDES, 2000. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
_____ (2002). Relatório Anual BNDES, 2001. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
_____ (2003). Relatório Anual BNDES, 2002. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
_____ (2004). Relatório Anual BNDES, 2003. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
_____ (2005). Relatório Anual BNDES, 2004. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
_____ (2002). bndes: 50 anos de desenvolvimento. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_bndes50anos.html.
_____ (1992a). Programa Nacional de Desestatização: Relatório de atividades,

1991. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

_____ (1993a). Programa Nacional de Desestatização: Relatório de atividades, 1992. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

_____ (1994a). Programa Nacional de Desestatização: Relatório de atividades, 1993. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

_____ (1995a). Programa Nacional de Desestatização: Relatório de atividades, 1994. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

_____ (1996a). Programa Nacional de Desestatização: Relatório de atividades, 1995. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

_____ (1997a). Programa Nacional de Desestatização: Relatório de atividades, 1996. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

_____ (1998a). Programa Nacional de Desestatização: Relatório de atividades, 1997. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

_____ (1999a). Programa Nacional de Desestatização: Relatório de atividades, 1998. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

_____ (2000a). Programa Nacional de Desestatização: Relatório de atividades, 1999. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

_____ (2001a). Programa Nacional de Desestatização: Relatório de atividades, 2000. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

_____ (2002a). Programa Nacional de Desestatização: Relatório de atividades, 2001. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

_____ (2003a). Programa Nacional de Desestatização: Relatório de atividades, 2002. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

_____ (2012). *BNDES: Um banco de histórias e do futuro*. São Paulo: Museu da Pessoa.

Barat, J.; Campos Neto, C. A. S.; Paula, J. M. P. (2014). "Visão econômica da implantação da indústria naval no Brasil: Aprendendo com os erros do passado". In: campos neto, C. A. S.; pompermayer, F. M. *Ressurgimento da indústria naval no Brasil: 2000-2013*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Barbosa, N. e Souza, J. A. P. (2010). "A inflexão do governo Lula: Política econômica, crescimento e distribuição de renda". In: Sader, E. e Garcia, M. A. *Brasil entre o passado e o futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/ Boitempo.

Bastos, C. P. (2001). "Inflação e estabilização". In: fiori, José L. e medeiros, Carlos (Orgs.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes.

Batista Jr., P. N. (1988). *Da crise internacional à moratória brasileira*. São Paulo: Paz e Terra.

_____ (1990). "Déficit e financiamento do setor público: 1983-1988". *Revista de Economia Política*, v. 10, n. 4 (40), out.-dez.

_____ (1993). "A armadilha da dolarização". *Estudos Econômicos*, v. 23, n. 3, set.-dez.

_____ (1994). "O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos". Disponível em: http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf.

Batista Jr., P. N. e Rangel, A. S. (1995). "O Brasil no Plano Brady. Avaliação de alguns aspectos do Acordo de 1994". *Indicadores Econômicos*, fee, Porto Alegre, v. 22, n. 4, pp. 40-8.

Bielschowsky, R. (2012). "Estratégia de desenvolvimento e as três fontes de expansão no Brasil: Um desenho conceitual". *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, n. esp., pp. 729-47.

Belluzzo, L. G. e Almeida, J. G. (2002). *Depois da queda: A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Biondi, A. (1998). "Yes, nós somos miseráveis bananas". *Folha de S. Paulo*, 10 set..

Blumenschein, F. e Leon, F. L. L. (2002). "Uma análise do desempenho e da segmentação do sistema de crédito à exportação no Brasil". In: pinheiro, A. C. et al. *O desafio das exportações*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Borges, L. F. X. (1998) "Project finance e infraestrutura: descrição e críticas".

Revista do BNDES, n. 9. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Revista_do_BNDES/199806_11.html

Borges, L. F. e Neves, C. (2005). "Parceria público-privada: Riscos e mitigação de riscos em operações estruturadas de infraestrutura". *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, pp. 73-118.

Botaro, R. F. (2000). "O mercado de títulos de países emergentes no anos 90". Brasília: Esaf. Monografia vencedora em 1º lugar no V Prêmio Tesouro Nacional, Ajuste Fiscal e Dívida Pública, Brasília/DF. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/vpremio/divida/1afdpVPTN/BOTARO_Rubens_Fernandes.pdf. Acesso em: 12/10/2014.

Braga, A. C. G. (1996). *Uma análise do processo de privatização brasileiro, com ênfase no setor siderúrgico*. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública/Fundação Getúlio Vargas. Dissertação de mestrado.

Brasil (1986). I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República. Disponível em: http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=130255. Acessado em: 20/06/2014.

Braudel, Fernand (2002). *Sobre a História*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

Bresser-Pereira, L. C. (1989). "O Plano Brady". *IstoÉ-Senhor*, 22 mar.

_____ (1990). "Da crise fiscal à redução da dívida". In: Velloso, J. P. R. (Org.) *Dívida externa e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio.

_____ (1993). "Estabilização em um ambiente adverso: A experiência brasileira de 1987". *Revista de Economia Política*, v. 13, n. 4 (52).

_____ (2003). *Desenvolvimento e crise no Brasil: História, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. Editora 34: São Paulo.

Cano, W. (2012). "A desindustrialização no Brasil". *Economia e Sociedade*, v.. 21, n. esp., pp. 831-51.

Cardoso, F. H. (2008). "Mãos à obra, Brasil: Proposta de governo". Rio de Janeiro: Centro Edelstein. Disponível em: http://static.scielo.org/scielobooks/b27wf/pdf/cardoso-9788599662663.pdf

Carneiro, R. (2002). *Desenvolvimento em Crise – A economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora Unesp/Unicamp.

Carvalho, C.E. (2003). "O fracasso do Plano Collor: Erros de execução ou de concepção?", *Revista Economia*, Niterói, v. 4, n. 2, jul.dez. (disponível em pdf).

_____ (2006). "As origens e a gênese do Plano Collor". *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 16, n. 11, jan.-abr., pp. 101-34.

Carvalho, F. C. (2007). "Sobre a preferência pela liquidez dos bancos". In: Paula, L. F. e Oreiro, J. L. *Sistema financeiro: Uma análise do setor bancário brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus.

Carvalho, M. A. S. (2001). "Privatização, dívida e déficit públicos no Brasil". Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Texto para Discussão n. 847.

Castro, L. B. (2009). "Regulação financeira: Teoria, acordos de Basileia e a experiência recente do bndes". Rio de Janeiro: Instituto de Economia/ufrj. Tese de doutorado.

Catermol, F. (2005). "bndes-exim: 15 anos de apoio às exportações brasileiras". *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, pp. 3-30, dez..

Chandler, A. (1962). *Strategy and Structure*. Cambridge: mit Press, 1962.

Cho, Y. J. e Sheng, A. (2002). "Risk Management and Stable Financial". In: caprio, G.et al. (Orgs.). *Financial Sector Policy for Developing Countries: a Reader*. World Bank and Oxford University Press.

Costa, A. (2009). "La Vale dans le nouveau contexte d'internalization des entreprises brésiliennes", Paris, Éditions Eska, n. 54, abr. 2009, pp. 86-106.

Costa, F. N. (2012). *Brasil dos bancos*. São Paulo: Edusp.

Costa, G. M. M. (2000). *A reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil: Um novo padrão de intervenção do Estado liberal*. Dissertação de mestrado em Engenharia de Produção da Coppe (ufrj).

_____ (2006). *Abertura das telecomunicações e reprodução da estrutura global de poder: O caso da Argentina e do Brasil*. Tese de doutorado em Engenharia de Produção da Coppe (ufrj).

_____ (2012). "A economia política internacional de Susan Strange: O legado de uma pensadora independente". In: Lima, Marcos Costa (Org.) *Clássicos das relações internacionais*. Recife/São Paulo: ufpe/hucitec.

_____ (2012). "Infraestrutura de telecomunicações, integração e poder: O caso das privatizações na Argentina e no Brasil". I Seminário de Estudos sobre Integração da América do Sul (cebas/ufrj). Lançamento jul. 2012/Consulado da Argentina (Capes/CNPq).

Cruz, P. D. (1983). "Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta". In: Belluzzo, L. G. M. e Coutinho, R. (Orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, v. 2.

Curralero, C. R. B. (1998). "A atuação do sistema bndes como instituição financeira de fomento no período 1952/1996". Campinas: Unicamp. Instituto de Economia. Dissertação de mestrado.

D'araujo, M. C. e Castro C. (Orgs.) (2004). *Tempos modernos: João Paulo dos Reis Velloso, memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora fgv.

Dantas, M. (1996). *A lógica do capital informação*. 1. Ed. Rio de Janeiro: Contraponto.

Dias, M. R e Perez, J. M. S. (2006). *Antes do vendaval: Um diagnóstico do governo Lula antes da crise política de 2005*. Porto Alegre: EdiPUCRS.

Diniz, A. N. (2004). *BNDES: De agente desenvolvimentista a gestor da privatização: 1952-2002*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp. Dissertação de mestrado.

Diniz, C. C. (1991). *Dinâmica regional da indústria no Brasil: Início de desconcentração, risco de reconcentração*. Belo Horizonte: Face/ufmg.

Diniz, E. (1999). *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Faveret filho, P. et al. (2000). "O papel do bndes no financiamento ao investimento agropecuário". *BNDES Setorial*, n. 12, pp. 77-92.

Fiani, R. (1996). "Perfil das exportações de bens de capital admitidos pelo programa Finamex: 1990/95. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Comercio_Exterior/199612_5.html - Acesso em: 09/11/2015.

Filgueiras, L. (2006). "O neoliberalismo no Brasil: Estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico". In: basualdo, E. M. e arceo, E. (Orgs.) *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Fiori, J. L. (2001). *60 lições dos anos 90: Uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record.

_____ (1996). "O Consenso de Washington". Palestra, Centro Cultural Banco do Brasil, em 4 set. 1996 Patrocínio: Federação Brasileira de Associações de Engenheiros (Febrae). Disponível em: http://www.educacaoambiental.pro.br/victor/unidades/fioripalestraconsensowashington.pdf. Acesso em: 20/07/2015.

_____ (1995). *Em busca do dissenso perdido: Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: INSight Editorial.

Fonseca, P. C. D. et al. (2013). "O Brasil na era Lula: Retorno ao desenvolvimentismo?" *Nova Economia*, v. 23, n. 2, pp. 403-28.

Freitas, R. (1998). "L. C. Barros: Concessão deve ficar nos parâmetros da omc". Agência Estado, 26/6/1998.

Furtado, C. (1984). *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. São Paulo: Paz e Terra.

Giambiagi, F. (2008). "18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008". *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 12, n. 4, pp. 535-80.

_____ et. al. (2005). *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Gonçalves, R. (2012). "Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas". *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, São Paulo, n. 31, pp. 5-30.

Goularti Filho, A. (2010). "A trajetória da marinha mercante brasileira: Administração, regime jurídico e planejamento". *Pesquisa & Debate*, v. 21, n. 2 (38), pp. 247-78.

Graciolli, E. J. (1999). "Um laboratório chamado csn: Greves, privatização e sindicalismo de parceria (a trajetória do Sindicato dos Metalúrgicos de Volta Redonda - 1989/1993)". Campinas. Tese de doutorado em sociologia.

Harrel, L. e Fischer, D. (1985). "The 1982 Mexican Peso Devaluation and Border Area Employment". *Monthly Labor Review*, out. 1985. Disponível em: http://www.bls.gov/opub/mlr/1985/10/art3full.pdf. Acesso em: 25/04/2015.

Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ipea) (2009). "Evolução recente e perspectivas futuras das finanças públicas brasileiras: O comportamento do investimento público em contexto de crise". In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ipea). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Kessler, T. (2001). "A quebra do peso mexicano: Causas, consequências e recuperação". *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 3 (83), jul.-set..

Kirchheimer, O. (1996). "The Transformation of the Western European Party Systems". In: Lapalombara, J. e Weiner, M. *Political Parties and Political Development*. Nova Jersey: Princeton University Press.

Kudla, Ronald J. (1980). "The Effects of Strategic Planning on Common Stock Returns. *Academy of Management Journal*, v. 23, 1980, pp. 5-20

Leal, C. (1998). "Ágios, envelopes e surpresas: Uma visão geral da privatização das distribuidoras de energia elétrica". *Revista do BNDES*, n. 10.

Leite, S. P. (2001). "Análise do financiamento da política de crédito rural no Brasil (1980-1996)". *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 16, n. 2.

Lima, A. S. (2007). *A atuação do BNDES no desenvolvimento econômico brasileiro: 1952-2002*. São Paulo, puc. Dissertação de mestrado.

Lobato, E. (2004). "Gestão de Meirelles é 'pesadelo', diz Lessa". *Folha de S. Paulo*, 12/11/2004, http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u90703.shtml.

_____ (1997). "Telecomunicação terá R$ 83,5 bi até 2003". *Folha de S. Paulo*, 21/03/1997.

Macarini, J. P. (2009). "A política econômica do governo Sarney: Os Planos Cruzado (1986) e Bresser (1987)". Campinas, Instituto de Economia/Unicamp. Texto para discussão n. 157.

Massimo, M. e Salgado, L. H. (2015). *Política de concorrência: Teoria e prática e sua aplicação no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Mckinnon, R. I. (1973). *Money & Capital in Economic Development*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.

Medeiros, C. A. (1998). "Raízes industriais da crise financeira asiática". Campinas, *Economia e Sociedade*, v. 11, pp. 151-72, dez. 1998.

Mendez, A. G. B. (2004). "A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990". Campinas, Unicamp. Tese de doutorado em Ciências Sociais.

Modiano, E. (2000). "Um balanço da privatização nos anos 90". In: pinheiro, A. C. e fukasaku, K. (Orgs.). *A privatização no Brasil: O caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Moreira, D. C. (1987). "Programa de privatização: 'O grande desafio' . São Paulo, *Revista de Administração*, v. 22, n. 3, pp. 67-78.

Mourão, J. O. F. (1994). "A integração competitiva e o planejamento estratégico no Sistema bndes". *Revista BNDES*, v. 1, n. 2, pp. 3-26.

Munhoz, D. G. (1983). "Negociação com os bancos credores: A urgência na redefinição de objetivos". In: MELLO, João Manuel C. de et al. (Orgs.). *FMI x Brasil . A armadilha da recessão*. São Paulo: Gazeta Mercantil.

Novaes, A. (2000). "Privatização do setor de comunicações no Brasil". In: Pinheiro, A. C. e Fukasaku, K. *A privatização no Brasil: O caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Oliveira, F. e França, M. (2004). "Um homem-polêmica, que só fala o que pensa". *O Globo*, 19/11/2004, p. 31.

Oliveira, J. C. (1995). *Moedas de privatização*. Rio de Janeiro: Andima.

Pacheco, C. A. (1996). "Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional". xxiv Encontro Nacional de Economia (Anpec). Campinas.

Paula, L. F. (1999). "Teoria da firma bancária". In: lima, G. T. et al. (Orgs.) *Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus.

_____; Faria jr., J. A. (2010). "Eficiência dos bancos públicos no Brasil: Uma avaliação empírica". In: Jayme jr., F. G. e Crocco, M. (Orgs.) *Bancos públicos e desenvolvimento*. Brasília: Ipea.

Perlatto, F. (2009). "A Constituição de 1988: Um marco para a história da Nova República brasileira". *Contemporâneos: Revista de Artes e Humanidades*, n. 3, nov.-abr. 2009. Disponível em: http://www.revistacontemporaneos.com.br/n3/pdf/constituicao.pdf. Acesso em: 17/07/2015.

Pinheiro, A. C. e Oliveira Filho, L. C. (1991). "Privatização no Brasil: Passado, planos e perspectivas". Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea). Texto para discussão n. 230.

Pinto, E. (2010). *Bloco no poder e governo Lula: Grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano*. Rio de Janeiro, Instituto de Economia/ufrj. Tese de doutorado.

Prado, S. R. R. (1994). *Intervenção estatal, privatização e fiscalidade: Um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial*. Campinas, Unicamp. Tese de doutorado em Economia.

Prates, D. M. et al. (2000). "O papel desempenhado pelo bndes e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos 90". Campinas, *Economia e Sociedade*, n. 15, pp. 85-116.

Prochnik, M. (1995). "Fontes de recursos do bndes". Disponível em: http://www.BNDEs.gov.br/conhecimento/revista/rev408.pdf. Acesso em: 10/12/2007.

Ribeiro, M. B. (2010). "Uma análise da carga tributária bruta e das transferências de assistência e previdência no Brasil, no período 1995-2009: Evolução, composição e suas relações com a regressividade e a distribuição de renda". Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão n. 1464.

Saad Filho, A. e Maldonado Filho, E. (1998). "Políticas econômicas no Brasil: Da heterodoxia ao neomonetarismo". Porto Alegre, *Indicadores Econômicos FEE*, v. 26, n. 3, pp. 87-103.

Salomão, I. C. (2010). "Arroubos econômicos, legitimação política: Uma análise da moratória da dívida externa de 1987". Porto Alegre, ufrgs. Dissertação de mestrado em Economia.

Salm, C. et al. (1997). "Produtividade na indústria brasileira: questões metodológicas e novas evidências empíricas". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 27, n. 2, pp. 377-96.

Schneider, B. R. (1990). "Privatization in the Collor Government: Triumph of Liberalism or Collapse of the Developmental State?" Princeton University, mimeo.

Serrano, F. (2002). "Do ouro imóvel ao dólar flexível". Campinas, *Economia e Sociedade*, v. 11, n. 2 (19), pp. 237-53, jul.-dez. 2002.

_____; Summa, R. (2011). "Política macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000". Observatório da Economia Global. Textos avulsos n. 6.

Shaw, E. S. (1973). *Financial Deepening in Economic Development*. New York: Oxford University Press.

Silva, V. A. (1997). "O impacto das moedas de privatização sobre a dívida pública. Brasília: Esaf. Terceiro lugar no ii Prêmio stn de Monografia, Dívida Pública: Dívidas públicas interna e externa e moedas de privatização, set. 1997.

Siffert filho, N. F. et al. (2009). "O papel do bndes na expansão do setor elétrico nacional e o mecanismo de project finance". *bndes Setorial*, n. 29, pp. 3-36.

Silveira, R. C. (2009). *Neoliberalismo: Conceito e influências no Brasil – de Sarney a FHC*. Porto Alegre, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da ufrgs. Dissertação de mestrado.

Soares, F. (2006). *A administração da taxa de câmbio no Plano Real e os fundamentos econômicos brasileiros*. Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia, Universidade de Brasília. Tese de doutorado em Ciências Econômicas.

Sobreira, R. e Martins, N. (2011). "Os acordos de Basileia e bancos de desenvolvimento no Brasil: Uma avaliação do bndes e do bnb". *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 2, pp. 349-76.

Souza, A. e Lamounier, B. (1990). "A feitura da nova Constituição: Um reexame da cultura política". In: lamounier, B. (Org.). *De Geisel a Collor: O balanço da transição*. São Paulo: Sumaré, 1990.

Sousa, R. A. e Prates, H. F. (1997). O processo de desestatização da RFFSA: principais aspectos e primeiros resultados. *Revista do bndes*, v. 4, n. 8, pp. 119-42, dez. 1997.

Souza, F. E. P. e Castro, A. B. (1985). *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Strange, S. (1986), *Casino Capitalism*. Cambridge, Massachussetts: Basil-Blackwell.

_____ (1994). *States and Market*. Londres: Pinter Publishers.

Tavares, M. C. (1985). "A retomada da hegemonia norte-americana". São Paulo, Brasiliense, *Revista de Economia Política*, v. 5, n. 2, abr.-jun. 1985.

_____; Melin, L. E. (1997). "Pós-escrito 1997: A reafirmação da hegemonia norte-americana". In: tavares, Maria da Conceição e fiori, José Luís (Orgs.) *Poder e dinheiro: Uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, pp. 55-86.

_____ et al. (2010). *O papel do BNDE na industrialização do Brasil: Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, v. 4.

Teixeira, H. e Arruda, R. (2010). *Richa, o político*. Curitiba: Fotolaser.

Torres filho, E. e Costa, F. N. (2012). "bndes e o financiamento do desenvolvimento". Campinas, *Economia e Sociedade*, v. 21, número especial, pp. 975-1009, dez. 2012.

Universidade Federal de Minas Gerais (ufmg) Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) (1991). "Usiminas: Avaliação do processo de privatização e diretrizes para ação". Belo Horizonte, *Indicador*, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 9, n. 37, pp. 1789-1837, jul.-set. 1991.

Veiga, P. M. e Iglesias, R. (2003). "Políticas de incentivo às exportações no Brasil entre 1964 e 2002: Resenha de estudos selecionados". Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/sain/download/Temas%20de%20Economia%20Internacional2. Acesso em: 12/06/2015.

Velasco JR., L. (1999). Privatização: Mitos e falsas percepções. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Privatizacao/199910_9.html. Acesso em 15/09/2014.

_____ (2010). "Documento histórico: A privatização no Sistema bndes". *Revista do BNDES*, v. 33, jun. 2010.

Vidotto, C. A. (2010). "Caráter estratégico dos bancos federais: A experiência brasileira recente". In: jayme JR., F. J. e crocco, M. *Bancos públicos e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea.

Vieira, S. P. (1997). "Uma análise das principais taxas de juros presentes nos financiamentos concedidos pelo BNDES". *Revista do BNDES*, n. 7. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atuacao/Desenvolvimento_Social_e_Urbano/Banco_Federativo/19970623_3.html.

Vittas, D. e Cho, Y. J. (1995). "Credit Policies: Lessons from East Asia". The World Bank, *Policy Research Working Paper* n. 1458

Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. Nova York: The Free Press.

Wright, V. (Org.) (1994). *Privatization in Western Europe: pressures, problems and paradoxes*. Londres: Pinter Publishers.

Conversas informais

As entrevistas aqui reunidas fazem parte da segunda etapa do projeto Instituições do Desenvolvimento Brasileiro, do **Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento**[1] A primeira pesquisa denominou-se "O papel do BNDE na industrialização do Brasil: os anos dourados do desenvolvimento, 1952-1982", foi coordenada pela professora **Maria da Conceição Tavares**[2] e publicada em *Memórias do Desenvolvimento*, nº 4, de setembro de 2010.

Nesta segunda etapa, a pesquisa agora intitulada "BNDES, do desenvolvimentismo ao neoliberalismo, 1982-2004" irá analisar o papel desempenhado pelo BNDES durante o período delimitado, avaliando os meandros da política econômica brasileira e as inflexões sofridas pelo Banco em função da crise, da transição democrática e das profundas mudanças decorrentes do processo de abertura e de adesão ao projeto neoliberal enfrentadas pelo Brasil.

Na primeira etapa do projeto lançamos mão dos depoimentos prestados por dirigentes e empregados do Banco para o Projeto Memória do BNDES. No ano de 1982, o Banco completava trinta anos, e em comemoração foi realizado um conjunto de entrevistas com pessoas consideradas relevantes na vida da instituição ao longo de sua trajetória. Essas entrevistas foram utilizadas por nossa equipe e complementadas por conversas informais realizadas por nós para melhor compreender e explicar o percurso do Banco naqueles anos. A leitura desse material está acessível na publicação mencionada.

---

[1] Conceitos econômicos, legislações, órgãos e empresas em negrito no texto remetem ao Anexo II, "Notas técnicas" (p. 559).

[2] Os nomes em negrito no texto rementem ao Anexo I, "Resumos biográficos" (p. 519).

Nesta segunda etapa do projeto, foi empregada semelhante metodologia para tentar reconstruir as ações do BNDES no período, buscando dar-lhes um sentido. Como não havia novas entrevistas realizadas pelo próprio Banco, após um levantamento de seus presidentes, diretores e empregados envolvidos no processo decisório ao longo desses 22 anos, foram feitas novas entrevistas. Esses depoimentos nos auxiliaram a compreender a trajetória do BNDES e as inflexões sofridas durante esse período da economia brasileira.

Ao todo, foram realizadas treze entrevistas, dando-se preferência à palavra daqueles que haviam ocupado os cargos de presidente e diretores da instituição. No entanto, não foi possível ouvir todos os presidentes, visto que alguns já faleceram, outros não responderam à nossa solicitação e outros, ainda, claramente não quiseram "falar". Mas um número significativo de dirigentes nos contou suas experiências no BNDES, enriquecendo um período recente da história econômica do país. Esses depoimentos ou entrevistas informais foram complementados pelos de outros funcionários, geralmente superintendentes que desempenharam papel ativo naqueles anos da vida do Banco.

As páginas a seguir reúnem o resultado desses depoimentos generosamente concedidos, que foram mais conversas descontraídas nas quais o entrevistado ficou à vontade para opinar sobre os acontecimentos vividos por ele e os resultados alcançados durante sua gestão. A todos eles agradecemos por nos exporem seus pontos de vista, explicarem suas convicções teóricas acerca do papel do BNDES e deixarem suas experiências registradas para pesquisadores e gerações futuras.

Para facilitar a leitura de um material que, do nosso ponto de vista, é rico e ímpar, foram aqui incluídos dois anexos: o primeiro apresenta verbetes biográficos de personagens citados ao longo dos depoimentos, com a finalidade de situar esses personagens no contexto do Banco e do próprio país; o segundo oferece uma breve explicação sobre conceitos econômicos, legislações, órgãos e empresas citados pelos entrevistados.

Gloria Maria Moraes da Costa
Hildete Pereira de Melo
Victor Leonardo de Araujo
Carlos Renato Guerra

Carlos Lessa

Carlos Francisco Theodoro Machado Ribeiro de Lessa (RJ, 1936). Economista, graduou-se em 1959 pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), obteve seu título de mestrado em 1960 e de doutorado em 1976, na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Foi professor do Instituto Rio Branco (Itamaraty) e ministrou cursos na **Comissão Econômica para a América Latina (Cepal)**, no Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento Econômico e Social (Ildes, da Organização das Nações Unidas, ONU), na Universidade do Chile, Unicamp, Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF), e desde 1978 é professor da UFRJ. Ao longo de sua trajetória acadêmica, junto com os professores Maria da Conceição Tavares e Antônio Barros de Castro, teve presença marcante na formação de milhares de economistas brasileiros e latino-americanos. Fundador do Instituto de Economia da UFRJ, foi reitor desta universidade em 2002, deixando o cargo ao ser convidado pelo presidente **Luiz Inácio Lula da Silva** a assumir a presidência do BNDES. Foi dirigente do Banco nos anos 1980, quando coordenou sua Área Social, o **Fundo de Investimento Social (Finsocial)**, de 1985 a 1989. Voltou ao BNDES como presidente em janeiro de 2003, cargo em que permaneceu até novembro de 2004. Na iniciativa privada, atua em empreendimentos imobiliários visando à revitalização histórica da cidade do Rio de Janeiro.

Entrevista realizada em 10 de fevereiro de 2014, no Rio de Janeiro.

Entrevistador. Professor, sua passagem pelo BNDES é anterior à sua presidência do Banco. Por favor, conte-nos sobre seu contato anterior com a instituição.

Carlos Lessa. Na verdade, meu primeiro contato com o BNDES foi como objeto de estudo, sendo o Banco o instrumento de um projeto de desenvolvimento

nacional. Eu sempre tive enorme interesse intelectual pelo BNDES. Isso começou quando fiz um livro chamado *Quinze anos de política econômica no Brasil*,[11] em que eu queria encontrar a chave do sucesso brasileiro nos anos 1950, e entre os fatores que instrumentalizaram a política de industrialização brasileira o BNDE ocupava um dos papéis principais. Então eu mergulhei para estudar a história do BNDE. É uma história muito singela: foi uma sugestão norte-americana feita no término da Segunda Guerra Mundial, para se criar uma entidade confiável para eles, americanos, a fim de administrar os projetos do tipo de um Plano Marshall para o Brasil, orçado em aproximadamente 500 milhões de dólares. Esse plano inspirou a criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), e entre as recomendações estava a de criar um banco do tipo do BNDE.

Bem, para mim era muito claro que a política de industrialização brasileira nos anos 1950 tinha duas dimensões: a primeira delas era fixar com razoável clareza quais as frentes de expansão para a economia nacional; e a segunda, estabelecer as condições emergenciais para estimular os investimentos nacionais, públicos e privados, que materializassem a diretiva. Era basicamente isso. Isso foi chave em todos os projetos relevantes do desenvolvimento industrial daquele período, e foi chave, por exemplo, para o grande êxito da instalação do complexo metal-mecânico, em que a diretiva fixada era permitir que o capital estrangeiro estivesse presente na montagem, reservando para empresários nacionais a indústria de autopeças.

Bem, eu não vou discutir o sucesso dos anos 1950 nem dos anos 1960, mas é absolutamente claro para mim que, naquela ocasião, um diferencial fantástico obtido pelo Brasil foi acolher a sugestão norte-americana do Banco e rejeitar, em sua imensa maioria, os projetos da CMBEU, que tinham uma característica muito engraçada: propunham ao Brasil o retorno à condição de economia primário-exportadora eficiente. Então, eram basicamente projetos de recuperação de portos, de modernização de ferrovias e coisas assim. De industrial, ali não tinha nada. Em cinquenta projetos, havia apenas um relevante na área industrial, e só.

Mas esse Banco, criado a partir da sugestão da CMBEU, nasceu como um banco de desenvolvimento – isso é inequívoco. Só para completar, se nós tivermos de buscar o coração instrumental da industrialização brasileira daquelas décadas, nós encontraremos dois instrumentos absolutamente importantes: um foi o orçamento de câmbio e o outro foi o BNDE. Ambos administravam recursos

[1] C. Lessa, *Quinze anos de política econômica no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1975.

extremamente escassos – o BNDE administrava a poupança institucional de longo prazo, digamos assim, e o orçamento de câmbio administrava a restrição cambial. Essas duas capacidades de discriminação do Estado eram essenciais para empurrar para frente os projetos que fossem convergentes com as diretivas do governo de um plano de desenvolvimento nacional.

A verdade é que a ausência de preconceito liberal – ou neoliberal – não inibiu a criação de uma robusta perna produtiva do Estado, desde que essa perna abrisse caminho na direção da industrialização. Se por acaso não houvesse empresário privado, no que fosse absolutamente essencial, o setor público assumiria o papel. E assim surgiu a siderurgia de alto-forno, que já tinha começado com a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Então, a Usiminas, a Companhia Siderúrgica Paulista (**Cosipa**) e a Acesita seguiram o mesmo caminho: eram projetos inicialmente privados que não conseguiram fôlego para ir até o final, e viraram projetos de governo.

Quando eu escrevi *Quinze anos*, para mim, estava muito claro que o êxito do desenvolvimento de processos produtivos não tinha paralelo nem sincronismo adequado com o desenvolvimento das forças sociais. Na verdade, era muito evidente que a hipótese central dos planos dos anos 1930, 1940 e 1950 – que era a ideia de que, com a industrialização e a urbanização, automaticamente viria o desenvolvimento social – não era verdadeira. Aí vem o golpe de 1964, e há todo um período em que o BNDE é operacionalizado como instrumento e agência de desenvolvimento – tanto que o desenvolvimento do setor petroquímico nacional, que foi a grande frente de industrialização acionada nos anos 1960, sai todo ele do BNDE. Eu estava militando na oposição, tinha ido para o exílio e voltei, e para mim era muito claro que a vulnerabilidade social brasileira exigiria uma importante mudança de prioridades.

Uma das coisas que aconteceu no final do período autoritário, no governo [**João Baptista**] **Figueiredo**, foi a criação, por [**Antonio**] **Delfim Netto**, do Finsocial – que era um fundo de aplicações a fundo perdido, sem recuperação do principal –, e ele colocou esse fundo nas mãos do BNDES. Como o Banco à época estava subordinado à esfera do Delfim, para mim duas coisas ficaram claras. Primeiro, que ele estava construindo um instrumento para tentar melhorar um pouco, digamos, a configuração da atuação do BNDES até aquele momento – o Banco não tinha manifestado nenhuma prioridade explícita em relação ao social. Por outro, ele teria em mãos um instrumento de barganha política, porque a estimativa é que o Finsocial, naquela época, poderia aplicar algo em torno de 50 mi-

lhões de dólares a fundo perdido, o que era uma magnitude relevante. Não que o Delfim tenha aplicado isso, mas poderia chegar a essa cifra, que era expressiva.

Na ocasião, eu escrevi um artigo na revista do MDB sobre o componente de mistificação que havia em torno do Finsocial. Quando começou a Nova República, **Dilson Funaro** era a figura mais relevante na tentativa de construção de um novo projeto para o Brasil. Eu era muito amigo do Dilson, havia chefiado a assessoria dele em São Paulo, onde foi secretário de Ciência e Tecnologia. E o Dilson me chamou para ser diretor do Finsocial. Eu disse que só queria ir para o BNDES por causa do Finsocial. O dr. **Ulysses** [**Guimarães**] e o **Tancredo** [**Neves**] manifestaram desejo de eu ser o diretor. Naquele momento, o Dilson ainda era presidente do BNDES, mas, quando eu fui nomeado, um pouquinho depois, ele se tornou ministro da Fazenda.

Eu fiquei num dilema: iria ajudá-lo na Fazenda ou ficaria no Banco? Deixe eu brincar um pouco: meu sonho era dar uma demonstração de competência na área das políticas sociais, porque eu tinha muita clareza de que, enquanto as políticas de desenvolvimento das forças produtivas haviam mobilizado uma burocracia de alta qualidade no Brasil, as políticas sociais faziam parte da esfera de negociação política para reprodução das oligarquias locais. E era um imenso desperdício de recursos, com eficácia muito reduzida. Então, eu sonhava com a ideia de dispor de uma quantidade de recursos que tivessem aplicabilidade relativamente fácil, sem estar submetido a todo o longo processo de orçamento fiscal público, e trabalhar esses recursos como um empréstimo, só que com uma cláusula: não cobrar jamais o principal. Só se cobraria o principal se não fosse executado o projeto social. E com essa ideia eu assumi a diretoria do Finsocial.

E. E como foi sua experiência naquela diretoria?

CL. Para mim foi uma experiência muito interessante. Quando eu cheguei lá, havia jovens economistas e engenheiros no BNDES muito entusiasmados com a ideia de mexer naquilo. Eu rapidamente procurei verificar o que tinha sido feito nos anos anteriores. O que eu vi foi o seguinte: os recursos do Finsocial vinham sendo aplicados em dois programas da área da saúde conceitualmente muito bons: o Plano de Interiorização das Ações da Saúde e o Plano da Periferia Metropolitana. A ideia era que, se você fizesse dos postos de saúde as portas de entrada no sistema de saúde, você poderia ter o que se chama de medicina de referência. Ou seja, o que pode ser resolvido no posto é resolvido no posto, e o que não é resolvido no posto é agendado para ser resolvido na retaguarda. Então, você reduz muito a pressão sobre os hospitais e aumenta a eficiência no atendimento.

É a ideia de uma rede, absolutamente correta até hoje. Prevalece o bom senso: se você tem um procedimento simples que supera uma dificuldade do paciente, você resolve ali mesmo, com o mínimo de deslocamento para ele.

Só que eu sou meio desconfiado, e cerca de 90, 95% dos recursos do Finsocial estavam sendo aplicados no apagar das luzes do regime autoritário, digamos assim, com a chancela do Delfim, no início da transição para a Nova República. Nós precisávamos avaliar aquilo. Eu precisava saber o que acontecera nas centenas de postos de saúde que receberam recursos do Finsocial nos dois anos e meio anteriores. Pois bem, chamei o coronel que chefiava a **Assessoria de Segurança à Informação (ASI)**. Ele era uma pessoa muito lúcida – infelizmente agora eu não me lembro do nome dele. Eu disse a ele: "Olhe, eu não vou ficar espionando ninguém, mas quero que vocês façam para mim uma coisa. Vamos investigar como estão funcionando esses postos financiados por nós." Aí eu comecei uma *via crucis*.

Por incrível que pareça, não havia um catálogo dos postos de saúde apoiados por nós. Não havia isso em nenhum lugar do BNDES, nem no Ministério da Saúde, nem no **Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps)**. Eu descobri a seguinte coisa espantosa: não havia a possibilidade de enviar uma circular a todos os estabelecimentos médicos públicos no Brasil. A Legião Brasileira de Assistência (LBA) financiava creches no Brasil desde 1935 e não tinha um cadastro confiável das creches existentes. Então eu fiz o seguinte: suspendi o programa de liberação de recursos ligados ao Finsocial e fiquei sentado na cadeira. O que aconteceu? Os secretários de Saúde vinham me procurar. Aí eu cobrava deles a lista e a situação de utilização dos postos. Para você ter uma ideia, levei meses para conseguir completar o cadastro. Nunca obtive a informação do estado do Rio de Janeiro.

Com o cadastro fornecido pelos secretários de Saúde do Brasil inteiro – menos o Rio de Janeiro, que não me deu a informação –, eu e o coronel selecionamos aleatoriamente uns oitenta postos de saúde. O coronel me convenceu a enviar pessoas e máquinas fotográficas aos postos para colher as seguintes informações: fotografia do prédio, para sabermos se estava construído; se estava sendo utilizado ou não; qual o horário de utilização; quantas pessoas trabalhavam em cada prédio; e se tinham ou não os equipamentos que haviam justificado o pedido de recursos. Bom, o resultado do relatório foi absolutamente apavorante. Para começar, o Finsocial havia sido criado em 1982. Nós fotografávamos a fachada dos prédios, porque normalmente a fachada de uma

obra pública tem a placa de inauguração, e apareciam nas fotos datas de 1954, 1962... Veja bem: estavam justificando recursos do Finsocial com obra das décadas de 1950, 1960!

Em seguida, avaliamos a utilização dos prédios. Como posto de saúde efetivo, normalmente a percentagem era menor que 50%. Muitos prédios eram depósitos de material. Eles eram utilizados para qualquer coisa, menos como postos de saúde. Dos que funcionavam como posto, a imensa maioria não tinha médico, o horário era modesto, muitos abriam ao meio-dia, outros não funcionavam nos fins de semana, enfim, a cobertura era ínfima. Então, quando eu recebia os secretários, eu perguntava como estava a situação dos postos geridos por eles. Eles diziam: "Estão muito bem." Então eu mostrava o primeiro relatório: "O que é que o senhor acha disso?" Eu mostrava os relatórios para negar os pedidos. Primeiro eles tinham de mostrar o funcionamento dos postos para os quais já haviam recebido recursos! Eu acho que homem público tem de ser assim.

Bem, eu fiquei três anos no Finsocial, e é evidente que todos os secretários de Saúde ficaram nervosos comigo. Porém, tínhamos também boas experiências. A Prefeitura de Joinville foi um exemplo do uso correto dos recursos. Em alguns lugares do Brasil os recursos eram geridos de forma correta, então, eu avaliava o que tinha dado certo e fazia um manual de recomendações. Entre as coisas que deram certo, eu descobri uma deslumbrante, chamada Emop, um laboratório de sangue em Pernambuco. Transfusão de sangue é algo absolutamente fundamental para os procedimentos cirúrgicos. Havia um déficit de sangue brutal no Brasil, os laboratórios não faziam controle de sangue, e esse controle era necessário. Eu joguei todo o dinheiro possível no Emop de Pernambuco para criar um cartão de visita. E avaliamos. E aí lançamos o Programa Nacional de Laboratório de Sangue, e eu já tinha todos os parâmetros.

E. O senhor foi criando parâmetros?

CL. Exatamente! Por exemplo, a partir da experiência da Emop, eu sabia que o tamanho adequado de laboratório para uma cidade de 1,5 milhão, 2 milhões de habitantes, era de aproximadamente 500m². Aí começaram a chegar os projetos com 1.500m², 2.000m², e nós negávamos esses pedidos. "Mas por quê?" "Porque eu tenho essa experiência aqui." Eu tinha os parâmetros. Aliás, o fundamental para o gestor público é saber o que acontece na ponta e ter parâmetros. E então, eu, como diretor do Finsocial, fiz a seguinte coisa elementar: dividi o Brasil entre o Brasil da pobreza e o Brasil da miséria; criei um Departamento de Pobreza Urbana e um Departamento de Miséria Rural. Eram

duas subseções. Deram-me duas atribuições: a parte agropecuária e a parte de estradas vicinais. Aqui o carnaval é colossal!

Mais uma vez eu descobri que tinha pouquíssimas informações, apesar de já estarmos, àquela época, no terceiro ou quarto Programa de Estradas Vicinais financiado pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Eu descobri o seguinte: havia sete Ministérios com programas de estradas vicinais, inclusive, para a minha surpresa, o Ministério de Desenvolvimento Urbano — se há um equipamento por excelência rural, este é a estrada vicinal. Enfim, sabe o que eu mandei fazer? Reuni engenheiros e disse: "Deem a mim tipos de estradas" – estrada com ou sem guarda-corpos, obras com drenagem de tal tipo, material de revestimento de tal tipo, eram dezessete ou dezoito tipos de estradas. Mandei pegar os financiamentos dados pelo BID para estradas vicinais nas três fases anteriores, peguei os tipos, converti em dólar por quilômetro e passei a ter uma bateria de informações de quanto custava fazer o quilômetro por tipo de estrada. Quando chegava o pleito de um governo estadual, eu mandava classificar segundo os tipos, então a gente descobria coisas do arco-da-velha. Quando o secretário de Transportes e o governador eram gente séria, a gente mandava um aviso: "Olhe, esse trecho está caríssimo etc." E o cara me agradecia.

Houve um governador que desembarcou no meu gabinete com seus secretários todos dizendo que eu não entendia nada de estradas vicinais. Eu disse: "O senhor tem toda a razão, eu não entendo absolutamente nada, mas meu pessoal entende disso melhor que qualquer um dos senhores." Eu simplesmente fiz isso. "No seu estado, o senhor já fez estradas vicinais com um quarto do custo por quilômetro do que o senhor está me cobrando agora." Eu tranquei e não soltei um tostão. Isso é para vocês saberem a enorme importância de o gestor público ter as informações, o mínimo de inteligência e de visibilidade, senão, é uma navegação às cegas. Eu bloqueei muita coisa em cima desse critério. Bom, eu fiquei três anos no Finsocial, e nós fizemos algumas centenas de projetos e aprendemos muita coisa.

E. E como foi sua ida para a presidência do Banco, em 2003?

CL. O **Aloísio Mercadante** me procurou dizendo que o Lula estava pensando em meu nome para o Ministério do Planejamento. Eu disse que não, porque não acreditava na possibilidade de alguém mudar alguma coisa como ministro do Planejamento.

E. Ministro do Planejamento, hoje em dia, só gere o orçamento, não é mesmo?

CL. Nem isso. Quem administra as contas públicas é o secretário de Tesouro, não é o ministro do Planejamento. O secretário de Tesouro tem o poder de liberar

ou não os recursos. O orçamento brasileiro não é matéria nem parlamentar, nem do Executivo, é matéria de uma fração do Executivo: chama-se Secretaria do Tesouro. Eu não vou discutir isso agora, mas o organograma brasileiro é muito ruim. O fluxo de recursos entra na caixa comum, e quem libera é o secretário de Tesouro. Pode haver regras de assimilação, mas quem libera é o secretário de Tesouro, ele é a figura mais importante – quase tão importante quanto o ministro. É simples assim. Mas, enfim, o Aloísio me procurou, eu disse que não seria ministro do Planejamento porque achava pouco efetivo, mas aceitaria ser presidente do BNDES. Aí, pouco tempo depois, o Lula me disse que queria que eu fosse o presidente do "banco dos sonhos dos brasileiros". Foi assim que ele me convidou. Eu acho que o **Celso Furtado** teve influência na minha nomeação, junto com a Maria da Conceição Tavares e o **Roberto Requião**. Mas o Lula já gostava de mim, eu já tivera conversas com ele.

Certa vez, antes da posse, o Lula me procurou para discutir comigo o Fome Zero.[2] Eu disse: "Se o PT quiser enfrentar o problema da pobreza no Brasil, vai ter que enfrentar o problema da miséria rural, porque do contrário irá enxugar gelo." É preciso reduzir o processo de urbanização brasileiro, e para isso é necessário enfrentar a miséria rural para valer. Mas, além disso, teria de ir além da miséria rural, porque a fome no Brasil também tem uma dimensão urbana, a fome que existe dentro da metrópole. No Brasil, infelizmente, a fome é nacional, e não só rural. O [**José**] **Graziano** era uma pessoa muito querida do Lula, então, o Fome Zero foi lançado. Ao mesmo tempo, o Lula absorveu as ideias do senador **Eduardo Suplicy**, que dizia uma coisa que pertence ao território do óbvio: é muito melhor credenciar as pessoas e dar um cupom, uma renda mínima. Eu já tinha vivido isso, porque ajudei a conceber e implementar o programa do leite: o Vale Leite da criança (Programa Nacional do Leite). Certa vez, orientei uma tese nesse assunto, e ela dizia o seguinte: o cupom do leite deveria ser entregue às mães, às mulheres, elas eram mais confiáveis que os maridos. As mulheres não usam o cupom para outra finalidade, enquanto os homens desviam para comprar outras coisas. Então, quem recebia o cupom do leite era a mãe. Mas entrou o [**Fernando**] **Collor de Mello**, e a primeira coisa

[2] Fome Zero: programa conduzido pelo governo federal a partir de 2003, sob a coordenação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (mais tarde, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), tendo como meta dar segurança alimentar e nutricional. O carro-chefe era o Programa Bolsa Família, que unificou diversos programas de transferência de renda até então dispersos.

que ele fez foi acabar com o programa. O curioso é que não houve nenhuma manifestação contrária no Brasil.

Mas voltando ao BNDES, o Lula então me chamou formalmente e disse o seguinte: "Lessa, eu quero que você assuma o BNDES e seja responsável pelo 'banco dos sonhos dos brasileiros'" – assim o Lula denominou o BNDES. Eu lhe disse: "Olhe, presidente, eu aceito, mas eu fui eleito reitor da UFRJ, estou como reitor há pouco mais de seis ou sete meses, não posso sair de lá sem que haja um pedido da minha liberação ao Conselho Universitário. Então será preciso o senhor remeter uma carta dizendo que o senhor está me convocando para uma determinada função, e que pede ao Conselho para me liberar da função de reitor." O Lula então pediu ao Mercadante para fazer a carta. E eu disse: "Ok, senhor presidente! Agora tem uma segunda questão: o BNDES está inteiramente devastado, porque o governo anterior empoleirou tucanos por todos os lados no Banco. O BNDES, que era um banco para desenvolver as forças produtivas, virou um corretor para vender ativos públicos na privatização."

Eu ainda disse ao presidente Lula o seguinte: "A carteira que o BNDES possui hoje é uma carteira de esqueletos. A diretoria do Banco tem medo de cobrar, e quem sabe que o Banco não cobra, então, negocia a rolagem. Formalmente, as contas do Banco continuam muito boas, a maior parte dos seus recursos tornou-se não operacional. E o Banco virou administrador de uma carteira que não se recupera." E eu continuei: "Por outro lado, toda vez que o BNDES quer cobrar alguma coisa, tem quatro ou cinco outros ministros que interferem, então, vira uma negociação política complicadíssima, e não avança. Só tem um jeito, senhor presidente, e é o senhor me entregar toda a diretoria." Eu expliquei a situação do BNDES, expliquei a falta de confiança que eu tinha na estrutura operacional que lá estava instalada. Ele disse que queria indicar um diretor, e me sugeriu o nome do **Paul Singer**. Ora, eu conhecia o Paul Singer, eu fiz parte da banca de professor titular dele, sou amigo dele até hoje, e ele é uma figura excepcional. Então, que venha o Paul Singer, de braços abertos! Aí passou um tempo, e o Lula me disse que o Paul Singer ia ser chamado para outra coisa, para dirigir um programa de empresas sociais, e ele então sugeriu o **Maurício Borges**. Ele era formado em Campinas, e eu disse: que venha o Maurício! Exceto ele, toda a diretoria foi escolhida por mim. Eu escolhi quadros do BNDES, a começar pelo **Darc Costa**[3] como vice-presidente, ou funcionários públicos de alta qualificação. Uma diretoria joia absoluta!

[3] Darc Costa: um dos entrevistados para este trabalho (p. 273).

Começamos a operar. Então, havia duas coisas que precisávamos fazer. A primeira era rearranjar os cargos gratificados, o que foi um trabalho de Hércules. Fizemos isso praticamente com uma caneta. Nos primeiros trinta dias, demitimos toda a superestrutura política, não sobrou um superintendente, não sobraram as assessorias das antigas diretorias, não sobrou chefia de departamento. Nós enxugamos tudo e criamos uma estrutura muito parecida com a estrutura que existia no passado e que nós conhecíamos bem. Tivemos de fazer uma varredura para interromper o processo – que estava em curso – de transformação do banco de desenvolvimento em banco de investimentos. Estas são duas instituições radicalmente diferentes, embora possam organizar operações parecidas em alguns pontos.

Um banco de desenvolvimento é diferente do banco de investimento simplesmente porque um banco de desenvolvimento só é banco nas operações ativas. Nas operações passivas, ele tem de ter poupança institucional, deve dispor de uma massa de recursos que sejam estáveis e, nesse sentido, seguros. Isso é extremamente importante, principalmente se houver fundos setoriais no país. Só que os neoliberais acabaram com os fundos setoriais. Esse é um dos pontos-chave, e isso viabiliza a atuação do banco de desenvolvimento. Por exemplo, se você estiver lançando um grande programa de usinas hidroelétricas e quiser desenvolver a indústria de equipamentos elétricos, você atribui prioridade a essa indústria dando-lhe acesso aos recursos do BNDES. Você cria condições de fabricar no país turbinas, geradores etc.

E. Ou seja, fazer política industrial.

CL. É algo maior que política industrial. Política industrial é uma expressão meio inadequada para aquilo a que estou me referindo, porque significa somente administrar as indústrias existentes. Já um plano de desenvolvimento é mais complexo, porque lança um olhar para o futuro desejado e procura fazê-lo nas condições do presente. Por isso o banco de desenvolvimento é de certa maneira um grande guerrilheiro das forças dinâmicas de uma sociedade. Um banco de desenvolvimento deve ter recursos de longo prazo que garantam as operações ativas da instituição. O BNDES sempre teve isso. Começou lá no passado, com as reservas técnicas das companhias de seguros, adicional do imposto de renda etc. Quando eu cheguei à presidência do Banco, o BNDES já tinha perdido o Finsocial, mas este sempre foi marginal, o importante é o Fundo de Amparo ao Trabalhador, o FAT.

O segundo componente que diferencia de maneira radical um banco de desenvolvimento de um banco de investimento é que o primeiro pensa no desen-

volvimento das forças produtivas da sociedade como um todo, enquanto o banco de investimento pensa na segurança de se apropriar de um pedaço dos ganhos de capital ou dos rendimentos das entidades que ele apoia. A diferença é radical. Um banco de desenvolvimento pode olhar um determinado tipo de investimento privado e chegar à conclusão de que ele não presta. Eu, por exemplo, cheguei logo à conclusão de que nós não devíamos apoiar *shopping centers*. Eles criam dificuldades urbanas, acentuam a estratificação social, aumentam a oligopolização, destroem uma enormidade de pequenos negócios, gerando desemprego local. Eu, pessoalmente, acho que é um "subveneno" da generalização do automóvel e é uma privatização da rua. A rua passa a ser controlada pelo *shopping*. Ele cancela a paisagem, cancela o sentido de orientação, cancela a temperatura, coloca as pessoas num ambiente exclusivamente construído para estimular seus impulsos de aquisição – daí a expressão "banho de loja".

Mas, para mim, a tarefa fundamental era desmantelar a tendência à degradação do BNDES, recuperar o instrumento "banco de desenvolvimento". O Banco estava um horror. Fizemos então uma reestruturação nos cargos de comando, colocando quadros que não haviam se perfilado com os tucanos. Eu comecei a apanhar porque, antes de tomar posse, falei que o BNDES ia ser, sim, um "hospital de empresas". Claro, se a empresa é fundamental para o país, você não pode deixar que ela quebre. Eu tinha na minha cabeça a Varig. Nós restauramos os procedimentos do Banco. Um deles era a Comissão de Prioridades, que fizemos voltar a funcionar.

Logo no início, meu problema foi o seguinte: eu assumi muito confiante de que o presidente Lula e o seu governo iriam empurrar o Brasil para uma nova estratégia de desenvolvimento, na qual a questão social seria muito importante. Porém, a questão social não se sustenta por si só, ela tem de estar associada ao desenvolvimento das forças produtivas. Na minha cabeça, o Lula iria, necessariamente, dar uma enorme importância ao desenvolvimento das forças produtivas geradoras de empregos, desde os empregos de qualidade até os empregos que promovessem integração social. Para mim, era isso. O Lula me chamava de tempos em tempos, e nos reuníamos com ele e com todos os ministros da área econômica, mais o **José Dirceu**. Às vezes o [**Luiz**] **Gushiken** aparecia, mas eram basicamente o [**Antonio**] **Palocci**, [**Luiz Fernando**] **Furlan**, [**Guido**] **Mantega** e eu. Quase sempre o José Dirceu estava presente. Eu participava dessas reuniões com um caderninho, e ficava mais tempo calado, procurando perceber as coisas que eram discutidas das quais eu poderia extrair orientações para o BNDES.

Aí eu comecei a descobrir o seguinte: não havia propriamente uma orientação. Eu escutava a conversa, anotava, voltava para o Rio, reunia a diretoria imediatamente para tentar desdobrar aquilo que seria de atribuição do BNDES. A única coisa que eu extraí dessas primeiras reuniões foi a preocupação do Lula com a construção naval. Era algo que batia por inteiro com a minha visão de desenvolvimento das forças produtivas brasileiras, com mudança no padrão logístico nacional. Também significava desenvolvimento, e isso batia aqui no meu coraçãozinho provinciano.[4] O Lula tinha grande sensibilidade para a construção naval, que é nacional, e ele sabia da enorme onda de desemprego que assolava o setor. Então, ele queria reativá-la. Só é possível reativar a construção naval se houver demanda prévia. Então, nós também nos comprometemos a ajudar nessa questão. Diga-se de passagem que isso era muito difícil, porque muitos estaleiros eram inadimplentes conosco, e a lei proíbe ao Banco financiar uma operação se a empresa não demonstrar capacidade financeira de honrar o compromisso. Não é só o Banco que está em jogo, mas o meu patrimônio e o dos meus diretores também.

Essa foi uma das poucas diretrizes que conseguimos extrair dessas reuniões. A impressão que eu tinha é de que não havia um plano de desenvolvimento. E então nós tentamos levar isso adiante. Não é muito difícil perceber, a partir das ideias centrais do PT, que, para se fazer uma política voltada para a geração de empregos de qualidade, para a multiplicação de oportunidades de desenvolvimento, é preciso identificar onde estão os pontos de estrangulamento, para enfrentá-los. De cara, identificamos a energia – se houve uma catástrofe nas privatizações, esta foi no setor de eletricidade. Este era, disparado, o item mais importante. Se você vier me falar de desenvolvimento das forças produtivas, vai ter de falar, em primeiro lugar, de energia, e em segundo lugar de energia também. E era visível que a energia elétrica do Brasil estava perdendo posição.

Assim, a primeira coisa que fomos olhar era como estavam as usinas elétricas. Nós descobrimos que havia dezessete usinas já analisadas parcialmente pelo Banco que não podiam contratar financiamento porque não tinham EIA/Rima.[5] Também descobri uma coisa elementar: a **AES** devia 1,1 bilhão de dólares em empréstimos ligados à compra da Eletropaulo e tinha 600 milhões em ações da Cemig, que ela tinha comprado com financiamento nosso. E estava inadimplente. Só que um banco de desenvolvimento que começa uma ação de cobrança é obrigado a fazer

[4] Isso porque o Rio de Janeiro sedia boa parte da indústria de construção naval.
[5] EIA/Rima, Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental.

uma provisão para a hipótese de perder a causa – essas são as normas do **Acordo de Basileia**.[6] Então, nenhum presidente do Banco tinha coragem de iniciar a cobrança, porque imediatamente teria de fazer provisões para enfrentar a perda da cobrança, e o Banco iria ficar no vermelho. Então, o que é que os americanos descobriram? Que o medo dava a eles condições para não pagar, e várias empresas do setor elétrico, financiadas por nós, não pagavam também! O detalhe é que, no caso da AES, nosso devedor era uma subsidiária sediada nas ilhas Cayman, que dependia de outra subsidiária nas ilhas Virgens. Você não tem ideia do horror que era.

Aí eu procurei o Palocci e disse: "Vou endurecer loucamente com a AES." E pedi ao Lula: "Por favor, deixe que apenas nós lidemos com esse assunto, e nenhum outro ministro entre nisso." E ele concordou. Tudo aquilo com que o Lula se comprometeu comigo ele cumpriu. Na época nós contratamos um excelente escritório de advocacia e começamos a preparar uma ação contra eles nas ilhas Cayman. Bom, ao fazer isso, eu produzi uma queda espetacular das ações deles na Bolsa de Nova York. Aí a diretoria deles ficou assustada e veio negociar conosco. Os balancetes do Banco de junho e julho já apresentavam um prejuízo absolutamente colossal, mas recuperamos no segundo semestre e fechamos em dezembro de 2003 com um lucro recorde na história do Banco. Isso porque lucramos com a **Vale** [**do Rio Doce**] e não tivemos prejuízo com a AES. A negociação com a AES foi uma boa negociação. Não estatizamos de novo a empresa, mas pegamos 49% das ações com direito a voto, com uma cláusula segundo a qual, se eles atrasassem um dia que fosse o pagamento, mesmo que fosse um dólar, nós assumiríamos o controle. Aí eles pagaram tudo. Recuperamos todo o ativo que o Banco tinha com esse grupo. Aliás, sempre é preciso controlar, porque volta e meia eles falam em comprar os 49%. Eu morro de medo que as operações de mercado de capitais da dona **Dilma [Rousseff]** vendam essas ações, porque elas são o filé mignon energético do Brasil: a AES simplesmente tem o controle do mercado de São Paulo.

E. E quanto à Vale?

CL. Quando eu cheguei ao Banco, já havia uma negociação da Bradespar[7] vendendo ações da Valepar para o Banco Mitsui.[8] Nós tínhamos a preferência, e

---

[6] Acordo de Basileia, ao qual o Brasil aderiu em 1994. O ponto síntese deste Acordo é a exigência de um índice de capital sobre ativos ponderados pelo risco de 8%, posteriormente elevado pelo próprio Banco Central para 11%. Ver Anexo II (p.559).

[7] Bradespar: empresa criada em 30 de março de 2000, a partir de um desmembramento do Bradesco, para administrar as participações acionárias que o banco Bradesco possui em empresas não financeiras, como Vale do Rio Doce, Globo Cable, VCB etc.

[8] Referência ao Sumitomo Mitsui Banking Corporation.

eu quis exercê-la. Bobamente, eu conversei com o Furlan, que acionou o presidente da Vale, que, por sua vez, acionou o presidente da República, que negou o meu pedido, decidindo vender para o Mitsui. Eram duas as razões dadas por ele naquela época: primeiro, dizia-se que o Mitsui só queria fazer uma aplicação financeira, sem interesse no comando da Vale; segundo, porque, se a operação fosse interrompida naquele momento, isso iria gerar prejuízo para a Vale. Eu fiquei quieto e não exerci a preferência. Mas eu disse para o Furlan: "Eu tenho certeza de que o Mitsui quer ficar coproprietário da Vale para ter preferência." Mais ou menos um mês depois, a organização dos funcionários,[9] que tinha comprado ações da Vale durante o governo de **Fernando Henrique** [**Cardoso**], quis fazer a negociação de venda das ações também para o Mitsui, e sem nos consultar. Dessa vez não falei com ninguém. Simplesmente chamei a Ana,[10] mulher do **Ernani Torres**,[11] pedi que ela reunisse o grupo de análise, levei à diretoria, a diretoria aprovou, e exerci por cerca de 500 milhões de dólares a compra da parcela que o Mitsui queria.

E. E dessa vez o senhor não consultou o ministro Furlan?

CL. Eu só avisei ao José Dirceu 24 horas antes. Aí tive uma reunião com Lula, Mantega, Furlan, Dirceu, Gushiken, com o BB e a CEF. Começou assim: "Como é que você comprou?" Eu respondi: "Foi uma operação normal, senhor presidente." Eu tinha parado de fazer operações com o mercado de capitais, mas acontece que o Banco tinha ações de uma companhia do Grupo Votorantim, a Vipasa, que estava amadurecida – era um projeto no setor de papéis –, e avaliamos que o Banco teria um ganho bom com essa operação. Vendemos e com os recursos compramos as ações da Vale, que estavam muito baratas. Comprei. Antes eu já tinha falado com o Gushiken, e ele deu o OK! A maior parcela está em ações de

[9] Referência ao Investvale, clube de investimentos formado pelos empregados da Vale para comprar ações da empresa quando ela foi privatizada, em maio de 1997.

[10] Referência a Ana Marta Horta Veloso, chefe do Departamento de Renda Variável do BNDES. A BNDESPar pagou 1,5 bilhão de reais pelas ações do Investvale. A subsidiária do BNDES e o Investvale já haviam feito, em 2002, uma troca de ações da Vale por papéis da Valepar (a BNDESPar ficou com os papéis da Vale) sem dinheiro envolvido, seguindo o previsto na privatização da empresa mineradora. Segundo Ana Marta Horta Veloso, na operação realizada em novembro de 2003, o preço pago pelas ações da Valepar foi calculado com base nos vinte pregões anteriores da Bovespa, com um acréscimo de pouco mais de 6 reais por ação, pelo fato de serem papéis do bloco de controle da Vale. A média dos pregões deu 129,048 reais por ação, e o negócio foi feito a 135,053 reais por ação. Com isso, a BNDESPar comprou a participação de 10,4% que o clube de investimentos Investvale detinha no capital da Valepar, controladora da Vale do Rio Doce, preocupada com a possibilidade de a mineradora vir um dia a ser controlada por capital estrangeiro.

[11] Ernani Teixeira Torres Filho: um dos entrevistados para este trabalho (p. 313).

fundos de pensão complementar, administrados pelo poder público. Na prática, nós vamos trazer a Vale de volta para nós.

E. O senhor reestatizou a Vale?

CL. Eu simplesmente fiz, mas não usei isso como argumento. Mas fiz, e foi uma gritaria geral. O Banco fez porque era um bom negócio, não podíamos abrir mão dele, tínhamos de decidir rapidamente e de maneira confidencial. Depois as ações não pararam de subir, e com esse ato nós quebramos todos os recordes de lucratividade do BNDES, isso no ano de 2003. Mas, mesmo assim, o governo brasileiro deu ao Bradesco a prerrogativa de escolher o presidente da Vale ainda por muitos anos.

E. E dentro do governo, o senhor acha que a partir daí as relações começaram a azedar?

CL. Não! O Gushiken ficou do meu lado, completamente. O Lula percebeu que eu tinha razão, porque o ganho foi enorme. Mas nos Estados Unidos a coisa não bateu bem. No Brasil, para ser gestor, você não pode ser desavisado. Às vezes eu sou desavisado. Por exemplo, no caso da Vale, eu não sabia, mas eu desmanchei uma jogada internacional colossal, que só descobri depois. Eu achava que a Vale não podia escapar das nossas mãos porque era uma questão estratégica. Veja, a maior mineradora mundial se chama Anglo American. Depois é que eu descobri que o Banco Chase Morgan era dono de 80 ou 90% das ações preferenciais da Vale que haviam sido vendidas pelo governo brasileiro. Aí é fácil: *grade one*.

O que é isso? *Grade one* significa o seguinte: o mais baixo risco possível é concedido a essa empresa. O Banco Mitsui ia entrar para fazer o *grade one*: mais de 20%. E a Vale e o Bradesco estavam a favor do *grade one*. Feito o *grade one*, automaticamente, a maior parcela de ações com direito a voto seria do Chase Morgan, com o qual já havia um acordo de passá-las para a Anglo American. Por isso mandaram a **Maria Sílvia [Bastos Marques]** para lá. Mas eu só descobri isso depois de ter interrompido a operação. Eu não sabia! O que eu sabia é que era um ótimo negócio para o Brasil, e que eu não podia abrir mão da Vale para o desenvolvimento brasileiro. A Vale é fundamental para o desenvolvimento espacial brasileiro, é chave. Eu sabia que as ações iriam se valorizar, mas eu não sabia que iam se valorizar tanto. Agora, o que eu não sabia é que havia uma jogada na qual o Banco Mitsui teria um ganho enorme. A Anglo American iria se tornar a maior mineradora do mundo. A segunda maior mineradora do mundo ainda era a Vale, a maior ainda é a Anglo American. Só que a Vale vinha crescendo a uma taxa espetacular em relação à Anglo American.

A Anglo American, ao comprar a Vale, consolidaria de vez a sua posição. Essa era a jogada, mas eu não sabia, e a desmantelei na frente deles. Outra coisa que deve ter aborrecido os americanos foi o Banco não emprestar mais para empresas de capital estrangeiro, pois fiz voltar a regra do passado.

E. Isso foi uma opção de vocês, sua, do Darc, da sua diretoria, não é? Do ponto de vista normativo, não havia proibição.

CL. Sim, exatamente. Para o setor automobilístico, era muito bom ter acesso preferencial ao BNDES. Tanto é que, quando eu saí do Banco, eles tentaram tornar presidente um ex-diretor da Volkswagen. Outra coisa que também gerou muita tensão foi o caso da AES.

E. O senhor poderia fazer alguma coisa sobre o caso da Varig?

CL. A história é a seguinte: tivemos vitória com a Vale e com a AES, mas tivemos uma derrota monumental com a Varig. Esse caso é trágico, porque nós não podíamos ajudar, e isso é o pior de tudo. Se uma empresa está descoberta com o BNDES, o Banco pode entrar para sanear a operação, mas no caso da Varig não tínhamos um tostão de sua dívida. A dívida da Varig não era conosco, e só tínhamos uma subsidiária da Varig, que era uma operadora de aviões regionais cujos aviões eram nossos. Eu não podia fazer nada com os aviões, e então transferimos os aviões para a Aeronáutica, para recuperar o Correio Aéreo Nacional. Eu disse ao presidente Lula para fazer isso, porque ele ia fazer renascer o Correio Aéreo Nacional. E renasceu. Por essa razão eu tenho condecorações da Aeronáutica.

Mas o que eu quero dizer é o seguinte: a matéria que eu, o Darc e a minha diretoria discutíamos sem parar era a expansão da economia brasileira. E era mais ou menos óbvio para mim que havia duas dimensões fundamentais. A primeira, certamente, era equacionar da melhor forma possível a questão da energia, o que significava dar toda prioridade possível à **Petrobras**. Então eu descobri que havia quatro bancos intermediando as aplicações de fundos do BNDES com a Petrobras, ganhando um *plus* para atravessar aquela pontezinha da avenida Chile. Eu cancelei. Sabe quais eram os bancos? Itaú, Bradesco, **Unibanco** e Banco do Brasil. Esses bancos só avalizavam! Brincadeira, não é? Mas eu cortei imediatamente. Só com isso nós reduzimos em 20 milhões de dólares por ano a conta financeira da Petrobras com o BNDES.

Outra coisa é que apoiamos a Petrobras em um programa de compras de fornecedores nacionais. Então o BNDES recuperou um parceiro político relevante, que era a Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (Abimac), que se

realinhou conosco. Esse é um setor que foi massacrado nos anos 1990. Enfim, esse foi o caminho que a gente tentou seguir na medida do possível. Já o caminho da energia elétrica era cheio de obstáculos. O principal era o Ibama (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente), que não dava licença para montar as usinas.

E. Problema que existe até hoje...

CL. É uma novela terrível, porque para nós era claro que, se isso não fosse modificado, perderíamos uma vantagem estratégica, que é a energia elétrica barata. Se você começa a ter uma participação muito grande das térmicas em eletricidade, você cola a geração de energia ao petróleo – que, aliás, é mais poluidor. Mas nós tínhamos clareza de que destravar a energia elétrica era absolutamente fundamental, e era necessário eliminar as barreiras. E também era evidente para nós que tínhamos de apostar pesadamente na fronteira da tecnologia do petróleo – até porque o petróleo era, isoladamente, a grande fronteira de industrialização que estava se desenhando. Por outro lado, a Petrobras tinha uma tradição articulada com o BNDES.

O desatamento do nó logístico brasileiro passa necessariamente pela oferta de energia. O nó logístico brasileiro é terrível, mas a equação de energia brasileira é formidável. Só que a qualidade dela está sendo degradada pela política dos tucanos, e a política do PT não mudou isso. O Brasil precisava o mais rápido possível das usinas de Belo Monte e das usinas do rio Madeira. Aliás, vocês sabem perfeitamente que o diabo mora nos detalhes. Os projetos do rio Madeira têm um problema sério: ausência de eclusa. Com as eclusas, você melhora fantasticamente a rede logística brasileira, e eles estão perdendo essa oportunidade. Quando você faz a eclusa ao mesmo que faz o reservatório, o preço fica muito mais baixo. A navegação fluvial renasceria no Brasil de maneira espetacular se as eclusas do rio Madeira tivessem sido feitas. E a outra coisa óbvia é que Belo Monte foi massacrada como projeto de engenharia. Quem diz isso não sou eu, quem diz isso são os engenheiros que estudaram o projeto. O rio Xingu tem uma frequência climática definida: em certa época do ano chove muito, e em certa época não chove. Então, se você não fizer o reservatório, o excesso de água do período das chuvas passa e vai embora. Os reservatórios são fundamentais para estabilizar [o volume de água].

O projeto de Belo Monte foi mutilado ao extremo. O pior não é isso: os organismos internacionais do imperialismo apostam de maneira radical em bloquear Belo Monte, e sabe por que eles querem isso? Eles querem bloquear o aproveitamento de todo o imenso potencial hidroelétrico da Amazônia Meridional.

Mas eu vou contar para você: eu devo ao Lula por nunca ter me cobrado nada de indecente. Ele começou a se zangar comigo com o negócio da Vale. E eu quero falar de uma outra pessoa, que é o Gushiken. Excelente pessoa, excelente quadro. O convívio com ele foi uma surpresa gratificante para mim. Ele tinha ideias muito boas. Eu tive poucas conversas com o Lula no mano a mano, porque o Palocci sempre estava presente. Acho que ele fazia uma espécie de blindagem do Lula, mas, em uma das poucas conversas que tive a sós [com Lula], em 2003, eu disse a ele: "Presidente, essa questão da geração de emprego é muito importante, eu tenho a impressão de que será necessário estudarmos alguma maneira de deslocar o centro da economia brasileira do metal-mecânico para outro setor." E o Lula disse: "Mas como faremos isso?" Eu disse: "Só tem um setor alternativo: é a construção civil." A construção civil para nós, no BNDES, tinha algumas características importantes. A primeira delas é que os materiais são industriais, em alguns casos de dimensão nacional, ainda sob o controle de empresários nacionais. Eu estou pensando em oferta da construção: cimento e material elétrico, cerâmica.

E. E é uma indústria de baixo coeficiente importado.

CL. Sim, de baixo coeficiente importado e sob o controle de grupos nacionais. Cimento é Votorantim; aço é Gerdau; enfim, é quase tudo nacional, até mesmo essas ferragens. Então, se você empurrar para frente a construção civil, o impacto sobre as importações é muito pequeno. Vai ter algum, é evidente. Em segundo lugar, o mérito da construção civil é que os outros materiais de construção induzem as indústrias locais, como madeira, pedra, cerâmica etc. Então, se você tiver um programa de construção civil, você dinamiza um espectro de atividades econômicas colossal.

E. E o governo não está fazendo isso com o Minha Casa Minha Vida?

CL. Mais ou menos. Porque a ideia do acesso ao automóvel, ao eletrodoméstico, às Casas Bahia, ele é dominante no modelo macroeconômico do Lula e do PT. A defesa do nível de atividade baseada só no consumo dessas coisas, pelo endividamento familiar, é limitada. Eu não tenho nada contra o endividamento familiar se ele acionar a ampliação da capacidade produtiva, caso contrário, ele é inteiramente estéril. O endividamento familiar para a casa própria é virtuoso, porque, posteriormente, leva o morador da casa própria a comprar móveis e eletrodomésticos, então, ele tem um efeito irradiador espetacular. Nada é mais irradiador que a construção civil. Enfim, nós, no BNDES, tínhamos claro que era prioritária toda a indústria ligada ao petróleo, na medida do possível, assim como

toda a indústria ligada à construção civil, e nós tínhamos de construir nossa prioridade. Quando eu digo construção civil entenda-se também saneamento.

E. O que também justificaria uma parceria com a CEF, não é mesmo?

CL. Exato! Absolutamente fundamental, porque em tese todo o financiamento de casa própria cabe à Caixa, e o financiamento à indústria de construção civil cabe ao BNDES. Essa é uma associação absolutamente virtuosa. Mas nós não conseguimos fazer prosperar nenhuma discussão relevante sobre essas questões. E eu insisti algumas vezes, conversando com o José Dirceu sobre a importância disso, mas ele não se convenceu ou não convenceu o Lula. Só agora a Dilma, com o Minha Casa Minha Vida, fez isso.

E. E também o Minha Casa Melhor,[12] para aquisição de mobília.

CL. Sim, mas a mobília é das Casas Bahia, e o povão não consegue comprar material de construção financiado a perder de vista como consegue comprar liquidificador nas Casas Bahia. Mas o povão consegue enfrentar isso, e ele compra material de construção aos poucos para fazer seus puxadinhos. O povão é um empresariado incrível. Dizem que não há poupança no Brasil. Há, sim, só que é direcionada para tijolo, material de construção. O problema é que a Caixa exige que você demonstre que é o proprietário do imóvel. Mas se a prioridade fosse a construção civil, você deveria ter um banco como o BNDES sinalizando a prioridade absoluta para todas essas indústrias, e do outro lado deveria ter a Caixa forçando um sistema de reforma urbana. Por exemplo, se você demonstrar que mora num lugar, obtém financiamento sem exigência de prova da propriedade. O problema é o seguinte: a imensa maioria do povão não tem propriedade. Isso é óbvio para quem conhece o povo. Se eu priorizo a construção, vou ter investimento capilar pelo Brasil todo. E vou ter investimento público para a infraestrutura de suporte e também investimento privado para material de construção. E vou ter desenvolvimento na indústria de maquinário, porque serão necessários trator, escavadeira, tubulações.

Eu não acho que o desenvolvimento industrial do Brasil vá se reduzir a isso, mas meu ponto é o seguinte: como é que você sai do ópio do automóvel e cria uma alternativa? O objeto de desejo do povo é o automóvel. Só tem um objeto de desejo maior: a casa própria. No final de 2003, o Lula conversava comigo e dizia

[12] Minha Casa Melhor: linha de crédito oferecida pela CEF limitada a R$ 5 mil para a aquisição de móveis e eletrodomésticos pelos mutuários do programa Minha Casa Minha Vida, tendo como condicionante a adimplência do mutuário.

o seguinte: "Este ano eu tive de recuar porque havia ameaça de estrangulamento externo e ressurgimento da inflação. Porém, em 2004 nós vamos empurrar o Brasil para frente." Então ele nos encomendou um plano de emergência. Trabalhamos três meses nisso. Reunimos uns cinquenta quadros do BNDES, principalmente na Área de Infraestrutura. Houve uma reunião ministerial ampla, se não me engano, em novembro de 2003, e nós distribuímos o material. O carro-chefe eram, inexoravelmente, os grandes projetos hidrelétricos. E simplesmente o Palocci & Cia bloquearam inteiramente a proposta sob a alegação de que o superávit primário teria absoluta prioridade.

Eu saí derrotado dessa reunião. Chamei o Mercadante, e lançamos outra ideia, também para cutucar a onça com vara curta: reduzir a TJLP **(Taxa de Juro de Longo Prazo).** Lançamos isso como uma espécie de carta aberta ao presidente do Banco Central, pedindo a redução da TJLP, e imediatamente nós nos transformamos em inimigos. Ele relutou e acabou dando uma autorização pequena. Esperei o apoio das entidades empresariais. Com exceção da Abrimaq, ninguém se pronunciou – **Fiesp**, Firjan, CNI, nenhuma delas.[13] Quem nos deu algum pequeno apoio foi a área sindical. O que fez o Banco Central? Um tempo depois, durante uma reunião do Conselho do Desenvolvimento, eles apresentam um estudo declarando o seguinte: a taxa de juros no Brasil era alta porque um pedaço muito grande do crédito era direcionado sob condições especiais, como as linhas especiais do BB para a agricultura e as linhas do BNDES *lato sensu*. Foram os dois exemplos citados. A existência dos juros baixos dessas operações exigia uma taxa Selic muito alta para garantir alguma eficácia na política monetária. Então eu respondi: "Isso é uma política econômica de pesadelo! Quando o presidente Lula me convidou para ser presidente do BNDES, era para ser o 'banco dos sonhos dos brasileiros', eu estou vendo que isso está virando um pesadelo político e econômico."

Em cima disso, apareceu na mídia a 73ª ou 74ª notícia de minha demissão, e dessa vez o Lula me chamou para me demitir. O Lula me pediu para eu apresentar o meu pedido de demissão. Eu disse: "Senhor presidente, isso eu não faço. Obviamente o cargo é seu, me demita, mas eu não fiz absolutamente nada contra seu governo, contra meu país, contra minha consciência. Se o senhor quiser, me

[13] Abrimaq: Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos; Fiesp: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo; Firjan: Federação das Indústrias do Rio de Janeiro; CNI: Confederação Nacional da Indústria.

demita." Ele então me demitiu. O Darc pediu demissão no dia seguinte, e também toda a minha diretoria. Acabou.

Agora, o impressionante é o nível de vingança que existe por trás disso, porque sepultaram algumas coisas muito boas que estavam acontecendo. Coisas até singelas. Por exemplo, o Gushiken ficou assustado quando viu uma pesquisa na América Latina dizendo que, de todos os povos latino-americanos, o que tinha menos sentido de identidade e amor-próprio era o brasileiro, e criou uma campanha: "O melhor do Brasil é o brasileiro!" Na hora, eu fiquei muito entusiasmado e o procurei, dizendo: "Ministro, nós vamos fazer uma enciclopédia de brasilidade, porque eu acho que a informação sobre o Brasil está muito esparsa, muito pouco sistemática, acho que a sua campanha é de enorme importância, eu não gasto quase nada de propaganda no BNDES." Essa era outra história, pois eu não gastava dinheiro com propaganda, e a agência de propaganda que tinha o nosso contrato ficava triste. Ele disse: "Faça a enciclopédia." Aí eu elaborei um projeto editorial, e acho que foi dos mais sofisticados já feitos no Brasil. Nós conseguimos fazer a enciclopédia. Eu fui demitido antes de a enciclopédia ser impressa. Estava tudo pago. A gráfica imprimiu, mas eles estocaram o livro e não lançaram, ficou acumulado. O que eu queria era franquear os livros para qualquer governo estadual que quisesse fazer tiragens, cedendo a eles o direito autoral. Mas isso não foi adiante.

Havia outro projeto, chamado "Brasil do Amanhã", que eu tinha formulado, mas não pude executar. Também era singelo! Eu queria fazer dezenas de livrinhos, de menos de cem páginas, em que escolheria um tema e descreveria seu estado no Brasil, hoje, como chegou até aqui e as perspectivas para o futuro. Por exemplo, eu podia pegar cimento, pequena produção rural, Constituição brasileira, qualquer tema. Um especialista faz em oitenta, cem páginas, com boa qualidade. Eu queria que isso fosse vendido barato, em bancas de jornal, com preço inferior ao de um exemplar de revista semanal. Quando eu saí, consegui que a Unesco apoiasse, mas Brasília trancou. Eu queria trabalhar sobre a identidade nacional, o garoto que comprar ia gostar e se interessar pelos outros. Não consegui.

E. Obrigada, Professor Lessa. É sempre um prazer ouvi-lo.

Darc Costa

Darc Antonio da Luz Costa (Rio de Janeiro, RJ, 1948). Engenheiro formado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ, atual PUC-Rio), fez mestrado em engenharia de produção na mesma instituição e doutorado em engenharia da produção na Coordenação de Programas de Pós-graduação em Engenharia (Coppe/UFRJ). Funcionário de carreira, foi vice-presidente do BNDES (2003-2004) na gestão do professor Carlos Lessa. Foi professor convidado do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Coppe/UFRJ, onde ministrou cursos sobre estratégia nacional. É conferencista da Escola de Políticas Públicas e de Governo da UFRJ, membro do conselho diretor do Centro Brasileiro de Estudos Estratégicos (Cebres), conselheiro do Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra, que coordenou de 1999 a 2002. É conselheiro da Holding Alagar S.A-Uberlândia/MG, correspondente estrangeiro da Academia Internacional da Cultura Portuguesa, sócio administrador da Desenvolvimento, Logística e Cenários Simples Ltda. (DLC), presidente da Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Venezuela no Rio de Janeiro e presidente da Federação das Câmaras de Comércio e Indústria da América do Sul. Autor de livros e artigos sobre economia brasileira e sua inserção geopolítica, é consultor na área de planejamento de diversas instituições.

Entrevista realizada em 29 de janeiro de 2014, no Rio de Janeiro.

Entrevistador. Você entrou no Banco quando, Darc?

Darc Costa. Em 1975. Eu fiz concurso para engenheiro sênior em 1975. Fui o primeiro colocado. Eu fiz engenharia de infraestrutura e, como conhecia muito de computação, porque tinha experiência nisso, me puseram no Departamento de Sistemas, na Área de Serviços Gerenciais. Eu fiquei lá dois anos e fui ser

gerente de Aplicações Técnicas. Nós criamos a ideia de que você podia fazer análise de projetos utilizando-se do computador para a análise de sensibilidade. Aí criaram uma gerência de Aplicações Técnicas. Quando mudou o governo, saiu o [**Ernesto**] **Geisel** e entrou o Figueiredo, me chamaram para a Área de Planejamento. Aí fui montar o Departamento de Orçamento. Eu fui o primeiro chefe desse departamento no Banco, numa época em que já estava se prenunciando a crise e havia essa ideia de se criar um sistema de controle das estatais.

E. A **Sest**?

DC. Exatamente! E um Departamento de Orçamento era fundamental para eles, porque grande parte dos investimentos das estatais estava na mão deles, e a gente, de certa forma, manobrava isso. Em 1982, tiraram-me do Departamento de Orçamento, e eu assumi a chefia da Consultoria Técnica, que era o órgão técnico mais relevante do Banco: eu era o único superintendente que participava de todas as reuniões de diretoria. Minha função, na época, era assessorar os presidentes. As áreas encaminhavam as propostas, e nós dizíamos: "Isso está certo, está errado." Havia uma assessoria montada para fazer isso. Bom, fiquei lá de 1982 a 1987 e vi passar vários presidentes. Em 1987 me tiraram da Superintendência da Consultoria Técnica e me puseram na Superintendência da Área de Operações Institucionais, por causa da Constituinte. Estávamos no meio da Constituinte, mas como eu segui –acho – os cânones da instituição, ou seja, eu briguei por tudo o que a instituição sempre imaginava – mercado interno, patrimônio do povo brasileiro, um monte de coisas que eu achava relevante –, aquilo batia de frente com o que se pensava no governo que deveria ser feito na tal da Constituinte. É importante entender isso. A Constituinte tinha, dentro do governo, uma resistência grande.

E. E sobre sua passagem pela Escola Superior de Guerra (ESG)?

DC. Foi em 1989 que eu cursei a Escola, mas eu retornei ao Banco. Depois é que voltei de novo para a Escola, pois o comandante na época, o brigadeiro Ferolla[1], reiterou o convite já feito pelo comandante anterior, o general Oliva, para eu voltar como professor. E eu fiquei na ESG até 2002, quando Lessa[2] me chamou para voltar ao Banco.

E. O BNDES, financeiramente, foi muito inovador, não é?

---

[1] O brigadeiro Sérgio Xavier Ferolla exerceu cargos de grande importância, entre eles de diretor do Centro Técnico Aeroespacial (CTA), de 1989 a 1992, e o de ministro do Superior Tribunal Militar, apenas para citar alguns.

[2] Carlos Lessa: um dos entrevistados para este trabalho (p.251).]

DC. Sem dúvida. O que é muito relevante é que havia diversos segmentos da economia brasileira que tinham fontes vinculadas. E a burocracia que operava nesse setor planejava, porque tinha recursos. O BNDES funcionava como se fosse uma estrutura complementar aos recursos que eram levantados por esses fundos: Fundo Nacional de Telecomunicações, de Eletrificação, Fundo Nacional Rodoviário etc. Esse processo é interrompido em 1982. É preciso entender que uma das primeiras medidas exigidas pelas instituições financeiras internacionais, que fizeram sua intervenção no processo da crise decorrente da moratória mexicana, e que nos atingiu diretamente, foi no sentido de desvincular receitas. Ao desvincular as receitas, desestruturou-se o processo de planejamento setorial. Reitero, é preciso entender isso, porque essa é uma questão central e não é muito abordada. Ao fazê-lo, criou-se a liberalização dos recursos para estruturar o processo de pagamento da dívida.

Bom, aí começam efetivamente as agruras do Banco. Porque ele foi criado dentro de um modelo em que o planejamento governamental tinha um instrumento para a ação, que era o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. No momento que o governo brasileiro, nos seus diversos subsetores, deixou de ter um planejamento, o BNDES ficou de certa forma vinculado a um processo no qual ele era basicamente um instrumento do governo, e não mais instrumento de um projeto de Estado. Essa é uma questão importante, que tem de ser colocada. Então, o que acontece é o seguinte: a crise de 1982 desbaratou o projeto cuja base central era a industrialização como motor do desenvolvimento; a urbanização como corolário da industrialização; e a integração nacional. Aquilo tudo foi desestruturado, e nós embarcamos numa política de tentar resolver o problema financeiro. Não havia mais questão econômica a ser tratada.

Esse processo caminha ao longo do final do regime militar. Quando chega 1985, com a mudança do governo, quer dizer, com a passagem do governo aos civis, começa um novo processo, que é o de se adequar a economia brasileira às exigências do sistema internacional, o que se chama neoliberalização. Está claro isso? Bom, é preciso entender então outra coisa relevante. Os chamados processos de privatização também faziam parte dessas exigências.

E. Em que ano?

DC. Em 1985 e 1986. Não havia recursos para se sustentar o processo de investimento público – principalmente na área industrial, que era a base na qual o Banco tinha acabado de se envolver – à medida que eles estavam todos carreados para a área financeira. No governo Geisel, o Banco tinha desenvolvido um gran-

de programa de substituição de importações de insumos básicos, e esse processo tinha terminado. Deveria se suceder, teoricamente, o processo de constituição de um sistema industrial que gravitasse em torno desse sistema industrial recém-criado, mas isso não foi feito. Caminhou-se então para a questão da privatização, que a gente está colocando aqui.

O BNDES se envolve na questão da privatização por falta de outro organismo no governo capaz de exercer esse tipo de função. O Banco não tinha nada a ver com isso, foi feito para gerar ativos. Ele não foi feito para transferir ativos do setor privado para o setor público, ou do setor público para o setor privado. O BNDES nunca foi feito para a privatização. Então, a utilização do BNDES para isso foi um erro, um problema sério.

E. O BNDES tem importância na questão da renegociação da dívida externa? E para a geração de superávits da balança comercial, após a crise da dívida?

DC. Claro que o BNDES tem importância, à medida que o Banco estava conduzindo um processo de substituição de importações de insumos básicos. Tinha relevância nisso. O BNDES também sustentou uma série de investimentos relevantes para constituir uma base produtiva nacional em tudo que era importado. Tomemos, por exemplo, o setor siderúrgico. Foi o BNDES que conduziu todo o plano do terceiro estágio da **Siderbras**. No setor petroquímico também, e no setor de papel e celulose, mais com o objetivo de gerar exportações. O importante, porém, é o seguinte: o Brasil quebrou em 1982. Quebrou em decorrência da dívida que havia sido acumulada e errou com sua política de assumir empréstimos com juros variáveis. Houve uma brutal elevação da taxa de juros, e isso quebrou o Brasil. Ao quebrar, o Brasil ficou de joelhos diante do processo que se estruturava lá fora no sentido de reformatar o sistema internacional, que também teve sua componente política, que levou à queda da União Soviética, em 1989. Mas esse processo tem origem no início da década de 1980, com o governo de Ronald Reagan.

O *Reaganomics* nada mais era que buscar construir um processo de tal maneira que o dólar prevalecesse de forma definitiva, exercendo o poder internacional da moeda. Então, o que nos aconteceu foi o seguinte: não tivemos, por parte da classe política, uma visão clara do que estava ocorrendo. Para você ter uma ideia, o nosso presidente era o [**José**] **Sarney**, e o nosso ministro da Economia era o [**Francisco**] **Dornelles**. O Funaro tinha consciência desse processo, mas não conseguiu se impor – tentou uma moratória –, e, em decorrência de não ter conseguido se impor, prevaleceram por completo as teses do sistema internacional

no trato das questões brasileiras. Foi isso que aconteceu.

Agora, eu gostaria de colocar a vocês a seguinte questão: esse processo só veio a ser de certa forma minorado, no final do século XX e início do século XXI, com a inserção da China no mercado internacional. No momento em que a China entra no mercado internacional como demandante de *commodities* e ofertante de produtos industriais, ela desequilibra todas as relações econômicas que existiam anteriormente, à medida que diminui o preço dos produtos industriais e aumenta o preço das *commodities*. Ao fazê-lo, ela retira o colchão que sustentava o crescimento dos países centrais, dos países da **OCDE** (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), e cria para os países fornecedores de *commodities* uma riqueza que lhes permite ser mais independente em relação aos organismos internacionais. Para nós, isso cria a possibilidade de termos um novo processo de desenvolvimento. E isso começa no início do século XXI, permitindo se pensar em retomar o ciclo do desenvolvimento, porque nós tivemos nesse intervalo, de 1982 até 2000, um período de estagnação decorrente de um ajuste que nos foi imposto. É isso.

E. É um longo ajuste. Além de ser muito longo, nós demoramos até 1994 para renegociar essa dívida. E aí há uma pergunta que a gente não sabe responder: qual era o papel do BNDES nesse processo? Ele tinha algum papel? Entrava como avalista de alguma coisa? Era alguma coisa exigida dele?

DC. O papel do BNDES nesse processo que vai de 1986 a 1994 era marginal, não era central. O BNDES, de certa forma, se marginaliza nesse processo. Não havendo um projeto, não tem como a ferramenta ser utilizada. Essa é a questão. Bom, ainda assim o BNDES cumpriu uma função, que era fazer a transferência dos ativos produtivos do Estado nacional para o setor privado. Quer dizer, ele não tinha nenhuma função cognitiva, não tinha nenhuma função de instrumento de pensamento do Estado, ele era simplesmente uma ferramenta para realizar a privatização.

E. Já estava posto, portanto, o projeto neoliberal. É possível dizer que a crise da dívida é que vai permitir instrumentalizar isso, criando as condições para que começasse a aparecer esse desenho?

DC. Não, é a derrocada do Funaro, das suas teses. Porque até aquele momento existia a possibilidade de se enfrentar o processo, entendeu? Mas quando ele cai as teses caem junto, e com elas a possibilidade de defendê-lo. Então, aí se abrem as comportas, e a questão da privatização ganha uma força tremenda a partir de 1987, 1988. Você pega os relatórios todos do Fundo Monetário Inter-

nacional (FMI) e vai entender isso. O primeiro instrumento de desestabilização do BNDES é o chamado Projeto de Integração Competitiva, que aparece em 1983, 1984. A Área de Planejamento deixou de ser uma área de planejamento – digo, com a visão clássica do que vinha a ser planejamento – para se inserir num contexto que era a discussão do Brasil como instrumento de inserção na ordem mundial: chamava-se Plano de Integração Competitiva. Isso começa em 1983. E desestabilizou a ideia do planejamento interno, porém, não criou nada mais adiante. A questão da privatização não é uma coisa que o BNDES coloca na mesa. Quem coloca isso na mesa é o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. O BNDES cumpre uma missão que lhe é dada pelo governo brasileiro, no sentido de instrumentalizar a privatização.

Uma das razões de eu ter saído do Banco, resumindo, é que eu não quis participar disso. Eu achava que não seria técnico, e não ia participar desse processo. O BNDES não foi feito para isso, então eu saí. Por quê? Porque eu acho que o governo é uma coisa e o Estado é outra. O BNDES era um instrumento do Estado nacional. O BNDES passou a ser um instrumento do governo. Essa é que foi a questão. O grande problema da ruptura que houve na década de 1980 é que o BNDES sempre se viu como uma instituição do Estado nacional, e aí ele passou a ser visto como uma instituição do governo brasileiro. Essa é uma questão muito importante de ser formulada. E nunca mais se recuperou a ideia de que ele é um banco do Estado nacional.

E. Mesmo hoje?

DC. Mesmo hoje.

E. Não é à toa que a gente trabalha com a hipótese de que o BNDES virou o "banco dos presidentes". Não há possibilidade de você ter um projeto de governo sem o BNDES, seja o projeto que for.

DC. Não, sem dúvida. E tem uma questão mais grave: é que não há um projeto de país. Não há projeto de Estado. Não tem projeto de Estado como houve no passado. Quer dizer, o BNDES, até 1982, cumpriu um projeto de Estado. É preciso entender isso. Essa que é a questão central e que até hoje nos persegue. Nenhum partido brasileiro apresenta um projeto para o Estado brasileiro, não é? Então, essa é uma questão grave, porque o BNDES fica muito vulnerável, à medida que não existe um projeto de Estado.

E. E nesse processo dentro do BNDES havia ruptura, havia embate, ou uma adesão? Você se lembra disso bem?

DC. Bem, o problema todo é o seguinte: entender que ser funcionário do BN-

DES era uma opção, que aquilo não era exclusivamente um emprego, aquilo era muito mais que um bom emprego. Mas essa visão ficou restrita a muito poucos. Porque a ideia de que aquilo era um bom emprego tornou-se muito ampla, e isso criou um sistema corporativista interno de defesa dos próprios interesses que transcendia a missão do Banco. Então, o problema todo é que essa elite corporativista continua até hoje, não mudou nada. Nós tentamos tirar isso e não conseguimos. Quer dizer, tiramos, mas logo voltou, não é? Voltou tudo, tudo a mesma coisa. É aquela história do "Tudo muda para ficar igual" – de quem é, mesmo? Do Lampedusa, em *Il Gattopardo*.[3]

Mas o problema não é esse. O problema é que é preciso entender que o quadro funcional do BNDES sempre foi profundamente disciplinado e usava a ideia da disciplina como instrumento para cumprir o que o governo queria. Poucos no BNDES, ao longo da história do Banco, se posicionaram contra o governo. No início era muito difícil fazê-lo, porque o projeto que o BNDES cumpria era do Estado, e as pessoas não podiam se pôr contra o Estado. Mas depois poucos ficaram com a ideia do Estado, ficaram com a ideia do governo. É preciso entender isso porque, se você for olhar bem, um indivíduo que entra para o BNDES não poderia nunca estar envolvido na questão da privatização. Não tem nada uma coisa a ver com a outra. Então, é preciso entender que o que houve aí foi certa cooptação dos quadros do BNDES – não todos, mas quadros relevantes do BNDES – para um projeto de governo. E eles são tão camaleônicos que mudam de governo a governo. Mas isso também não é tão relevante, porque, se você olhar bem, os governos não mudam tanto assim, não é?

E. É possível falar que houve uma crise de identidade no Banco, nesse sentido?

DC. Houve uma crise de identidade no Banco, e essa crise ainda o persegue. Eu vou dar uma posição para vocês. Quando eu volto com o Lessa, eu encontro o Banco completamente diferente.

E. Vamos voltar para trás novamente. O senhor estava no Banco durante o governo Collor?

DC. Sim, no começo do governo Collor. Esse foi um período muito conturbado, porque de início houve um processo de demissão de funcionários, uma coisa que eu não imaginava no BNDES. Demitiram duzentos funcionários. Foi ali que se

[3] Giuseppe Tomasi di Lampedusa (1896-1957), escritor italiano autor dessa frase no romance *Il Gattopardo* (*O leopardo*).

enquadrou de forma definitiva o BNDES. Quebrou-se a espinha dorsal do Banco com o processo de demissão.

E. Essas demissões foram aleatórias, ou tinham como alvos aqueles funcionários que apresentavam mais resistência ao projeto neoliberal?

DC. Não, foi aleatória. Foi para prestar contas ao governo. Então, como o governo exigia que houvesse demissão, eles escolheram lá os que deviam ser demitidos. Depois, no governo **Itamar Franco**, foram anistiados, voltaram etc. Eu saí um pouco depois. Olhando para o Banco, eu vejo o seguinte: enquanto o governo brasileiro não entender que o BNDES é um banco do Estado, e enquanto o Estado brasileiro não tiver um projeto, a situação do BNDES é fragilizada, passando a ser um instrumento de gestão de curto prazo, quando é uma instituição de longo prazo.

E. A partir principalmente do governo Sarney, na leitura que fazemos, os presidentes do Banco ganharam muita visibilidade. Por exemplo, o Funaro tinha uma visibilidade enorme.

DC. O Funaro passou cinco meses no Banco, entrou em março e saiu em agosto de 1985. A visibilidade não era do Banco, era do Funaro, que tinha muito acesso à mídia. É importante entender isso. E o Funaro tinha uma proposta que colidia claramente com a que vinha de fora. Essa foi a questão. Ele foi derrotado pelo Plano Cruzado, no final das contas. Quem mais perdeu com o Plano Cruzado, em termos políticos, foi o Funaro, porque ele pretendia fazer uma moratória. Havia conversado sobre isso com o governo argentino, e não seria uma moratória isolada, entendeu? Isso não caminhou, porque eles desmontaram. É importante entender que, para quem dá as cartas para o Brasil, o BNDES não existiria. O BNDES vive permanentemente ameaçado pela banca. Uma das razões da nossa briga foi o fato de que o **Henrique Meirelles** dizia que o BNDES atrapalhava. Agora, onde o BNDES tem apoio? Numa parte expressiva do empresariado brasileiro.

E. Industrial, principalmente?

DC. Que sobretudo troca favores. É preciso entender isso também, senão fica difícil perceber qual a conjuntura que constrói esse processo. À medida que você não tem um projeto, também as coisas ficam ao sabor das circunstâncias políticas.

E. Como estava o Banco quando o senhor e o professor Lessa entraram?

DC. Em minha opinião, estava completamente desfocado de seu objetivo. O BNDES tinha virado um banco de investimentos no seu conceito clássico, ou seja, não corria riscos, era vocacionado basicamente pela demanda, não criava oferta

e era uma instituição que operava segundo os cânones do sistema financeiro internacional. Não apresentava nenhuma diferença em relação a qualquer tipo de instituição bancária tradicional. O BNDES era assim.

E. Até porque a regulamentação bancária também exige isso do BNDES, não é?

DC. Botaram o BNDES em Basileia. Instituição de fomento não tem nada a ver com Basileia.

E. Até hoje, ele segue de forma rígida os indicadores de Basileia.

DC. E tem uma diretoria de risco, um negócio impressionante. Veja bem, o que determina o projeto para o Banco é o interesse nacional, não é o risco. O risco é uma circunstância. Um banco de desenvolvimento existe para isso. Vou dar outro exemplo. Nós tínhamos a ideia dos "campeões nacionais".[4] Nós a lançamos quando estávamos no Banco. Isso era para ser aplicado aos setores nos quais o país não tivesse vantagens comparativas estáticas, era para procurar criar vantagens comparativas. Eles aplicaram a ideia só nos setores das vantagens comparativas estáticas. Isso é um desastre! Eu diria a você o seguinte: em minha opinião, ainda hoje, o BNDES não deixou de ser uma instituição vocacionada para um projeto neoliberal.

E. Você concorda com a hipótese com que trabalhamos: como o corpo técnico do Banco foi renovado muito rapidamente, foi cada vez mais se distanciando dessa ideia originária desenvolvimentista, ou seja, de um banco de desenvolvimento?

DC. Deixe eu lhe falar uma coisa: quando nós chegamos lá, uma das coisas sobre a qual eu conversei muito com o Lessa é que precisávamos construir dentro do imaginário coletivo da instituição uma visão do que era o BNDES, porque isso havia se perdido. Então, constituímos um curso para os garotos que entravam no Banco, a fim de apresentar a eles, primeiro, o que era a economia brasileira, como o BNDES colaborou com o desenvolvimento da economia brasileira desde o início da metade do século XX; e depois, o que o BNDES poderia fazer para o

[4] A política de incentivo às "campeãs nacionais" do BNDES, encaminhada por Luciano Coutinho, teve início há xxxx anos, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Por meio de empréstimos e financiamentos, além de compra de participações, o Banco disponibilizou 18 bilhões de reais para os frigoríficos JBS e Marfrig, na Lácteos Brasil (LBR), na Oi e na Fibria, nem todas em situação financeira muito sólida. Ressalte-se que essa política foi gestada em meio à crise de 2008. Quando presidente do BNDES, Luciano Coutinho afirmou que a "promoção da competitividade de grandes empresas de expressão internacional é uma agenda que foi concluída". Coutinho ressaltou que a política teve méritos, mas chegou ao seu limite, porque o número de setores em que o país tem potencial para projetar empresas líderes é limitado, e essa política ficou restrita aos segmentos de petroquímica, celulose, frigoríficos, siderurgia, suco de laranja e cimento.

desenvolvimento do país. Outra coisa que eu procurei criar foi um sistema de planejamento integrado, quer dizer, vocacionar de novo o BNDES para estudar os setores da economia que necessitavam efetivamente do apoio do governo para montar um projeto. Mas isso ameaçou muito uma parte do sistema financeiro.

É preciso entender que o BNDES hoje nada mais é que um instrumento privilegiado do sistema financeiro, e, enquanto estiver servindo a esse sistema, continuará a existir. Eu não tenho dúvida disso, a não ser que se mudem as relações de poder. As relações de poder estão claras. Você vê a mídia, qualquer jornal tem um financiador do sistema **Febraban**. Como se deu essa ascensão do sistema financeiro? Foi logo depois do Plano Collor, do contingenciamento que o plano representava e da ameaça frontal que isso significou para o sistema financeiro nacional. Conjugou-se a ideia de que era preciso constituir um corpo de recursos, um corpo de poder em torno dessa legitimidade bancária. Formou-se uma instituição chamada Febraban que foi cartelizando progressivamente o mercado. E depois, associada a alguns interesses internacionais – porque é preciso entender que a banca não joga separada dos interesses políticos –, eles foram obrigados a abrir espaço para os bancos estrangeiros, para o sistema internacional, para não perder o que já haviam conquistado.

E. E quanto ao planejamento do longo prazo, como o senhor acha que o Banco tem funcionado?

DC. Por exemplo, quando começamos a construir um sistema de planejamento, chamado sistema de Planejamento Integrado, nós fizemos um levantamento completo dos setores, íamos fazer proposições etc. Aquilo virou uma ameaça muito grave para o governo, à medida que apontava os problemas da economia brasileira. O que acontece basicamente é que nossa classe política é muito ruim, e nossa elite é imediatista. Olhando para cá e olhando para o nosso período lá, nós fomos obrigados a tomar algumas decisões que contrariavam interesses muito relevantes do sistema internacional – vamos chamar de sistema internacional. Por exemplo, quando nós chegamos lá, havia o caso da Eletropaulo, que gerara uma dívida brutal. Fomos ajudados, porque a **Enron** quebrou nos Estados Unidos, e isso nos deu condição de fazer um aperto aqui no Brasil para resolver o problema da Eletropaulo. Não resolveu como eu queria, mas eu era apenas um na diretoria com essa opinião. Eu não votei contra, mas o problema se resolveu.

Outro exemplo: compramos ações da Vale contra os interesses do sistema internacional. O Mitsui já havia comprado 18% das ações ordinárias da empresa do Bradesco e estava querendo comprar mais 11% dos antigos funcionários. O banco

Mitsui ficaria então com 29%. Eles teriam direito a veto, já que deteriam mais de um quarto das ações. Assim, nós fomos obrigados a comprar para evitar que uma empresa japonesa controlasse a Vale. Ao fazê-lo, criamos uma tempestade contra nós, porque estávamos conspirando contra a privatização, contra o projeto de inserção do Brasil no mundo etc. Aquela compra das ações da Vale foi a melhor operação que o BNDES fez na vida. Compramos por 1,5 bilhão, e hoje vale 36 bilhões de dólares, mas o ato foi profundamente combatido pela mídia. É preciso entender a correlação de poder entre a mídia e o sistema financeiro.

Vou repetir para você: se você liga qualquer noticiário e procura saber quem o está financiando, vai descobrir o que eu estou falando. Nosso problema aqui era que pegamos uma instituição que estava praticamente sem vocação, sem saber o que ela era, e precisávamos dar ao BNDES uma atribuição. Tivemos de fazer uma reforma completa em termos administrativos. Quando chegamos lá, o BNDES operava segundo visões de banco de investimento. Não havia mais a visão setorial. Não se operava mais por setores da economia. Fomos obrigados a fazer isso. Chegamos lá, o Banco tinha 24 superintendências. Isso não existe. Napoleão, já no século XIX, dizia que você consegue mandar no máximo em sete pessoas. Lá havia 24, e nós conseguimos reduzir para onze superintendências. Isso gerou uma confusão tremenda.

Aliás, é importante entender que no BNDES ninguém faz concurso para cargo executivo, mas é como se fizesse, é como se aquilo fosse um direito adquirido. Na verdade, o indivíduo faz concurso para técnico. Uma função executiva é uma atribuição da administração, não é um direito adquirido. Nós fomos obrigados a mexer nisso. Quando saímos do Banco, havia doze superintendências. Fomos obrigados a ter mais uma, porém, por uma circunstância particular. Hoje são muitas mais.

E. Então, pelo que o senhor está falando, além das dificuldades externas ao Banco, na sua gestão também havia dificuldades internas, como a resistência dos funcionários?

DC. Houve muita resistência dos funcionários que estavam envolvidos no processo de privatização, porque, depois de certo tempo em que você adquire a função de exercitar determinado tipo de trabalho, você resiste a qualquer mudança feita em função disso. Havia muitos problemas. Eu tinha informantes de jornalistas, pessoas que informavam os jornalistas, e que estavam no quadro executivo. Havia outros problemas. Mas a gente tinha de fazer isso e preservar a imagem da instituição. Não podia colocar a instituição em má situação.

E. Uma das coisas que a mídia sempre usa é que o BNDES vive salvando

empresas. Em defesa, costuma-se lembrar o argumento de que há empresas e projetos que realmente não podem quebrar, pelo seu caráter estratégico. Isso é assunto recorrente, mas você pode falar sobre isso?

DC. Posso falar, sim. O que acontece basicamente é o seguinte: há segmentos na estrutura produtiva que são primordiais para que a própria estrutura produtiva continue operando. O Brasil teve um projeto de industrialização. A urbanização foi o corolário natural da industrialização e da integração nacional. Mas não era só isso. O setor privado não era capaz de fazer a industrialização, a urbanização nem a integração, assim, o Estado os faria, ele assumiria o papel de investidor e faria, conforme foi feito. Vou lhe dar exemplos, vários deles. A Eletrobras, a Telebras e o **BNH** (Banco Nacional de Habitação) eram vinculados a um projeto de Estado, como o próprio BNDES, o projeto da Era Vargas. Então, havia a ideia de intervenção do Estado, caso o setor privado não fosse capaz de realizar aquilo que se pretendia em termos de projeto. Quando acaba o projeto de Estado, a intervenção estatal passa a ser aleatória, em decorrência de interesses que podem ser melhores ou piores – mas são interesses. Essa é que é a questão.

Vou lhe dar outro exemplo. O que justificaria a alocação de recursos do BNDES para o sr. Eike Batista? A ideia de que havia por trás daquilo um projeto estruturante da economia. Não é verdade? Era isso. Eu não consigo ver isso, mas alguém do BNDES viu, claro. Não quer dizer que meu olhar seja melhor ou pior, só estou dizendo que eu não consigo ver. A mesma coisa acontece, por exemplo, quando se consolida o setor frigorífico, não é? Eu vou aproveitar aqui o ensejo e dizer para vocês outra coisa fundamental: o BNDES foi feito para dar financiamentos, empréstimos. Participação societária não é da atribuição do BNDES. Por isso lá está a **BNDESPar**. Só que participação societária é dar recursos sem condicionalidade, e para isso o BNDES criou um instrumento que lhe dava liberdade de fazer coisas de uma forma não estruturante, em minha opinião. Tanto que, durante a nossa gestão, a única coisa que nós fizemos com a BNDESPar foi comprar ações da Vale. Não entramos em nenhuma coisa do tipolançamento de **IPO**. Isso gerou uma resistência enlouquecida no mercado de capitais. Só que eu não poderia entregar recursos ao sr. Bertin, por exemplo, para fazer uma fusão com o **JBS**.[5] Eu nunca faria isso. Primeiro, porque, para mim, isso não era um setor relevante que justificasse in-

[5] Em 2009, a JBS Friboi e o Grupo Bertin anunciaram o processo de fusão. A operação recebeu apoio do BNDES por meio do investimento via debêntures conversíveis e permutáveis da JBS no valor de 2 bilhões de reais, como informa o Banco no seu Relatório Anual referente ao ano de 2009, p.128. Ver "Friboi" no Anexo II (p. 567).

tervenção estatal desse tipo, e o setor estava funcionando bem. Veja bem, eu não sou o dono da verdade, só estou dizendo o que eu penso. O fato de não existir um projeto, um planejamento, uma estrutura que lhe permita construir uma visão de longo prazo, isso acaba levando o Banco a operar segundo interesses que se apresentam em função das circunstâncias, não é? E normalmente esses interesses estão estruturados politicamente no governo.

E. Obviamente, em qualquer governo.

DC. Em qualquer governo. Então, esse é um problema. Você pode me perguntar se o BNDES perdeu sua função. Não, o BNDES continua a ter uma função. Só que o Banco precisa de um projeto. Se não o fizerem, o BNDES tem de fazer e apresentar. O BNDES também é responsável por esse processo. Ele tem uma posição passiva, mas podia ter uma postura ativa. Nós buscamos isso, criar um projeto de planejamento que dissesse: "Olhe, as prioridades são essas, nós temos de pedir a aprovação do governo para fazer isso a longo prazo. Não é para esse governo não, é para olhar vinte, trinta anos adiante."

E. E que tal a resposta do governo de então?

DC. Nós não fomos exitosos nisso. Eu vou lhe dar o exemplo de uma situação clássica. Nós chegamos ao governo e fizemos o seguinte diagnóstico: temos de fazer investimento em infraestrutura. Estávamos em 2003, o Brasil estava travado em infraestrutura, e eu levantei o que havia para apresentar ao governo. Fizemos um plano de investimentos. Esse plano de investimentos envolvia 480 bilhões de reais – isso em 2003. Era muito dinheiro. Ainda é muito dinheiro. E nos foi dito em reunião pelo presidente Lula: "Mas vem cá, aonde eu vou arrumar esses recursos?" Era muito simples. A taxa de juros estava em 27%, a dívida interna estava em 700 bilhões de reais, cada 1% de juros dava 7 bilhões de reais por ano. Se alcançasse 10%, isso equivalia a 70 bilhões por ano. Se a taxa de juros fosse reduzida em 15 pontos, ou seja, se passasse de 27% para 12% ao ano, seriam disponibilizados 105 bilhões de reais por ano. Com 105 bilhões de reais se faria o plano. Mas ele nunca andou. Encontrou uma barreira inacreditável no Ministério da Fazenda.

No segundo mandato veio o PAC, o Programa de Aceleração do Crescimento. Mas o PAC resolveu o problema? De maneira nenhuma! O PAC, nas circunstâncias em que foi criado, não era um projeto estruturante de longo prazo, era basicamente uma sequência de obras.

E. De ampliação só de infraestrutura.

DC. Era uma sucessão de intervenções não aleatórias, mas não tinha uma

visão de estruturação sistêmica. E continua assim até hoje, remendada por medidas provisórias, por planos de portos e não sei o quê. Não se resolveu o problema de infraestrutura, porque não há mais planejamento. A grande questão é que, durante as décadas de 1980 e 1990, perdeu-se no Brasil a ideia do planejamento. Então, esse é um problema sério. E essa perda de planejamento setorial foi mortal, porque ficamos sem nenhuma visão de futuro. Aí, se recria agora a empresa de planejamento energético,[6] se recria a empresa de logística[7] e tal... E daí? O planejamento energético tem de responder a um planejamento maior, o que se quer do país e o que se quer fazer, não é?

E. Claro.

DC. Então, você faz um planejamento energético completamente descolado do planejamento logístico, vamos dizer assim. Eu levo uma linha elétrica para determinado espaço, não boto uma rodovia, como isso vai criar riqueza? Não resolve, entende? Quer dizer, eu estou tentando passar para vocês aqui algumas angústias que eu tenho, mas isso não vai resolver nada. É importante só para vocês verem qual o problema que enfrentávamos quando estávamos no Banco, e tentamos fazer isso. Mas demos de cara no problema que nós víamos lá: a política de governo continuava neoliberal. É preciso entender que o Brasil nunca abandonou a ideia do neoliberalismo, e ela se expressa pelo tripé. O tripé está aí. E o tripé inibe qualquer projeto de desenvolvimento.[8] É a minha opinião. No momento em que o BNDES passa a ser um instrumento do governo, ele tem oposição.

E. Obrigada, Darc, pela entrevista dada. Agradecemos sua colaboração.

[6] Empresa de Pesquisa Energética (EPE) criada em 2004 e vinculada ao Ministério das Minas e Energia.

[7] Empresa de Planejamento e Logística S.A, criada em 2012 e vinculada ao Ministério dos Transportes.

[8] Referência à política macroeconômica baseada no tripé composto por regime de metas de inflação, câmbio flutuante com livre mobilidade de capitais e metas de superávit primário, em vigor desde 1999.

Elena Landau

Elena Landau (Rio de Janeiro, RJ, 1958). Economista e advogada, graduou-se na PUC-Rio, onde também cursou o mestrado em economia. Fez o doutorado no MIT (EUA), mas não completou o curso. Foi assessora da presidência do BNDES e também diretora do Banco (1994-1996). Desde 1997 é diretora presidente da ELandau Consultoria Econômica, e em 2007 tornou-se sócia do escritório de advocacia de Sérgio Bermudes. É especialista em regulamentação jurídica do setor elétrico.

Entrevista realizada em 5 de fevereiro de 2014, no Rio de Janeiro.

Entrevistadora. Qual a sua formação, Elena Landau?

Elena Landau. Fiz a graduação e o mestrado no Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). E em 2005 concluí na mesma instituição o bacharelato em direito.

E. Você também fez uma pós-graduação no MIT (Massachusetts Institute of Technology)?

EL. Sim. Mas no MIT eu não terminei. Fui sozinha, cursei um ano e resolvi voltar para casar e ter filho. Foi uma decisão difícil, a de abandonar o curso, mas como o resultado foi o nascimento do meu filho, claro que não houve arrependimento algum. Fui professora da PUC-Rio por muitos anos e depois fui lecionar no curso de direito, porque durante meu próprio curso comecei a me especializar em regulação e percebi a importância de ensinar direito econômico. Então, deixei de dar aulas no Departamento de Economia para ministrar aulas de regulação para advogados na Fundação Getulio Vargas (FGV-RJ).

E. Foi uma boa troca?

EL. Eu gosto, é divertido. Mas é impossível deixar de ser economista, de pensar como economista. Nos anos 1980, a discussão econômica era muito interes-

sante, principalmente para uma ex-aluna da PUC. O que nos diferenciava naquela época era a formação voltada para a política econômica. Os estudantes saíam da graduação e do mestrado com a ideia de fazer política pública. Não é à toa que os ex-alunos da PUC participaram de vários governos.

E. Esse foi o comportamento de uma geração?

EL. Sim. Nos anos 1980 e no início dos 1990, a política econômica tinha como foco o combate à hiperinflação, e, no o caso brasileiro, utilizavam-se políticas ortodoxas, como as propostas pelo ministro Delfim Netto, apesar de não gerarem resultados. Elas não consideravam o peso das características nacionais, ou apelavam para o congelamento de preços, com uma visão equivocada do problema da indexação. A elaboração do Plano Real foi o que finalmente permitiu que se tivesse sucesso com um plano de estabilização. No meu caso, a estabilidade pós 1994 fez diminuir meu interesse por economia pura e macroeconomia, já que o grande desafio do combate à inflação parecia resolvido. Infelizmente, no momento, estamos de novo às voltas com a discussão sobre a inflação, mas acredito que a questão está de alguma forma bem resolvida nos seus fundamentos. Claro que os erros de política macroeconômica atuais podem trazer os problemas de volta, mas torço para que não aconteça. Então, fui estudar direito e escolhi me concentrar nos problemas de regulação, talvez por influência da privatização dos serviços públicos, como a energia elétrica. É isso que eu faço hoje, trabalho com regulação.

E. Aliás, você faz parte de uma geração que se formou para formular política econômica.

EL. Sim. Era mais que uma geração, porque começa com o professor **Edmar Bacha**, que talvez tenha sido o mestre de todos. Ele dá início ao que se tornou a geração da economia da PUC-Rio. Com ele vêm outros professores: **Francisco (Chico) Lopes**, Dionísio Dias Carneiro, Rogério Werneck e José Márcio Camargo. Em seguida vem a geração anterior à minha, recém-chegada do doutorado, composta por **André [Pinheiro] de Lara Resende**, **Persio Arida**,[1] enfim, os grandes nomes dessa geração. Depois, vem a minha geração.

E. E como você foi trabalhar no BNDES?

EL. Minha história com o BNDES é longa. Ganhei o segundo lugar no Prêmio BNDES de Economia, no ano de 1983.

[1] Persio Arida: um dos entrevistados para este trabalho (p. 493).

E. No concurso de dissertações?

EL. Sim. O primeiro lugar naquele ano de 1983 foi do Gustavo Franco, mas, como ele foi fazer o doutorado, abriu mão do emprego. Eu também fui fazer doutorado fora do Brasil. Quando decidi voltar, cheguei a pensar em trabalhar no BNDES, mas tinha de entrar com um processo para reivindicar a vaga, e acabei desistindo. Anos depois, quando o Itamar Franco se tornou presidente da República e o Fernando Henrique Cardoso tomou posse como ministro da Fazenda, eu era assessora da presidência do Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB). De lá, fui para o BNDES.

E. Você ainda é filiada ao PSDB?

EL. Sou. Eu me filiei em 1993, acho. Fui para o BNDES porque, por motivos pessoais (meu filho era muito pequeno, na época), não podia ir para Brasília. Quando o Fernando Henrique se tornou ministro da Fazenda, havia um grupo de economistas que vinha se preparando para atuar no espaço público, que estava ajudando a pensar um programa econômico para o PSDB, e foi esse grupo, ao qual eu pertencia, que foi chamado a colaborar com o governo. Como o BNDES é no Rio de Janeiro, aceitei e fui nomeada para a assessoria da presidência. O Persio Arida, além de tratar das questões próprias do Banco, também impulsionou o programa de privatização. Alguns meses depois, em dezembro de 1993, fui nomeada para uma diretoria do BNDES. Nesse momento, a Área de Privatização ficou sob responsabilidade apenas de uma diretoria.

E. Qual diretoria?

EL. A diretoria do Banco não tinha nome. Havia diversas diretorias, e cada presidente articulava as áreas como ele bem entendia. Eu era diretora do Banco, como os outros. A área que cuidava de indústrias tinha um diretor de Indústrias, e assim por diante. Mas, poderia ter um mesmo diretor cuidando de Indústria e de Infraestrutura, de Privatização e de Estudos Econômicos, por exemplo. Resumindo, o BNDES é muito presidencialista, e o presidente dá a cara do que fará o Banco. Na época em que eu entrei para a assessoria do presidente Persio Arida, a privatização era uma política transversal no Banco. Várias áreas, portanto, vários superintendentes, tinham tarefas de cuidar dos vários processos de privatização. Ele mudou isso e criou uma área e uma diretoria específica.

E. Você continuou no Banco nas administrações seguintes, do professor Bacha e do **Luiz Carlos Mendonça de Barros**?[2]

[2] Luiz Carlos Mendonça de Barros: um dos entrevistados para este trabalho (p. 401).

EL. Eu fiquei com os três. O Persio Arida alocou a privatização numa única diretoria e nomeou dois superintendentes de privatização, ambos funcionários do Banco e com experiência na área: o **Fernando Perrone**[3] e o **Licinio Velasco**.[4] E eles foram trabalhar comigo na diretoria de Privatização. Durante o tempo da presidência do Bacha, que criou o **Conselho Nacional de Desestatização (CND)**, fui também responsável pela diretoria de Infraestrutura. Isso porque havia uma forte relação entre a privatização e as concessões na infraestrutura. O volume de trabalho era imenso, intenso e interferia com o andamento do programa de privatização. Por isso novamente a diretoria separou-se em duas. Eu fiquei na diretoria de Privatização e o Perrone assumiu a diretoria de Infraestrutura.

E. Tanto o Perrone quanto o Licinio serão entrevistados para este projeto, sendo que o Licinio escreveu uma tese relevante sobre a privatização.

EL. Toda vez que quero referências sobre este tema recorro aos escritos do Licinio Velasco Jr. O Licinio e o Perrone são duas cabeças distintas e complementares. Como o Licinio foi da BNDESPar, da equipe do ex-diretor de Privatizações, **Sérgio Zendron**, ele guarda toda a memória do processo decisório, por que se decidiu fazer esse tipo de venda, o tipo de leilão adequado etc. Quando se quer saber sobre a participação do Banco na infraestrutura, é com o Perrone. Os dois entendem profundamente todo o processo, desde o início. E tive o privilégio enorme de ter ambos na minha equipe. Aliás, não só eles dois, mas toda a minha equipe do BNDES era fora de série, um grupo espetacular. Acho que esses três anos no BNDES foram o ponto alto da minha carreira.

E. Você aprendeu muito?

EL. Aprendi, sim. Eu vinha de uma vida profissional mais voltada para a área macroeconômica, sem experiência executiva. O BNDES foi um grande aprendizado, e isso foi facilitado porque era um grupo espetacular, era uma troca intensa, e eles me ensinaram muito. Eram pessoas dedicadas, generosas e tinham um espírito público elevado. Não havia esse problema que hoje, creio, está mais exacerbado, tal como "trabalhei no governo Y ou no governo X". Era o Banco. Tanto que, eu chego ao Banco, após o *impeachment* do Fernando Collor, e não há perseguição alguma a quem trabalhou para o presidente Collor. Houve uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da privatização, e nós, que chegamos depois, apoiamos tudo para provar que não tinha havido problema algum na

[3] Fernando Perrone: um dos entrevistados para este trabalho (p. 329).
[4] Licinio Velasco Junior: um dos entrevistados para este trabalho (p. 375).

desestatização. Quer dizer, era tudo em defesa do Banco, não tinha uma defesa deste ou daquele governo. Era o Banco como instituição. Isso foi uma coisa que se perdeu com a presidência do Carlos Lessa, que foi quem fez esse corte indevido no Banco, tentando negar o passado por questões ideológicas. O BNDES é uma instituição que merece ser respeitada, pois é de primeira linha.

E. Como estava o Banco quando você entrou em 1993, logo depois do impeachment?

EL. Eu não conhecia bem o funcionamento do BNDES, mas encontrei o Banco muito bem organizado, não havia nenhum problema em relação ao *impeachment*. Tínhamos de lidar com as ações na justiça, e na minha área havia muito trabalho, porque, como havia uma CPI, havia muita demanda de informações. Tínhamos de receber parlamentares, prestar informação etc., mas tínhamos uma secretaria de Desestatização que concentrava todas as informações do **PND**. No Banco, havia uma área muito estruturada para cuidar de todas as informações, ou seja, era uma questão institucional. A equipe tinha um espírito de corpo muito forte, e isso era muito interessante.

E. Esse movimento de reestruturação do Banco começou em 1986 e 1987, com as primeiras privatizações?

EL. Eu acho que o fim do modelo de substituição de importações foi uma coisa, e esse movimento de fortalecimento institucional não tem nada a ver com a privatização.

E. Foram dois modelos e processos diferentes?

EL. Foram duas coisas diferentes. Primeiro, vimos o fim do projeto de substituição de importação, já que foi um projeto que cumpriu seus objetivos e se esgotou. Além disso, a situação econômica era agravada pela dívida interna e externa, gerando muitas restrições fiscais. Em minha opinião, esse processo não tem relação direta com o fato de a privatização ter sido conduzida pelo BNDES. A privatização inicia-se, no Banco, no governo Sarney, no final de 1987 e início de 1988. O BNDES tinha empresas privadas que ficaram no seu portfólio porque não honraram os empréstimos recebidos, e o Banco ficava, então, com ações, ativos dessas empresas. Com restrições fiscais e orçamentárias, era necessário que o Banco se desfizesse desses ativos para gerar recursos. Começou, eu acho, na BNDESPar.

E. Na BNDESPar?

EL. Sim. Porque a BNDESPar tinha a função de administrar as participações em empresas detidas pelo Banco, ou seja, suas ações. Para o BNDES, era necessá-

rio então criar um modelo para calcular o valor de uma empresa para vendê-las, porque não era função do Banco mantê-las em seu portfólio. Como elas são colocadas no mercado? Esse foi um processo de aprendizado diferente da privatização que veio a acontecer depois. Era a venda de ativos da carteira do próprio Banco, e não a venda de ativos detidos pela União. Com isso criou-se uma *expertise* de venda de blocos de ações.

Eu cheguei ao Banco em 1993 e não conhecia profundamente o Programa Nacional de Desestatização. Meu interesse maior era a macroeconomia, era o combate à inflação. Não tinha planos de trabalhar no BNDES. Quando foi criado o PND, formalmente, no governo Collor, passou a existir uma lei específica de desestatização que não tem relação direta com a mudança de política industrial. São duas coisas diferentes do ponto de vista formal, mas que se ligam na busca de um Estado mais eficiente, mais leve, com menos subsídios, e também com a necessidade de dar mais competitividade ao setor. Na discussão da Constituinte de 1988 já havia um enfoque sobre competitividade, já havia o debate sobre a ordem econômica, que é muito interessante. O capítulo da ordem econômica da Constituição firmou os princípios de que o Estado não deve participar da atividade econômica diretamente. É importante lembrar isso, porque as pessoas perdem um pouco essa noção, e fica parecendo que a mudança que aconteceu no Brasil nos anos 1990 foi uma mudança com uma ruptura. Está lá na Constituição de 1988, portanto, foi uma questão debatida na Assembleia Nacional Constituinte.

E. Então, a mudança já está na Constituição de 1988?

EL. A Constituição mudou o projeto econômico do país. Não há mais intervenção estatal direta na atividade econômica. Nos artigos nº 170 e nº 171 da Constituição está escrito que o país é uma economia capitalista, com princípios de mercado, e que o Estado só deve atuar na economia de forma subsidiária. Então, essa coisa de dizer que a privatização é uma coisa neoliberal não me agrada. Este é o modelo que está na Constituição Brasileira. As mudanças na economia decorrentes dessa nova visão do papel do Estado, então, acontecem juntas: o fim do modelo de substituição de importações, a abertura da economia brasileira, a redução de barreiras tarifárias, o incentivo à competição, a redução do conteúdo nacional. Todas essas medidas econômicas que foram acontecendo foram movimentos do Estado, e não de um governo específico. Só recentemente é que o país retoma o modelo intervencionista, o que foi um equívoco – e já se sabe pela experiência do governo militar que não funciona. Mas a privatização foi um processo contínuo até os dias atuais.

E. Então esse foi um período de transição para o novo modelo? E como o Banco foi se adaptando a esse novo modelo?

EL. Só posso falar a partir de minha entrada no Banco. A primeira medida foi fazer um levantamento geral dos programas setoriais do Banco. Não sei como o BNDES funciona hoje, mas, em tese, o Banco tem vários programas setoriais. Por exemplo, se houvesse interesse em financiar frigoríficos, na minha época, deveria haver um estudo sobre o setor unindo as Áreas de Planejamento e de Indústria. Os dois deveriam sentar juntos e analisar o programa para estudar um determinado setor, verificar se aquele setor precisava ou não de apoio de um banco de desenvolvimento, ou se poderia se financiar no mercado de capitais. Então, a filosofia clara naquela época era de que o banco de desenvolvimento não precisava estar onde o mercado de capitais poderia estar. Assim, as operações de mercado de capital, aquelas típicas das ações dos bancos privados, o BNDES não precisaria fazê-las. O difícil é nomeá-las, mas era uma filosofia. Óbvio que isso só é possível quando se vislumbra a estabilidade dos preços, com as taxas de juros começando a convergir. É a ideia da convergência de taxas que vem junto com a estabilização macroeconômica. Foi criada a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Para entender melhor essa conjuntura seria interessante ler o discurso de posse do Persio Arida, porque nele está explicitado o papel que ele pensava para o Banco e que marcou sua administração.

E. Ainda vamos entrevistá-lo.

EL. Como o Banco tem uma gestão presidencialista, foi dele a iniciativa de fazer esse pente fino nos projetos do BNDES, para avaliar o que seria função de um banco de desenvolvimento, que usa recursos compulsórios dos trabalhadores. Naquela época não tinha aporte do Tesouro, como hoje. Não havia essa liberalidade no uso de impostos via capitalização direta do Tesouro. Começou então a existir uma seleção de projetos típicos de um banco de desenvolvimento. Foi também ideia do Persio a inclusão do pagamento de dividendos para o Tesouro, por ser o Banco uma subsidiária integral. Ele criou uma cultura na área financeira de que era preciso dar ao acionista, ao governo e aos trabalhadores o retorno do seu capital.

Uma curiosidade: o Persio tentou incluir o FGTS como moeda de privatização, coisa que acabou acontecendo anos depois, com a Petrobras e a Vale, e, por ironia, no governo do Partido dos Trabalhadores (PT). Por que eu digo por ironia? Porque foram as centrais sindicais que vetaram o projeto do uso do FGTS como moeda de privatização. Elas não deixaram, pois diziam que o trabalhador não

sabia aplicar em mercado de ação, que eles que tinham de decidir onde o FGTS deveria ser aplicado, e esse projeto foi então abandonado.

E. Isso seria considerado distorção de uma função convencional, tradicional, do banco de desenvolvimento? Por exemplo, investir em hotel cinco estrelas, isso seria uma distorção?

EL. Eu acho uma distorção, porque o mercado de capitais tem interesse nesse tipo de operação. Claro que com a redução da inflação criou-se um espaço para o financiamento privado num prazo mais longo. Com hiperinflação isso não era possível. Como eu disse antes, a maior mudança foi a introdução da noção de competitividade, de aumento de produtividade. Não havia mais incentivos localizados como nos governos militares, o que voltou a ser a filosofia da política do Banco, especialmente no governo Dilma. Acho que o BNDES atual cumpre funções que não são dele e acaba expulsando o mercado de capitais. Antes da crise de 2008, havia mais IPOs, mais financiamento de mercado de capital do que desembolso do BNDES. Óbvio que, depois da crise de 2008, foi preciso fazer um ajuste, só que se manteve esse processo por tempo demais e com uso excessivo de recursos do Tesouro. Como são taxas subsidiadas, não há como o mercado de capital competir.

E. Do seu ponto de vista, as estatais foram fundamentais para o Brasil?

EL. Foram. Mas tiveram sua época. Acho que a privatização deve sempre estar na pauta. A estatal, quando existir, deve servir à sociedade, e não ao governo da ocasião. Deve ter boa governança e uma gestão eficiente.

E. As estatais formaram uma elite de pensamento e foram essenciais para a expansão capitalista brasileira, mas o quadro técnico do BNDES começou a se aposentar e houve uma grande renovação. Nesse período de sua passagem pelo Banco houve resistência às mudanças?

EL. Você tem toda razão acerca da qualidade das estatais, isso é fato. Temos excepcionais engenheiros na Eletrobras, Petrobras, em todas elas. Tanto que, quando começaram a organizar as agências reguladoras, no governo de Fernando Henrique, minha sugestão foi de que elas fossem sediadas no Rio de Janeiro ou em São Paulo, especialmente no Rio de Janeiro. Esta é a cidade das estatais. Para mim, a agência reguladora tinha de ficar longe do Congresso, longe do ministro e perto dos centros de excelência, como o Rio de Janeiro, por concentrar as grandes estatais. É uma pena que isso não tenha acontecido. Com o processo de desestatização, há uma natural redução do quadro de funcionários,

processos de PDV[5] são oferecidos e acabam liberando uma mão de obra bem qualificada. Boa parte acabou no setor privado. Teria sido interessante aproveitar essa *expertise* na criação de centros de estudos, cursos para qualificação de mão de obra em setores que naturalmente iriam se expandir com a privatização, como ocorreu com os setores de energia e de telecomunicações.

E. E no BNDES, teve PDV?

EL. Acho que teve. Como em qualquer estatal, também o BNDES tem o funcionário bom e o ruim, e é óbvio que você acaba tendo uma elite que trabalha mais que um grupo menos dedicado. Isso acontece em qualquer lugar, mas no setor privado o prêmio à meritocracia é mais fácil. Eu tenho sorte na vida, porque, no Banco, fui cair na Área de Privatização. Não que nas outras áreas no BNDES não houvesse profissionais com responsabilidade e de alta qualidade, mas, para sobreviver na Área de Privatização, o funcionário precisava querer muito, porque era um inferno, eram 24 horas de trabalho. Era liminar, era a imprensa, era pressão política, tinha muita resistência das empresas a serem privatizadas, então, era preciso ser muito bom e ser muito dedicado ao trabalho, e tive o privilégio de trabalhar com esses funcionários. Eram uns duzentos funcionários, todos muito dedicados. Quando havia renovação, quando entrava alguém novo, havia um processo de absorção de aprendizado muito rápido, porque não havia tempo a perder, pois era uma roda-viva.

Novamente, insisto, esse processo de corte entre o passado e a renovação do Banco aconteceu com o Lessa e com o Darc Costa, que resolveram negar o que de bom havia no Banco antes deles, só porque era herança do Fernando Henrique Cardoso. Acabaram por colocar de lado grandes cabeças só porque trabalharam na privatização. São funcionários que têm uma riqueza de conhecimento e que não podiam ter sido encostados, de jeito nenhum. Eles recuperaram pessoas que tinham sido demitidas e que voltaram a ter cargos, tudo por uma questão ideológica. Claro que essa é uma questão inevitável em qualquer administração de qualquer governo, mas a questão ideológica não pode afetar a qualidade da instituição. Preservar a memória e usufruir da qualidade do pessoal que estava lá há anos é essencial. Foi triste ver pessoas que se dedicaram tanto, durante toda uma carreira, tão desanimadas com o trabalho.

E. O BNDES, além de ser um banco presidencialista, no qual o seu presidente teve sempre muito poder, pode também ser caracterizado como o banco dos pre-

[5] Programa de Desligamento Voluntário ou Programa de Demissão Voluntária.

sidentes da República? Não houve, até então, modelo de projeto brasileiro sem o BNDES. O BNDES é essencial para o projeto brasileiro?

EL. A criação do BNDES foi como um braço do Estado, mas cumpriu parte dessa missão. Com o fim do modelo de substituição de importações e do protecionismo, sua forma de atuação também tem de mudar. É como um pêndulo. Começa no início dos anos 1990 um modelo menos intervencionista, mais liberal, pró-competição, com maior abertura da economia, logo, o BNDES continuou a ser um banco de desenvolvimento, mas com uma atuação distinta. Hoje, novamente, o governo opta por um modelo fechado, protecionista, com subsídio e intervencionismo novamente. Escolhe-se o presidente de acordo com a política que se quer implementar no Banco.

E. Em sua opinião, qual deve ser o projeto do Banco?

EL. O projeto do banco é o de desenvolvimento, isso não quer dizer emprestar a um grupo seleto de empresas. Essa foi uma opção do governo atual. Não gosto do uso de termos como desenvolvimentistas, que tem no **Luciano Coutinho** sua expressão, nem gosto do termo neoliberal, que usam para classificar a atuação na época do Fernando Henrique. São caricaturas. O BNDES é e sempre será um banco de desenvolvimento, está no nome. Mas o grau de intervenção e a forma de atuação acabam refletindo a própria noção do papel do Estado na economia.

E. Você defende a participação da corporação na gestão do Banco?

EL. Acho importante. Nosso vice-presidente era o **José Mauro Carneiro**, e ele é uma pessoa habilidosa para lidar com a corporação, com o lado dos recursos humanos, das pessoas. O José Mauro ficou muito tempo como vice-presidente. Eu mesma passei por três gestões diferentes. Acho que o José Mauro foi vice-presidente nas três, e, se não me engano, ficou mais tempo ainda. O mais importante é evitar indicações políticas e preservar a qualidade técnica da gestão. Quando se faz uma mudança no modelo, ter alguém da corporação é crucial. Na minha época, havia vários diretores da casa que ajudaram na definição da nova forma de atuação do Banco, transmitiam para dentro da casa essas mudanças, dando grande legitimidade e apoio a elas.

E. Você foi da assessoria, depois diretora de Privatização, e qual a terceira diretoria para a qual foi designada?

EL. Diretoria de Infraestrutura, na gestão do Edmar Bacha, mas larguei, porque não dava para conciliar com a de Privatização, que por si só demandava muito esforço da equipe.

E. E quanto ao uso de "moedas podres" no processo de privatização? Você considera essa discussão ultrapassada, por ser ideologizada? Explique, por favor, como foi essa coisa de troca de não recebível por recebível.

EL. Não é "moeda podre", quer dizer, a moeda de privatização entrava para fazer o resgate de uma dívida do Tesouro, e acham que aquilo era moeda podre, que aquilo não tinha validade. Essas moedas tinham origem em dívidas não pagas pelo Tesouro. Sua utilização era uma questão de honrar os compromissos do Tesouro e restabelecer sua credibilidade, com redução de riscos para emprestadores e, portanto, com impactos positivos sobre juros. E o debate ficou mais transparente na época, porque o Itamar Franco, o próprio presidente da República, não gostava de moeda de privatização. Quem decidia que moeda seria classificada como "de privatização" não era o Banco, mas o devedor. Reclamava-se dessa discriminação, que tipo de dívida era aceita como moeda, por que se aceitava uma, e não outra. O devedor escolhia.

Quando o BNDES tentou incluir o FGTS, que era exatamente para permitir que o trabalhador concedesse liquidez a um ativo que não tem liquidez, foi a própria central sindical que vetou o uso do FGTS. Então, os que são contra a privatização cunham o termo "privataria", por causa das moedas de privatização. Mas quando se quis usar o FGTS para dar liquidez para o trabalhador, e ele sair da armadilha do uso político do FGTS, foram as próprias centrais sindicais que impediram. Ainda bem que mudaram, pena que perderam tanto com a Petrobras.

E. Por que essa questão permanece até hoje? Até hoje, esse é um assunto muito atrapalhado, ficando a impressão de não existir a transparência necessária.

EL. Porque é a mesma coisa: é recebível, é liquidez. É um título do Tesouro, ou seja, um título que o Tesouro um dia prometeu pagar e resgatou. A discussão que você pode ter é por que não se conseguiu certificar todas as dívidas do Tesouro. Chega uma hora em que, politicamente, ou se esgota a moeda de privatização em quantidade razoável, ou, politicamente também, se esgota a possibilidade de usar moeda de privatização, e você passa realmente a querer recursos para resgatar a dívida pública. O outro grande debate da privatização na época era o preço. Todo mundo achava que se vendia barato demais.

E. Essa é uma outra questão que permeia a privatização. Era mercado versus ativo?

EL. As pessoas tinham uma noção de que a gente devia vender as empresas pelo valor de patrimônio. O que queriam é que se recuperassem todos os aportes feitos pelo Tesouro ao longo dos anos, o que não faz nenhum sentido, porque o

comprador vai pagar pela empresa aquilo que ele pensa que ela vai render no futuro, e não pelo seu passado. Eu, geralmente, perguntava se isso significava que, quanto mais ineficiente tivesse sido uma estatal, quanto mais aporte do Tesouro ela tivesse precisado, mais cara ela era? Quer dizer, quanto mais ineficiente é, mais cara? Não faz sentido! O Banco e a Área de Privatização, em especial, prepararam uma documentação explicando a metodologia utilizada e visitaram o Tribunal de Contas da União (TCU). Passamos a ter um rito de trabalhar junto com os ministros, explicando como tinham sido os cálculos, com preços definidos por consultores externos.

Nessa época, o processo de desestatização era extremamente formalista. Parecia muito burocrático na época, o que o tornava às vezes muito lento. Mas hoje acho que era fundamental ter tido essa formalidade. Havia uma lei que definia os processos dos consultores; uma regulamentação que dizia que, se o preço tivesse uma diferença de tantos por cento, deveria haver uma terceira avaliação; tinha que ter fato relevante; edital; e o acompanhamento da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). O processo era muito formalizado, e por isso era demorado. Por exemplo, o modelo era definido e aprovado pela Secretaria de Desestatização, mas qualquer mudança no edital implicava sua republicação, novos fatos relevantes eram publicados etc. Talvez, por conta disso, todos os nossos processos foram aprovados pelo TCU. E isso porque o processo era muito formalista.

Havia um advogado divertido que assim dizia, quando se tinha vontade de acelerar a venda: "Chefe, não vou deixar, não, e estou aqui como seu guardião. Isso aqui não pode, e eu sei que sua intenção é a melhor possível, mas vão dar um jeito de achar pelo nessa casca de ovo." Esse formalismo foi muito importante e começou por causa da CPI, logo depois do governo Collor, cujo relator era o senador **Amir Lando**. Esses anos foram de fortes discussões políticas, ação popular, denúncias, durante todo o tempo. Não havia sossego! Foi difícil explicar o que era valor de mercado, explicar o que era valor líquido, valor presente do caixa descontado. Quando tudo se estabilizou, houve então uma modificação na lei de privatização, e esse método tornou-se oficialmente o método legal.

E. Por que o BNDES passou também a formular a legislação?

EL. Desde o início do PND, o BNDES começou a ajudar na formulação da legislação porque, como eu já disse, ele tinha *expertise* em avaliar e vender empresas de seu portfólio. A mudança que ocorre em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, não foi nesse sentido. A privatização continuou sendo operacionalizada no BNDES por conta de sua grande *expertise,* mas, com Edmar

Bacha como presidente do Banco, a governança do processo mudou. Como havia resistência ao programa dentro do próprio governo, principalmente vindo das empresas a serem privatizadas, foi preciso dar maior envergadura ao programa, porque o governo que estava começando iria ampliar o processo, incluindo nele os serviços públicos, a Vale e a Eletrobras. Era preciso tornar o PND um programa de Estado, com todo o governo comprometido, e não apenas o BNDES. Pensou-se que seria bom transformar a Secretaria Nacional de Desestatização num fórum ministerial, vinculado à Presidência da República. Inicialmente, o presidente do Conselho Nacional de Desestatização (CND) era o ministro chefe da Casa Civil, como representante do presidente da República. Como a privatização passou a incluir vários segmentos da economia, não fazia sentido ficar em um ou em outro Ministério setorial.

E. É curioso esse vai-volta do projeto brasileiro, todas as vezes em que uma decisão é politicamente difícil, cria-se um grupo de excelência. E como era a articulação com os Ministérios?

EL. Naquela época havia apenas dezoito ou dezenove Ministérios. O presidente da República deu uma força grande ao projeto, e não havia ministro que tivesse coragem de participar de uma reunião de privatização sem o seu dever de casa feito. O **Clóvis Carvalho** era o ministro chefe da Casa Civil e foi o primeiro presidente do CND. Quando o **José Serra** assumiu o Ministério do Planejamento, naturalmente, o Conselho passou a ser administrado por ele, que foi um ministro espetacular. Na época do presidente Itamar Franco, tínhamos passado pelo **Beni Veras**, que também havia sido um ministro excepcional, mas o CND não existia ainda. Também, com o Plano Real, os bancos estaduais ficaram proibidos de financiar os Tesouros estaduais, e, em decorrência, o processo de desestatização atingiria também a eles, pois seria necessário que vendessem ativos considerados desnecessários.

E. Essas mudanças foram articuladas junto ao sistema financeiro, que naqueles anos se internacionalizava?

EL. Não houve influência do sistema financeiro em eventuais mudanças. As mudanças acompanhavam a entrada de setores de atividades distintos, especialmente serviços públicos, e a elevação dos preços dos ativos.

E. E como o BNDES acabou dando uma espécie de consultoria para os estados e municípios?

EL. Como foi dito, com o Plano Real os bancos estaduais ficaram proibidos de financiar os Tesouros estaduais. Com essa nova regra fiscal, tornou-se neces-

sário que a venda de ativos pudesse ser administrada pelo setor privado, de modo a gerar recursos para atividades mais típicas dos estados. A conta movimento[6] federal tinha sido extinta, e era necessário acabar com as estaduais também. Com isso, teve início uma outra etapa, pois antes o programa de privatização, o PND, era concentrado na esfera federal, e passou a ser um programa nacional, abrangendo também estados e municípios. Isso originou uma nova função dentro da estrutura que eu dirigia no BNDES, uma estrutura que foi criada especificamente para dar apoio aos estados e municípios.

Isso foi na época do Mendonça de Barros, e havia estados que não pediam assessoria, como foi caso do estado de São Paulo, que fez todo o seu programa de privatização do setor elétrico de forma independente, porque o governador **Mário Covas** tinha uma Secretaria Estadual de Privatização. As solicitações eram de um tipo de assessoria para, por exemplo, redigir o edital, definir o melhor modelo de venda ou até mesmo ajudar na definição do preço mínimo. Basicamente, esse processo aconteceu no setor elétrico, porque nesse setor há muitas empresas de distribuição estaduais. As empresas cediam ao Banco as ações que iriam ser privatizadas, e o Banco, em contrapartida, antecipava recursos para os estados, a serem obtidos com a desestatização, usando as ações como garantia. No momento em que se anunciava que o BNDES iria privatizar a empresa X**,** suas ações imediatamente se valorizavam, e o Banco ganhava, o estado ganhava, porque tinha uma participação no *upside*, enfim, todos ganhavam. E houve uma adesão enorme. Os governadores passaram a procurar o BNDES para fazer esse trabalho. Não foi feito pelo meu grupo, que já estava na privatização, mas criamos um novo grupo que veio da Área de Indústria para dar esse tipo de apoio. Certo é que o processo se ampliou e passou a ser nacional. E foi possível avançar.

Muitas pessoas indagam por que alguns estados privatizaram e outros não? Porque nem todos os governadores eram a favor da privatização. O próprio presidente Itamar Franco, que não suspendeu o PND em seu mandato de presidente, quando virou governador de Minas Gerais, reagiu à privatização. Através dos tribunais, conseguiu modificar totalmente os termos de venda de uma participação acionária na Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), que nem privatização era, porque se vendeu apenas uma parte do capital, sem se vender o controle. Vários governadores não conseguiram vencer resistências políticas locais e preferiram manter as empresas em mãos do estado.

[6] Ver verbete "Sistema Financeiro Nacional", Anexo II, "Notas técnicas".

E. Isso porque o ex-presidente Itamar Franco é nacionalista, como ele sempre foi.

EL. Acho que não se trata de nacionalismo**.** Somos todos "nacionalistas", mas havia apenas diferença no entendimento do que era melhor para o país. Chamavam-me – e me chamam – de neoliberal, como antítese do nacionalismo ou da crença em funções para o Estado. Eu sou liberal, e não neoliberal, que tem uso equivocado e caricatural. Eu não era tanto quando entrei no governo, e para mim a reforma do Estado fazia parte de uma reforma da social-democracia, centrada em menos Estado na atividade econômica e mais Estado em saúde e educação, por exemplo. Acho que as empresas estatais têm, intrinsecamente, dificuldade de ser tão eficientes quanto as empresas do setor privado. Há uma série de questões legais e culturais que limitam a atuação das estatais. Há desde leis de licitação até o próprio uso político das empresas, seja para nomear aliados, seja para administrar os preços de seus serviços e produtos.

Imagine a Telebras, hoje, com 27 empresas, quatro diretorias cada uma, e os 39 ministérios. Como acomodar todos os interesses numa sociedade patrimonialista como é a brasileira? Essa, para mim, é uma das grandes dificuldades das mudanças de modelo. É entendermos o que é dinheiro público, o que é dinheiro privado, quem é o Estado, de onde vem esse dinheiro, então, é necessário dar transparência ao uso das contas públicas. O modelo intervencionista mistura muito essas coisas, porque, dado seu intervencionismo, alguém irá dizer: "Eu sei onde o dinheiro será mais bem alocado. Eu entendo melhor que vocês, ou que o mercado, ou que todo mundo, eu sei onde eu devo que colocar este dinheiro." Então, o processo decisório é meio imperial, quer seja nas instâncias do governo, junto ao próprio presidente da República, quer seja no entorno do presidente do BNDES, quer nos Ministérios.

E. Qual a causa da demissão do Edmar Bacha? Os noticiários daquela época diziam que foi por conta do uso de títulos da dívida externa no processo de privatização. Ou isso não se vincula à sua saída?

EL. Eu não sei por que o Edmar quis sair, mas com certeza não existe isso de uso de títulos da dívida, nunca ouvi falar.

E. Se era pelo valor integral ou não, com deságio!

EL. Não existiu nada disso.

E. E a sua saída também foi vinculada a essa questão?

EL. Não. Nem sei o que é essa questão. Eu quis sair.

E. O Bacha não quer dar entrevista. Tanto o Mendonça de Barros quanto o Persio Arida serão entrevistados, mas o professor Bacha não aceitou nosso convite.

EL. Talvez porque ele tenha ficado pouco tempo na direção do Banco. Ele sempre preservou muito sua vida pessoal, sua vida privada. Se eu tiver de arriscar um motivo para explicar sua saída, foi para ficar mais tranquilo, depois de um trabalho intenso com o real. Ele foi um dos mentores da equipe do Plano Real e era assessor direto do Fernando Henrique quando este era ministro da Fazenda. O Edmar Bacha foi um dos principais articuladores do real no Congresso Nacional, ganhando até o apelido de "Senador", e deve ter chegado uma hora em que ele achou que cumprira o que era para ser cumprido.

E. E a privatização das telecomunicações era uma pedra no meio do caminho?

EL. Não vejo por que seria**.** Foi conduzida pelo Ministério das Comunicações diretamente, por opção do governo. O ministro **Sergio Motta** se dava muito bem com o Luiz Carlos Mendonça de Barros, que substituiu o Bacha, e eles juntos coordenaram o processo.

E. Foi quando você saiu do Banco?

EL. Foi, mas só após a venda da Light, em junho de 1996. Não lembro quantos meses trabalhamos juntos.

E. Retornando às funções do Banco, ao modelo de privatizações... Ele caiu dentro do BNDES e o Banco o desenhou?

EL. O BNDES colaborou muito com a legislação.

E. Foi formulada dentro do BNDES?

EL. As mudanças de legislação foram formuladas no Banco. Eu não sei se vocês vão conversar com a Mariane Sardenberg Sussekind,[7] acho que ela é uma pessoa essencial para conversar sobre esse aspecto.

E. Não sabemos ainda se iremos entrevistar a Mariane. Está programada uma entrevista com o Licinio e talvez com a Christina Fontainha.[8] Infelizmente, a Terezinha Moreira[9] já faleceu.

EL. A Mariane talvez seja a pessoa mais importante desse processo de organização da legislação do PND. Em minha opinião, a Mariane é absolutamente fundamental, ela foi chefe de gabinete do Persio, do André Lara, do **Andrea Calabi**, não sei se foi também do Luiz Carlos e do Edmar. Foi minha assessora para tudo e para

[7] Referência a Mariane Sardenberg Sussekind, funcionária de carreira do BNDES, foi chefe do gabinete da presidência do BNDES e principal assessora jurídica de Elena Landau nos embates que precederam os leilões de privatização na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro.

[8] Referência à funcionária de carreira do BNDES Maria Christina Fontainha Carneiro, na época gerente da área de Projetos de Infraestrutura.

[9] Referência à funcionária de carreira do BNDES Terezinha Moreira, na época superintendente da área de Projetos de Infraestrutura Urbana.

qualquer coisa, fez 90% da legislação de privatização e tem toda a memória do processo anotada. Ficou lá até o Lessa chegar, quando ela saiu. Foi uma das vítimas da gestão dele. A Mariane é excepcional, tanto como memória quanto pela qualidade de seu trabalho. É um dos profissionais mais espetaculares que eu já conheci.

E. E as telecomunicações?

EL. O Banco não fazia telecomunicações porque o sistema Telebras não foi incluído no PND, por decreto, e ficou a cargo do Ministério das Comunicações. O ministro da área era o Sergio Motta, que optou por conduzir o processo fora do BNDES. Ele achava que o processo do BNDES era muito lento. O Sergio Motta fez um belo trabalho

E. Nas telecomunicações tinha outro problema, havia a OMC (Organização Mundial do Comércio). Era na OMC que o acordo de serviços estava sendo negociado, e foi uma saia justa para todos.

EL. Não me lembro dessa saia justa. Não participei de nenhuma fase da privatização das teles. O ministro tinha uma ideia do que queria. Contratou consultoria internacional e os dois melhores advogados da área, que eram o Carlos Ari Sundfeld[10] e o Floriano de Azevedo Marques.[11] Eles fizeram a lei, a LGT,[12] e é um projeto com começo, meio e fim. Ele escolheu dentro das estatais as pessoas que eram pró-privatização e as colocou em lugares-chave, e preparou a **Anatel**. Foi um processo muito bem conduzido. Infelizmente, ele não conseguiu concluir e ver o excelente resultado. Com o falecimento do Sergio Motta, o Luiz Carlos, que era presidente do Banco, foi então para o Ministério, e como ele conhecia a competência da Estela Palombo, funcionária do Banco, levou-a para cuidar disso. O **José Pio Borges**[13] então virou presidente, e o processo ficou umbilicalmente ligado ao BNDES, coisa que inicialmente não era.

E. Voltando no tempo, naquela fase do processo de substituição de importações, o BNDES contribuiu para formar ativos, e agora estava se desfazendo de alguns desses ativos?

EL. É. Os ativos não deveriam ter voltado para as mãos do Banco. Por exemplo, ele não gostaria de ter vendido a Nova América, porque ele não gostaria, em primeiro lugar, de que a Nova América tivesse caído no colo dele.

---

[10] Referência a Carlos Ari Sundfeld, doutor, mestre e bacharel em direito pela PUC-SP. Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), criada em 1993.
[11] Floriano de Azevedo Marques, doutor em direito pela PUC-SP.
[12] Referência à Lei Geral de Telecomunicações (LGT), Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.
[13] José Pio Borges: um dos entrevistados para este trabalho (p. 353).

E. Comprado a Nova América, é isso?

EL. O BNDES não comprou empresa alguma. Ele não comprou a Nova América, recebeu-a por conta de empréstimos não honrados. O PND poderia ter sido desenvolvido no Banco como poderia ter se desenvolvido no Ministério da Fazenda, em qualquer lugar, assim como poderia ter-se criado um Ministério da Privatização. A origem desses ativos privados que caem no Banco, como retorno de empréstimos não performados, dá margem à *expertise* do Banco na venda de empresas. Acho que o Licínio e a Mariane podem explicar melhor esse processo. Eu não estava no BNDES na época.

E. Essa expertise foi se desenvolvendo no BNDES?

EL. Foi. No entanto, o Banco também contribuiu para a avaliação e a formatação do processo, porque, sendo um banco de desenvolvimento, a equipe conhecia bem os setores da economia que deram início à desestatização, como fertilizantes, petroquímica, siderurgia. Além disso, contratava consultores para evitar conflito de interesses com as empresas a serem privatizadas.

E. Os estudos econômicos setoriais, no Brasil, foram feitos no BNDES.

EL. Sim. Você tem razão. O que aproxima o BNDES da privatização foi primeiro a história da origem do Banco, mas, independentemente disso, ainda que fosse no Ministério da Fazenda, ou num ministério especial, o Banco teria de ser chamado a participar, porque o programa de privatização começa com os setores industriais. O Banco conhecia mais que ninguém o setor siderúrgico, o setor petroquímico, porque foi o BNDES o braço que financiou esses setores.

E. Voltando à gestão do Lessa. Quando ele assumiu o Banco, ele disse que a instituição abandonara suas funções de banco de desenvolvimento para se tornar um banco de investimento. Você concordaria com isso?

EL. São visões diferentes, e não concordo em nada com a visão do Lessa. Acho que o grande corte evidente com o modelo do passado se deu na presidência do Persio Arida, quando o Fernando Henrique era ainda ministro. Mudou não só em relação à política industrial, menos protecionista, menos intervencionista. Ele deixou bem claro que o BNDES era parte de um todo, que o Banco, além das políticas de desenvolvimento, também representava o Tesouro Nacional. A nossa obrigação era claramente maximizar o retorno para o Tesouro Nacional e, ao mesmo tempo, fazer uma política de desenvolvimento, portanto, o BNDES deveria operar naquilo que o mercado de capitais não podia operar. Isso foi um corte, realmente, inclusive com a política industrial anterior. Esse foi um corte conceitual radical, mas a transição foi bem feita, porque tudo se encaixava numa política

de estabilização, modernização e aumento da competitividade da economia. Por isso eu não gosto das palavras neoliberal, intervencionista ou desenvolvimentista, porque tudo é desenvolvimento. Mudam só os instrumentos.

E. Não são modelos diferentes de desenvolvimento?

EL. São modelos diferentes de ver o Estado. Agora, cada governo tem o direito de impor o modelo para o qual ele foi eleito. Mas não é possível desperdiçar recursos públicos em projetos duvidosos e que muitas vezes podem ser financiados pelo mercado de capitais privado. Afinal, hoje, especialmente com a recriação da conta movimento do Tesouro com o Banco, são recursos públicos para empréstimos subsidiados que competem com finalidades mais típicas de Estado, como saúde, educação, por exemplo.

E. Cada governo tem seu programa?

EL. Exatamente! As pessoas elegeram o governo X ou o governo Y, certo? Mas as instituições devem ser preservadas. A Eletrobras tem de ser preservada, a Petrobras tem de ser preservada, o BNDES tem de ser preservado, o Congresso Nacional, as agências reguladoras, enfim, as instituições têm de ser preservadas. Agora, vamos falar da minha saída. O que vocês querem saber?

E. Posso antes lhe fazer uma pergunta? É sobre um tema de vez em quando recorrente no debate, e refere-se à adesão ao Acordo da Basileia. Há visões diferentes sobre esse Acordo.

EL. Eu não entendo bem dessa área. Importante é ter um banco saudável. Qual é a visão que se tinha antes e que se tem hoje? Vamos esquecer o governo militar. Hoje há um modelo que diz o seguinte: o Tesouro faz tudo. Hoje há um modelo no qual o contribuinte paga por tudo. No modelo anterior, o nosso, o usuário pagava por aquilo que ele consumia. Então, energia elétrica tem um preço, telecomunicações tem um preço, petróleo tem um preço, tarifas de ônibus têm seu preço etc. Era clara a separação entre usuário de serviços e contribuintes. Com a mudança para o governo do PT, principalmente no governo da Dilma, não tanto no do Lula, fica uma sensação de que o Tesouro não tem limites, que a política fiscal não é relevante, que empresa estatal é para subsidiar, que o contribuinte deve pagar o uso do carro subsidiado e que o contribuinte deve pagar o uso da energia. Até a política ambiental ficou subordinada a esse entendimento.

No caso do BNDES, se ele não atender às exigências da Basileia, deixe que o Tesouro o capitalize? Se a Eletrobras registrar perdas elevadas, o Tesouro a capitaliza? Tudo cai na conta do contribuinte. No governo de que participei, tí-

nhamos uma visão mais social-democrática, olhando para as funções do Estado, mas sabendo que o cobertor é curto, que os recursos públicos não são ilimitados. Após a Constituição de 1988, a carga tributária se elevou muito, ao mesmo tempo que as obrigações do Estados só cresceram. O cobertor é curto, e temos de priorizar o lugar em que se usa o imposto. Não deveria ser usado para capitalizar o BNDES, para capitalizar a Petrobras, assim como não vou usar imposto para financiar atividades nas quais o mercado de capitais privado pode atuar.

Hoje foi recriada a conta movimento via BNDES, e o uso de bancos públicos é excessivo. A diferença aponta para uma questão séria: até onde o Tesouro pode ir ou não? Essa é uma diferença que acho que está mais marcante no governo Dilma que no governo Lula. O Lula tinha uma percepção muito maior de quão o mercado era importante, dos limites da política fiscal, pelo menos até 2008. Ele era muito mais pragmático, enquanto a Dilma é dogmática. Ela acha que esse é o modelo e vai insistir nele, mesmo quando todas as evidências mostram que não está funcionando. Vai insistir em subsidiar, mesmo com o risco de apagão, ou até a Petrobras desmoronar completamente. Não está fazendo por mal, mas porque ela acredita. Já era para ter mudado o rumo do barco há muito tempo.

E. E como foi sua saída do BNDES?

EL. A minha saída foi simplesmente porque eu estava cansada. Saí por motivos pessoais, simplesmente isso. Estava cansada. Precisava de mais tempo para a minha família. Tinha falado com o Edmar que eu queria sair. Ele argumentou que eu não poderia sair naquele momento, porque havia vários projetos em andamento. Quando o Edmar saiu, eu falei: "Se você vai sair, saio também." Mas tínhamos a privatização da Light, que era um grande projeto a ser finalizado. E tinha a Rede Ferroviária Federal, que foi também um processo muito bonito. Havia o início da privatização da Vale do Rio Doce, ou seja, uma série de projetos. O grupo Eletrobras já tinha entrado no programa, no PND, e havia a venda da **Eletrosul** e de **Furnas** no cronograma. Antes de eu sair, deveria deixar muita coisa encaminhada.

Fui falar com o Serra: "Estou esgotada, não aguento mais." Porque a privatização esgota, cansa muito. O ministro respondeu: "Elena, vamos fazer o seguinte, eu entendo perfeitamente que você queira sair, mas vamos esperar a privatização da Light. Depois que sair a privatização da Light, você não precisa falar comigo de novo, você está liberada para seguir o seu caminho. Os outros processos, a gente vai distribuindo, mas a Light você toca até o fim." Então, eu acabei me afastando do processo da Vale. O que foi bom, porque a única briga

que tive durante o tempo que passei no BNDES foi com o presidente da Vale.[14] Eu discordava profundamente da ideia de ele de vender ações pulverizadas, abrindo mão do prêmio de controle. Dada a concentração que havia das ações da empresa nas mãos de poucos grupos, não seria uma democratização do capital de fato, e o Tesouro ainda perderia o ganho da venda do controle. Nem com os sindicatos eu briguei.

As telecomunicações estavam de fora, e eu continuei com a Rede Ferroviária e com a Light. Quando a Light foi vendida, por essas circunstâncias do destino, o Serra também estava saindo para ser candidato à Prefeitura de São Paulo. Era mais um motivo para eu sair, pois não sabíamos quem seria a pessoa que iria substituí-lo, e eu me identificava muito com ele, com o Serra. O **Antônio Kandir** era meu amigo, e eu não sabia que seria ele quem assumiria o Ministério do Planejamento. Assim, quando o Serra disse que sairia para se candidatar à Prefeitura e a Light já estava em processo de venda, eu disse para o Serra: "Agora não fico de jeito nenhum."

E. Isso foi em 1996?

EL. Sim, foi em 1996. Esperei um nome para me substituir, e por isso ainda fiquei um tempo e fiz alguma coisa para a Rede Ferroviária – e pronto. O projeto da Rede já estava montado, só faltava realizar o leilão. Minha saída nada teve a ver com moeda ou desconto de títulos – coisa que realmente não sei do que se trata.

E. Nos noticiários, havia um confronto seu com o Serra. Relatam que você e o Bacha não aceitaram o acordo para o uso de títulos da dívida pública, e por isso saíram.

EL. Nunca tive confronto com o Serra. Eu adoro o Serra. O Serra foi uma das pessoas com quem eu tive o maior prazer de trabalhar. Se o Serra ganhasse a Prefeitura de São Paulo, eu me mudava para São Paulo a fim de trabalhar com ele. Eu adoro o Serra. Eu nunca conheci um gestor público com a qualidade que ele tem. Ele é difícil? Ele é difícil, mas é espetacular. Jamais na minha vida eu sairia por bater de frente com o Serra, porque isso não era possível. Brincávamos um com o outro, no início discutíamos, porque ele queria testar minha opinião. Nós não tivemos nenhum problema de formulação, porque com o Serra não se bate de frente, se discute, discute e acabou... É, não é, vai fazer, não vai fazer, tudo

[14] Referência a Francisco José Schettino, que foi presidente da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) entre 1992 e 1997.

é muito claro. Não tem esse negócio de fritar. Ao contrário do que as pessoas imaginam, ele é muito transparente.

E. Nos diversos projetos de governo, nesse período, havia grupos totalmente diferentes, com propostas distintas?

EL. Havia. No Plano Real havia uma divergência sobre política cambial aberta à qual muita gente atribui a saída do Persio. Ele era do grupo que era contra a política cambial que foi seguida naquele momento, mas se vocês forem entrevistá-lo é melhor perguntar a ele. Agora, o importante é que era uma equipe muito boa, muito correta e muito dedicada. Dentro do grupo houve divergências. Hoje, no governo do PT, também há enormes divergências. Se você falar com um funcionário da Petrobras hoje, o cara está cabisbaixo, está triste. Fale com um funcionário da Eletrobras, ele está infeliz com esse modelo de que as empresas estão a serviço de um populismo tarifário. Eles não querem. Só não falam abertamente. As pessoas têm orgulho da instituição a que pertencem, sendo PT, PSDB, DEM, PPS, PSB, o funcionário público tem orgulho da sua instituição.

E. São corporativos.

EL. Eles são corporativos. E quem não trabalha com esse orgulho perde o carisma, o controle, a capacidade de fazer qualquer implantação, seja qual for o modelo. Por isso eu acho que uma das coisas que muito nos ajudou foi uma diretoria técnica sem nenhuma indicação política, mas composta de funcionários de carreira do BNDES, porque era uma mudança de cultura que você precisava fazer. Havia uma adaptação de modelo, e era importante trazer junto a corporação para o projeto.

E. A hipótese é que, sendo o BNDES o "banco dos presidentes", estaria imune às essas questões!

EL. Pois é, mas às vezes você tem o Banco do presidente que dá menos atenção à instituição do que outro presidente. Acho que o BNDES errou nos anos recentes. De repente, começa a haver indicações políticas para a diretoria e pouca renovação. Não que as pessoas que foram para lá não tenham qualificação, não me entendam mal. Não estou prejulgando ninguém. Pode até haver coincidência de mérito e política. Adoro ter trabalhado no BNDES, foi meu melhor momento profissional. Aprendi muito, conheci profissionais de primeira e fiz bons amigos. Tenho saudades daquele período.

E. Lamento que as universidades brasileiras ignorem as estatais, principalmente as estatais do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Elas foram os centros de inovação no Brasil.

EL. Quando eu conduzi a privatização da Light, a qualidade de funcionários que eu encontrei por lá era excepcional. Quando a gente trabalha com a Eletrobras, a qualidade é excepcional. Óbvio que há exceção em tudo. E as estatais têm mais dificuldade para se ajustar, não só por conta da legislação, mas por causa de pressões políticas externas. Mas têm excelentes profissionais em seu corpo técnico, que, com uma boa gestão, podem ser muito bem aproveitados.

E. No seu entender, a privatização trouxe resultados?

EL. Evidente que sim. Basta olhar a universalização da telefonia celular, da energia elétrica, no que se transformaram a Vale e a Embraer (Empresa Brasileira de Aeronáutica). Não tenho dúvidas de que a privatização deu uma contribuição fundamental para o país. Muitas pessoas culpam a privatização por coisas que não são problemas do processo de privatização. A minha responsabilidade na privatização era vender da melhor maneira possível uma empresa, segundo o objetivo do governo, que fosse bom para o Brasil, para o patrimônio e tal. Mas é fundamental que, na fase posterior à privatização, o país tenha agências reguladoras de qualidade para garantir o bom funcionamento dos setores, especialmente no caso de concessões de serviços públicos, como energia elétrica e telefonia. O **Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)** tem de funcionar para discutir novas fusões que venham porventura a acontecer com empresas privatizadas. Às vezes me perguntam: "De que adiantou fazer privatização da petroquímica se agora temos concentração?" Eu digo que isso não é problema da desestatização, isso é problema do Cade. A qualidade dos serviços depende de boa regulação e fiscalização, o que demanda agências reguladoras fortes e autônomas. O que eu acho que faltou, nos governos que sucederam ao governo do Fernando Henrique, foi acreditar na questão da regulação. Eles não acreditaram na regulação, contribuíram para a politização e o enfraquecimento dessas instituições tão importantes.

Acho que outro resultado muito positivo da privatização foi ter transformado o consumidor em cidadão, um usuário de serviços com voz para exigir seus direitos. Antes, quando as prestadoras eram estatais, o consumidor não tinha a quem reclamar.

E. A parte regulatória, do meu ponto de vista, foi feita muito às pressas.

EL. Se o desenho de venda for bem feito, metade do caminho está andado. Mas o que vem após a venda também é muito importante. Pior do que feito às pressas é desacreditar na regulação, mesmo porque a parte de telecomunicações não foi feita às pressas. A de energia, você pode até argumentar dizendo que a

Aneel ainda não havia sido criada, mas lembre-se de que já existia o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (Dnaee), que fiscalizava o setor, e houve tempo de sobra para consolidar a transição do Dnaee para a Aneel. Hoje em dia o problema é outro. A Dilma fez o modelo dela de muita intervenção do Executivo, e, nas agências regulatórias, quase todas as diretorias têm indicação política. A regulação é fundamental para garantir os objetivos da privatização. A privatização ainda é levada a sério. Se assim não fosse, ela não estaria, mesmo no governo da Dilma, coordenada pela Casa Civil, pela Gleisi Hoffman. Ela é uma política de Estado e é fundamental. Mas, se você não tiver uma boa cultura regulatória, não se pode culpar o processo de venda de empresas e concessões. Para mim, o caso da petroquímica é igual ao da Ambev ou da Nestlé, é um setor que está lá, privado. O Cade que decida sobre novas fusões. Se a Eletrobras pode se submeter aos comandos da União, sua controladora, quando faz algo que prejudica a empresa, como foi a Medida Provisória do setor elétrico, quem tem que decidir isso é a Comissão de Valores Mobiliários. Isso foi abuso de poder ou não? Se tal empresa, por gestão deficiente, gera prejuízo, além de prestar um serviço ineficiente, não é problema da desestatização. Isso é responsabilidade das agências reguladoras, no caso, da Aneel.

E. Mas não seria o caso de se fazer uma crítica, por não se haver pensado a privatização com um caráter mais sistêmico, pensando também a pós-privatização?

EL. Ela foi pensada. Temos as agências reguladoras, existe lei específica para as agências reguladoras. Mas é preciso respeitá-las, e isso é uma questão mais institucional que legal.

E. No caso do setor de telecomunicações, o processo foi integrado? E no do setor elétrico?

EL. No caso das telecomunicações, foi. No caso do setor elétrico, a Aneel não tinha sido organizada, mas já havia o DNAEE. Por isso, não é verdade que o setor elétrico tenha sido privatizado sem regulação, e as empresas foram vendidas com contratos de concessão que regulavam direitos e deveres. O que se fez foi a transição do DNAEE para a Aneel. Há a agência de águas, há a agência de transportes. O que aconteceu é que a regulação foi mal interpretada nos governos recentes. Por exemplo, o presidente Lula demorou a entender. Com dois meses de governo, houve aumento de tarifa de energia conforme previsto em contratos de concessão. Mas ele falou: "Ninguém me avisou." Não é para ele ser avisado. A regulação é independente. O contrato é que define a tarifa. Demorou um tempo para eles

entenderem, mas depois fizeram um projeto de lei para mudar o funcionamento das agências. Graças a Deus nunca avançou. É muito difícil para o governante saber que tem um contrato prevendo o aumento da tarifa, e que ele não pode intervir, ou pelo menos não deveria intervir. Óbvio que ele pode intervir se fizer um acordo contratual, um aditivo negociado, compensações financeiras feitas, mas não deveria.

Veja o desastre que foi para o setor elétrico a Medida Provisória nº 579, que mudou repentinamente as regras.[15] O governo pode chamar as partes e propor um acordo, um novo pacto, mas não pode rasgar o contrato, não pode congelar a tarifa, ainda mais para quem tem na cabeça um modelo de Estado intervencionista. O enfraquecimento das agências reguladoras tem tudo a ver com o modelo intervencionista, onde o Estado sou eu. "Eu sei o que é melhor, eu sei a hora de aumentar a tarifa, eu sei a hora de usar o imposto." Esse é um modelo diferente do previsto no contrato de concessão. Agora, óbvio que a privatização e a regulação podem sempre evoluir com a experiência. Infelizmente, estamos vendo o contrário. A qualidade da privatização piorou muito. Há menos planejamento, transparência, ritos...

Outra crítica que se fazia era em relação ao preço, mas não se dão ao trabalho de fazer a conta certa. A Light é um bom exemplo. Se você tivesse o mesmo controlador, desde o dia em que a empresa foi vendida até hoje, esse controlador não teria recuperado o dinheiro pelo qual ele comprou a empresa. A Light foi vendida a um preço muito bom para o governo federal. A Companhia Vale do Rio Doce é outro exemplo. As pessoas dizem que foi vendida a preço de banana, mas ninguém parou para comparar a Vale do Rio Doce com as siderúrgicas do mundo todo, com as mineradoras do mundo todo, naquela época. Todas as siderúrgicas e mineradoras do mundo aumentaram de valor da época da privatização para cá. O que importa não é isso! O que importa é que em cinco anos de privatização o governo recebeu mais da Vale do que colocou lá, em toda a sua existência, em termos de impostos, dividendos etc. Então, o preço era aquele, daquele dia. Em compensação, em telecomunicações, vendeu-se num momento, e uma semana depois as bolsas caíram com a crise asiática. O governo conseguiu vender as telecomunicações no pico.

[15] A Medida Provisória nº 579, de 11 de setembro de 2012, dispõe sobre as concessões de geração e transmissão de energia elétrica, sobre a redução de encargos setoriais e sobre a modicidade tarifária, prorrogando prazo de concessões e outras medidas estabelecidas anteriormente, em 1995.

Então, esse negócio de preço, para mim, é uma bobagem. Fica como "água mole em pedra dura", repetindo: "A Vale foi a preço de banana." Eu nem discuto mais. Então, porque o Lula não comprou de volta? O argumento mais fácil é esse. Por que não comprou de volta, se foi de graça? Em vez de gastar 400 bilhões no BNDES para nada, que comprasse a Vale. Essa é uma questão de opção e de discurso político. É necessário ter resposta para essas coisas. Com as guinadas, o movimento ideológico pendular, eu posso concordar ou não, mas respeitar leis e contratos é sempre fundamental para garantir a credibilidade do país e atrair investimentos.

E. O processo democrático é isso.

EL. Dizem que não é o ideal, mas é o melhor que temos, não é?

E. Elena, agradecemos a você. Obrigada pelo seu depoimento.

Ernani Torres

Ernani Teixeira Torres Filho (Rio de Janeiro, RJ, 1955). Graduado em economia pela Faculdade de Ciências Econômicas da UFRJ (1977), mestre (1982) e doutor (1991) em economia pela mesma instituição, é professor associado do Instituto de Economia (IE) da UFRJ, com pesquisas sobre economia monetária e internacional, e atuação nas áreas de economia mundial, economia do petróleo, sistema financeiro brasileiro, globalização financeira e economia japonesa. Em 1976 prestou concurso para o BNDES, instituição da qual foi superintendente e aposentou-se em 2011. É autor de vários artigos e capítulos de livros sobre economia brasileira e internacional.

Entrevista realizada em 26 de fevereiro de 2014, no Rio de Janeiro.

Entrevistador. Você poderia contar como e quando entrou no Banco?

Ernani Torres. Trabalhei 35 anos no BNDES, então, eu sou uma cria "benedesense", há um casamento longo de parte a parte. Eu entrei lá em 1976, como estagiário. Eu era estudante de economia. Nunca fui engajado em movimento estudantil porque não era a minha praia, mas fazia muita agitação. Era a época de ditadura, e eu me lembro de que fomos, em uma comissão de alunos, ao BNDES – na época era BNDE, ali na avenida Rio Branco, 53 – a fim de convidar o **Ignácio Rangel** para dar uma palestra na faculdade. Ele era um velho marxista que estava lá escanteado, mas era uma cabeça privilegiada. Sentava-se a uma salinha, junto com o Cury,[1] que foi diretor da Faculdade. Os caras eram, digamos assim, românticos dos anos 1950, desenvolvimentistas, cabeças muito

[1] Referência ao professor Américo Cury, diretor da Faculdade de Economia e Administração (FEA) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

interessantes. Eu era garoto, entrei, olhei e pensei: "Isso aqui deve ser um lugar legal para se trabalhar."

Dois anos depois, fui fazer uma viagem à Europa. Quando voltei, em fevereiro, depois do Carnaval, uma amiga disse: "Olhe, está tendo concurso para o BNDES." Eu fiz, passei e fui estagiário durante dois anos. Depois fui contratado sem ser do quadro, melhor dizendo, não era do corpo de funcionários. Eu interrompi o contrato e fui fazer mestrado, mas era algo sem vencimentos, sem nada, e fui desenvolver um pouco o meu lado acadêmico. Fui dar aula na Faculdade Cândido Mendes, fui professor de lá e depois me tornei professor da UFRJ. Esse ano e meio que eu fiquei fora do Banco foi muito bom, porque me deu mais espaço para crescer como economista. Então, na volta, fiz outro concurso, passei e fui para o quadro permanente do Banco. Fiquei lá até 1989, trabalhando direto, quando saí novamente para fazer doutoramento. Voltei e fiquei até 2011, quando me aposentei.

E. Quando foi que você fez o concurso, Ernani?

ET. O primeiro concurso, para estagiário, fiz em 1976. O segundo concurso, para técnico, já formado como economista, fiz quando eu voltei do mestrado, em 1981. Aí fiquei no Banco até 1988 ou 1989. O Carlos Lessa era diretor do Banco e eu trabalhava no Finsocial. Já era chefe de departamento nessa época, e estavam abrindo seleção para o doutorado no Instituto de Economia da UFRJ. Eu estava em dúvida, pois ia para a Unicamp. O Banco tinha um programa muito bom de doutoramento, que me permitia o afastamento por quatro anos. Minha carreira no Banco estava indo superbem, mas o problema é que eu queria voltar a estudar, pois achava que tinha ficado defasado, e estava mesmo. Então, voltei, fiz prova para o IE, passei e consegui uma licença remunerada. Perdi um pouco de salário, porque na época eu tinha um cargo de comissão, que perdi. Era algo em torno de 30 a 40% do salário, o que não era pouca coisa. Entrei no doutorado do IE-UFRJ em 1988. Eu defendi a primeira tese de doutorado no IE. Eu curtia com a cara dos meus colegas do doutorado porque todos os outros eram apenas alunos. Eu voltei a trabalhar no Banco e terminei a tese antes de todo mundo. De 1979 até hoje sou professor do IE, então, mantive a dupla militância o tempo inteiro. Foi uma bênção.

E. Areja, não é?

ET. Mais que isso. Quando você trabalha numa corporação feito essa, como o BNDES, há altos e baixos, certo? A maré muda, a *network* muda, o poder muda. E tem outra coisa que é a seguinte: se você agita, você fere interesses, certo? Ao ferir interesses, vai haver momentos em que você é escanteado. É engraçado,

porque a corporação vai lhe amparando, você tem amigos de um lado que lhe amparam quando você vai para a geladeira. A primeira vez foi muito legal para a parte acadêmica, porque eu comecei a fazer trabalho acadêmico dentro do Banco. E tinha a faculdade, que sempre foi a minha casa mais íntima: qualquer coisa eu vou dar aula, me divirto e estou protegido, não é? Então, isso foi muito importante nesse período. E eu produzi algumas coisas sobre economia japonesa, escrevi e publiquei. A segunda vez em que eu fui para escanteio, a ANP (Agência Nacional do Petróleo) estava se formando, e aí fui passar quase quatro anos lá, o que foi maravilhoso. Fiquei lá de 1998 até o final de 2002.

E. No período do **Davi Zylbersztajn**?

ET. Sim, eu trabalhei com o Davi, uma figura que naquele momento foi muito importante, no sentido de estruturar uma agência num padrão internacionalmente aceito pela indústria e independente da Petrobras. Ele tinha uma postura muito rígida na aceitação de pessoas para trabalhar na Agência, mas tornou viável uma agência pequenininha brigar com a Petrobras, com toda a diferença de tamanho. Obviamente, ele tinha o prestígio de ser genro do presidente da República. Mas eu era pouco ligado a ele, e fui trabalhar com outro diretor, chamado **Eloi Fernández**, que tinha na mão a política de compras nacionais. Eu acabei me dedicando a isso durante três anos. Aí, quando o Lessa voltou para o BNDES como presidente, em 2003, ele me chamou de volta. O Eloi já tinha saído da ANP, e eu resolvi voltar para o Banco para terminar minha carreira lá.

E. Que diferenças você apontaria entre o BNDES do momento do seu retorno, em 2003, e aquele da sua entrada, em 1976?

ET. Do ponto de vista funcional, o BNDES estava radicalmente diferente do BNDES que foi montado na década de 1970. Você tem uma montagem do BNDES dos anos 1950 que são os intelectuais, aquela história que está contada por vocês em parte,[2] que vem da assessoria do Vargas etc. e tal. Depois que eu entrei e comecei a operar, vi que o BNDES tinha uma forte tradição técnica, do ponto de vista de análise de projeto, que vinha desse período. Isto é, a análise de projeto, ao ser introduzida, quebrou o paradigma da verba orçamentária, que era o formato com que se geriam os recursos públicos até os anos 1950. Por exemplo, dava-se uma verba, e o cara fazia uma estrada. Agora o cara tem de apresentar o projeto. Esse conceito vem de fora e gera uma adaptação microeconômica muito interessante.

[2] Referência à pesquisa realizada pelo Centro Celso Furtado por M. C. Tavares, H. P. Melo, G. M. M. Moraes, V. L. Araujo, A. C. Caputo, (2010) "O papel do BNDE na industrialização do Brasil: os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980", *Memórias do Desenvolvimento*, vol. 4, nº 4, Rio de Janeiro, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010.

Outra reforma importante nessa área, já no início do II PND, foi quando começam para valer as operações do mercado de capitais na gestão do **Marcos Vianna**. Ele não gostava da burocracia tradicional que tinha restado dos anos 1960. E aí ele trouxe um pessoal sem concurso, sem nada, e isso gerou uma tensão. Depois o Persio vai fazer outra reforma importante. Ele introduziu a cultura da análise de risco de crédito numa hora em que o Banco já se havia distanciado do crédito às empresas do setor público, desde a falência do BNH, em 1986.

E. É esse pessoal sem concurso que vai para a BNDESPar?

ET. Sim. Na verdade, eram três subsidiárias: Ibrasa, Embramec e Fibase,[3] que vão compor o *staff* para isso. Mas, de novo, era um pessoal muito bom, um pessoal correto, que também gerou um procedimento operacional do ponto de vista de analisar operações de mercado. Entrou também um número grande de pessoas comigo, por concurso público, para o Banco, em meados dos 1970. E aí, o que aconteceu? Essa garotada que entrou no Banco nos anos 1970 era bem formada e idealista, com todo o romantismo da época. Então, as pessoas entravam com uma visão de mudança, com vontade de fazer, com ousadia. A sensação que eu tenho é de que hoje as novas gerações perderam um pouco dessa ousadia. Nas gerações mais recentes, o pessoal é muito mais aplicador de normas. O Brasil mudou. O pessoal quer um bom emprego e está ali preocupado em aplicar a norma. Existe um problema geracional no BNDES e em basicamente todas as grandes empresas.

E. Embora seja indiscutível a importância do Banco na vida econômica nacional, gostaríamos de ouvir suas impressões sobre isso, especialmente no período em que você trabalhou no BNDES.

ET. Veja bem, a percepção do BNDES junto aos empresários é muito boa. É uma instituição confiável, o que não é comum entre instituições estatais. O BNDES não é uma instituição comum nos governos e na experiência capitalista ocidental. Não é à toa que, quando você comparar, vai ver que os asiáticos (os chineses, os japoneses) são os únicos que têm algo parecido com a gente. Na América Latina? Esqueça. E é muito interessante, pois começa em 1934, no México,[4] e há uma onda de criação de bancos de desenvolvimento depois da Segunda Guerra Mundial – são os americanos promovendo bancos de desenvolvimento pelo mundo.

A partir dos anos 1980, vai tudo por água abaixo. Vêm as políticas de ajuste, o processo de liberalização, mas o BNDES revive. Como é que você explica? Ele é

[3] Ver 'BNDES Participações Sociais (BNDESPar) no Anexo II, Notas técnicas'.
[4] Referência ao banco de desenvolvimento mexicano, a Nacional Financiera S.A. (Nafim), criado em 1934.

um instrumento de Estado do qual nenhum governante quer abrir mão. Cansei de ouvir dizer que éramos dinossauros, relíquias bárbaras. Relíquia bárbara coisa nenhuma! Há uma tensão? Claro que há. O BNDES representa cerca de 20% do sistema de crédito brasileiro. Nós estamos falando de um banco que não tem agência, mas detém 20% do sistema de crédito. Uma corporação que está aí há cinquenta, sessenta anos, com toda essa importância! E toda a literatura que existe sobre o Banco em geral é paupérrima. O Banco tem parcela de culpa nisso, porque é muito introspectivo. Ele até tem razão, porque, quando o BNDES entra em polêmica com alguém, acaba engrandecendo o outro lado.

Mas isso não justifica o BNDES não produzir uma literatura e não disponibilizar publicações que permitam dizer para a sociedade, a intelectualidade, a fim de formar opinião, para que veio. O resultado é que o que existe por aí é paupérrimo, uma literatura ideológica por natureza. Ou é "Estado *versus* mercado", o que é paupérrimo, ou é "a privatização é boa, a privatização é ruim". Bobagem!

Outro exemplo: eu trabalhei na privatização. Eu participei da privatização da Telebras. Um dia, eu recebi um russo, ele era chefe da privatização russa e veio conversar comigo para saber como a gente trabalhava. Eu conversei com ele e expliquei: "Olhe, a gente faz isso e tal..." O russo me olhava, muito simpático, falava um bom inglês. Depois, me fez a pergunta que ele queria fazer: "Quantas pessoas trabalham com você?" E eu disse: "Incluindo a secretária e o contínuo?" Ele falou: "Incluindo". "Dezoito", eu respondi. Ele olhou para mim, baixou os olhos, parou. E eu disse: "Cara, o que houve?" Ele respondeu: "Eu não tenho dezoito pessoas honestas na Rússia para fazer o que vocês fazem." Isso não é pouca coisa, isso é muita coisa. Então, que Estado brasileiro é este que é capaz de criar criaturas, e essas criaturas sobreviverem nesse Estado com toda a polêmica ideológica, com toda a disputa comercial, com toda essa coisa que tem no país? A literatura é paupérrima.

Outro exemplo foi a reação à crise de 2008. Mostramos que dispomos de um instrumento de crédito público que tem uma resposta muito mais eficaz e muito mais rápida que a anglo-saxônica. Lá tem de passar lei no Congresso, tem de fazer não sei o quê. Aqui é ágil. Lá demora, e o prejuízo é muito maior.

Mas o debate continua ideológico. Então, é uma literatura ruim. O BNDES tem responsabilidade por isso? Tem, porque não divulga. Não é de transparência que eu estou falando. Ele tinha de ter um programa como no Banco Central, onde eles publicam e explicam o que estão fazendo. O que a assessoria da presidência [do Banco] faz é mais jornalístico. Mas eu estou sugerindo uma discussão acadêmica, apresentando agendas. Em vez disso, o debate resvala para o campo

ideológico: a esquerda acha que é uma instituição que dá dinheiro para rico; a direita, aliada com os bancos, também bate. Agora, experimentem conversar com os empresários.

E. Uma discussão recorrente é que o BNDES concorre com os bancos privados e abocanha uma fatia do mercado que, de outra forma, seria ocupada por bancos privados, mais eficientes. O que você acha disso?

ET. Sempre tem alguém que acha que o banco de desenvolvimento deve acabar, que aquilo é uma situação circunstancial, que o mercado vem aí etc. Se você for conversar com um tecnocrata, ele vai achar que o BNDES está ali fazendo um serviço enquanto o mercado não vem. Está bom, pode esperar pela saída do BNDES e pela entrada do mercado da maneira que você quiser. Eu digo: não é opção estratégica o Estado brasileiro abrir mão de seus bancos. Agora, se você trabalhar – e eu trabalho – com um cenário de taxa de juros baixa, o mercado aparece, ainda que não seja para amanhã, mas é o padrão global, que eu acho que não vai mudar. E aí é o seguinte: o BNDES vai ter de dizer a que veio. E, eventualmente, os instrumentos de que ele dispõe hoje não justificam a escala e não justificam sua própria existência. Não é que o mercado vá nos destruir em determinado momento, mas o BNDES possui uma capacidade de competição baixa, comparativamente ao setor privado, em algumas áreas. Mas enquanto a taxa de juros estiver alta, você tem uma margem para operar, um ganho competitivo.

E. Você acha que há possibilidade de a taxa de juros baixar?

ET. Agora não.[5] Veja bem: no ano passado, ela ficou vinte meses abaixo de um dígito. E quando eu falo de uma perspectiva de juros baixos estou falando de uma taxa de um dígito, consistentemente caminhando em direção a 4 ou 5%, ou alguma coisa em torno disso, com uma inflação também de 3 ou 4% ao ano. É possível que isso venha a acontecer? Se você falasse comigo dez anos atrás, eu diria: "Sim, é possível, mas remotamente." A Dilma baixou a taxa recentemente – na marra –, mas ela perdeu, pelo menos do meu ponto de vista. Mas eu quero dizer o seguinte: o juro baixo coloca em xeque o BNDES. Ele vai ter de reduzir de tamanho ou aumentar sua capacidade de competição. Eu passei 35 anos no Banco, então eu posso me dar ao direito de dizer isso. Eu digo o seguinte: deve mudar muita coisa para dar mais gás, para o Banco conseguir lançar produtos, fundos para vender no mercado. O BNDES tem de ir devagarzinho, sair da dependência do Tesouro. Esse cordão umbilical com o Tesouro é estrategicamente ruim sob vários aspectos, inclusive institucionais.

[5] Cabe lembrar que a entrevista foi realizada em fevereiro de 2014.

Ele amortece mudanças que deveriam acontecer, mas o pessoal do Banco tem clareza quanto a isso. Essa dependência aumenta quando há aceleração nos desembolsos, caso contrário o estoque de créditos da instituição é capaz de sustentar o seu tamanho por muito tempo.

Quando eu passei pela Área de Planejamento, em meados da década de 2000, elaborei um modelo de fluxos e fundos para o BNDES. Foi um trabalho muito interessante, logo que eu saí da Área de Exportação e fui para o Departamento de Novos Produtos. Eu tinha uma equipe pequena para fazer o que eu quisesse. Fiz então esse modelo de fluxos e fundos. É o seguinte: você mede a capacidade do BNDES de gerar o seu próprio caixa. Estamos falando de operações de trinta anos, vinte anos, então, aquilo é comparável a um transatlântico que vai se movendo devagar. O modelo tenta responder à seguinte pergunta: quanto do caixa corrente se deve ao passado? Eu cheguei à conclusão de que, em determinado momento, em 2004, o BNDES gerava 107% das suas necessidades de liquidez operacional, ou seja, estou excluindo pagamento de serviços e dívidas. Esse resultado é importante, é de uma força muito grande. Por que o Banco precisa do mercado? Por que precisa do governo? O que eu estou querendo dizer para vocês é que o BNDES é uma instituição que foi montada lá atrás, que financeiramente tem uma robustez muito grande.

E. O Banco tem algum departamento de estudos? Que estudos relevantes foram feitos no período mais recente?

ET. Eu conheço duas experiências de se fazer um departamento de estudos no BNDES moderno: uma foi a do [**Armando**] Castelar [**Pinheiro**], com o [**Fabio**] **Giambiagi**. Durante os anos 1990, não me lembro se foi durante a gestão do [**Eduardo**] **Modiano**, foi quando o **Regis Bonelli**[6] botou o Castelar como chefe de departamento. É ruim ter um técnico externo na corporação fazendo isso, porque a corporação imediatamente rejeita. Aí ele fez uma aliança com o Fabio Giambiagi e produziram muita coisa. Eles foram extremamente produtivos, tentaram repetir a experiência que tiveram no Ipea.

A segunda tentativa que houve foi comigo, quando o Mantega me chamou. Ele me pediu para organizar uma coisa mais complexa: mapear as perspectivas do investimento. E foi uma boa sacada, porque não existe, num país capitalista, um lugar, um lócus, um *hub* onde toda a informação privada de investimento circule. Não existe. Como o BNDES é considerado acima do bem e do mal, e todos os concorrentes trabalham com o Banco, então a gente tinha informação de

[6] Regis Bonelli: um dos entrevistados para este trabalho (p. 507).

todo mundo. A gente conhecia todas as pessoas. Você bate um fio, o cara lhe dá informação. Por quê? Porque o Banco está acima do bem e do mal. Eu peguei uma parte da equipe, e começamos a tratar aquela informação. O resultado foi um binóculo pelo qual a gente poderia ver para onde estava indo o investimento, que decisões sobre investimentos estavam sendo tomadas. O [**Ricardo**] **Bielschowsky** trabalhou conosco nisso. Ele era um assessor informal do Mantega. No final, a gente tinha um retrato do que ia acontecer com o Brasil nos próximos anos.[7] Esse retrato, graças a Deus, era muito bom. A gente olhou e disse: "Gente, vem uma onda de investimento em curso." O Bielschowsky no início não acreditou, ele achava que era uma miragem.

E. Essa informação foi importante no momento em que eclodiu a crise financeira de 2008?

ET. Foi muito importante ter uma informação de base num momento em que você está apanhando de todos os lados, pois lhe ajuda a ter capacidade de influenciar positivamente as decisões de investimento e as expectativas dos empresários. Foi importante o diagnóstico de que todos os projetos de investimento dentro do BNDES eram mantidos, e ele tinha condições bancar. Quando o dinheiro lá fora acabou, o empresário "sabia" de onde ia tirar o dinheiro que faltava. "Eu vou tirar do BNDES." No subconsciente do empresário, o BNDES é um emprestador de última instância para o investimento, é o Banco Central do sistema. É isso. Tem uma coisa meio latino-americana, meio mágica. Mas, para funcionar, você deve ter capacidade de influenciar as expectativas, e para isso você precisa ter informação de qualidade.

E. Você está descrevendo um Banco que tem uma robustez hoje, mas na década de 1980 ele estava um pouco combalido. Você estava em que Área do BNDES na década de 1980?

ET. Vamos voltar um pouquinho atrás. Eu entro no BNDES romântico do jeito que eu era – e que eu sou até hoje –, e uma das coisas que estavam na minha cabeça era o seguinte: eu queria participar do desenvolvimento brasileiro, eu queria fazer um país decente e achava que isso era, em boa medida, também fazer acumulação de capital.

E. E, naquele momento, o Banco era propício a isso, certo?

ET. Seguramente. E a história do BNDES é como a história do Brasil. Não é diferente. Uma coisa é falar da capacidade operacional, do acervo de conhecimento operacional existente, da confiabilidade do corpo técnico da instituição. Nos

[7] Referência à pesquisa publicada na série Perspectivas do Investimento, para os anos 2007-2010 e 2010-2013.

anos 1980, houve retrocessos durante o governo de Figueiredo. Isso se junta com uma história política nos anos 1980, durou pouco tempo e foi depois depurado pelo próprio sistema, de cima para baixo. O padrinho político do presidente do Banco, na época, o tirou e botou outro, que fez um trabalho esplêndido dentro do BNDES, do ponto de vista corporativo. Outra área que sempre foi muito problemática foi a absorção da **Sunamam**, porque, quando o Banco absorveu a instituição, trouxe as complicações da própria Sunamam. Foi uma coisa ruim do ponto de vista operacional, criou problemas e foi difícil de depurar.

E. Você estava no Banco quando foi criado o Finsocial?

ET. Sim. Aí eu virei chefe de departamento. O Finsocial foi uma aventura muito interessante. Mas o impacto no BNDES foi o seguinte: de uma hora para outra, você abriu um espaço institucional novo, para onde entrou toda a garotada romântica, inteligente, que trabalhava no Banco, para fazer uma coisa nova, que queria fazer alguma coisa pelo povão, já que a economia estava indo para o buraco. E era uma coisa para começar do zero. Foi uma baita experiência na minha vida. Eu tive de ir a Roraima, Alagoas, entender de centro de saúde, pegar criança no colo e tudo que vocês puderem imaginar. Até que eu cheguei à conclusão de que não dava para trabalhar isso do ponto de vista bancário. Foi uma frustração, e foi isso que me levou a voltar para a universidade. Foi uma frustração, não por ter feito um mau trabalho, não foi isso, mas por perceber que o buraco era muito mais embaixo. Não era um problema de fazer projeto, organizar, racionalizar, botar o dinheiro nos lugares certos. Era muitíssimo mais complicado.

Por exemplo, eu tive uma discussão com o **Claudio Moura Castro** que marcou a minha vida. Estávamos começando a fazer o programa de creches. Eu não tinha nenhuma vivência na área de educação, e caiu na minha mão a organização do programa de creches no Brasil. Eu, como funcionário do BNDES, fazia as perguntas que tinham de ser feitas. Eu dizia assim: "A obrigação constitucional é garantir educação pública para crianças a partir de seis anos, por que a gente vai gastar dinheiro público para fazer creche? Qual é o sentido disso?" E o Claudio Moura Castro me deu um banho, uma aula. Eu tinha trinta e poucos anos. Ele começou a me mostrar o seguinte: o meu filho vai entrar no colégio sabendo ler e escrever. E a criança criada em condições paupérrimas? O projeto da massificação das creches não era para viabilizar a ida da mãe para o mercado de trabalho, era para ajudar o desenvolvimento da criança pobre, era um ganho substantivo que ela teria do ponto de vista da democratização. Eu, ali, preocupado com a obrigação constitucional, e o Claudio Moura Castro me deu uma lição. Tirei o

meu boné e aceitei a aula. No corpo técnico do Banco nós não tínhamos esse tipo de informação.

E. Estamos falando da década de 1980, um período conturbado na vida nacional, de crise da dívida externa. Como isso afetou o Banco?

ET. O BNDES nunca teve um passivo externo grande. Aliás, isso é uma bênção. Uma das razões é estratégica. O BNDES não precisa do mercado externo, e até recentemente não precisava nem do Tesouro. Banco que não precisa de ninguém, o que é isso? É uma instituição que tem autonomia, que tem liberdade na fixação de preço e, pelo seu tamanho, é *price maker* no mercado de longo prazo. O BNDES tem um poder de direcionamento cavalar. Então, o Estado brasileiro tem no BNDES algo que é raríssimo hoje. A crise da dívida externa foi impactante para muitas empresas, mas não no balanço do BNDES. Eu posso ficar sem caixa, eu posso ter problema no ativo, mas não tenho problema no meu passivo. E eu formo minha decisão domesticamente, o que não quer dizer que sou insular, que faço tudo sozinho. Não é isso. Mas eu não tenho de negociar com banco privado, nem tenho de negociar com uma banca internacional. A discussão é doméstica. O BNDES é usado para coordenar a ação de empresas e de outros bancos durante a crise. E isso é de uma robustez política muito impressionante.

E. Outro ponto polêmico na vida do Banco foi ter feito as privatizações, sendo um banco de desenvolvimento. Como você avalia a atuação do BNDES nas privatizações?

ET. Em toda a sua existência, o BNDES teve momentos de altos e baixos que vão junto com a economia brasileira. E aí, mesmo quando a economia segue em baixa, se o Estado elege o BNDES como seu instrumento de atuação, como foi no caso da privatização, o Banco vai fazer. O Banco tinha uma burocracia mais confiável, por isso foi escolhido para fazer a privatização. Isso foi bom para a instituição? Foi excelente. A gente pegou um monte de crédito podre, limpou o balanço do Banco. Quando a crise de 1994 veio, o Banco do Brasil teve de ser resgatado, a Caixa teve de ser resgatada, mas o Banco não precisou ser resgatado. A privatização teve o significado de uma reestruturação de ativos e passivos nessa República que mais tarde seria um dos motivos que fez com que a economia começasse a se recuperar depois de 1994. O BNDES exerceu o papel de rearranjador de ativos e passivos numa economia capitalista. Genial! Pois não é qualquer país que tem um instrumento desse tipo. Então, a privatização deve ser olhada como reestruturação de ativos e passivos privados e públicos dentro da República. Foi feita de uma maneira razoavelmente honesta, competente, rápida. Tem ganhadores e perdedores? Claro que tem ganhadores de perdedores. Você gosta que tenham vendido a Vale? Eu também não gosto.

E. Há uma discussão de que a privatização da Vale foi uma espécie de cartão de visitas: vai uma joia da Coroa como forma de mostrar que, contra tudo e contra todos, o governo Cardoso tinha o compromisso de seguir com as privatizações. Você concorda com essa leitura?

ET. Eu não participei da venda da Vale, então, não tenho vivência suficiente para falar. A escolha dos setores coube à Presidência da República. O BNDES não era a instituição que iria determinar, em última instância, o que seria vendido. A obrigação dele não era essa. A obrigação dele era fazer isso de uma forma correta, de uma forma que fosse aceitável. E assim foi feito, com os empregados participando da privatização e achando que aquilo era corretíssimo. Outra coisa importante: para a Vale do Rio Doce, a privatização foi ótima, e vou explicar a razão.

A gente tem uma coisa que, do meu ponto de vista, é ruim. A Lei de Licitações, por exemplo, que as empresas públicas são obrigadas a seguir. Isso engessou todo o lado administrativo. Eu não tenho nada contra a ideia, mas é demais, você paralisa. Então, isso reduziu a capacidade das empresas públicas de concorrer com as empresas privadas. No mundo global isso é muito ruim. Mas isso vem também com uma ideia de controle mais geral da sociedade sobre o Estado. Primeiro, do ponto de vista micro, isso gera uma paralisia; segundo, gera um problema de responsabilização. O cara que está ali na ponta, mesmo que ache melhor para qualquer instituição fazer um pouquinho diferente, não vai fazer, porque o risco dele é altíssimo. E ele é um cumpridor de ordens.

E. Ao olhar a trajetória do BNDES, eu tenho a impressão de que o Banco sempre apostou na estratégia de criar capitais nacionais, tendo isso como um dos seus grandes objetivos. Você concorda?

ET. Isso é uma verdade. A ideia dos "campeões nacionais" é só um rótulo. O rótulo veio depois da entrada do Luciano. Mas o BNDES sempre fez operações desse tipo, com as quais ele achava que podia fortalecer o capital nacional, mas também ganhar dinheiro – não importa se são empresas de leite, de suco concentrado ou de carne. No setor de carne, começa na gestão do Mantega, e eu assisti a isso. A primeira operação foi a compra da Swift, na Argentina, pela **[JBS] Friboi**. Eu acompanhei. Eu achava que não havia base jurídica suficiente para se fazer, essa é a minha visão. Eu não tinha nada contra. Só que aqui, no Brasil, é complicado, não é? Veja o Porto de Mariel. Dizem: "Por que não colocam esses recursos no Nordeste?" Simplesmente porque não há projeto rentável para isso. O pessoal do mercado de capitais é diferente do pessoal de crédito. O pessoal de crédito não vai ali maximizar o *spread* do banco, ele não

está ali preocupado se o BNDES vai ganhar zero vírgula zero e qualquer coisa a mais ou não.

Eu me lembro de uma vez em que um amigo meu, do Banco do Brasil, veio discutir uma operação comigo, e aí ele perguntou: "Quem vai ficar com o câmbio?" Eu disse: "Você fica com o câmbio." Ele virou-se para mim e falou: "Vocês não são um banco." Eu estava me lixando com quem ia fechar o câmbio. Você está entendendo? Você pode fechar. Você trouxe a operação, você fecha. No BNDES, você não discute *spread* com o cara da Área de Crédito, você aplica a tabela. É tudo engessado, para o bem ou para o mal. O mercado de capitais é outra história, é outra cultura. Eu vou olhar a operação e vou decidir se vou entrar, se vou fazer. É uma operação de banco de investimento mesmo, entende? E tem de ser. É diferente do crédito. A operação de crédito é completamente diferente de uma operação de mercado de capitais. São culturas diferentes e que se chocam à beça. Obviamente, sempre houve tensão entre o BNDES e a BNDESPar por causa disso: são culturas diferentes.

E. Outro assunto recorrente, normalmente pelo lado das críticas, são as chamadas operações hospitais.

ET. As operações hospitais normalmente são as que dão mais dinheiro, ao contrário do que pensa o senso comum. O mercado muitas vezes morre de dor de cotovelo, o setor privado adoraria fazer essas operações. A mídia tem preconceito. Se soubesse do que se trata, provavelmente não falaria tanta bobagem. Quer que eu conte uma operação concreta?

Em 2001, na crise de energia, as distribuidoras estavam todas quebradas. Muito bem, o governo pediu para o BNDES entrar. "Olhe, entre aí e tente dar um jeito nas distribuidoras, que elas estão com problema de caixa, estão quebradas." Eu vou citar o caso da Light, porque todos os dados que vou mencionar são públicos. Muito bem, o BNDES entrou. A exposição dele à Light? Nenhuma. Ele não tem nada a perder com a Light. A Light estava quebrada, os franceses fizeram uma administração ruim, um horror! Ruim mesmo. Aí começa a haver uma tensão. Por quê? O governo quer resolver, ou seja, tem uma pressão de cima. O Banco é do governo, tem dono. Aliás, todo banco tem dono. O dono quer fazer a operação de salvamento, só que o dinheiro é público, então, a operação não pode gerar perda. A Área de Crédito do Banco reclama, diz que é um ativo horroroso etc. E tem toda razão. O BNDES senta à mesa, bota os credores juntos e diz: "É o seguinte: vocês estão quebrados, eu topo pôr dinheiro nisso, mas não vou dar dinheiro para as empresas, para vocês tirarem de outros lados por meio da liquidação dos seus créditos, correto? Eu só boto dinheiro se vocês mantiverem o

dinheiro que vocês têm aqui, pois vocês vão correr o risco comigo. Topam?" E aí os outros credores brigam entre si, se entendem e se acertam, este é o primeiro ponto. Bom, se acertaram? Agora eles sabem que o dinheiro do BNDES é barato, muito barato, certo? Então é possível salvar a empresa se houver um bom plano de reestruturação. Aí eu pergunto para vocês: o *business* de distribuição de energia elétrica é ruim? Você acha que distribuição de energia elétrica no Rio de Janeiro é para dar prejuízo?

E. De jeito nenhum.

ET. Pronto. É tão simples quanto isso. Segundo: eu, BNDES, posso esperar cinco ou dez anos para ganhar um monte de dinheiro, mas os bancos privados podem? Claro que não! Então, eu entro emprestando a TJLP mais, digamos, 3%. O BNDES fez a operação com um contrato de crédito, com uma cláusula a favor do Banco, segundo a qual ele poderia converter esse crédito em ações a qualquer momento. A que preço? Digamos oito. O preço da ação do mercado estava bem mais baixo, digamos, quatro, ou seja, o Banco corre o risco de a distribuidora de energia melhorar, mas apostando que vai melhorar mais que oito. No caso da Light, o BNDES converteu em ações e vendeu a 24. Está bom para vocês? Isso deixa alguns bancos privados para morrer, porque eles gostariam de poder fazer isso. Só que é preciso ter uma capacidade financeira que eles não têm, uma capacidade de crédito que não pode ser de curto prazo.

E. Pois é isso que diferencia um banco público de desenvolvimento: o funding.

ET. Vou dar outro exemplo que eu vi de perto: a operação de compra das ações dos empregados da Vale, sob a gestão do Lessa. Belíssima operação, corretíssima. O Banco tinha direito de preferência na compra das ações dos empregados que foram negociadas na privatização porque o BNDES financiou barato. Assim, na negociação durante a privatização, ficou acertado que o Estado brasileiro teria direito de comprar uma parte dos ganhos de capital que a operação proporcionasse caso os funcionários saíssem antes da hora. Obviamente, quando os empregados resolveram vender, os outros sócios queriam indicar o comprador do lote segundo seus próprios interesses. Aí o pessoal do BNDES propôs que se exercesse esse direito de preferência porque achava que ainda havia muito potencial de ganho. O Lessa topou e resolveu bancar isso contra Deus e o mundo. Como presidente do Banco, ele estava corretíssimo. Havia expectativa de valorização das ações da Vale. Como o BNDES iria abrir mão desse ganho, que por direito era do Estado brasileiro, a favor dos outros acionistas privados?

Tudo bem que o Lessa tinha uma motivação nacionalista, ele achava que ia manter a Vale nacional. Beleza! Mas eu estou dizendo que a operação estava

correta. O pessoal fez em segredo. Eu tomei conhecimento da operação 48 horas antes de ela acontecer. Era um monte de dinheiro. O pessoal me perguntou: "Ernani, olhe a operação, o que você acha?" Eles estavam preocupados com a consistência técnica. Aí eu sentei com eles, conversei e disse: "Quer saber de uma coisa? A operação é um brinco. Existe uma perspectiva de ganho importante, e isso é dinheiro para o governo. É a melhor maneira de fazer. Tem de exercer. A operação está correta." E estava correto fazê-la em segredo. Aí o Banco exerceu o seu direito e veio a chiadeira. Havia um problema político entre o ministro Furlan e o Lessa.

Durante uma semana o mercado ficou tonto. Até que no sábado, sete dias depois, a jornalista Miriam Leitão publicou uma coluna dizendo que o BNDES tinha pagado caro pelas ações da Vale. E aí todos os outros jornais repetiram a crítica. Bom, as ações da Vale depois disso decuplicaram. O Lessa pode ter vários defeitos, mas tinha uma baita visão. O Banco ganhou uma grana com essa operação, e com ele o Estado brasileiro.

E. Outro tipo de crítica é o fato de se tratar de uma empresa que atua no setor primário, a função clássica do Banco seria a industrialização, suas operações deveriam ter um viés industrializante.

ET. Eu vejo de outra forma. Por que não botar o Brasil numa posição de liderança mundial em leite, por exemplo? Além do mais, o Banco ainda ganha dinheiro, está claro? O caso da Friboi vem de longa data, entendeu? Uma coisa é criar "campeões nacionais" na Coreia, certo? Outra coisa é criar "campeões nacionais" no Brasil. A gente vai ganhar em chip? Não vai. Onde a gente pode ganhar? Onde a gente tem vantagem absoluta. Então, tem de botar na Petrobras ou em terra. A gente tem terra abundante e temos vantagem em alguma coisa de que os asiáticos estão precisando, que é comida de alto valor agregado. Tão simples quanto isso. O setor é desconcentrado, as empresas estão mal precificadas. Se eu perceber que juntar, vender e empacotar vai fazer o capital nacional mais forte, e o Banco vai ganhar dinheiro, por que não fazer? É o que o BTG faz. O BTG faz isso o tempo inteiro. Isso é a cabeça do banco de investimento. Não tem problema se o BNDES fizer, é para botar o Brasil numa boa posição.

E. Obrigada, Ernani. Foi ótima a sua entrevista.

Fernando Perrone

Fernando Perrone (1947). Advogado e administrador de empresas com pós-graduação em economia, na área de mercado de capitais, pela Fundação Getulio Vargas (FGV), é funcionário de carreira do BNDES, foi chefe da representação do Banco na Região Nordeste e chefe do Departamento Financeiro da Área de Financiamento de Máquinas e Equipamentos **(Finame)**. Diretor dos setores de Infraestrutura e Administração do BNDES (fevereiro 1996-fevereiro 2000), foi superintendente da Área de Privatização do Banco (março 1991-fevereiro 1996). Foi o primeiro presidente civil da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero, abril 2000-julho 2003). Exerceu ainda os seguintes cargos: superintendente do Banco Denasa de Investimentos; diretor executivo da Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE); diretor do Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro (BD-Rio), responsável pelas áreas de planejamento, administração, financeira e operações de crédito; presidente do Banco do Estado da Paraíba e da Paraiban Crédito Imobiliário. Hoje atua nas áreas de consultoria e de governança corporativa, como conselheiro de administração e membro de comitê de auditoria de várias empresas.

Entrevista realizada em 19 de fevereiro de 2014, no Rio de Janeiro.

Entrevistador. Qual foi sua formação?

Fernando Perrone. Sou graduado em administração e em direito e fiz pós-graduação em economia, na Fundação Getulio Vargas.

E. Naquela época a graduação em administração de empresas era uma coisa nova?

FP. Não era coisa tão nova assim, nem eu sou tão velho. Fiz os dois cursos simultaneamente, e depois fiz a pós-graduação na FGV. Cursei administração

porque a empresa Bayer fez uma seleção nos colégios públicos e escolheu seis estudantes para quem ela patrocinou um curso de administração, juntamente com um estágio na própria empresa. Fui selecionado e cursei administração junto com o curso de direito. Terminei e fui para a Europa, com colegas do curso de engenharia, numa viagem de caráter técnico e cultural promovida pela Associação de Estudos Técnicos de Engenharia (Aete). Talvez daí venha sua ideia de que eu era engenheiro. A viagem durou seis meses e nos permitiu visitar 21 países, incluindo os da então chamada Cortina de Ferro. Visitamos inúmeras plantas industriais e fizemos intercâmbio com entidades estudantis de vários países. Quando voltei, fiz concurso para estagiário no BNDES. Fui aprovado e iniciei minha carreira no Banco, de onde saí e para onde voltei algumas vezes.

E. E no BNDES, como foi sua carreira?

FP. Entrei em 1970 e saí em dezembro de 1971, para um banco privado, o Banco Denasa de Investimento. Naquela época, os bancos de investimentos estavam sendo criados e eram ótima oportunidade de carreira, com muita importância no cenário econômico, mas voltei para o BNDES em outubro de 1974, para chefiar o Departamento Financeiro da Finame. Fui talvez um dos mais jovens chefes de departamento do Banco, naquele ano eu tinha 27 anos. Fiquei na Finame até 1978 e fui chefiar o escritório do BNDES na região Norte-Nordeste, e nesse posto fiquei até 1981. O Banco tinha uma unidade na cidade do Recife.

E. Acho que ainda tem.

FP. Sim. Só voltei para a sede em 1991, portanto, dez anos depois. Fui o terceiro chefe da representação do Banco na região. O primeiro foi o Madeira, que saiu para ser presidente do Bandepe,[1] depois foi o Paulo Dener, que saiu para ser presidente do Sebrae,[2] e depois fui eu, que saí para ser presidente do Banco do Estado da Paraíba. Aí, de lá, voltei para o Rio, mas para ser diretor do Banco de Desenvolvimento do Rio. Depois para diretor da ABDE.[3] Foram dez anos fora do BNDES. Voltei em 1991 para trabalhar na privatização.

E. Você voltou ainda no governo Collor.

FP. Sim. Nessa época, o BNDES estava iniciando a privatização. Até então, não havia propriamente uma privatização, mas uma "reprivatização" tocada no âmbito da BNDESPar. A BNDESPar foi produto da fusão de três subsidiárias do BNDES:

[1] Banco do Estado de Pernambuco, comprado em 1998 pelo ABN Amro.
[2] Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.
[3] Associação Brasileira de Desenvolvimento.

Ibrasa, Embramec e Fibase. Essas três empresas trabalhavam fazendo participação acionária. A Ibrasa, em empresas que desejavam abrir o capital na Bolsa; a Fibase tratava de insumos básicos; e a Embramec se destinava à área de bens de capital. Essas três empresas tinham como mecanismo operacional a subscrição de capital, e, por conta disso, algumas empresas das quais participaram e que se saíram mal acabaram ficando sob o controle dessas três empresas. Depois foram fundidas na BNDESPar, que ficou com empresas sob sua gestão sem ter condições de geri-las, porque os meus colegas eram empregados do Banco, com as limitações daí decorrentes, não eram empresários. Isso acabou tornando-se um problema para a BNDESPar, que tomou a decisão de reprivatizar aquelas empresas. Foi assim que começou a experiência do BNDES com a privatização.

E. Nessa época, já tinha dentro do Banco uma polêmica sobre o papel que o BNDES deveria assumir? Se banco de investimento ou banco de desenvolvimento? Ou foi uma coisa pragmática? Quer dizer, dado que temos um arsenal de empresas que foram encampadas e capitalizadas pelo Banco, como vamos resolver esse problema?

FP. Para começar, o BNDES e a BNDESPar eram empresas completamente diferentes, de culturas distintas. A BNDESPar era uma empresa onde as pessoas tinham uma formação muito mais de mercado do que as pessoas que estavam no BNDES. O BNDES era um banco de desenvolvimento bem tradicional, na expressão do termo. O que o BNDES fazia era análise de projetos e desenvolvia, por conta da sua atividade, uma cultura setorial. Então, a cada segmento que o BNDES financiava, o Banco criava e desenvolvia conhecimento sobre aquele segmento. Por isso o conhecimento era todo setorializado. Na BNDESPar, como o pessoal era egresso das três empresas que sempre atuaram no mercado de capitais, ele tinha formação bem distinta da do BNDES. E o que a BNDESPar fazia não pautava a discussão do BNDES. Embora a BNDESPar fosse sua subsidiária, ela tinha grande independência. Portanto, a reprivatização na BNDESPar era uma coisa da BNDESPar, parte da sua cultura. Uma atividade consequente e natural à sua cultura e a seu histórico operacional. O BNDES, não! O BNDES era um banco de desenvolvimento tradicional.

E. Essa era uma privatização pragmática, que não tem nada a ver com o que depois foi chamado de projeto liberal.

FP. Isso mesmo. Esse nome, por exemplo, projeto liberal, nunca foi cunhado no BNDES. No Banco ninguém teve esse tipo de discussão com a vertente ideológica. Quando, no governo Collor, começou a privatização, romperam-se as fronteiras da BNDESPar, e a privatização entrou no Banco de uma forma ainda não

estruturada, porém organizada de modo matricial. O BNDES continuou com sua estrutura setorializada, e para cada empresa que entrava no Programa Nacional de Desestatização (PND) era formado um grupo com pessoas pinçadas na estrutura do Banco, que cuidava daquele processo de privatização. Então esse grupo, uma vez terminado aquele trabalho específico, se dissolvia e era reabsorvido na estrutura do Banco. Isso criava uma dualidade e criava uma questão, pois, à medida que o PND foi crescendo, ganhando corpo, atingindo mais empresas, isso começou a criar problemas, atritos, entre a organização matricial e a estrutura do Banco. Na verdade, os técnicos e todas as pessoas que trabalhavam na privatização tinham subordinação ao seu chefe, na estrutura formal, eram avaliados, promovidos etc. nessa estrutura. E a privatização era um trabalho completamente fora da estrutura e da tradição do Banco. Essa organização durou até o governo do presidente Fernando Henrique, depois de ter passado pelo governo de Itamar. Hoje, olhando em perspectiva, eu chamaria de uma privatização envergonhada, porque ela sofria uma grande oposição ideológica.

O BNDES não era ideologicamente pró-privatização, mas também não tinha posição contrária. Quer dizer, o Banco, no seu "caldo cultural", não tinha entusiasmo pela ideia. Não havia o discurso: "Vamos privatizar porque o privado é melhor que o Estado." Isso não existia. Por que uma privatização envergonhada? Porque o BNDES não se estruturava para fazer a privatização e porque o governo definiu como órgão máximo da privatização, o órgão a quem competia decidir sobre cada etapa do processo, a Comissão Diretora. Esta era na verdade uma ONG. O presidente da República indicava pessoas físicas para integrá-la. Ela era o órgão deliberativo do processo, que era gerenciado pelo BNDES. Nem o BNDES estava estruturado para executar os processos de privatização, nem a Comissão Diretora estava na estrutura formal do governo.

Desse modo, havia uma forma de fazer – a execução do programa – sem a estrutura formal correspondente no Banco, e uma maneira de deliberar que não estava na estrutura formal do governo. Isso criava uma série de problemas práticos. Criava problemas práticos dentro do Banco, porque havia as pessoas que faziam parte do grupo que escorria entre os dedos, pois as pessoas estavam mais ocupadas – e comprometidas – com o outro trabalho e se dedicavam mais ao trabalho onde estavam estruturadas do que à privatização. Então, acabava que um ou outro pegava pela unha e levava aquilo adiante. Uns faziam corpo mole, até porque não gostavam muito, ou porque gostavam mais do seu trabalho original. Ficava um negócio, no fundo, no fundo, "meio barro, meio tijolo".

E. Isso chegou a dificultar o trabalho?

FP. Não muito, mas criava dificuldades desnecessárias, que eram contornadas, mas eram perfeitamente evitáveis. Claro que havia um núcleo duro, vamos dizer assim, desses grupos matriciais que pegavam pela mão e fazia. Como em toda empresa estatal, tem sempre as pessoas que são mais dedicadas e as pessoas que são menos dedicadas. É como se fossem duas tribos: as pessoas que são trabalhadoras na empresa pública estão sempre onde o trabalho está, e as pessoas que não gostam de trabalhar estão sempre onde o trabalho não está. Isso é como você olhar para uma nuvem, ela está sempre em movimento de acordo com o que você está fazendo. Daí eu sempre dizia para os meus colegas: na hora em que a gente precisar de ajuda, vamos pedir para quem está ocupado, porque quem está desocupado não gosta de trabalhar.

E. É um pouco assim, não é?

FP. É. Isso não era um problema grave, mas era uma ineficiência, vamos dizer assim. Não chegou a prejudicar muito o trabalho. O que atrapalhava, e bastante, era o fato de o órgão deliberativo não estar dentro do governo, porque esse órgão deliberativo é que tomava as decisões que teriam impacto sobre o governo, sobre a estrutura formal. Então, a gente tinha um ajuste prévio numa empresa, aí a Comissão Diretora aprovava, mas isso tinha de ser resolvido no Tesouro Nacional. Chegava no Tesouro Nacional, o pessoal não estava nem aí para o que a Comissão decidiu. Aquelas decisões não tinham qualquer eficácia sobre os órgãos da administração direta, os funcionários não eram subordinados à Comissão. Nesse caso, o BNDES, tinha uma dificuldade muito grande. O BNDES pegava as deliberações do Conselho Nacional de Desestatização e ia para dentro do governo forçar a solução daquelas questões. E era fazer descer goela abaixo mesmo, a gente batia firme. Essa ineficiência acabava sempre superada, mas era um esforço desproporcional ao resultado obtido.

Em resumo, a primeira fase do programa, no seu conjunto, eu chamaria de fase da reprivatização, quando ela estava localizada na BNDESPar. A segunda fase, que vai do governo Collor ao governo Fernando Henrique, é a fase da organização matricial, e estava no BNDES e com a Comissão Diretora como se fora uma ONG. E a terceira fase, quando o programa foi de fato institucionalizado, estava no governo Fernando Henrique.

E. Foram criadas as diretorias de privatizações?

FP. Sim. Quando o presidente Fernando Henrique foi eleito, eu pensei: ele foi eleito defendendo a privatização – era sua plataforma de campanha –, portanto a privatização foi sancionada com a sua eleição.

E. Não se compara com o governo Collor.

FP. Não. Eu pensei: temos agora um programa de governo, não é mais uma iniciativa que não foi sancionada pelo voto. Até o contrário, foi uma privatização que sobreviveu à tragédia do governo Collor, porque o governo Collor conspurcou tudo o que ele fez, quer dizer, tudo que o Collor fez ficou ilegítimo pelo fim melancólico que teve o seu governo, exceto a privatização, que saiu incólume. E não só incólume como foi plataforma absorvida pela eleição do Fernando Henrique. Estávamos na minha sala trabalhando quando recebemos um pedido do novo governo, que estava se instalando, para que fosse sugerido um aprimoramento no programa. A primeira coisa que pensei foi: já que agora é um programa de governo, vamos acabar com essa ONG – a Comissão Diretora – e vamos propor um conselho de ministros dentro, no coração do governo. Redigimos uma proposta de medida provisória criando o Conselho Nacional de Desestatização (CND).[4]

E. Era o Conselho de Desenvolvimento, não?

FP. Não. Em vez de Comissão Diretora era Conselho Nacional de Desestatização, um conselho de ministros. O BNDES estava subordinado ao Ministério do Planejamento, o chefe do Conselho seria o ministro do Planejamento e o Conselho seria integrado pelos ministros da área econômica. E toda vez que estivesse em discussão uma empresa de determinado setor, o ministro setorial entrava na discussão.

E. Então essa foi uma ideia sua?

FP. Foi. Minha e de alguns colegas. Porque isso permitia que essas decisões tivessem um efeito mandatário sobre as estruturas de governo. A proposta foi aceita, e a única modificação feita foi que o presidente do Conselho seria o ministro chefe da Casa Civil, e não o do Planejamento.

E. Vocês sempre tiveram a expectativa de que as privatizações iam continuar a acontecer e a ser formatadas pelo Banco. Nunca se cogitou fazer fora do Banco?

FP. É. Interessante essa pergunta, interessantíssima. Eu vou deixá-la no ar um minutinho só e volto a ela mais adiante, porque tem uma boa história aí. Então, veja bem, naquele momento em que propusemos a mudança – a criação de um órgão deliberativo do programa –, nós resolvemos um grande problema: a

[4] Referência à Medida Provisória nº 1.481-52, de 8 de agosto de 1997; no mês seguinte foi promulgada a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, criando o Conselho Nacional de Desestatização (CND). Esta lei revogava a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que havia criado o Plano Nacional de Desestatização (PND), no governo de Fernando Collor de Mello.Ver no Anexo II – Notas técnicas, 'Conselho Nacional de Desestatização'.

privatização deixou de ser envergonhada para ser um programa de governo, no coração do governo. As reuniões eram na sala de reuniões do ministro chefe da Casa Civil, ao lado da sala do presidente Fernando Henrique. E no BNDES o grupo já estava estruturado. Aquela estrutura matricial já tinha sido substituída por uma superintendência, e esta possuía uma estrutura operacional para fazer a privatização.

Eu fui o superintendente dessa área. Sob o meu comando havia departamentos, gerências, da mesma forma como estava estruturado o Banco. O BNDES passou a ter, além das suas estruturas setoriais, a estrutura da privatização. Ele ficou com uma estrutura operacional e o governo ficou com uma estrutura decisória. Essa foi a terceira fase do processo, e foi a fase mais robusta da privatização. Ela foi ampliada, outros segmentos foram incorporados, inclusive de infraestrutura. Essa estrutura era absolutamente necessária, porque, à medida que os projetos de privatização foram crescendo, foram adentrando setores inteiros, o *day after* da privatização ganhou muita importância. O programa era extremamente regulamentado e acompanhado por vários segmentos da sociedade. A equipe tinha uma relação frequente com sindicatos, com o Tribunal de Contas, os órgãos de controle externo, os órgãos de governo, a Câmara de Deputados e o Senado Federal. Como foi um programa de altíssima exposição, os técnicos que trabalhavam no programa eram pessoas que se expunham muito a debates públicos e entrevistas. Para vocês terem uma ideia, na privatização da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), fiz quatro palestras seguidas para 2.500 pessoas de cada vez. Era como falar num estádio cheio de gente, debater com empregados, explicar o programa.

Voltando à pergunta que é extremamente relevante. Quando o Serra, que foi o ministro do Planejamento, entrou para o governo – ele é paulista, e o BNDES é sediado no Rio de Janeiro – e o presidente do BNDES era o Edmar Bacha – este era professor do Departamento de Economia da PUC-Rio –, o Serra era um economista de esquerda em relação à equipe da PUC.

E. E houve alguma estrutura paralela para as privatizações?

FP. O Serra, assim que assumiu, começou a montar no Ministério do Planejamento uma estrutura paralela. Eu não sei o que seria isso na ideia original dele, se para se inter-relacionar com o BNDES ou se para ir absorvendo o trabalho do Banco, visando, no limite, a substituí-lo, ou, ainda, se estava criando uma assessoria forte ligada a ele, uma espécie de controle do programa. Em suma, ele começou a fazer movimentos que indicavam claramente que estava caminhando para organizar uma estrutura pesada das privatizações no Ministério do

Planejamento, em Brasília, que teria o controle ou eventualmente até absorveria o programa. Eu não sei onde isso iria acabar. Foi criada uma secretaria com esse fim, assumida pelo Luiz Fernando Gusmão Wellisch, secretário da Sest. Ele era uma pessoa relevante na estrutura pública naquele momento.

Duas burocracias ficaram tratando da mesma questão. A secretaria e o ministro Serra não davam sinais claros de qual eram suas diretrizes, e a equipe do BNDES, que tinha grande exposição na mídia e na opinião pública, ficou insegura. Se você está fazendo um trabalho e sua exposição pessoal é grande, você precisa ter a percepção de que tem "as costas quentes", que tem alguém superior apoiando. Quando você começa a perceber que o terreno em que está pisando é instável, você pode escorregar, pode levar um tombo. E toda a equipe do BNDES começou a se fechar. Eu tinha essa percepção clara. Não sei se os meus colegas a compartilhavam, mas para mim isso era absolutamente claro, ainda mais que eu era o superintendente e estava mais exposto a essas escaramuças. Então, ocorreu um episódio curiosíssimo.

No dia do meu aniversário, 6 de maio, meus colegas estavam fazendo uma festinha para mim na minha sala do Banco. Estávamos lá, e chegaram à festinha o ministro Serra, o Edmar Bacha, na época presidente do Banco, a Elena Landau – diretora da Área de Privatização – e mais um assessor do Serra. Chegaram, e eu disse: "Desculpem, estávamos aqui comemorando." Aí, o Serra, com aquele estilo próprio dele, gozador e sempre calmo, falou: "É, vocês aqui do BNDES são muito festeiros." Eu brinquei com ele e disse: "Olhe, não propriamente, mas a gente fica feliz quando alguém de quem as pessoas gostam faz aniversário." Fiz uma piadinha assim, e eles falaram: "Assim que você puder, suba porque a gente precisa conversar." Deixei eles irem, para não ficar feio, dei um tempo suficiente para não parecer falta de educação, nem que eu estava correndo atrás, e fui.

Subi para o gabinete do Bacha e, quando cheguei, o Serra começou a perguntar sobre a privatização. Eu pensei: vou botar todas as cartas na mesa, ser o mais claro possível e correr de uma vez todos os riscos. É ganhar ou perder o jogo numa única mão. "Não dá para ficar nessa disputa que enfraquecerá o programa e desgastará a todos nós. Para realizar esse trabalho, se não houver apoio, não funciona, porque é muita briga ideológica, e estamos com muita exposição pessoal." Falei muito, estava inspirado. Falei tudo o que eu tinha vontade de falar. Disse que, se fosse um problema de falta de confiança nas pessoas, ele trocasse as pessoas por outras da confiança dele, mas do jeito como as coisas caminhavam o maior prejudicado seria o programa. Quando eu acabei de falar, a reação do Serra foi a seguinte: "Pode

me chamar de você. Você ficou satisfeito?" Eu disse: "Ah, fiquei". Nunca mais se tocou nesse assunto. Foi uma coisa assim engraçadíssima. Ele não falou nada, ele só falou no final de todas as explicações que eu dei: "Pode me chamar de você." E a partir de então, passei a usar você para me dirigir a ele. Nunca mais ele nem o Wellisch interferiram no trabalho do BNDES. Pelo contrário, no Conselho de Ministros, ele dava apoio integral.

E. Porque, para os ministros, vocês tinham *expertise*...

FP. Eu acho que ele entendeu direito a natureza do trabalho que era feito. Aí, pronto, tudo fluiu e correu bem. O Clóvis Carvalho, que era o ministro chefe da Casa Civil, desempenhava um papel fundamental no Conselho, porque tinha uma ascendência muito grande sobre os outros ministros, principalmente sobre os ministros paulistas. O Serra respeitava muito o Clóvis, o [**Luiz Carlos**] **Bresser Pereira** tinha respeito por ele, e os outros ministros que não eram do grupo do presidente Fernando Henrique, ministros setoriais, respeitavam muito o Clóvis, como um ministro forte. Quem tinha um espaço próprio era o **Pedro Malan**, ele e o Pedro Parente, que era secretário executivo do Ministério da Fazenda. Era um grupo que funcionava harmonicamente, e isso facilitou muito as decisões do programa.

Agora, voltando a uma observação de vocês, por exemplo, do ponto de vista ideológico, dentro do BNDES, nunca ninguém discutiu se aquilo era um programa *isso ou aquilo*, que nome deveria ter, como se inseria aqui ou acolá. O que aconteceu quando o programa se robusteceu foi que a privatização passou a influenciar também os estados, mas aí havia outra visão, que era a visão do reequilíbrio do setor público. Isso foi naquela ocasião, quando o Ministério da Fazenda começou a renegociar a dívida dos estados.

A estabilidade exigia a organização das contas públicas, porque elas estavam completamente desorganizadas com o fim da inflação. Para o Tesouro, essa questão das contas públicas exigia um ordenamento, porque havia vários emissores de moedas nos estados. Um dos grandes emissores de moeda eram os bancos estaduais. Eles eram repassadores de bancos federais, eram repassadores de grandes volumes de empréstimos do Banco Nacional de Habitação (BNH) para infraestrutura, no Plano Nacional de Saneamento (Planasa), eram repassadores também do BNDES, em programas de operações conjuntas, quando o BNDES funcionava como banco de segunda linha, tal como o BNH. Esses bancos tomavam vultosos recursos e repassavam para seus clientes finais, no caso dos programas do BNH para infraestrutura, o próprio estado controlador do banco. Os estados não pa-

gavam e os bancos estaduais não honravam seus compromissos junto aos bancos federais. No fundo, eram emissores de moeda.

A mesma coisa acontecia com o setor elétrico. O governo federal era dono da geração e do transporte de energia. Quando chegava às distribuidoras estaduais, elas pegavam essa energia que o governo federal vendia e distribuíam, recebiam e não pagavam ao governo federal. Eram também emissores de moeda. Como resolver essas dívidas, esses "esqueletos no armário", como se dizia na época? Consolidar tudo isso era complicadíssimo. Foi um trabalho magnífico do Pedro Parente no Ministério da Fazenda, ao capitanear essa negociação com estados e municípios.

E o BNDES entrou também nessa história, por meio da privatização, pelo programa que foi chamado de Pepe, o Programa de Estímulo às Privatizações Estaduais. O BNDES comprava do estado o interesse de privatizar a distribuidora estadual. Pagava, e o estado dava ao Banco um mandado para privatizar a distribuidora. Ao privatizar a distribuidora, transformava-se o risco do setor público federal, originalmente contra uma empresa pública estadual ou contra o próprio estado, em risco privado, e extinguia-se aquele emissor de moeda. Paralelamente a isso, o Banco Central estava fazendo a liquidação dos bancos estaduais. Tudo isso dentro de um programa amplo de reequilíbrio das contas públicas que era absolutamente fundamental para o programa de estabilização. O BNDES entrou firme no programa estadual, no Pepe.

Quando o governo Fernando Henrique terminou, começava a privatização dos sistemas de saneamento básico dos estados, utilizando-se o mesmo mecanismo usado com sucesso na privatização das estatais do setor elétrico, ou seja, das distribuidoras estaduais. Seria feito o mesmo no setor de saneamento básico. A ideia era desatar o nó do investimento, que até hoje não está desatado. Até hoje não há saneamento porque tem um nó górdio na capacidade de financiamento público para o setor de saneamento. A privatização atingia a sua quarta fase, que infelizmente não chegou a se consolidar.

E. Foi por essa atuação que você foi para diretoria de Infraestrutura do BNDES?

FP. Acho que sim. Foi nesse momento, mais ou menos, que eu saí da Privatização e fui para a Infraestrutura. E na Infraestrutura passei a recepcionar as empresas de infraestrutura privadas, sucessoras das estatais. Começamos a montar os mecanismos de financiamento de concessionárias privadas de serviços públicos.

E. Em que ano?

FP. Foi em 1996. Fiquei nesta função até 2000. A grande questão naquele momento era que, ao contrário de uma empresa qualquer, a concessionária não é a proprietária do patrimônio da concessão. Os ativos operacionais pertencem à concessão e são reversíveis ao poder concedente no término da concessão. Era necessário montar um conceito novo para poder realizar os financiamentos. Este foi o conceito de *project finance*. A tomadora do crédito deveria ser uma empresa com um propósito específico – conhecida como SPE –, criada com a única finalidade de prestar o serviço público concedido. Essa forma visava a blindar a concessionária dos riscos comerciais de outras atividades estranhas à concessão, ter uma contabilidade exclusiva do serviço concedido e fazer a partição dos riscos assumidos por parte de cada um dos participantes do empreendimento.

A SPE Concessionária é a prestadora de um serviço público concedido pelo Estado, não possui os ativos. Os investimentos na infraestrutura necessária à prestação do serviço público são normalmente muito elevados – imagine a construção de uma hidrelétrica, de um aeroporto, de uma estrada –, e os riscos envolvidos são de natureza muito diversa. Por exemplo, o risco geológico da construção de uma barragem; o risco de performance de uma turbina geradora; o risco de crédito etc. Nem a SPE teria condições de arcar sozinha com todos esses riscos, nem os bancos aceitariam assumir todos eles. Era necessário, portanto, identificar exaustivamente cada um dos elementos que contribuiriam para o sucesso do empreendimento, identificar cada ator responsável em relação a cada um deles e atribuir-lhes os riscos inerentes à sua participação no projeto.

São os investimentos na infraestrutura física que permitem a prestação do serviço e, como conseqüência, o seu recebimento. O fluxo desses recebimentos é a garantia dos financiadores. Entretanto, durante o período de construção, ainda não há recebimentos, enquanto já começam a se materializar vários riscos, daí a necessidade de um conjunto de garantias que vão desde avais e fianças até seguros, sempre atribuindo a cada um a responsabilidade pelo risco que lhe é próprio. Essa é uma montagem sofisticada, mas eficaz na mitigação dos riscos do projeto. À medida que fomos evoluindo nessa modalidade, pudemos dar viabilidade a inúmeros investimentos em serviços públicos concedidos à iniciativa privada, desatando o nó que impedia os investimentos em infraestrutura.

É importante lembrar que o BNDES não podia financiar o setor público por conta do desequilíbrio das contas públicas e dos compromissos assumidos pelo país com o FMI. Era necessário conter o endividamento do setor público. O Ban-

co não conseguia financiar o setor público, e o setor público não conseguia mais investir. Esse foi outro mérito da privatização: destravou o financiamento, e este transferiu-se para o setor privado. E o Banco pôde passar a financiar, sem risco entre o setor público, o segmento de infraestrutura.

Relembrando, a primeira fase foi de reprivatização; a segunda, de privatização não estruturada, que eu chamei de envergonhada; a terceira, de privatização como programa de Estado, com políticas públicas muito bem definidas. A partir de então, a privatização já estava se desdobrando no estímulo a privatizações estaduais, dentro de uma moldura de reequilíbrio das contas públicas.

Uma conseqüência, um subproduto muito importante da privatização foi o saneamento do próprio BNDES, que era grande credor do inadimplente setor público. O BNDES era herdeiro, por exemplo, do financiamento de todo o setor de aços planos do país. Ele tinha grande volume de debêntures da Siderbras na sua carteira, e essas debêntures não tinham absolutamente liquidez alguma. Eram chamados "títulos podres", porque o Tesouro não honrava esses títulos. Essa situação contaminava o balanço do BNDES e trazia problemas de caixa. Além disso, esses créditos contra o setor público, para efeito da consolidação das contas públicas, entravam como dívida.

Com a possibilidade de utilizar títulos da dívida pública como moeda de privatização, abriu-se para o BNDES a oportunidade de seu balanço ser saneado. O Banco oferecia esses títulos para venda financiada, pelo valor de face, aos potenciais compradores das empresas que estavam sendo privatizadas. Desse modo, substituiu créditos inadimplentes contra o setor público e passou a ter créditos contra o setor privado adimplente. Ao sanear seu balanço, o BNDES saiu fortalecido do ponto de vista bancário. Trocou "créditos podres" por créditos de boa qualidade e, ainda por cima, houve redução da dívida pública.

E. Desculpe-me por perguntar isso, mas sem necessariamente alterar o valor dos ativos? Se eu comparar balanço contra balanço, vou conseguir enxergar esse tipo de operação?

FP. Sim, sem a alteração do valor dos ativos, já que os títulos foram vendidos por seu valor de face. Entretanto, as conseqüências patrimoniais são mais complexas – e favoráveis ao Banco – do que deixa transparecer apenas a troca de devedores. Quando um banco tem dívidas vencidas e não pagas, ele faz uma provisão para créditos de liquidação duvidosa, o que afeta seu patrimônio, seus resultados e seus limites operacionais.

E. Ou você só está dando a composição dos ativos?

FP. Você consegue enxergar. Naquela época, pelo sistema de contabilidade então em vigor, não havia o *impairment*, que é o reconhecimento da deterioração do valor do ativo, transitando a diferença entre o valor de mercado e o valor de aquisição pelo resultado, ou seja, reconhecendo o prejuízo. Esse princípio está previsto no sistema contábil atual, o **IFRS**. Se fosse hoje, na hora da venda do crédito por valor acima do contabilizado, seria gerado um lucro, transitando também pelo resultado do Banco. Seria um pouco mais trabalhoso enxergar a troca de posição.

E. É possível perceber essa mudança só analisando o balanço?

FP. Sim. Por que é possível verificar que houve mudança da titularidade da dívida. Então, o BNDES ficou com um bom balanço, saneado com relação a esses créditos.

Outro aspecto muito importante da aceitação de dívida pública como pagamento das empresas privatizadas – agora falando sob a ótica do Tesouro –, pouco compreendido na época, é a redução do endividamento da União. Ao receber títulos de dívida, o Tesouro abatia esses valores do seu endividamento, reduzindo sua dívida. Ainda mais importante: as dívidas adquiridas pelos compradores das estatais, financiadas pelo BNDES ou diretamente no mercado, com deságio, acabavam por estabelecer um valor aparente de venda das estatais mais elevado ao equalizar, em parte, o valor em dinheiro – que era o da avaliação – ao valor pago com dívida. Era vantajoso para o Tesouro, que acabava por receber mais dívida em pagamento do que receberia dinheiro – e, politicamente, para o PND, porque os valores de venda eram elevados.

E. Por favor, Fernando, isso é muito importante, mas não ficou claro. Você poderia tentar explicar melhor?

FP. Pois não. O preço de venda das empresas era fixado por avaliações feitas por consultorias internacionais em moeda corrente. Vamos supor um preço de 1 milhão de reais. Quando o potencial comprador da estatal ia ao mercado de dívidas, poderia encontrá-las, por exemplo, a 50% do valor de face. Desse modo, para comprar a empresa por 1 milhão de reais, usando como moeda a dívida pública, ele teria despendido 500 mil reais. Como havia competição nos leilões, onde com frequência se obtinham ágios, os compradores consideravam, para tomar suas decisões, o efetivo valor que ele reconhecia naquele ativo em moeda corrente, aproximando-se do valor de venda e muitas vezes o superando. A conseqüência é que o Tesouro recebia e abatia muito mais dívida do que se tivesse recebido o valor em moeda corrente.

E. E como o BNDES atuou nas privatizações estaduais?

FP. A Companhia Energética de São Paulo (Cesp) é um bom exemplo. O BNDES assumiu o compromisso público de financiar o vencedor do leilão em até 50% do preço mínimo fixado para o leilão, o que tornou o negócio mais atrativo. Para garantia do crédito, tomou 100% das ações vendidas. O comprador tomou o financiamento, juntou os outros 50% e pagou o governo de São Paulo. Este era devedor do BNDES – por conta do adiantamento feito como antecipação da privatização – e do Tesouro. Com os recursos obtidos na privatização, ele pagou ao BNDES e amortizou sua dívida junto ao Tesouro. O dinheiro que o Banco usou para financiar o comprador voltou duplicado, contribuindo para a redução da dívida pública e desatando o nó que impedia o investimento no setor elétrico.

O estado de São Paulo tinha um grande problema: era controlador de uma concessionária de serviço público importantíssimo para o desenvolvimento do estado, mas não tinha recursos para capitalizá-la. E a Cesp, por ser estatal, não tinha crédito. O resultado desse impasse foi a progressiva deterioração dos ativos da concessão e o adiamento dos investimentos na expansão dos serviços. A privatização cortou o nó cego. O novo controlador da Cesp trouxe recursos que o Estado não tinha, capacidade de endividamento, gestão, e, como num passe de mágica, os investimentos reprimidos em manutenção e expansão dos serviços viraram oportunidade, criando empregos, ativando a economia com novas contratações e aumentando o recolhimento de impostos. E mais: foi uma importante contribuição para o equilíbrio das contas públicas, necessária para a consolidação do real.

Outro problema muito importante que eu observei em todas as estatais que estavam no programa de privatização federal ou nos estaduais era a qualidade da gestão. Os administradores eram indicados pelos governos e egressos principalmente de quatro categorias: classe política, funcionários públicos, acadêmicos ou funcionários da própria estatal e, em raros casos, do setor privado. Os três primeiros raramente tinham experiência administrativa ou preparo técnico específico. Os funcionários da estatal quase sempre representavam feudos da organização, e os privados costumavam vir de fornecedores ou clientes da estatal. Em todos os casos, a permanência no cargo era de curta duração – menos de dois anos –, o que impedia que eles aprimorassem suas competências ou que privilegiassem as decisões de longo prazo, e, portanto, as decisões estratégicas, em detrimento das de curto prazo. Essa situação levava à predominância da má gestão e a vários outros problemas. Para culminar, em parte como conseqüência

da má gestão, órgãos de controle foram progressivamente estabelecendo normas e regulamentos com o intuito de controlar e fiscalizar os atos de gestão, acabando por engessar a administração pública. Esse processo destravava isso. Você colocava isso do lado do privado. A privatização tinha o condão de destravar tudo isso.

E. Para você, que estava tão próximo dos centros decisórios que faziam parte desse processo, a questão financeira era decisiva? Dessa perspectiva, a atuação do Banco é que era mais importante? Mais do que a parte regulatória?

FP. Era uma questão de prioridades. Naquele momento o saneamento do Estado, o equilíbrio das contas públicas e a retomada do investimento eram prioritários. A questão regulatória era e é muito importante, tanto que foram criadas as agências reguladoras com razoável grau de independência administrativa e financeira; foram aprovadas leis regulando as concessões de modo geral e leis específicas regulando setores a serem privatizados. Mas alguns setores foram mais bem regulados que outros. Por exemplo, nas telecom, ela foi primorosa. E houve setores, como o setor elétrico, que deixou a desejar, porque no setor elétrico a complexidade era muito maior do que nas telecom. Isso porque os estados eram os donos da distribuição, portanto, donos do mercado.

Se você fosse privatizar a geração e o transporte da energia, que pertenciam à União, tendo os estados inadimplentes como seus clientes, compradores dos seus produtos, o valor das empresas federais seria próximo de zero. Por isso, a prioridade foi incentivar os estados a privatizar a distribuição para só depois, tendo o setor privado como comprador da energia gerada e transportada pela União, privatizar os ativos federais. Esse processo consumiu muito tempo e impediu a conclusão da privatização do setor elétrico como um todo e da finalização do marco regulatório. O preço da interrupção foi muito alto. O setor ficou capenga.

E. Havia opiniões de que a privatização da geração não teria acontecido porque o custo era muito alto, e, talvez, porque o setor privado não se interessasse pelas atividades de geração. Na verdade, em sua opinião, qual era a questão?

FP. O processo foi interrompido por questões políticas e ideológicas. O governo era do Partido dos Trabalhadores (PT), que tinha forte base sindical e de esquerda. Eles tinham sido ferozes opositores das privatizações. O novo governo representava sólida aliança de interesses contrários à privatização: a esquerda, por razões ideológicas, acredita que o Estado representa os interesses da sociedade, portanto, que defende melhor o interesse dos cidadãos, privilegiando o interesse geral em detrimento do único objetivo do setor privado, o lucro; os sindicatos, mais pragmáticos, perdiam poder; os funcionários tinham medo da

demissão, porque sabiam que as estatais estavam inchadas, eram ineficientes e improdutivas; e os fornecedores e clientes ganhavam com a letargia da estatal.

O PT que chegou ao governo tinha como principais bases de sustentação a Igreja, com as comunidades de base; a esquerda, com as ONGs e os intelectuais; e os sindicatos. Era um partido com uma militância muito forte. No poder, a base sindical se fortaleceu. Nesse cenário, não havia a mais pálida possibilidade de a privatização prosseguir, e todo o aparato institucional que a suportava foi abandonado ou enfraquecido, como, por exemplo, as agências reguladoras.

A base de apoio ideológica do governo do PT era contra a privatização por acreditar que o Estado faria melhor que o setor privado. A base fisiológica era contra pela oportunidade de obter dividendos políticos com a gestão das estatais. A privatização era o símbolo do que eles chamavam de neoliberalismo. Com o passar do tempo, e agora com a responsabilidade de dar respostas às demandas da sociedade, o governo percebeu que, mantendo os serviços públicos sob sua responsabilidade, não conseguiria resultados. A gestão é ruim, os investimentos não são feitos, as obras não andam, os escândalos nas licitações e nos contratos de obras públicas são frequentes – e o ônus por tudo isso é do governo.

A visão agora é mais pragmática. De que adianta ser controlador de uma estatal que só produz notícia ruim, que presta serviços cada vez piores, que não consegue realizar obras, sempre embargadas pelo TCU, sempre objeto de ações do Ministério Público e, em muitos casos, de inquéritos da Polícia Federal, com prisão de gestores, fornecedores e prestadores de serviço? Os aeroportos são um bom exemplo: o governo relutou muito em privatizá-los concedendo sua exploração a empresas nacionais e estrangeiras. Enquanto estiveram na mão do Estado, chegaram próximo do caos; nas mãos da iniciativa privada, retomaram os investimentos e estão prestando serviços cada vez melhores.

Não importa se o governo é de esquerda, de centro ou de direita. Não é uma questão ideológica, é uma questão prática. O que é relevante discutir agora não é mais se a privatização deve ou não ser feita – acho que esse ponto já foi superado –, mas como fazer a privatização. Discutir francamente e com consistente respaldo técnico os modelos mais adequados para cada setor. Nos setores prestadores de serviços públicos, dos quais a eficiência de todo o país depende, uma privatização malfeita vai custar caro a médio e longo prazos.

Todo o aparato institucional que suportou a privatização nos governos anteriores está em vigor e é suficiente para que se faça privatização de boa qualidade. Nada foi revogado, foi simplesmente abandonado.

E. E quanto à questão privatização da geração de energia?

FP. Ah! Sim. Por que a geração foi interrompida? Houve um problema que em muitos aspectos foi responsabilidade pessoal da presidente Dilma. Ela achava que entendia do setor e, quando assumiu o Ministério das Minas e Energia, no governo Lula, se colocou radicalmente contra o modelo que vinha sendo proposto. Esse modelo, em linhas gerais, propunha a privatização da geração depois de privatizada a distribuição, para, como eu já disse, valorizar os ativos federais; em seguida, privatizar a transmissão, que é o transporte da energia até a distribuição; e então introduzir mecanismos progressivos visando a aumentar a competição, possibilitando que o consumidor compre energia diretamente do gerador. Acima de certa faixa de consumo, podia-se negociar diretamente com o gerador. Isso ainda existe, mas a ideia era de que se ampliando e que houvesse leilão de energia para as distribuidoras, em que, independentemente de quem enviava a energia, se pagava um pedágio, como se paga na estrada, pelo transporte daquela energia, pela transmissão. Esse é um modelo extremamente competitivo.

A regulação estava sendo desenvolvida, estavam em debate vários instrumentos de gestão do setor. Como isso foi interrompido, e além de interrompido embaralhado, ficou uma confusão geral. O Brasil tem hoje um nó no setor. Qualquer governo, seja do PT reeleito, seja num governo qualquer de oposição, essa questão vai ter de ser resolvida porque vai faltar energia, não se consegue investir. O pouco que está sendo investido tem um custo de subsídios altíssimos do Tesouro, com viabilidade econômica totalmente artificial. Isso não funciona. Simplesmente não dá certo. E o setor privado não entra porque identifica o risco público, que ninguém quer correr. A dependência do Tesouro e a percepção de que as contas públicas não fecham não são palatáveis para o investidor. Além disso, a falta de clareza e a instabilidade das regras geram mais incerteza. Os investimentos simplesmente não são feitos. O pouco que se consegue investir é com forte presença estatal e enormes subsídios diretos do Tesouro e de crédito dos bancos públicos. O custo que seria dos consumidores é distribuído para toda a sociedade.

E. Você ficou no BNDES até o final do governo de Fernando Henrique?

FP. Não. Eu saí um pouco antes. Fui chamado para ser presidente da Infraero logo depois da criação do Ministério da Defesa, quando se decidiu separar a Força Aérea da aviação civil. Essa decisão implicava a substituição do DAC[5] por uma agência reguladora civil; a retirada da Infraero da subordinação militar

[5] Departamento de Aviação Civil.

e a revisão da regulação do setor. Eu fui o primeiro presidente civil da Infraero, encarregado de fazer a transição.

E. E quando saiu, você ainda era o diretor de Infraestrutura do BNDES.

FP. Sim.

E. Você saiu exatamente nesse processo em que se estava privatizando, ou pelo menos pensando no avanço da privatização em âmbito estadual?

FP. Naquela ocasião, a privatização havia entrado também nos estados. O Luiz Carlos Mendonça de Barros, quando presidente do Banco – depois ele assumiu o Ministério das Comunicações, com a morte do Sergio Motta –, havia tido uma ideia brilhante: criar estímulos eficazes para alavancar a vontade de os estados privatizarem. Começamos a realizar algumas operações ainda sem uma estruturação bem definida, bem ao estilo do Luiz Carlos, muito focado nos resultados, típico de um profissional formado no mercado. Falei com ele sobre a conveniência de termos um programa estruturado, e ele me deu carta branca para montá-lo. Esse programa foi o Pepe, o Programa de Estímulo às Privatizações Estaduais. Foi muito bem-sucedido, com bons resultados para o Banco e para o ajuste do setor público.

E. Eu quero retomar a sua passagem pelo Banco no período de 1978 a 1981. Você estava na superintendência no Recife?

FP. É. Isso.

E. Mas, esses anos foram conturbados na vida econômica nacional. Você tem alguma observação sobre esses tempos? A crise da dívida externa chegou a afetar as atividades do Banco de alguma forma?

FP. No que diz respeito à atuação da regional, não. As principais questões que enfrentei eram de outra natureza, muito mais de ordem organizacional. Nesse período, tínhamos uma espécie de crise existencial. A unidade era uma representante regional do BNDES, atuando em toda a região Nordeste, relacionando-se com as instituições regionais, como a Sudene, o Banco do Nordeste, os governos estaduais e demais bancos federais com forte atuação ali, como a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil. Por outro lado, o BNDES atuava por setores, estava estruturado para atuar assim, com departamentos que cuidavam de cada um dos segmentos da economia. Tinha cultura setorial. Quando cheguei, havia uma crise. A sede se relacionava com a região por meio dos departamentos. Um departamento não sabia o que outro estava fazendo, e muitas vezes as equipes técnicas se cruzavam nos aeroportos. Era uma ação desagregada.

Pelo lado dos estados, havia forte demanda por maior presença do BNDES no desenvolvimento regional. Nossa unidade ficava no meio desse fogo cruzado. Para organizar o trabalho, fizemos alguns programas que foram chamados de "Programa Estados". Tratava-se de um planejamento no qual se trabalhava em várias frentes nos estados, basicamente ajudando-os a montar seus programas de governo. O BNDES, a sede, tinha estudos setoriais de muita qualidade, conhecia profundamente cada um dos segmentos em que atuava, e a equipe da regional tinha as conexões com os órgãos regionais e estaduais, além de conhecer suas demandas. Percebi que seríamos bem-sucedidos se conseguíssemos consolidar as ações do Banco, relacioná-las e em alguns casos direcioná-las para as demandas regionais. Em outras palavras, dar roupagem regional à visão e à ação setorial. Era uma fase de transição de governo.

Eu cheguei no período eleitoral, quando novos governos seriam eleitos. Nossa estratégia foi fazer o seguinte: contatar as equipes dos novos governos e oferecer a eles planejamento, para que se estruturassem de forma a absorver os recursos do BNDES. Para isso, usávamos a capacidade técnica do Banco a fim de montar os programas estaduais de desenvolvimento. Além disso, tínhamos os programas setoriais, como por exemplo na Bahia, onde estava sendo desenvolvido o polo petroquímico. Trabalhávamos com eles fazendo o acompanhamento dos projetos. Éramos um posto avançado da área do Banco, acompanhávamos os projetos para o BNDES – a sede –, integrávamos as equipes de análise de projetos na região. Eu era o representante do BNDES no conselho da Sudene e no conselho do Banco do Nordeste. Montei o que chamamos de Grupo de Operações Conjuntas, no qual tínhamos um fórum que se reunia mensalmente, entre Sudene, BNDES, Banco do Nordeste e Banco do Brasil. Nesse espaço, o setor público financeiro examinava os projetos comuns, analisando como podia apoiar melhor, como saneava este ou aquele projeto, como atuava ou não. Fomos desenvolvendo esse tipo de trabalho. No nível em que eu operava lá, não havia qualquer interferência com as questões macroeconômicas. Mas à sua pergunta eu não respondo porque não estou qualificado para responder. A minha atuação foi predominantemente operacional.

E. É que uma das dúvidas que existe é como foi que o BNDES ficou na questão da dívida externa e da renegociação da dívida externa? O Banco participou em algum momento nessa negociação? Isso não está escrito. Ou ainda: o Banco foi chamado a financiar empresas exportadoras, dada a conjuntura macro das necessidades econômicas?

FP. Posso em parte responder a essa questão, embora não tenha tido uma ligação direta com o assunto. Essa foi uma questão do Ministério da Fazenda e do Banco Central. Talvez por isso ela não apareça quando vocês conversam com pessoas do BNDES. O que o Banco sentiu foi o reflexo da questão macroeconômica, do ajuste do setor público, o que implicou ficar impedido de financiar o setor público. Nós ficamos anos sem financiar o setor público. Uma discussão que com freqüência aparecia, principalmente na Finame, era a criação de um Eximbank, a ampliação da ação da Finame para exportação e importação. Mais tarde isso veio a ocorrer.

A meu ver, o problema foi o tempo que o Estado, sem qualquer capacidade de investimento, de endividamento e com reduzida capacidade de gestão, ficou em cima do setor, impedindo que as carências fossem transformadas em oportunidades de investimento.

E. E as demissões no governo Collor também não chegaram afetar a capacidade operacional do Banco? Você voltou para lá em 1990.

FP. Em 1991.

E. Em 1991, nesse momento você não percebeu nenhum tipo de dificuldade de operação por falta de técnicos?

FP. Não! O BNDES foi afetado, vamos dizer assim, "psicoinstitucionalmente". Foi um choque para os empregados. Até então, o Banco nunca tinha demitido ninguém. Mas os que foram demitidos não fizeram falta alguma. Muito pelo contrário. Eu, que vivi no setor público, acho que um dos seus grandes problemas é não demitir. O setor público, para ganhar um mínimo de eficiência, tinha de ter um descarte, um sistema de avaliação e um descarte dos menos bem avaliados. Muda tudo pelo simples fato de saber que, se eu for mal avaliado durante um, dois, três anos, pelo tempo que você quiser, mas se eu for mal avaliado, se estiver entre os 5% piores na avaliação, por exemplo, serei demitido. Isso faz com que todo mundo trabalhe muito mais. Você não pode só ter estímulo positivo. Isso, quem é gestor sabe, não é?

Trabalho há anos no setor privado, onde uma das grandes preocupações das áreas de recursos humanos é identificar e valorizar quem é bom para desenvolver e reter os melhores. Os ruins são demitidos. Se você deixa um sujeito que não faz nada, que é um maluco, que é um predador no meio dos outros, recebendo o mesmo que os demais, o que você está dizendo para ele e para a organização é o seguinte: não tem importância se você trabalha ou não, se você se dedica mais ou menos, eu não distingo um do outro, todos ganham a mesma coisa indepen-

dentemente do que fazem. Você ganhará o mesmo que o sujeito que não trabalha. E todos terão o emprego garantido. Só que, para aquele que não trabalha receber o mesmo salário que você que trabalha você está trabalhando por ele, porque o custo agregado é um custo de quem trabalha e de quem não trabalha. Se eu tenho um custo maior, só posso pagar menos para as pessoas.

Isso eu fiz na Infraero. Assim que cheguei, demiti duas mil pessoas. A empresa tinha dez mil e ficou com oito mil. Foi um sistema de demissão não sanguinário, mas foi com estímulo. Tirei duas mil pessoas da empresa e reduzi 60% dos cargos executivos. Como era uma empresa pública, tinha também ineficiência, havia teto de salário, mas nas movimentações internas não havia teto. Então, uma forma de você promover as pessoas era criar cargos, e como ninguém era demitido... A empresa estatal funciona como uma sociedade de pleno emprego. Se eu quero atrair alguém para a minha área, só consigo tirá-lo da outra se lhe oferecer uma promoção, então, eu crio um cargo para poder dar a promoção. E isso vai crescendo.

Na Infraero fiz o seguinte: cortei cargos e comecei a introduzir um negócio que assustou todo mundo. Mas só o susto já era bom. Eu tenho até dúvida sobre se iria funcionar, mas, resumindo, era isso: "Vamos fazer escolha forçada." Sim, porque os chefes também não querem assumir a responsabilidade de avaliar. Então, eu dizia o seguinte: "Eu tenho de listar do melhor ao pior." E o chefe dizia: "Ah! Mas qual é o critério?" Eu respondia: "Não importa, você é o chefe e você sabe. O empregado que aparecer no último lugar mais de uma vez vai ser demitido." Então, assim, você muda o pacto entre os empregados.

E. E nesse período do BNDES em que foi criado, digamos assim, um tipo de estrutura matricial para a privatização, não houve geração de novos cargos comissionados?

FP. Não.

E. Como é que foi isso?

FP. Era matricial mesmo. O sujeito era um técnico, e você o pinçava na estrutura. O Banco ia fazer a privatização das subsidiárias da Petroquisa, esta empresa tinha um terço de todas as empresas petroquímicas de ponta no Brasil. Então, era um terço estatal, via Petroquisa, um terço privado nacional, um terço empresa estrangeira. O que foi feito? Precisávamos de pessoas que entendessem do setor. Buscávamos essa pessoa na Área de Indústria Química do BNDES. Era preciso uma pessoa para comandar a privatização, e escolhíamos o sujeito que tinha capacidade executiva para coordenar aquilo. Era um trabalho muito estimulante e en-

riquecedor do ponto de vista pessoal, porque todo o trabalho mesmo era feito por consultores externos. Licitávamos o que havia de melhor em termos de capacidade técnica e de conhecimento daquele setor. Trazíamos um técnico que entendia de petroquímica no mundo, que era um especialista em projeção de preços, de preço de petróleo e seus derivados no mundo. Contratávamos essas pessoas e as grandes empresas de auditoria. Foram concorrências internacionais, e escolhíamos o que havia de melhor. Você trabalhava gerenciando essas pessoas, que eram a nata mundial. Então, o enriquecimento pessoal foi fantástico. Todos gostavam.

O BNDES é uma empresa ineficiente do ponto de vista de medição privada. Eu chamo de ineficiente porque, embora seja eficaz, trabalha com abundância de meios, tem gente demais para fazer o que 10% fariam num banco privado, numa estrutura privada, mas é eficaz, consegue fazer bem feito. Era uma espécie de sedução para as pessoas: "Eu venho trabalhar aqui porque é desafiador, é gostoso." Aí, as pessoas da tribo dos que gostam iam trabalhar, as que não gostam ficavam escondidas.

E. Do ponto de vista do seu crescimento pessoal, esse período foi muito enriquecedor? Permitiu que você juntasse a experiência anterior, setorial, que você tinha do Banco com essa outra, que eu vou chamar de engenharia financeira, que é mais de mercado?

FP. Ah, foi. Nesses dez anos em que fiquei fora do Banco eu tinha adquirido uma boa experiência gerencial, num nível muito elevado. Tinha sido presidente de banco e de sociedade de crédito imobiliário, de distribuidora, diretor de banco, tinha dirigido o BNDES regionalmente, tinha status de diretor, de certo modo, até mais que os diretores da sede, eu era o BNDES lá. E eu era o BNDES sozinho, não tinha par. Então, quando eu voltei para o Banco, voltei com uma experiência muito boa de administração de sistemas complexos, e isso me ajudou muito a gerenciar o processo de privatização, que era extremamente sofisticado. E me deu também desenvoltura na terceira fase do programa de privatização, de conversar e interagir com ministros, porque quem representava o BNDES no Conselho de Ministros, quem levava o assunto adiante e quem entendia mais que os ministros sobre o assunto éramos nós próprios. A Elena Landau, eu, às vezes a Mariane Sussekind ia conosco, mas sentávamos com os ministros, muitas vezes sabendo mais que eles. E com muito respaldo, porque o Clóvis Carvalho nos conhecia, gostava do nosso trabalho e nos apoiava muito. Era ele quem conduzia as reuniões com rigor e eficiência, mantendo as discussões sempre dentro dos temas em pauta e sem permitir divagações.

Uma experiência dessas é rara, extremamente enriquecedora, lhe dá traquejo, permite-lhe ver o poder funcionando ali na sua frente e de certo modo permite que você participe dele, embora como coadjuvante. O presidente da República liga para perguntar alguma coisa. Você está em casa, e dizem: "O presidente quer falar com você." É uma coisa legal até pelos aspectos psicológicos. É envaidecedor, você ainda relativamente jovem participar de decisões desse tipo... Esqueci de mencionar que, simultaneamente ao trabalho na diretoria de Infraestrutura também assumi a diretoria de Administração, por indicação do André Lara Resende, quando ele presidiu o Banco.

E. Ah, você juntou as duas coisas?

FP. Eu acumulei as duas diretorias. Tinha me esquecido de mencionar isso. Negociei dois acordos trabalhistas na minha época de diretor do BNDES, era responsável por toda a Área de Informática, de recursos não financeiros. Era uma espécie de dono de casa, além de ser o diretor da principal área operacional do banco, que era a de Infraestrutura.

E. Como diretor administrativo do BNDES você deve ter entendido bem: o corpo técnico do BNDES, quando interessa, é bancário, não é? E quando não interessa, muda de lugar. Foi na sua época que houve alguns desses acordos, ou não, em que o corpo técnico reivindicou ser bancário?

FP. Não. Nunca houve isso no BNDES. Isso aconteceu muito no Banco Central. Essa discussão era no Banco Central, não no BNDES. O BNDES sempre foi bancário, o sindicato sempre foi ligado à Central Única dos Trabalhadores (CUT). O que havia no BNDES por parte do corpo técnico era uma atitude de dubiedade. Quando chegava a hora de discutir salário, todo mundo se fazia de morto, para deixar o sindicato arrochar a administração. Era um jogo dúbio. Na hora do vamos ver, então o pessoal se escondia atrás do sindicato, mas, afora desse momento, o pessoal era totalmente solidário com a administração. E sempre foi bancário, essa questão nunca afetou o BNDES.

E. Já estamos satisfeitos, Fernando. Até porque você ensinou coisas que ficavam no meio do caminho, inclusive, de *project finance*, pois não somos da área de operação financeira, muito pelo contrário, trabalhamos mais com história econômica, mais com a parte de desenvolvimento, então isso ficava pouco entendido. "Tem de repartir risco" – não entendíamos o que era isso. Sua entrevista foi muito boa.

FP. Eu gostaria de fazer um comentário final. A nossa conversa foi toda baseada na minha atuação e na minha experiência. Falei muito do que fiz, princi-

palmente na privatização. Falei muito de mim, e isso pode dar a impressão de que não havia outras pessoas determinantes em tudo o que narrei. Pode dar a impressão de que a minha importância pessoal era maior que a de vários outros. Além de uma equipe de primeira, com pessoas como o Sérgio Zendron e o Licinio Velasco, o Eduardo Modiano, a Elena Landau, o Ricardo Figueiró da Silveira e muitos outros conceberam as bases do programa de privatizações e foram os responsáveis pela sua implantação e consolidação. Aprendi muito com eles e fiz alguns amigos para o resto da vida.

E. Obrigada, Fernando Perrone. Gratos pela entrevista.

José Pio Borges de Castro Filho

José Pio Borges de Castro Filho (1948). Engenheiro graduado pela PUC-Rio, com mestrado em engenharia industrial (especialização em finanças) na mesma instituição. Ingressando no BNDES em 1971, licenciou-se entre 1974-1975, passando a ser auditor interno e analista financeiro da IBM do Brasil. De volta ao Banco, foi gerente do Departamento de Indústrias Químicas (1976-1977) e superintendente da BNDESPar (1977-1979). Licenciado, cursou a New School for Social Research (Nova York, EUA), obtendo o título de mestre e doutor. De volta ao BNDES, chefiou o Departamento de Indústrias Químicas (1982-1985). Novamente sob licença, passou a presidir a Pronor Petroquímica S.A., e depois a dirigir o BBM-Banco da Bahia Investimentos S.A. Em 1990 assumiu a vice-presidência do BNDES, na gestão de Eduardo Modiano. De volta ao setor privado (1992-1995), foi presidente da Cia. de Seguros da Bahia, diretor da Petroquímica da Bahia S.A., membro dos conselhos de administração da Nitrocarbono S.A., da Policarbonatos do Brasil S.A., da Engepack Embalagens S.A., e presidente da Yokogawa Latinamérica S.A. Em novembro de 1995 voltou ao BNDES como vice-presidente, na gestão de Luiz Carlos Mendonça de Barros. Em 1998 assumiu a presidência do BNDES sucedendo André Lara Resende. Foi diretor do Banco Liberal S.A. (1999-2002), do Bank of América (1999-2001), e integrou o conselho de administração da Companhia Vale do Rio Doce (Valepar S.A.), o conselho consultivo do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri), da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), do Instituto Light para o Desenvolvimento Urbano e Social, do Banco Calyon (Crédit Agricole-Crédit Lyonnais) e do Banco Privado Português. Foi diretor da Violy, Byorum & Co.,

tornou-se sócio-gerente da RJX Investimento Ltda., vice-presidente executivo do Cebri e membro do conselho de administração da RB Capital.

Entrevista realizada em 31 de março de 2014, no Rio de Janeiro.

Entrevistador. Por favor, Pio Borges, você poderia contar um pouco a sua passagem pelo BNDES?

Pio Borges. Sou formado em engenharia. Em seguida eu fiz mestrado em engenharia industrial na área de finanças, também na PUC, e alguns anos depois fiz mestrado em economia na New School, em Nova York, nos Estados Unidos, já como funcionário do BNDES. Na época em que eu entrei, em 1971, O BNDES ainda estava no apogeu, já não estava lá o Celso Furtado, mas estavam o Ignácio Rangel, o **Roberto Saturnino** [**Braga**], que foi o meu primeiro chefe, o Juvenal Osorio,[1] Euricles Pereira e **José Clemente** [**de Oliveira**]. Havia uma série de economistas e engenheiros menos conhecidos, mas que deixaram uma herança extraordinária para o Banco.

Eu me lembro de um economista do banco chamado Dager Amaral que era chefe do nosso departamento. Uma vez, nós viajamos com um grupo de trabalho, a pedido de um diretor, para que analisássemos uma empresa que estava em dificuldades. Era uma situação muito difícil, e seria preciso fazer um bom relatório se fossemos negar o pedido de saneamento financeiro. A empresa era perto de Campinas, e os diretores e gerentes nos levaram já à noite para um restaurante. Eles começaram a oferecer uísque de vinte anos, conhaque etc. Pediram de tudo, um exagero, criando uma situação constrangedora. Curioso é que eu e outro membro desse grupo acabamos na direção do BNDES. Eu fui vice-presidente e presidente do BNDES, e o **Armando Mariante** foi vice-presidente. Ele estava nesse grupo também.

Voltando à história, nós estávamos constrangidos, e o Dager calado, num bom humor, parecia que não estava percebendo o que ocorria. Eu não entendia o bom humor dele, e os empresários oferecendo tudo o que podiam. Quando terminou o jantar, o garçom veio com a conta. O Dager pegou a conta e disse: "Nós é que vamos pagar." Eu nunca assinei um cheque com tanto orgulho. Nós pagamos a conta para os representantes da empresa. Eu achei isso extraordinário. Isso era o que havia de melhor no BNDES. Eles querendo nos impressionar, e o Dager re-

[1] Referência a Juvenal Osório Gomes, importante economista e funcionário do BNDES, da Cacex etc., que inclusive dá nome a um dos prédios do Banco.

solveu tudo, sabiamente. O Dager é nordestino, de origem humilde. Ele pegou a conta, disse quanto era para cada um de nós e deixou o pessoal da empresa completamente sem jeito. Essa é uma das boas lembranças que eu tenho do Banco.

E. Você cursou engenharia aqui no Rio mesmo?

PB. Fiz engenharia na PUC.

E. Você entrou no Banco em 1971?

PB. Eu entrei em 1971, na presidência do Marcos Vianna. Fui trabalhar no Departamento de Estudos Econômicos, com o Roberto Saturnino. Foi na época em que o Banco contratou a Booz Allen para fazer uma reestruturação, e o Saturnino me pediu para acompanhar esse trabalho. Eles fizeram uma reestruturação bem feita, que foi muito importante. Posteriormente, já na época do **Francisco Gros**, foi contratada uma consultoria que eu acho que fez uma série de trapalhadas, mas a Booz Allen fez um bom trabalho. O Saturnino era amigo do Marcos, gostava muito dele. Nesse período, no Departamento de Estudos Econômicos, um dos trabalhos dos quais participei foi a criação do Finame de Longo Prazo, para máquinas e equipamentos. Até então, as linhas do Finame eram linhas mais curtas. Fizemos um estudo de importação de equipamentos com algumas condições de financiamento específicas para os equipamentos importados. Criou-se então uma linha para dar condições equivalentes às linhas dos *supplier's credit*,[2] para que o equipamento nacional pudesse ser competitivo como o importado.

Posteriormente, eu saí do departamento e fui trabalhar com o Euricles Pereira, que era um técnico excelente do Banco e muito carismático. Ele foi o meu grande mentor no BNDES. Nessa época, ele era o chefe da Área de Bens de Insumos Básicos e Bens de Capital. Essa área analisava todos os grandes projetos como o da [**Aços**] **Villares**, a **Bardella Indústrias Mecânicas**, enfim, esses grandes projetos de bens de capital daquela época. Grande parte dessas análises foi desenvolvida na área comandada pelo Euricles. Foi a época também dos grandes projetos siderúrgicos da área do Sebastião Soares.

E. Você saiu do Departamento de Estudos Econômicos um pouco antes?

---

[2] No caso do BNDES atual, é uma modalidade de crédito na qual o exportador concede ao importador financiamento por meio de carta de crédito, letras de câmbio ou notas promissórias. Esses títulos deverão ser cedidos ou endossados pelo exportador ao Banco, que realiza o refinanciamento mediante o desconto dos instrumentos de pagamento e desembolsa os recursos para o exportador, à vista, em reais, no Brasil. O importador deverá pagar ao BNDES em prazo definido, e o banco mandatário realizará as transferências de recursos e documentos relativos à operação.

PB. Eu saí antes e fiquei nessa Área de Bens de Capital e de Insumos Básicos. Depois, no contexto do II PND, vieram os grandes projetos, como o Programa Nacional de Papel e Celulose, Programa Nacional de Fertilizantes, enfim, todos esses grandes projetos. E eu acompanhei o desenvolvimento deles. Fui gerente das áreas de papel e celulose, cimento e fertilizante petroquímica por muito tempo. No caso do setor de papel e celulose, o projeto previa que o Brasil iria exportar 1 milhão de toneladas de celulose. Hoje, passados alguns anos, o Brasil já está exportando cerca 14 milhões de toneladas.

E. Este é um setor que exige escala, e há uma crítica recorrente de que o BNDES foi extremamente condescendente com essas empresas. É verdade que ou se produzia naquela escala ou não valia a pena produzir?

PB. As escalas eram fundamentais. Os projetos tinham de ter uma determinada escala. Houve erros, é verdade, mas não no caso de papel e celulose, que foi um grande sucesso. Creio que houve certo exagero em relação a esse mito da escala mínima econômica. Um exemplo que eu posso citar é o setor de cobre. O [**Baby**] **Pignatari** queria fazer um projeto de 50 mil toneladas por ano na Bahia e procurou o Banco. O BNDES entendeu que o projeto devia ter uma escala mínima de 150 mil toneladas por ano, o empresário acabou perdendo a Companhia Brasileira de Cobre (CBC), e a empresa acabou estatizada. Virou a Caraíba Metais,[3] onde o BNDES teve grandes prejuízos. A necessidade de escala levou a Villares a construir a Vibasa,[4] o que também foi um exagero. No setor de papel e celulose, as empresas sobreviveram e cresceram: **Suzano**, Klabin, Aracruz e, posteriormente, a Votorantim, que entrou no setor bem mais tarde. Mas a necessidade de escala foi também um dos motivos para a criação das subsidiárias **Fibase, Ibrasa e Embramec**,[5] necessárias para prover recursos sob a forma de *equity*.[6]

---

[3] No Brasil, apenas a Caraíba Metais S.A., com certificação de qualidade pela ISO 9000-2000, produz cobre eletrolítico com 99,9% de pureza. É empresa registrada na Bolsa de Metais de Londres, o que significa que o cobre Caraíba é negociado em qualquer parte do mundo sempre com a cotação da Bolsa. As atividades da empresa compreendem principalmente a produção de cobre eletrolítico, na forma de cátodos, vergalhões e fios de cobre trefilados. Há ainda, como subprodutos, ácido sulfúrico, óleum e lama anódica, que contém ouro e prata.

[4] Indústria que se destinaria a fornecer equipamentos pesados para as centrais nucleares depois criadas no âmbito do Acordo Brasil-Alemanha. Os planos mudaram porque também não estavam suficientemente alicerçados, e fracassou o investimento.

[5] Ver 'BNDES Participações Sociais (BNDESPar)' no Anexo II – Notas técnicas.

[6] No mercado financeiro, *Private equity* é um tipo de atividade realizada por instituições que investem em empresas que ainda não abriram capital na Bolsa de Valores, mas que possuem excelentes possibilidades. A instituição financeira, percebendo o potencial de uma empresa emergente de

E. Portanto, o setor de papel e celulose seria o caso de um setor que foi bem dimensionado?

PB. Eu diria que deu certo. Agora, deu certo também porque os programas do II PND, como os programas de papel e celulose, fertilizantes etc. se beneficiaram da limitação de correção monetária. Em 1976, que foi o grande ano de financiamento desses setores, criou-se a limitação da correção monetária a 20% ao ano.[7] A inflação era de 25 a 30% ao ano. E a correção monetária ficou limitada em 20%, logo, existia um subsídio. O que aconteceu e não era esperado foi a subida da inflação, que atingiu patamares bem mais elevados, 100, 200%. Então, ao longo do período do financiamento, o subsídio foi muito superior ao que se projetava, e essas empresas foram beneficiadas pelo custo dos empréstimos, que saíram muito baratos. Por outro lado, não se pode negar que foram criados setores importantes.

Eu acho que o setor de papel e celulose foi um caso de sucesso. Há casos nem tão bem-sucedidos. O setor de siderurgia, por exemplo, com exceção do grupo Gerdau, acabou totalmente estatal. E o grupo Gerdau foi um que levou muito tempo para ter apoio financeiro do BNDES, porque as regras que se impunham naquela ocasião, eu não lembro exatamente quais, já tem tantos anos, não se encaixavam nos projetos dele. O Gerdau queria produzir aço a partir de sucata utilizando forno elétrico, e não alto-forno. Então acabou construindo a maioria das empresas dele com financiamento externo, sem apoio do BNDES. E acabou sendo o único empresário siderúrgico privado importante, fora as estatais. As demais, entre elas as três grandes empresas estatais, CSN, Usiminas e Cosipa, acabaram com prejuízos enormes e entraram no programa de privatização (PND).[8]

---

porte, realiza um *Private equity*, ou seja, um acordo contratual privado entre investidores e gestores, não oferecendo abertamente ao mercado, mas por meio de colocação privada.

[7] Incide correção monetária sobre a totalidade das obrigações de responsabilidade das entidades a que se aplica a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, submetidas a regime de intervenção, liquidação extrajudicial ou falência. O disposto nesse artigo abrange também as operações realizadas posteriormente à decretação da intervenção, liquidação extrajudicial ou falência, referentes a qualquer tipo de obrigação passiva, contratual ou não, inclusive às penas pecuniárias por infração a dispositivos legais.

[8] O processo de privatização do setor siderúrgico ocorreu em duas etapas. Em 1988, teve início o plano de saneamento do Sistema Siderbras, que durou até o final de 1989, com o BNDES como agente da privatização de siderúrgicas de menor porte, como a Cosim, a Cimetal, a Usiba, que em geral produziam aços longos e foram absorvidas pelos grupos Gerdau e Villares. Posteriormente, entre 1991 e 1993, com o Programa Nacional de Desestatização (PND), todas as indústrias siderúrgicas restantes foram privatizadas, entre elas CSN, Usiminas, Cosinor, Aços Finos Piratini, CST, Acesita, Cosipa e Açominas.

E. Em relação às perdas que esses setores enfrentaram, o senhor atribui as dificuldades à concepção dos projetos, porque eles eram superdimensionados? Dá para atribuir isso mais à crise dos anos 1980, quando ela aparece, ou a ambos os fatores?

PB. Eu atribuiria a ambos. Evidentemente que quando foram feitos os projetos eles eram gigantescos. Havia certo ufanismo em torno da escala. Naquela época, acho que o grande erro do programa de substituição de importações como um todo, tanto na área de insumos básicos quanto na área de bens de capital, foi não prever uma *phase out*. A proteção alfandegária necessária a princípio foi crescendo com o tempo, em vez de ir se reduzindo. Num primeiro momento, era viável que houvesse uma tarifa de importação de petroquímica, ou de aço, ou de papel e celulose, não importa o segmento, de 30, 40, 50%, mas deveria ter sido prevista uma redução ao longo do tempo.

A oposição à privatização se deu também por causa do protecionismo. Primeiro, foi com a abertura, mesmo antes da privatização. Quando aconteceu o processo de abertura, foi um pavor, a proteção foi reduzida drasticamente. Acho que as proteções à indústria criadas pelo programa de substituição de importações duraram demais. Uma das causas do atraso do aumento de produtividade, e que acabou ocorrendo com a abertura, resultado de redução de tarifas etc., foi o fato de a proteção ter durado muito. Eu me lembro da época do Salek[9] na **Cacex**. Os responsáveis pelos projetos tinham de negociar com ele a porcentagem de equipamento importado. Acontece que o equipamento importado era muito mais barato, mas valia a Lei do Similar Nacional. Esses projetos acabavam custando três vezes mais que projetos construídos no exterior.

E. E aí, quando vem a inflação desenfreada, não tem outro jeito, não é?

PB. Se você gastava três vezes mais para fazer o mesmo projeto, evidentemente o preço do seu produto terá de ser maior. Será preciso pagar aquele investimento, pois se optou por comprar um equipamento que custava três vezes mais, ou duas vezes mais que o equipamento que uma empresa estrangeira pagaria em outros países. Lembro que eu até escrevi um artigo sobre isso. No caso da petroquímica, quando as grandes empresas entrassem em operação, isso foi no final de 1976, haveria um impacto de preços violento, porque o investimento estava feito. Mas os

[9] Referência a Namir Salek, ex-diretor da Divisão da Indústria da Carteira de Comércio Exterior (Cacex) do Banco do Brasil durante a implantação da indústria de bens de capital no Brasil. Foi dele a administração da complexa Lei do Similar Nacional, que favoreceu a indústria brasileira de bens de capital, na esteira do processo de substituição de importações.

preços que iriam viabilizar aquele investimento eram 100, 150% maiores que os preços dos importados. E essa diferença teria de ser absorvida. Houve uma inflação de custos gigantesca.

Sei que o nível de proteção poderia ter se reduzido ao longo do tempo, mas não se reduziu. A surpresa agradável, a meu ver, foi que, com a abertura, as empresas sobreviveram. A maioria das empresas, apesar de sofrer muito, acabou sobrevivendo. Algumas, como no caso da petroquímica, tiveram de fazer um reajuste muito importante. Mas em papel e celulose, e na própria siderurgia, todas as empresas relevantes estão aí, sobrevivendo sem as proteções de antes. Eu acho que faltou um pouco de coragem, era preciso mudar o caminho, a certa altura. Foi preciso ser muito arrojado para iniciar o processo de abertura da economia. Se o Fernando Henrique Cardoso tivesse de iniciar a abertura, talvez ele não o fizesse. O Collor fez a abertura e começou a privatização, que depois foi continuada pelo Itamar Franco, pelo Fernando Henrique e por todo mundo. Mas aquela primeira iniciativa da abertura causou um impacto que todos sentiram. Foi preciso ter certa dose de coragem e loucura, no bom sentido.

E. Você participou da criação da BNDESPar?[10]

PB. Participei. Na realidade, a BNDESPar foi decorrente da fusão, em 1982, das três subsidiárias do Banco, criadas em 1974. Fibase, Embramec e Ibrasa, na época do Marcos Vianna. A Fibase, que era uma empresa para equacionar a participação acionária do Banco na área de insumos básicos; a Embramec, que tinha o mesmo fim, mas se destinava a empresas da área de bens de capital; e a terceira, que era a Ibrasa, Investimentos Brasileiros S.A., cujo objetivo era favorecer o crescimento do capital próprio das empresas privadas nos demais setores, ou seja, diferente de insumos básicos e de bens de capital. Mas a Ibrasa tinha um DNA diferente, porque ela foi criada já com um viés para o mercado de capitais. O Marcos Vianna, na época, trouxe o **Roberto Lima Neto**, que vinha de Stanford, para ser diretor da Ibrasa. Ela foi a única das subsidiárias que já nasceu assim, com o objetivo de se inserir num projeto voltado para o desenvolvimento do mercado de capitais privado brasileiro. Elas supriam a necessidade de capital próprio nos projetos.

Os altos investimentos decorrentes das escalas mínimas demandavam mais recursos próprios do que dispunham as empresas e os empresários. Eu me lembro de que eu fui superintendente da Fibase em 1978, mais ou menos. Um dos

[10] Ver entrevista de Ernani Torres, p.316, nota 3.

diretores era um grande economista do Banco chamado José Clemente. Nós tínhamos, naquele ano, um orçamento elevado de participação acionária do Banco no setor de papel e celulose, entre outros. Lembro-me de que uma vez eu quis estabelecer metas para as vendas das participações acionárias. Se nós tínhamos de investir, vamos supor, cem, vamos criar uma meta de vender dez das nossas participações já existentes, já maduras. O Clemente foi totalmente contrário, achava que as participações deveriam ser permanentes. Quer dizer, havia um pouco essa dicotomia.

A Ibrasa foi criada com o seguinte conceito: os projetos são grandes, as escalas são grandes, a capacidade de pôr recursos próprios é limitada, então, é preciso ter um reforço de capitais próprios, de *equity*, e como o mercado de capitais brasileiro não está preparado para isso, para projetos grandes, o BNDES era necessário. Foi nesse contexto que foram criadas a Fibase e a Embramec. Mas essa ideia de que se devia vender no mercado de capitais não era totalmente aceita. Para começar, não existia um mercado de capital já desenvolvido a esse ponto. Muito menos havia demanda estrangeira para comprar ações brasileiras. Então, na criação da Fibase e da Embramec, nem havia espaço para um pensamento do tipo: "Em algum momento, nós vamos ter de reciclar esses investimentos."

No caso da Ibrasa foi diferente, havia desde o início a ideia de que o Banco em alguma hora venderia essas participações. Mas isso podia ser atribuído à mentalidade do Roberto Lima Neto. Quando, anos depois, não lembro exatamente quando, acho que em 1982, as três empresas foram fundidas e criou-se a BNDESPar, esse conceito foi absorvido. E só bem mais adiante, em função do desenvolvimento do mercado de capitais, e também de limitações de orçamento do Banco, fez-se um esforço para começar a vender as participações acionárias. Os investimentos que já haviam ficado maduros começaram a ser vendidos quando havia demanda.

Eu me lembro de que, quando fui vice-presidente e diretor financeiro, vendemos algo em torno de 600 milhões de dólares de ações da Petrobras pertencentes ao BNDES. Mas o pessoal do Banco tinha dúvidas a respeito. Vendemos ações preferenciais da Petrobras, mas muitos achavam que devíamos mantê-las. Até hoje acho que existe um pouco dessa mentalidade, ou seja, de que faz parte do patrimônio, que é um negócio, digamos assim, de entesourar, e não de fazer a reciclagem.

E. A venda da Petrobras?

PB. Isso foi na época do Luiz Carlos Mendonça de Barros, já bem mais adiante, já no período da privatização. Mas, além da privatização, eu me lembro de que

naquele ano nós vendemos 5 bilhões de dólares de participações da BNDESPar em apenas um ano.

E. De alguma forma, botou-se no mercado o que estava fora dele, não é?

PB. É. O que estava fora dele e para o que havia demanda. Isso foi necessário para gerar recursos a fim de se aplicar em outras empresas em função do aumento da demanda. Na época, o BNDES não pedia recursos ao Tesouro como agora.

E. Já tinha sofrido a questão da valorização, não?

PB. Já. Até a maioria delas com resultado muito positivo. Isso levou bastante tempo. Quantas décadas foram necessárias a fim de transformar um instrumento financeiro para suprir a falta de capital próprio para projetos de grande porte, que demandavam determinadas escalas, até se reciclarem essas participações no mercado? Até mesmo para a mudança de mentalidade, para a existência de mercado interno e externo... Levou muito tempo. A Fibase foi criada em 1974, e, até se tornar BNDESPar, quanto tempo levou?

E. Tornou-se BNDESPar em 1982.

PB. A Ibrasa e a Embramec foram criadas antes de 1976, eu não sei exatamente a data, na época de Marcos Vianna. O Marcos saiu do Banco em 1979, que foi quando eu saí também. O Marcos saiu e eu saí junto. Eu fui fazer PhD, porque pensei que o Banco já não seria a mesma coisa. Fiquei três anos fora. O certo é que as três subsidiárias já existiam quando o Marcos Vianna saiu. Foram criadas por ele, mas deve ter sido em 1975, por aí, ou talvez até um pouco antes, em 1974.

E. Foram criadas em 1974, e em 1982 é criada a BNDESPar. Nessa época o senhor ainda estava fora.

PB. Eu voltei em 1982. E voltei como assessor do vice-presidente, na época, que era o Sérgio Assis. Depois eu fui chefe de departamento e novamente saí do Banco, por licença. Posteriormente voltei como vice-presidente do Eduardo Modiano, pela primeira vez. E saí de novo, e voltei como vice-presidente pela segunda vez, com o Luiz Carlos Mendonça de Barros e o André Lara Resende. Depois, com a saída dele, assumi a presidência.

E. Das pessoas dessa época, o Modiano é o único a que não tivemos acesso. Não foi possível fazer nenhum contato com ele.

PB. Ele está aí, em Ipanema.

E. O Modiano é uma pessoa importante na história do Banco.

PB. O Eduardo Modiano foi presidente do BNDES na época do Collor. E o projeto de privatização começou nessa época. Foi com ele que se criaram a Co-

missão de Privatização, as regras que exigiam duas consultorias independentes, duas avaliações, auditorias. Tudo o que foi feito na privatização, sob o ponto de vista da estruturação, da formalização – que foi impecável –, foi criado pelo Modiano naquela época, durante o governo Collor. Ele teve um mérito muito grande, muito grande.

E. Por quê?

PB. Ele foi importante pelas mudanças que promoveu. E foi uma virada e tanto. Para se ter uma ideia, quando nós assumimos, Modiano e eu, o Banco estava mal. Foi na época em que todas as siderúrgicas estavam quebradas. Eram todas empresas estatais, e o Banco era credor de todas elas. Cerca de 75% dos ativos do BNDES eram de empresas estatais quebradas. Então, o Banco também estava em situação crítica. Na realidade, o BNDES passava por grandes dificuldades naquele período. Nós assumimos o banco com 75% de ativos estatais e o deixamos, anos depois, com essa relação invertida, pois com a privatização 75% dos créditos passaram a ser de empresas privadas e 25% de empresas estatais. Com o processo de privatização, com o processo de restrição a financiamentos a empresas estatais, essa relação se inverteu. Hoje esse índice deve ter piorado muito novamente.

E. E você participou do processo de reestruturação que aconteceu antes da gestão do Modiano? Participou do Plano de Integração Competitiva?

PB. Eu participei. Isso foi quando eu voltei de Nova York, da New School. Havia os grupos de trabalho, com o **Julio Mourão** entre outros. O Julio Mourão era um excelente economista. Isso é outra história que já contei em outra gravação que fiz no BNDES. Quando entrei no Banco, em 1971, entrei numa sala, e havia quatro mesas, e as outras três estavam vagas. Os três funcionários que ocupavam as mesas estavam presos, e um deles era o Julio Mourão. Havia também o Carlinhos [**Carlos Batista**] **Teles**, que era outra pessoa excelente.

Quanto ao Plano de Integração Competitiva, foi exatamente a visão do esgotamento do protecionismo e do ciclo de substituição de importações que originou a proposta de mudança. A ideia naquele momento era dar um basta nesse processo. Estava na hora de se abrir a janela e respirar ar puro, ou seja, de abrir a economia. Foi essa visão que gerou o programa de abertura e a privatização, que veio posteriormente. Mas, sobretudo, influenciou o programa de abertura comercial, para concentrar o apoio do Banco nas empresas que pudessem ser competitivas internacionalmente.

Depois houve um passo adiante que hoje está sendo questionado, que é a internacionalização das empresas brasileiras. O Brasil tinha empresas eficientes

e competitivas, mas a grande maioria não se aventurava fora do Brasil. O país é grande, e a maior parte dessas empresas estava satisfeita em ser grande no Brasil. Nunca haviam pensado em serem líderes mundiais. Cito sempre o exemplo da empresa Cemex, do México, que era muito menor que a Votorantin, mas acabou líder mundial, enquanto a Votorantin ficou limitada ao Brasil até pouco tempo atrás. Há outros exemplos, mas este é muito bom. Posteriormente, o Banco começou a financiar a expansão de empresas no exterior, tais como os investimentos da Vale, da Ambev, da Gerdau, da Natura e de uma série de outras empresas.

É meio polêmico levantar a questão das "campeãs nacionais", mas creio que a forma de financiar é que está equivocada, e não o mérito do apoio a essas empresas. O apoio deveria ser sempre por meio do mercado de capitais, com participação minoritária do BNDES, e não exclusivamente por ele, como vem sendo feito.

E. Você está se referindo a capital novo?

PB. O processo de fusões e aquisições gera novos investimentos. Em determinado momento, já no período da integração competitiva, entendeu-se que as fusões, aquisições etc. poderiam gerar aumento de produtividade e novos investimentos, o que era necessário para que as empresas se integrassem competitivamente. Naquela ocasião, o Banco decidiu participar de fusões e incorporações, mas não por meio de financiamento, e sim do mercado de capitais, ou seja, da BNDESPar e em conjunto com outros parceiros do mercado. Por exemplo, se a Natura quisesse comprar uma empresa, o Banco poderia financiar, mas iria fazê-lo através de debêntures, junto com Bradesco, com o Itaú, enfim, com os bancos privados que entrariam na operação de debêntures com o BNDES. Isso trazia uma série de vantagens, entre elas a discussão acerca de preço de conversão em ações, do custo financeiro etc. O BNDES estaria negociando junto com outros bancos privados e evitaria uma concentração de risco. Demandaria menos recursos e evitaria a solicitação frequente de mais recursos ao Tesouro.

Acho que abandonar a ideia de que essas operações deveriam ser realizadas sempre junto com outros bancos através do mercado de capitais foi uma política equivocada. Foi o caso da Friboi e de outras empresas nas quais o Banco entrou sozinho, portanto, com boa possibilidade de errar, além de ficar sujeito a críticas, como aconteceu. A internacionalização das empresas brasileiras é o capítulo final da integração competitiva.

E. Pessoas que entrevistamos citaram o **Nildemar Secches** como uma pessoa fundamental, muito importante no processo de mudança do Banco. Você concorda com essa opinião.

PB. Quando entrei no BNDES, em 1971, sentávamos na mesma sala. Ele é uma ótima pessoa, muito ponderado e ocupou cargos muito importantes. Foi diretor do Banco. Quando saiu, assumiu a presidência da Perdigão e nunca mais voltou. Eu sei que ele foi convidado para ser presidente do BNDES pelo menos uma ou duas vezes, mas não aceitou. É uma pessoa muito respeitada.

E. Ele foi citado como uma figura muito importante nesse processo de mudança do Banco. Não sei se estou correta por pensar assim, mas parece-me que uma ala do Banco, que veio mais ligada a BNDESPar, mais voltada para o crescimento do mercado de capitais, via isso como essencial para o desenvolvimento brasileiro. E havia outra ala do Banco, digamos assim, que era mais voltada para a tradição desenvolvimentista.

PB. Entre eles o José Clemente. O Nildemar é uma pessoa muito ponderada. O Julio Mourão, se eu não me engano, era superintendente, mas o Nildemar teve uma influência muito grande. Creio que o Nildemar, nesse período, apesar de mais novo que o Julio, tinha um cargo mais elevado. O Nildemar era da minha geração, o Julio era mais novo. O Nildemar era o diretor que coordenava esse processo. O Julio Mourão tinha uma grande influência, sua participação nas reuniões era essencial, mas a implementação dependia mais do Nildemar.

Há um ponto que foi mencionado e que acho fundamental. Se hoje eu fosse fazer uma crítica ao Banco, identifico como ponto muito sensível a questão do desenvolvimento do mercado de capitais. Vou começar pelo fim. Outro dia estava vendo uma apresentação do **Raul Veloso** sobre contas públicas e exibiu-se um gráfico no qual apareciam os 400 bilhões de reais de aporte de capital do Tesouro para o BNDES. O gráfico mostrava que, apesar disso, a participação do investimento no produto bruto é a mesma: 18%. Esse é um indicador medíocre. Como pode isso? Como pode o BNDES ter tantos recursos e não se obter um resultado expressivo em termos de percentual de investimento?

A explicação que eu dou para isso é muito clara. O BNDES ocupou um espaço que antes já era ocupado pelo setor privado bancário. O Banco, desde a sua criação até muito recentemente, até hoje, tem uma importância fundamental como financiador de longo prazo na economia brasileira. Nisso não há a menor dúvida! Mas gosto de dizer, exagerando um pouco, que o Banco não deveria desejar ser isso. Um dos papéis fundamentais do BNDES é tentar não ser nunca um monopolista, mas, de preferência, ter uma participação reduzida no financiamento do investimento. A sua importância deve ser outra. Se ele for bem-sucedido em fomentar o desenvolvimento do mercado de capitais, a sua importância terá de

ser reduzida. Não é normal que, num país desenvolvido, haja um banco estatal que seja quase monopolista no financiamento de longo prazo.

Ocorre que os técnicos do Banco, como em qualquer parte, querem que a instituição cresça e que faça muitas coisas, que esteja presente em tudo. O BNDES, em muitas situações, trabalhou no sentido do desenvolvimento do mercado de capitais. Um exemplo é o caso do Finame e da rede de agentes. Essa foi a ideia original. O Banco nasceu na avenida Rio Branco, agora está na avenida Chile, e tinha de financiar projetos no Brasil inteiro, incluindo pequenos projetos, de 1 ou 2 milhões de dólares. O Banco não tinha capilaridade para isso, e então resolveu criar programas e usar a rede de agentes, a maioria deles privados. A partir de então, os agentes passaram a representar cerca de 50 a 60% dos recursos desembolsados pelo Banco, algo parecido. Isso foi uma forma de compartilhar o risco. O Banco dá o funding e estabelece o critério de financiamento, mas o risco é assumido pelos bancos privados, nacionais ou estrangeiros, que vão procurar as empresas que estão na Bahia, no Rio Grande do Sul, no interior de São Paulo, seja lá onde for. Nesse sentido, o Banco está trabalhando para desenvolver o mercado de capitais.

Se o banco participa de uma operação com 30% do total, os outros bancos estão participando com os outros 70%, e o banco está desenvolvendo o mercado de capitais. Agora, se o Banco vai financiar um projeto desses e, em vez de usar a Finame, opta por financiar diretamente, ou, numa operação do BNDESPar, entrar sozinho, como na Friboi, ele estará concentrando risco, não desenvolvendo o mercado de capitais. Se o Banco dispensa a participação do resto do setor bancário e faz a operação toda, o que irá acontecer? O Banco vai desestimular o mercado de capitais, vai concentrar o risco e vai ter de bater à porta do ministro da Fazenda para pedir mais dinheiro, porque aí não há dinheiro que chegue. Esse aparente conflito não deveria existir.

O que quero afirmar é que o Banco deveria tentar não ser tão dominante no financiamento de longo prazo. Ele é importante e continuará a ser provavelmente por muito tempo, mas devia ter um papel mais localizado e decrescente em relação ao total do financiamento de longo prazo no Brasil. Creio que este é um ponto fundamental hoje, sobretudo depois da recriação de algo parecido com a "conta movimento" do Tesouro através do BNDES.

E. Queria resgatar duas questões de um período anterior. Há uma hipótese de que a crise da dívida teria afetado o BNDES de alguma forma, mas as entrevistas não estão confirmando isso. Qual a sua opinião? De que forma a crise dos anos 1980 bate à porta do Banco? Foi criada uma terminologia segundo a qual o Ban-

co vai se portar como um hospital de empresas? Essa foi a única forma como a crise bateu às portas do Banco?

PB. Não! A crise chegou, e o Banco só não estava quebrado porque, por definição, o Estado não quebra. Quando veio a crise dos anos 1980, o Banco sofreu com o esgotamento do financiamento às empresas estatais. A CSN, para dar um exemplo, era uma empresa que perdia centenas de milhões de dólares por mês. Era uma situação grave. Os buracos da Siderbras[11] criaram dificuldades para os bancos privados e para o próprio BNDES. Os financiamentos do setor de construção naval, através da Sunaman, eram outro exemplo. Aquela era uma situação que não poderia ser protelada, não dava mais para continuar. Foi quando surgiu o conceito de integração competitiva.

Mas conhecíamos a situação do orçamento do Banco. Boa parte dos recursos não retornava, porque o Banco estava financiando a Cosipa, a CSN e outras empresas que não pagavam. Foi um tropeço no crescimento e um período muito difícil. Não se conseguia captar no exterior. Lembro-me de que a primeira captação foi já na época do Modiano, em 1988. Fui fazer captação no exterior de 50 milhões de dólares para o BNDES. Um valor ridículo hoje, mas difícil na época. O Banco tinha e ainda tem uma fonte de recursos expressiva, que é o FAT **(Fundo de Amparo ao Trabalhador)**. Sempre era possível financiar projetos bons, na margem, ainda que com dificuldades de crédito em muitos setores. Mas ele começou a se restringir ao financiamento das empresas públicas, e posteriormente veio o processo de privatização, que foi fundamental para que o Banco ressurgisse financeiramente.

E. Por quê?

PB. Quando se vendia uma CSN, por exemplo, um montante expressivo de créditos passava para o setor privado através de uma empresa bem gerida, que passava imediatamente a quitá-los.

E. Foi uma forma indireta?

PB. Foi uma forma indireta.

E. Trabalhamos com a hipótese de que, a partir desse momento, uma vez que a dívida externa era um problema e o resultado da balança comercial brasileira era péssimo, o Banco teria contribuído para algumas empresas avançarem na área de exportação...

[11] A criação da Sidebras foi autorizada em setembro de 1973, para atender à demanda de 20 milhões de toneladas de aço a serem produzidas no país.

PB. O Banco tentou. O BNDES criou os programas de exportação, mas esbarrou em alguns entraves. Primeiro, porque o BNDES não é um banco comercial, logo, não deveria estar operando com **Adiantamento de Contrato de Crédito (ACC)**. Não era essa a intenção. Se bem que hoje ele está financiando a indústria automobilística, competindo com os ACCs. Mas, na época, o papel do Banco nas exportações acabou se dirigindo para três áreas. Na primeira, o melhor exemplo é o da Embraer, a empresa que criou um produto que só fazia sentido se fosse vendido para o exterior, porque apenas para o mercado brasileiro o inviabilizaria. E deu certo. Durante o período da substituição de importações, a produção sugerida era dirigida unicamente para o mercado interno. Como a produção crescia em degraus, acabava se exportando uma parcela da produção. Posteriormente, mesmo em setores que não eram voltados para a exportação, como a petroquímica, uma porcentagem importante da produção passou a ser exportada, e não apenas como um excesso temporário de produção a ser dirigido futuramente ao mercado interno. Mais adiante percebeu-se que não bastava exportar, mas era também necessária uma integração internacional. Foi o inicio da globalização das empresas brasileiras. Foi um processo lento, em diversas etapas. O Proex[12] demorou a encontrar o seu papel mais genuíno, pois não havia sentido em fazer o mesmo que o Banco do Brasil.

E. Para fazer as privatizações, os quadros técnicos do Banco apresentaram resistência? Isso foi bem aceito?

PB. Não. A privatização começou no BNDES antes de se chamar privatização. Começou na BNDESPar com as empresas controladas, como Caraíba, Usimec etc., na época do **Márcio Fortes**[13] e do Sergio Zendron.

E. Em 1987?

PB. Sim, com Márcio Fortes, Nildemar e Sérgio Zendron. Havia uns abacaxis enormes. Como eram controladas pelo Banco e precisavam de recursos, o BNDES acabava aumentando o risco, como se fosse um saco sem fundo. Tomou-se a decisão de se livrar dessas empresas. Isso se deu por necessidade, no período da crise da dívida, já que havia restrição de recursos. O processo de venda dessas empresas foi um processo correto, limpo, direito, uma aprendizagem para o Ban-

[12] O Proex é o principal **instrumento público de apoio às exportações brasileiras** de bens e serviços. O Banco do Brasil atua com **exclusividade** como o **agente financeiro da União** responsável pela sua gestão. Criado com o objetivo de conceder às exportações **condições equivalentes às do mercado internacional**, o programa está disponível em **duas modalidades** operacionais: financiamento e equalização.

[13] Márcio Fortes: um dos entrevistados para este trabalho (p. 421).

co. A modelagem serviu para a criação do Programa de Privatização, na época do Modiano. Mas começou na BNDESPar.

O Modiano tomou uma decisão que administrativamente causou certa confusão, mas que a longo prazo considero muito positiva: ele não criou uma diretoria de privatização. Posteriormente, quando a Elena Landau veio, foi criada uma diretoria de Privatização. Quando a Elena saiu, eu fui diretor da Privatização, mas isso foi bem depois. Num primeiro momento, o Modiano separava as empresas a serem privatizadas e distribuía entre os diretores. Ele acabou espalhando a privatização pelo Banco todo, em todas as diretorias. Talvez, administrativamente, essa não fosse a forma mais eficiente, mas fez com que todos participassem do processo. Não havia uma área privatizando e todo o resto do Banco se opondo ao processo. Todos os diretores tinham responsabilidades e estavam envolvidos na privatização de algumas empresas.

Isso durou alguns anos, no período do Eduardo Modiano. Depois vieram o **Antônio Barros de Castro**, o **Luiz Carlos Delben Leite**, o Persio Arida e o Edmar Bacha, e a privatização continuou, com todos esses presidentes.

E. E o Luiz Carlos Mendonça de Barros.

PB. A área exclusiva de privatização foi criada na época do Persio, com a Elena Landau.

E. Ela era assessora.

PB. Ela entrou como assessora, depois se tornou diretora de Privatização. Mas durante uns quatro anos a privatização esteve espalhada por todo o Banco, o que de certa forma criou um compromisso por parte de todos. Quase ninguém deixou de participar de alguma forma, em algum momento, de alguma privatização. Mais tarde, quando foi criada a diretoria de Privatização, este já era um tema aceito no Banco. Num primeiro momento a privatização era essencial para melhorar o balanço do Banco. Posteriormente, era essencial para o balanço do país. Essa época foi a base da privatização de Vale, Telebras, empresas de energia e bancos estaduais.

E. E o Banco criou uma expertise na questão?

PB. É. Criou *expertise* sobre o assunto. Mas o Banco tinha de continuar financiando o setor de cimento, de fertilizante, de consumo, continuavam a existir as atividades tradicionais do Banco. Está certo que a privatização tinha muita mídia, era o que mais chamava a atenção, mas a estrutura do Banco estava lá, no dia a dia, tocando normalmente os projetos. Mas acho que num primeiro momento foi bom ter sido assim, porque fez com que o processo fosse mais bem aceito.

E. Até porque, utilizando um termo empregado pelo Fernando Perrone, já entrevistado por nós, e que parece bem adequado: para ele, num primeiro momento, foi uma "privatização envergonhada", eram uns abacaxis ou esqueletos, como muitos se referem a essas operações.

PB. E era mesmo.

E. E essa era uma política corporativa? O Banco acabou abraçando-a porque era necessário para a sua saúde? Depois houve a outra privatização...

PB. Que foi mais ideológica. E aí já era outra discussão: se o setor de telecomunicações devia ser privatizado ou não. E tinha a Vale: "Ah, a Vale é a riqueza mineral brasileira e está para ser privatizada." Foi uma luta! Nós tínhamos 150 ações na justiça tentando impedir o leilão de privatização da Vale. Há histórias inacreditáveis. Só que o tempo provou que estávamos certos. O crescimento das empresas de telecomunicações levou o Brasil a sair de um patamar de 10 milhões de celulares para mais de 200 milhões de celulares. A resposta está no que aconteceu posteriormente. Havia muito conteúdo ideológico. Lembro-me do dia da privatização da Usiminas, que foi a primeira. A Praça XV,[14] onde ficava a Bolsa do Rio, estava fechada.

E. É, mas a Usiminas já foi dentro do PND.

PB. Já foi dentro do PND, mas ainda num conceito de que o setor siderúrgico estava quebrado. Era patente que a Siderbras estava quebrada. Era esqueleto não do BNDES, mas esqueleto do governo. A Praça XV era uma praça de guerra, e eu me lembro como se fosse hoje. Fui a pé para o leilão na Bolsa. Foi também assim nos leilões das empresas de petroquímica. Era uma guerra, com polícia, o pessoal dos sindicatos. O conteúdo ideológico também era pesado, mas era indiscutível que não se podia continuar daquele jeito.

E. Como você interpreta a análise de que, naqueles tempos, o Banco tocava o seu dia a dia com menos vigor e se dedicava com mais afinco às privatizações?

PB. Do ponto de vista do presidente e do diretor de Privatização, sim. O resto da estrutura do Banco, não necessariamente, porque ela continuava a analisar os projetos, levava para a diretoria, aprovava e seguia a rotina. Mas o foco da diretoria era a privatização. Quando o Luiz Carlos era presidente, eu era diretor de Privatização e estávamos privatizando a Vale, tivemos de nos dedicar prioritaria-

[14] Referência Praça XV de Novembro, no Centro da cidade do Rio de Janeiro, perto da qual se situa a Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, local onde se realizaram os leilões de privatização naqueles anos.

mente à privatização. Eu e ele estávamos fora quando houve a crise da Coreia,[15] e o Brasil sofreu um grande impacto. Boa parte do nosso tempo se destinava à privatização da Vale. Tínhamos de trabalhar, pois era uma luta política, além de acompanhar reuniões com os consultores, tomar decisões, foi muita pressão. E havia muita oposição. O pessoal da Vale era contra, saíam artigos de jornal, entrevistas, enfim, foi uma fase difícil, mas muito interessante. Pelo menos no caso do presidente do Banco e de minha parte isso é verdade. Agora, na estrutura do Banco havia um pessoal que tocava o dia a dia normalmente. Os projetos iam para a diretoria e eram aprovados. O Luiz Carlos e eu tínhamos de ir a Brasília toda semana para a reunião da Comissão de Privatização e fazer apresentações para todos os ministros. Sem dúvida foi um período de demanda de energia nossa muito grande.

Eu me lembro como se fosse hoje. Um dia, entrei na sala do Luiz Carlos e lá estava o Blairo Maggi. E o Luiz Carlos disse: "Ah, venha cá, Pio Borges, você, que só pensa em área financeira, vem aqui conhecer o Blairo Maggi." Cumprimentei-o, pois já o conhecia, conhecia sua empresa, já tinha ido visitar as fazendas. O Luiz Carlos falou: "Ah! Você conhece isso?" Porque realmente o nosso tempo, naquele momento, era voltado para as privatizações, e ele achava que eu nunca tinha ido ao Centro Oeste conhecer a nova fronteira agrícola.

E. Portanto, é possível afirmar que houve uma virada setorial nesse período?

PB. Eu acho que coisas importantes estavam acontecendo. Em termos de reestruturação, por exemplo, independente da privatização, a petroquímica havia sido criada toda fatiada nos termos do modelo do setor: um terço, um terço, um terço, *up stream*, *down stream*. Segundo o modelo em que a imposição das escalas e a limitação do capital nacional determinavam. Era o modelo possível naquela época, mas um modelo ineficiente. Hoje existe a Braskem,[16] que é a maior empresa do setor. O processo de reestruturação entre aquele modelo inicial no polo da Bahia, a saída de diversos grupos e a entrada de outros, bem como fusões, reestruturações, tudo isso levou uns quinze anos, talvez vinte anos. Foi preciso muito tempo para se consolidar.

Há quem diga que o governo devia ter intervindo para fazer o processo andar mais rápido, contudo, para fazer isso, teria sido necessário escolher "ven-

[15] Referência à crise financeira que assolou a Coreia em outubro de 1997. A economia sul-coreana foi fortemente abalada pela queda na Bolsa de Hong Kong, que incialmente afetou os países asiáticos e em seguida os países ocidentais.

[16] A Brasken foi organizada em 2002, a partir da fusão de seis empresas brasileiras.

cedores". Escolher, por exemplo, a Odebrecht como vencedora da petroquímica. Isso acabou acontecendo, mas espontaneamente. Nós não poderíamos ter forjado o processo. No setor de papel e celulose acabou acontecendo a mesma coisa. Alguns saíram, foram vendidos ou comprados, e o setor foi reestruturado. A Ripasa, por exemplo, pertencia ao empresário **Osmar Zogbi**, e foi vendida. A **Indústria de Papel Simão** foi vendida para a Votorantim, que também comprou a Riocell. As reestruturações foram acontecendo, e os grandes grupos foram se consolidando.

No setor estatal isso começou em paralelo e foi conduzido pelo BNDES. Mas as outras reestruturações do setor privado foram muito importantes. O setor agrícola também se desenvolveu. Esse setor agroindustrial tão importante estava sendo germinado. Havia gente no BNDES, mesmo durante a privatização, que pensava e acompanhava esse processo.

E. Então eu posso dizer que houve um duplo movimento: um que era próprio do mercado brasileiro e que se dava um pouco por conta própria; e outro, que o próprio BNDES conduziu, reestruturando alguns setores, como de mineração e telecomunicações. Podemos usar essa imagem do duplo movimento?

PB. Muitas vezes as coisas são espontâneas: uma empresa que quer comprar a outra, em função de problemas conjunturais, solicita o apoio do BNDES, que passa a fazer parte do processo. O processo funciona em ambas as direções.

E. Você tem mais alguma coisa que considere importante contar?

PB. Eu acho que falei demais.

E. Não se preocupe, as entrevistas são assim. Estamos chamando de entrevista porque não temos como dar outro nome, mas são conversas informais, depoimentos. Parte dessa história não está contada, ela também ainda não está escrita. O BNDES é muito pouco trabalhado, e ao mesmo tempo é muito presente.

PB. Há histórias que nós testemunhamos muito interessantes. Por exemplo, eu me lembro de que o sistema de Tubarão estava para ser privatizado. Havia uma pressão dos representantes da empresa estatal e dos seus sócios para não vendermos a empresa antes da reforma do alto-forno que custaria 1 bilhão de dólares. Além disso, o BNDES precisaria financiar essa reforma, senão, haveria o risco de explosão, segundo seus dirigentes. Eu me lembro de que o Modiano e eu perguntávamos o que fazer. Deveríamos tocar a privatização e vender a empresa no prazo previsto? Resolvemos seguir com o cronograma. O Unibanco e o **Bozano** compraram. A reforma do alto-forno só aconteceu dois anos depois e custou apenas 200 milhões de dólares. Foi uma decisão difícil, mas correta.

Era a pressão de fornecedores, prestadores de serviços etc., que cobravam preços muito mais elevados às empresas estatais.

E. Trabalhamos com a hipótese de que o BNDES é o Banco dos presidentes porque não houve projeto nenhum de Brasil até agora, pelo menos de que tivéssemos conhecimento, sem que o BNDES tivesse um papel exemplar. O BNDES se move de acordo com várias correntes de pensamento e parece que forma mentalidades. Como o BNDES continua a ser rigoroso, por mais que se façam críticas ao governo, botar a mão no dinheiro do BNDES é uma coisa que exige um caminho a percorrer. Como há esse caminho a percorrer, o empresariado brasileiro é obrigado a se qualificar para coisas que ele não era qualificado. Não sei se estamos corretos em pensar isso. Qual a sua impressão?

PB. O Banco é uma instituição séria. Pode haver divergências ideológicas ou de gestão, mas a seriedade realmente permeia o Banco. Um ponto que você mencionou aqui mostra a virtude e a independência intelectual do Banco. Cito dois exemplos: o Julio Mourão, no caso da integração competitiva, e o Ignácio Rangel. São duas pessoas muito diferentes. O Julio Mourão estava preso quando eu entrei no banco, e ele foi também a pessoa que disse: "Chega de protecionismo, chega de substituição de importação. Vamos fazer uma abertura competitiva da economia brasileira." Considero isso de uma honestidade intelectual extraordinária.

O outro exemplo é o Ignácio Rangel, que passou os últimos anos de vida visitando o Banco para dizer o seguinte: "O Estado não tem mais dinheiro para investir e modernizar a infraestrutura. O investimento tem de ser privado, mas nós temos uma questão fundamental, que é a garantia. Como você pode dar garantia para uma concessão se a concessionária não é proprietária do bem?" Assim pensava o Rangel. Posteriormente veio a Lei de Concessão,[17] e os recebíveis puderam ser utilizados como garantia. O Rangel era um homem de esquerda, que escreveu *Inflação brasileira*, mas foi ele o primeiro a dizer que investimentos em infraestrutura tinham de ser privados, e a nos alertar que era necessário resolver a questão da garantia. Olhe que beleza a liberdade intelectual deste homem. É uma coisa extraordinária.

E. Para tirar uma dúvida: e na área ambiental? O BNDES não tinha nada, como a maior parte do empresariado brasileiro também não tinha. Entretanto, na hora em que o BNDES começa a se estruturar para isso e começa a exigir dos projetos

[17] Referência à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal.

cuidados específicos, o empresariado começa a agir de acordo com os padrões estabelecidos pelo Banco. É como se houvesse uma padronização de comportamento?

PB. Exatamente, quando o Banco começa a exigir que no projeto haja as licenças ambientais para ter enquadramento, muda-se o padrão.

E. É isso o que eu queria dizer. Estou usando a área ambiental porque é recente e tive contato com isso há pouco tempo.

PB. O que ocorreu na área ambiental foi muito instrutivo. Você esteve com o Paulo Cesar Moreira da Fonseca para falar sobre isso, não?

E. Não. Mas, parece que, ao longo da história do capitalismo brasileiro, o BNDES vem na frente, porque ele dá o enquadramento. Essa política do Banco faz mudar o comportamento do empresariado e das empresas?

PB. O enquadramento, só para ilustrar, foi uma invenção da Booz Allen, na época do Marcos Vianna. A ideia era a seguinte: apresentava-se um projeto ao Banco que às vezes ficava um ano ou dois anos em análise mesmo para uma resposta negativa. O "não" é mais difícil de sugerir que o "sim". Então o Banco levava dois anos para dizer um não, ou para não falar nada, e a empresa desistir. E a Booz Allen sugeria a criação de uma área de prioridade, e nela foram alocados os melhores técnicos do Banco, gente como o Rangel, o Juvenal Osorio etc. O Juvenal era o chefe da área de prioridade. Então, quando um projeto não se enquadrava nas linhas de prioridade do Banco, dizia-se "não" em duas semanas. O projeto não era nem mandado para análise. Foi uma ideia genial. Antes de analisar um projeto, consultava-se: esse projeto é de investimento? Esse projeto é de um setor que o Banco pode financiar? Essa empresa tem condições mínimas? Se ele se enquadrava, então mandava-se para análise. Essa área foi criada pelo Marcos Vianna por sugestão da Booz Allen.

E. Isso é genial, eu acho. Porque você passa a moldar. Eu não sou institucionalista, mas o Banco cria uma institucionalidade que o capitalismo brasileiro pode não ter. Ainda mais um capitalismo tardio como o brasileiro, num país grande, com um mercado muito diversificado.

PB. O que está acontecendo na China, por exemplo, com a questão ambiental? Há alguns anos os chineses começaram a dar importância à questão do meio ambiente e vão ter de fechar muitas empresas, porque foram montadas sem qualquer critério, num período anterior.

E. Ah, isso é importante, sim. Um país que tem uma instituição como o BNDES pode ter sua história contada a partir dele, como estamos tentando fazer no Centro Celso Furtado.

PB. Exatamente. Analisando-se os projetos que estão sendo aprovados no Banco é possível saber quais setores estão investindo, quais não estão, que setores novos estão surgindo. Tem-se um retrato do investimento no Brasil.

E. Você deseja dizer mais alguma coisa?

PB. Se tiver mais outra coisa que eu possa esclarecer, estou à disposição.

E. Agradecemos o seu depoimento, Pio Borges. Muito obrigada.

Licinio Velasco Junior

Licinio Velasco Junior (1951). Engenheiro graduado pela PUC-Rio (1973), com mestrado em administração pela Coppead/UFRJ (1975), cursou mestrado e doutorado em ciências políticas no Instituto Universitário de Pesquisas (Iuperj, da Universidade Cândido Mendes, 1998 e 2005, respectivamente). Entrou para o BNDES em 1975, fez carreira no Banco, chegando a diretor da BNDESPar e a superintendente da instituição, aposentando-se em 2011. Foi assessor da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (2011-2012), membro do conselho de administração da Infraero (2011-2014) e atualmente é assessor de diversos conselhos empresariais.

Entrevista realizada em 24 de fevereiro de 2014.

Entrevistador. Quando você entrou no Banco?

Licínio Velasco Júnior. Entrei no Banco em setembro de 1975. Sou engenheiro. Quando entrei no Banco, eu tinha acabado de fazer pós-graduação em administração na **Coppead**. Na época em que entrei na universidade não existia essa quantidade de cursos de administração, assim como não havia cursos como o de engenharia de produção etc. Na época, havia os cursos tradicionais de engenharia. E o que acontecia? Muitas vezes, como aconteceu comigo, quem gostava de matemática acabava associando isso à engenharia, passava para a faculdade, cursava e depois dizia: "Ah, eu não quero exercer isso, de jeito nenhum." E foi o que aconteceu comigo. Então, fui fazer o curso de administração.

E. Na PUC?

LVJ. Sim, na PUC. Fiz engenharia entre 1969 a 1973. Naquela época, quando eu me formei, a PUC era uma universidade muito diferenciada. Hoje em dia acho que não mais, pois as universidades públicas se tornaram muito boas, até por conta da competição na entrada, porque há o fato de não serem pagas. Os melhores alunos acabam indo para as universidades públicas, já que a vida das pessoas, em função do custo de vida, começou a ficar pesada. Mas na época em que me formei o curso de engenharia da PUC era muito bom e diferenciado. Hoje, acho que essa diferenciação não existe mais.

E. Você pode contar um pouco da história de sua entrada no Banco?

LVJ. Quando eu entrei, tinham sido criadas, um ou dois anos antes, aquelas três subsidiárias: Ibrasa, Embramec e Fibase. E eu acabei alocado na Ibrasa. Sabem a história delas, não?

E. Sim, mas você pode nos contar.

LVJ. Essas três subsidiárias foram criadas para atuar numa atividade que o Banco não exercia ainda, que era a de participação acionária. O Banco fazia basicamente operações de financiamento e tinha o Finame, em específico para a parte de máquinas e equipamentos. Então as três subsidiárias foram criadas e suas funções foram divididas, compartimentadas. Eu sempre deixo a Ibrasa por último, porque ela praticamente entra na categoria de "outros". A Fibase era voltada para insumos básicos, e a Embramec, para bens de capital. No caso da Embramec havia uma superposição, não em termos de modalidade, mas em termos de foco, pois a Finame era responsável pela parte de bens de capital. Finalmente, a Ibrasa estava focada no segmento de bens de consumo e outros.

Entrei na Ibrasa em setembro de 1975. Só em 1982 houve a fusão, e essas empresas viraram a BNDESPar. Hoje a atividade de participação acionária é integrada às atividades do Banco, quero dizer, existem ainda as empresas juridicamente separadas: você tem o balanço da BNDESPar, o balanço do BNDES, porque há algum tipo de operação permitida para a BNDESPar e não para o Banco etc. Enfim, para atender à legislação, o Banco mantém a BNDESPar juridicamente separada, mas operacionalmente elas são totalmente integradas. Hoje essa atividade de renda variável está dentro da Área de Mercado de Capitais, dentro do Banco, ou seja, aquilo que começou de forma segregada hoje está totalmente integrado.

E. Então você entrou no Banco em 1975 e foi para a área financeira?

LVJ. É. Eu já fui direto para essa parte, porque na realidade era o que existia. Ela era uma novidade e estava capitaneada pelo diretor de planejamento do BNDES na época, o **Roberto Lima Neto**. Eu não sei se ele era o diretor do Banco respon-

sável por todas as subsidiárias, mas seguramente era responsável pela Ibrasa e pela Embramec. Eu acho que também era responsável pela Fibase. Não tenho muito claro, mas acho que era responsável pelas três. Então, fui direto para a Ibrasa, e eu era ainda bem garoto. O BNDES foi o meu primeiro e único emprego. As únicas vezes em que saí do Banco foi para estudar. Fui fazer o mestrado em ciência política, voltei e depois saí para fazer doutorado também em ciência política. Mas o BNDES foi o meu único emprego. Nunca tive vontade de sair do Banco para fazer outra coisa. Achava e sempre achei que trabalhar no Banco uma coisa fantástica.

E. E hoje, você faz o quê?

LVJ. Além de estar aposentado, estou em dois conselhos de administração. Um deles, numa empresa da qual me tornei conselheiro quando eu ainda estava no Banco, indicado pelo pessoal da Área de Mercado de Capitais. Estou no conselho da Infraero também por conta das minhas últimas atividades no BNDES. Isso porque nos últimos três anos de BNDES eu trabalhei com aeroportos. Assim, eu não sou conselheiro da Infraero partindo do nada, o eixo foi o Banco. Tudo na minha vida teve como eixo o BNDES. Mas é melhor não dar saltos no tempo.

E. Fique à vontade para fazer sua narrativa.

LVJ. Quando eu entrei, trabalhei com grande concentração em atividades de análises de empresas no setor têxtil. No início, estando na Ibrasa, cujas atividades eram voltadas principalmente para bens de consumo, logo acabei analisando o setor têxtil. Hoje em dia, no Banco, todo mundo tem mestrado, tem curso de especialização, todo mundo fala inglês, mas naquela época, não. Naquela época as subsidiárias eram quase consideradas um bicho diferente. Elas foram criadas com funcionários que tinham feito doutorado ou mestrado fora, com algumas ideias novas para colocar em prática.

E. Tinha certa seleção, não é?

LVJ. Tinha um time de técnicos com uma formação diferente, na época. No início, inclusive, isso causava certa divisão interna, certa rixa, que com o tempo foi sendo superada, tanto é que hoje as atividades estão integradas. Por exemplo, a parte de renda variável e de mercado de capitais é uma área do Banco como outra qualquer. Mas demorou muito tempo entre a segregação absoluta até se chegar a essa integração total. Digamos que entre o *apartheid* total e a integração que agora existe correu muito tempo. Nas subsidiárias, para se ter uma ideia, o plano de cargos e salários era diferente do plano do Banco. Era tudo diferente. Os salários não eram correspondentes, exatamente, como dentro do Banco. Cada uma dessas empresas tinha uma diretoria diferente. Uma

coisa maluca, quando se olha para aquela época, não é? Aos poucos isso foi se integrando e as diferenças foram aplainadas.

E. Em termos de estrutura, não é?

LVJ. Não. Havia a diretoria da Finame, a diretoria da Ibrasa, a diretoria da Ibramec, a diretoria da Fibase. Caramba! Era impressionante. Hoje em dia tudo está conformado em diretorias do Banco. O que continua diferente, como já comentei antes, é que o Banco e a BNDESPar são personalidades jurídicas distintas, por conta de algumas operações que, por objeto social, a BNDESPar pode fazer, e o Banco não, e vice-versa. Um exemplo muito claro, eu brinco sobre isso, é que hoje em dia a BNDESPar virou nome de uma debênture. Por que se fala que debênture é BNDESPar? Porque o Banco não pode fazer esse tipo de operação. Então, acaba-se falando assim: as debêntures da BNDESPar.

E. Pela legislação, não é?

LVJ. Sim, por conta da legislação, mas hoje essas atividades são integradas. É uma área do Banco como outra qualquer. Na época desse período inicial o presidente do Banco era o Marcos Vianna, e depois entramos no período do governo Figueiredo. Como eu fiz ciência política, deixe eu explicar o olhar que tenho sobre o governo Figueiredo.

E. Claro. Por favor!

LVJ. Esse é um período curioso, porque, no auge da ditadura, o BNDES acabou sendo muito preservado. E qual a razão disso, no meu modo de entender? Eu penso assim: tinha aquilo que os militares decidiam e aquilo que eles achavam que o Banco podia decidir. Essa é uma visão minha, sem grandes pesquisas. O Marcos Vianna teve uma autonomia muito grande para fazer aquilo que o deixavam fazer. E o corpo técnico do Banco vivia num mundo arrumado, bonitinho, enquanto o mundo explodia em granadas lá fora. E o BNDES prosseguiu sendo um órgão muito técnico. O que aconteceu? Com a abertura política, quero dizer, mesmo sendo considerado um período melhor para o país, o BNDES passou a ter de enfrentar um período muito difícil. E por quê? O Figueiredo não era, dos militares, eu diria, o mais organizado de todos. Não era como o [**Ernesto**] **Geisel**, que, para o bem e para o mal, fez um governo organizado. O Figueiredo, durante o processo de abertura, começou a fazer a política de composição de interesses. E, na hora em que se abriu para fazer política, as instituições começaram a receber os indicados pelos políticos brasileiros.

A história do BNDES que eu ouvi – e não sei se é folclore ou não, mas desconfio que não seja – é sobre a vinda do [**Luiz Antônio**] Sande [**de Oliveira**]. Como

o Sande chegou ao BNDES? O Sande chegou ao BNDES porque, na época, o **Antônio Carlos Magalhães** queria colocá-lo no **Banco Nacional de Habitação (BNH)**, mas, quando o pleito chegou ao Figueiredo, o presidente disse: "Não, eu já dei o BNH para o [**Mário David**] **Andreazza**." Aí o Antônio Carlos perguntou: "Então, o que é que tem?" E o Figueiredo teria respondido: "O BNDES serve?" E assim o Sande veio para o Banco. Essa é a história que contam. Pode ser folclore, e eu não vou assinar embaixo, mas é perfeitamente plausível, porque, na verdade, o interesse pelo BNH na época era muito forte. E o Sande era do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia, que era área do Antônio Carlos Magalhães. Dizem que assim o Sande foi feito presidente do BNDES, por intermédio de Antônio Carlos Magalhães.

As subsidiárias Ibrase, Ibramec e Fibase, cujo charme da época era o fato de serem empresas menos burocratizadas que o BNDES, com processos decisórios mais rápidos, acabaram pagando um alto preço. Aquilo que era considerado o charme delas virou um terror. Por quê? No BNDES o Sande tinha mais dificuldade para se movimentar, por conta da estrutura de governança da época, que era outro conceito diferente do atual, mas já era uma estrutura mais pesada. Utilizemos a metáfora: desviar um transatlântico é mais difícil que desviar uma lanchinha, não? Então, o Sande colocou diretores nas subsidiárias, diretores complexos, vamos dizer dessa forma, já que, sendo a estrutura mais leve, eles tinham um poder de decisão com menos governança. Eu lembro que sofri muito. Eu fiquei chocado, pois tive de sair daquele mundo no qual tinha entrado, que era organizado. Ocorreu o que eu chamo de paradoxo: no auge da ditadura, a vida para o pessoal do BNDES era muito melhor! Entrou o Figueiredo, começou a abertura, que certamente foi boa para o país, mas no Banco foi uma coisa complicada.

Quando entrei no Banco, eu tinha 25 anos, era muito novo, sem dúvida, mas se vai aprendendo a viver. Você leva um tiro aqui, se desvia de outro e vai se safando. Era um processo, eu diria, complexo, com muita pressão. Implícita ou explicitamente, uma tentativa quase expulsória do corpo técnico. Mas a vida segue, e você descobre que as instituições ficam e as pessoas passam. Foi assim que eu vi esse processo inicial do Banco. Depois, quando houve a consolidação da BNDESPar, os processos de governança foram sendo criados. Aí começou a ter mais integração entre as subsidiárias e o Banco. Nossos processos de governança foram criados com comitês – mais ou menos o que existe hoje, mas obviamente num estágio menos avançado.

E. Você ficou no Banco até quando?

LVJ. Eu me aposentei em maio de 2011. Foi agora, recentemente, há apenas dois anos.

E. E a crise da dívida externa brasileira, como afetou o Banco?

LVJ. Eu vou contar como é que isso afetou as minhas atividades. Veja bem, na época, eu não tinha uma dimensão global. Quer dizer, na realidade, eu sei mais sobre essa época tendo lido a *posteriori* do que sabia na própria época. Eu não era economista, tinha feito administração e engenharia. Mesmo o grupo de pessoas das subsidiárias, diferentemente do Banco, tinha uma cultura menos de economista e mais de *business*, ou de participação acionária etc. Qual foi a questão da crise? E, depois, das privatizações?

Várias empresas passaram a ir muito mal, e o Banco tinha créditos contra várias empresas dessas que iam muito mal. Na época dos militares, do Figueiredo – e mesmo um pouquinho durante o início do governo Sarney –, a cultura era de que estatal não podia quebrar. Não existia essa hipótese. Também não podiam quebrar as empresas nas mãos do BNDES, isso era uma coisa impensável: se o Estado apoiou, essas empresas deveriam sobreviver. Criaram-se mecanismos de sobrevivência. Então, o que aconteceu? Várias empresas, para sobreviver, levaram o Banco a transformar créditos em conta capital, virando o dono dessas empresas. Em função da crise de 1980, o Banco, como consequência, acabou ficando com várias dessas empresas, ou seja, teve de assumir o controle delas. O que aconteceu? O Banco não estava estruturado para ser controlador de empresa alguma. Não estava estruturado quer em termos de recursos humanos, quer em termos de como lidar com isso.

Então o BNDES começou a ter dois pontos de fuga em relação aos seus objetivos muito fortes. Um foi a parte de recursos humanos, pois começou a ficar enredado numa burocracia enorme. E como teve de lidar com essas empresas estatais, funcionários do Banco começaram a participar da administração delas. Era difícil! Ao mesmo tempo, as estatais eram utilizadas no controle da inflação, ou seja, o CIP[1] dava aumento para as outras, mas não dava aumento para as empresas controladas pelo Banco. Eu cito dois exemplos muito claros do que aconteceu.

A Sibra era uma empresa especializada em ferroligas, era a maior do país, e tinha um produto não totalmente igual, mas parecido com o de uma empresa chamada Ferro Ligas Paulista. Na hora de fazer o reajuste de preços, o reajuste de preços da Sibra era barrado, e o da Ferro Ligas Paulista seguia adiante. Então,

[1] CIP: Conselho Interministerial de Preços, órgão do Ministério da Fazenda.

isso era uma fonte de geração de prejuízo, ou pelo menos geravam-se lucros menores. Isso era um foco de tensão, por decisão do governo em relação às próprias empresas que ele controlava. Outro exemplo que eu cito é o da **Caraíba Metais**. Chegou uma época em que o preço de venda era bloqueado, e o seu produto era importado em dólar. Isso foi num crescendo até que, em dado momento, o preço da matéria-prima se tornou maior que o preço obtido com a venda do produto manufaturado.

Exemplos assim geraram dificuldades enormes, e a gente tinha também dificuldades com funcionários: funcionários das subsidiárias, funcionários do Banco que se tornaram administradores das empresas etc. E era um desperdício de recursos humanos. Além disso, o dinheiro que se colocava nessas empresas não era para investimentos, era basicamente para custeio. Por exemplo, no orçamento do Banco para a Caraíba Metais havia uma dotação quase certa, sem necessidade de novas análises técnicas. O que aconteceu? As subsidiárias começaram praticamente a não fazer mais nada a não ser cuidar dessas empresas. O corpo técnico corria atrás, fazendo acompanhamento e controle, utilizando parte expressiva do seu tempo, mas meio que "enxugando gelo". As coisas não andavam porque a visão de resultado era prejudicada por políticas de governo. O Banco não estava estruturado operacionalmente para isso, e nada adiantava muito. Até que, na época anterior à de **Márcio Fortes**, ou durante o início de sua gestão – eu não lembro exatamente a época em que começou –, surgiu a questão da integração competitiva.

Durante o período da integração competitiva, o Banco começou a se sentir desconfortável com essas empresas: "O que essas empresas estatais estão fazendo aqui e porque eu não estou conseguindo lidar com elas?" Então, a privatização começou a aparecer nas políticas do planejamento. Quando o Márcio Fortes entrou, ele deu outro enfoque ao Banco. O Márcio fez uma gestão interessante. Quanto mais olho para trás, mais eu fico impressionado. Ele, com aquele jeito afável, conseguiu fazer coisas extraordinárias. A diretoria não era totalmente técnica, havia diretores indicados em função dos seus estados de origem, e o Márcio Fortes, com grande habilidade, levou adiante uma grande mudança. O BNDES não tinha dinheiro, é exatamente isso. Então, ele colocou o **Nildemar Secches** como diretor financeiro e conseguiu fazer um eixo de comando. O Nildemar fez o Banco ter um enfoque mais financeiro-patrimonial, agindo em termos de sustentabilidade da instituição. Nessa época, ajudou um

pouco o susto do BNH[2]. Longe de ser um consenso interno, o Márcio Fortes e o Nildemar acabaram ficando com o eixo de comando, utilizaram as subsidiárias, e ainda veio o **Sergio Zendron** para comandar a operacionalização. O Zendron me chamou, e eu passei a fazer parte do grupo com ele. Era uma equipe pequena fazendo a matriz desse processo, para tentar fazer as privatizações.

Nessa época, já no governo Sarney, a privatização entrou um pouco na agenda. Começaram a falar em privatização no governo de Figueiredo, mais para dar uma satisfação aos grupos antiestatismo que havia, pois os empresários estavam reclamando. Chegou a ter um decreto de privatização[3] etc., que continuou no governo Sarney,[4] mas esse não era o eixo principal do seu governo. O governo Sarney, assim como o do presidente Alfonsín na Argentina, tinha como eixo a redemocratização. Na realidade, eles faziam um diagnóstico muito simplista: tudo o que era errado era culpa dos militares. Na hora em que se democratizasse, a vida seria uma beleza. Então, não havia muito essa preocupação estritamente econômica, porque isso seria um dado da vida: na hora em que o país fosse democratizado, tudo se acertaria, dado que todos os males vinham da ditadura. Tinha um lado correto, mas a realidade se mostrou mais complexa. Tanto é que, depois, já no governo Sarney, explodiu a inflação.

---

[2] O susto a que o entrevistado se refere é exatamente a extinção do BNH, em lugar de alguma operação que resultasse no reequilíbrio patrimonial visando à continuidade das operações.

[3] Durante o governo de Figueiredo, em 1981, pelo Decreto nº 86.214, foi instituído o Programa de Melhoria do Atendimento ao Público. Posteriormente, o Decreto nº 86.215 previu a transferência de empresas estatais para o setor privado, deixando clara a intenção do governo de privatizar empresas transferidas ao controle do setor público em virtude de problemas financeiros. Durante o governo de Sarney, o Decreto nº 91.991, de novembro de 1985, dispunha sobre o processo de privatização de empresas sob controle direto ou indireto do governo federal, guardando profundas semelhanças com a legislação do período militar, especialmente sob o aspecto de exclusão, do processo de privatização, de empresas exploradoras de atividades vinculadas à segurança nacional e sob o regime de monopólio estatal. Por esse decreto, foi proibida a criação de novas empresas sob controle direto ou indireto da União (art. 13), entre outras medidas com a intenção de inibir o crescimento da máquina estatal. O Decreto nº 91.991 criou também o Conselho Interministerial de Privatização. Em 1986, pelo Decreto nº 93.606, a legislação foi alterada, aumentando o poder do conselho e instituindo o BNDES como órgão executor do programa de desestatização.

[4] Em 29 de março de 1988, com o Decreto nº 95.886, o governo Sarney tentou estruturar um processo de privatização criando o Programa Federal de Desestatização, cujos objetivos eram transferir para a iniciativa privada atividade econômicas exploradas pelo setor público, concorrer para a diminuição do déficit público, propiciar a conversão de parte da dívida externa em investimentos de risco, dinamizar o mercado de títulos e valores mobiliários, promover a disseminação da propriedade do capital das empresas, estimular mecanismos de competição do mercado (mediante desregulamentação da atividade econômica), proceder à execução indireta de serviços públicos (mediante concessões ou permissões) e promover a privatização de atividades econômicas exploradas com exclusividade por empresas estatais, excetuados os monopólios estatais.

As privatizações tiveram início com o **Henri Phillipp Reichstul** e depois com o David Casimiro Moreira. O Banco então pegou carona e avançou nas privatizações da primeira fase, durante o governo Sarney, quando foi criado o **Conselho Federal de Desestatização**. Nessa época, se o Banco não desejasse fazer a privatização, teria tido argumento para tal: "Isso não é minha função, minha função é fazer investimento." Mas o Banco, por conta desse eixo de comando, com o Márcio Fortes e o Nildemar, entrou nas privatizações. Essa é a minha visão

E. Não foi por falta de caixa, não?

LVJ. Falta de caixa existia, mas isso não basta. Falta de caixa é uma motivação. Mas era também para evitar gastos. Veja bem, privatizou-se mais para estancar a saída de caixa do que para receber dinheiro com as vendas, porque essas empresas não valiam tanto assim. As privatizações nesse período tinham muito mais o objetivo de que o Banco parasse de colocar recursos em custeio do que receber dinheiro com as vendas, fora algumas exceções, como o caso da Aracruz, que era uma participação minoritária. No caso de muitas das empresas privatizadas, o motivo era o Banco parar de alocar pessoal técnico para acompanhamento sem resultados práticos e ficar livre dessas empresas. Por conta da política de planejamento, a privatização começou a ser um objetivo, pois se percebeu que era bom para o Banco e que havia um decreto do governo Sarney em que a gente podia se apoiar.

E. Durante o governo de Figueiredo?

LVJ. Não, veio do governo Figueiredo, mas o Banco só começou a se movimentar mais na época do Sarney. Esse decreto...

E. Mas usou-se o decreto do Figueiredo?

LVJ. Continuou. O que o Sarney fez foi dar uma visibilidade à privatização. Uma coisa que era muito fechada começou a ser tratada assim: "Olhe, tem de ser por leilão público." Mas era um decreto. Se o Banco tivesse andado de lado, eu acho que as privatizações não teriam acontecido, porque não era uma lei, não havia de fato um poder de *enforcement*. Mas o Banco gostou da ideia e pegou carona, utilizando o decreto para privatizar. Ficamos mais próximos do David Casimiro Moreira, e assim o grupo conseguiu viabilizar um decreto do governo, dar um pouco mais de substância e fazer suas privatizações.

Ao mesmo tempo, outros órgãos do governo, passaram a demandar auxílio. A Siderbras, por exemplo, na época chamou o BNDES para ser agente de privatização dela e de algumas empresas. Claro que a Siderbras fez isso também por uma polí-

tica de sobrevivência. Escolheu as empresas menores, que ela não queria, Usiba,[54] Cofavi,[65] e escolheu as que queria preservar, porque sabia que essas estatais começavam a ficar sob ataque. A ideia – assim acho – era preservar a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Usiminas, e reorganizar o setor, começando a privatizar empresas menores.

E. Eu posso dizer que essa privatização inicial foi uma "privatização envergonhada"? Esse termo foi usado pelo Fernando Perrone em entrevista a nós. Ele diz que é uma privatização pragmática, muito envergonhada porque não tem visibilidade, uma coisa que ainda não define um projeto de governo, mas sim uma questão real. Essa foi uma leitura que o Fernando fez quando o entrevistamos.

LVJ. Eu acho o seguinte: envergonhada? Depende de para quem. Para o governo, sim. Para o BNDES era um projeto muito claro de sobrevivência. Ou seja, o Márcio Fortes, o Nildemar e o Zendron não tinham vergonha disso, de jeito nenhum. Pelo contrário! Pensava-se assim: "Que bom que a gente pode pegar carona em um decreto dentro da política do governo e pode fazer isso." O objetivo era ficar livre dessas empresas. Agora, se me perguntarem como era isso dentro do BNDES, era outra coisa. Vou contar uma historinha sem citar nomes. Quando nós levamos para a diretoria a privatização da Sibra,[76] ainda não havia uma comissão diretora externa, não tinha PND, não tinha nada. Durante o governo Sarney, quando nós levamos a estruturação do processo da privatização da Sibra para a diretoria, houve um superintendente do BNDES que se recusou até a ouvir a proposta. O Márcio Fortes permaneceu impassível, a reunião continuou, apresentamos a proposta e ela foi aprovada.

E. A Sibra é uma empresa de siderurgia? Ela fazia o quê?

LVJ. Ferroligas. Na época, era a maior empresa de ferroligas, que é um insumo do setor siderúrgico. A época do Márcio Fortes foi realmente impressionante. Com aquele jeito dele, muito afável, conseguiu iniciar a privatização dentro do Banco com uma diretoria dividida em termos de objetivos. Internamente ele não tinha respaldo total. Por isso acho que foi muito importante para o processo esse eixo de comando formado por Márcio, Nildemar e Zendron, sendo que a interligação com a parte técnica foi obra mais do Nildemar. O Márcio foi essencial, e foi extraordinária a administração dele. Ter conseguido fazer a privatização

[5] Usiba: Usina Siderúrgica da Bahia, empresa pertencente ao Grupo Gerdau.
[6] Cofavi: Companhia de Ferro e Aço de Vitória (ES), atual ArcelorMittal Belgo.
[7] Eletrosiderúrgica S.A.

naquele clima, quando poderia não ter feito? Ele poderia ter sido presidente do BNDES sem enfrentar a questão, até aparecer uma pressão muito forte a favor da privatização.

Quando chegou o governo Collor, a privatização subiu de status. Ela ganhou uma lei clara, o PND, e o BNDES foi escolhido para ser o gestor do programa, pela experiência que tinha. Nessa época, eu não sei se vocês lembram, as eleições eram em novembro e o outro governo só assumia em março. Então, o que aconteceu? Quando o Collor foi eleito, o [Eduardo] Modiano ficou ajustando a medida provisória (MP) geradora da lei do PND, de Brasília, de novembro até março, até o Collor assumir, com a ajuda do BNDES. A MP do PND foi construída nesse contato, de novembro a março. O Modiano assumiu a presidência do BNDES e o Nildemar acabou saindo, foi para o setor privado e de lá não voltou mais. E o BNDES ficou como gestor do Programa Nacional de Privatização (PND). Nessa época, o BNDES ainda tinha interesses na privatização.

Voltamos no tempo para explicar uma coisa: o BNDES tinha interesse em ficar livre dessas empresas, e o Nildemar teve uma grande ideia. Escreveu um documento interno de duas páginas, sem pretensão de ampla circulação, até porque na época não havia computadores, era na base da máquina Remington. Nesse documento ele propunha que o BNDES, ao vender essas empresas, o fizesse com encontro de contas de dívidas. Em outras palavras, ele propunha utilizar as dívidas do governo como meio de pagamento para as empresas.

Quando a Siderbras chamou o Banco para ser agente de privatização foi mediante contrato firmado, pois o BNDES não era o gestor do programa de desestatização do governo Sarney como posteriormente seria no governo Collor de Mello. O Banco tornou-se o agente da privatização da Siderbras para as vendas da Cofavi e da Usiba por meio de contratos específicos com a *holding* siderúrgica estatal. Era bom para o Banco, pois o BNDES detinha créditos contra essas empresas. Eram créditos relacionados à Siderbras com aval do Tesouro, o que mascarava o balanço do Banco. Esses créditos, como o da Siderbras, por exemplo, eram créditos permanentemente reescalonados. Ninguém executa o seu próprio dono, não é? Então, quando a Siderbras chamou o Banco, logo o Nildemar e o Márcio Fortes perceberam que o BNDES podia fazer isso, para vender essas empresas e ter créditos executáveis, ou seja, deixar de ter créditos não executáveis para ter créditos executáveis e sanear essas empresas. Foi quando surgiu esse documento interno do Nildemar. Eu nem sei se ele se lembra disso, mas eu lembro bem. Quando surgiu o PND, ressurgiu essa possibilidade.

Esses créditos do governo foram chamados de "moedas podres", o que tem uma conotação pejorativa, e apareceram de carona títulos da dívida agrária, coisa que o BNDES nunca propôs. Os créditos contra o governo eram tidos como não recebíveis e acabaram sendo taxados de "moedas podres", quando na verdade foi um ótimo negócio para o governo. As dívidas vencidas das empresas estatais, de responsabilidade direta ou indireta do Tesouro Nacional, passaram a ser aceitas como forma de pagamento.

Como esses créditos contra o governo viravam moeda de privatização? As dívidas deveriam ser certificadas e renegociadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, gerando um processo denominado securitização de dívidas. E o que era isso? No caso da Siderbras, as dívidas com o BNDES eram enormes, dela e de outras empresas, como a Cosipa, a Usiminas, a CSN. Assim, ao securitizar essas dívidas, o Banco adquiria efetivo potencial de recuperação de créditos, pois poderia vendê-los para investidores privados que desejavam comprar ações dessas empresas nos termos da legislação do PND. Para o BNDES, isso implicou troca de créditos não executáveis por créditos executáveis, a exemplo do que ocorrera no governo Sarney. Ou seja, por meio da privatização, trocou-se o Tesouro Nacional como devedor, não executável, por grupos econômicos privados, executáveis. O BNDES viu isso como uma oportunidade ímpar, e tenho a impressão, não a certeza, de que durante o período de novembro de 1989 a março de 1990, ou seja, entre a eleição do Collor e sua posse, com o auxílio do Nildemar, do Sérgio Zendron e do pessoal do Banco que estava envolvido na elaboração do PND, que essa possibilidade já foi pensada como algo bom para o BNDES.

Então, se essa privatização foi envergonhada para o país, para o BNDES foi uma oportunidade muito boa em termos de saneamento. Desde a época do Nildemar o Banco já tinha uma área financeira bem estruturada, voltada para o saneamento da instituição. Não havia um consenso sobre isso dentro do Banco, do ponto de vista das áreas operacionais, mas o grande aliado da época da BNDESPar, onde inicialmente estava o grupo que começou a pensar nisso, foi a área financeira do Banco, pois patrimonialmente era essencial. O Nildemar foi muito importante pela visão que teve como diretor financeiro.

Voltando à privatização, uma vez securitizadas as dívidas, na hora da venda, você ainda tinha a Área de Crédito do Banco para estabelecer o limite de crédito para quem fosse comprar. Criado o processo de venda, o BNDES era o vendedor da empresa e, ao mesmo tempo, o vendedor do financiamento para a compra dessas

empresas. Eu participei do lado da venda e do lado da securitização dessas moedas, junto com a área financeira.

E. Era um dinheiro que entrava e saía?

LVJ. Não. O dinheiro que entrava era para o Tesouro Nacional. O BNDES era um vendedor em nome do Tesouro Nacional. A única coisa que o BNDES retinha do Tesouro Nacional, depois que vendia as empresas, era para se ressarcir do que ele pagara aos consultores. Havia uma estrutura de consultorias, de consultores que o BNDES contratava; depois, na hora da liquidação financeira, abatia o que havia sido pago a eles, entregava o resto ao Tesouro, e a liquidação financeira era feita pelo BNDES. O Tesouro vendia e o BNDES transformava créditos contra o Tesouro em créditos contra [agentes] privados. Em relação a essa parte na qual o BNDES atuava, a privatização não era nada envergonhada. O BNDES agiu muito fortemente em seu interesse. Por exemplo, na época do Collor, a Usiminas foi a primeira empresa a ser privatizada, e sua escolha – e eu digo que é um *leading case* – pode ser atribuída ao fato de ela ser uma empresa importante, para mostrar que a privatização era para valer. E depois tem a história do modelo Usiminas, que eu acho que foi muito importante.

Quando a gente foi entregar o edital de privatização para o governo Collor, na época, foi uma solenidade. O Collor não pegou o edital. Pediu para o **Marcílio** [**Marques Moreira**] pegar, creio que ficou na dúvida de se aquilo seria politicamente bom para ele ou não, apesar de seu governo ter como meta a privatização.

Na época do Sarney certamente a privatização foi um pouco envergonhada do ponto de vista do governo. Agora – eu insisto –, do ponto de vista do BNDES, eu não vejo dessa forma. As pessoas que estavam lidando com as privatizações não tinham vergonha alguma. Mas dentro do Banco talvez as pessoas que fossem contra possam ser caracterizadas como o time dos envergonhados.

E. Ideologicamente?

LVJ. Fosse porque eram ideologicamente contra, fosse porque achavam aquilo absurdo. Na verdade, ao longo do meu período, não vi e não vejo o Banco como uma instituição ideológica. As mesmas empresas, as mesmas pessoas, escolhidas de forma técnica, que estatizavam podiam privatizar e vice-versa. Dada a política do governo, tentava-se fazer o melhor. Eu vou contar algo só para dar uma ideia do estou falando.

Na equipe central que a gente colocou para fazer a privatização, logo no início, na época da eleição de 1989, que tinha o Collor, o Covas, o Lula, o [**Leonel de Moura**] **Brizola**, quase todos votavam no Lula, eu inclusive, e

apenas um votava no Collor. O grosso da minha equipe nem sequer votava no Covas. Não era uma equipe muito grande, mas era zero de ideologia. Prevalecia a ideia de preservação do BNDES. O Banco só conseguiria ter um papel de desenvolvimento – isso na época do Sarney e depois no início do Collor – se conseguisse desenrolar essa história.

Então, essa equipe não se movia por ideologia, e a mesma pessoa que tinha participado da construção estatal do setor petroquímico agora estava ali vendendo o setor petroquímico sem qualquer constrangimento. Tecnicamente, achava-se o seguinte: "São épocas diferentes, e isso é importante." Claro que sempre haverá pessoas se movendo ideologicamente, mas, na média, o Banco é uma instituição muito pouco ideológica. O Banco é uma instituição técnica e, dependendo do governo, do que o governo quer, se move de um jeito ou de outro. Há a possibilidade de se ter uma estrutura técnica supercompetente e ajustar a governança em termos de defesa da instituição. As pessoas têm muito orgulho de trabalhar no Banco. O funcionário não gosta apenas de políticas de governo que destruam o Banco. É assim....

E. Como qualquer corporação, não é? Como uma boa corporação, o Banco é isso...

LVJ. É. Depois, com o avanço do PND, o Banco virou um gestor técnico. Por exemplo, em telecomunicações, a concepção geral de toda privatização veio do Sergio Motta, do Ministério das Comunicações, o BNDES foi apenas um gestor. E aí, não tinha mais interesse em venda de moeda, já era *cash*.

E. Fizeram cash.

LVJ. É. Aí o Banco atuou como gestor, mas, no início do governo Sarney e no período inicial do PND, quando a questão da venda das moedas era de forte interesse do Banco, ele defendeu o interesse próprio. Dando um pulo até o governo Dilma, por exemplo, na hora de fazer as primeiras concessões privadas de aeroportos, chamaram um ex-diretor do Banco, o **Wagner Bittencourt**, atual vice-presidente do BNDES, e o Cleverson Aroeira,[8] atual chefe do Departamento de Logística do Banco, na Área de Infraestrutura, ambos, portanto, quadros do Banco. Eu fiquei como assessor durante um período, na Secretaria de Aviação Civil (SAC). O Wagner já saiu, o Cleverson também voltou para o Banco, eu saí da secretaria, mas continuo no conselho de administração da Infraero.

[8] Referência ao advogado, funcionário de carreira do BNDES que foi braço direito e secretário executivo do ministro Wagner Bittencourt na Secretaria de Aviação Civil (SAC).

O BNDES também colaborou na questão do ajuste fiscal dos estados na época da gestão do Luiz Carlos Mendonça de Barros, em que o Ministério da Fazenda fez um plano de reestruturação fiscal dos estados. O BNDES acabou apoiando tecnicamente os estados. Aquilo não era compulsório, assessorava-se quem solicitasse. Havia incentivo do Tesouro: "Se privatizar as suas empresas estaduais, haverá refinanciamento de tanto." O BNDES, na época do Luiz Carlos, trabalhou em sintonia com o Ministério da Fazenda fazendo adiantamentos para estados e assessorando as privatizações das empresas estatais dos estados que assim desejavam. Por exemplo, São Paulo foi um estado que não quis. Seguindo a política do governo, o Banco também às vezes podia, a seu critério, financiar compradores. Mas a parte das privatizações estaduais, assim como a privatização das teles, foi definida fora do Banco. Olhando *a posteriori*, onde o Banco teve um faro político extraordinário?

Vamos retomar o início da privatização, já no PND. O Collor dizia que ia privatizar, mas ele não tinha um mandato neoliberal, pois foi eleito não porque fosse privatizar, mas porque – assim entendo – os eleitores julgaram que ele era um político diferente. Não foi porque ele ia privatizar, nem ele tinha tanta convicção. Por exemplo, o **Ben Ross Schneider**, em um artigo, mostra claramente que o Collor não tinha um mandato neoliberal, e as condições não estavam dadas para tal, pois era necessário criar apoio, coalizões, para conseguir fazer a privatização. Quando o BNDES privatizou as empresas que estavam penduradas nele, com exceção à participação na Aracruz, elas não estavam em boas condições, e eram vendidas em bloco único. Diferentemente do que a Argentina fez o tempo todo – não se formulava como condição geral que o postulante fosse um investidor estratégico, ligado ao setor, por exemplo. Para a gente – e isso fez muita diferença positiva –, bom era vender para quem tinha dinheiro e para quem tinha medo de perder dinheiro. Mas sem dúvida vendas em bloco único favorecem muito uma compra feita por quem já está no setor.

E. Tende à monopolização, não é?

LVJ. Não necessariamente, mas poderia acontecer uma concentração. Tanto é que quem venceu a concorrência da Sibra foi a Ferro-Ligas Paulista. Eram mais ou menos as empresas ligadas ao setor que acabavam vencendo o leilão de compra. Embora o programa na época do Sarney não tivesse grande visibilidade, tinha bem mais do que na época do Figueiredo, quando na realidade quase nada aconteceu, ou aconteceu intramuros. Foi na época do Collor que as privatizações tiveram maior visibilidade.

Quanto ao fato de ser bloco único, havia certa resistência. A gente percebia as críticas de que o BNDES estava contribuindo para a oligopolização do setor. E as pessoas falam assim: "Ah! Por que não vende para o mercado de capitais?" Era totalmente impossível, mas sabíamos que havia um problema ali. Quando veio o PND e a gente escolheu a Usiminas para começar, foi justamente em função de redefinir o que chamamos de modelo. Pegou-se uma empresa boa, embora não estivesse ainda em mercado, mas que tinha a possibilidade de ser vendida com um modelo um pouco diferente, inclusive para se angariar maior apoio. Vejam bem, estou fazendo uma análise meio *a posteriori*, mas o que estava nas nossas discussões era algo assim.

Por que a gente pensou em um novo modelo? O modelo que foi usado para Usiminas depois foi replicado em diversas outras empresas. Ele não existia no mundo. E eu acho que não existe. Nós criamos um modelo distinto de dois grandes paradigmas. Primeiro, do modelo inglês, no qual se vendia a um preço barato para vários investidores, o que foi uma tática bem-sucedida da Margaret Thatcher, que era a de levar o capitalismo ao povo, como muitos assim chamaram o modelo, o que angariou apoio para ela. Já na França foi o contrário. Na França, em função de um Estado mais dirigista, onde era importante que houvesse empresas francesas no processo, era necessário ter aquilo que eles chamavam de *core shareholders*, ou seja, grupos de controle com empresas francesas selecionadas pelo governo. Isso seria impossível no Brasil, mas na França a cultura deles permitia. Nós avaliamos algumas dessas experiências e fizemos um bicho completamente diferente, em construção. E a isso se deve meu reconhecimento absoluto à Bolsa de Valores do Rio de Janeiro (BVRJ).

Naquela época, embora já estivesse mal em termos de operação, a BVRJ tinha um grupo de pessoas tecnicamente extraordinárias e que praticamente fizeram parte da nossa equipe do Banco, nos ajudando a construir esse novo modelo. Então, esse modelo, que eu chamo de "modelo Usiminas", permitiu que passássemos a ter um apoio de que até então não dispúnhamos. E por quê? Nós percebíamos que tínhamos de aumentar o número de possíveis beneficiários. Não adianta você ter uma privatização com o argumento "Olhem, será boa para o país". Essa é uma política difícil, uma política de benefícios difusos, que ninguém enxerga, e há perdedores claríssimos. Estão lá os empregados com medo de perder o emprego, está a empresa compradora daquele produto achando que, se ela for para o setor privado, os preços vão ficar maiores, enfim, aqueles que acham que irão

perder algo com aquilo. Por isso, não adianta o discurso de "Vai ser bom para o país, vai ser bom macroeconomicamente".

Na época, era muito forte a questão do déficit público, então, era importante para o Brasil fazer esse ajuste. O "modelo Usiminas" é um modelo que eu, resumidamente, explico em artigo publicado e disponível no BNDES.[9] No resultado final, podia-se ter um modelo de controle muito disperso ou mais concentrado, porém, não era necessariamente concentrado e não era necessariamente disperso. Um modelo, eu diria, supercriativo, com grande mérito por conta dessa interação entre a BVRJ e o Sérgio Zendron. Nessa época já não era mais o Nildemar, mas um grupo técnico que, junto com os consultores e com a BVRJ, criou um modelo no qual se poderia ter um resultado disperso. Não se colocou nenhuma barreira para a compra da Usiminas, tais como: deve ser do setor siderúrgico, deve estar quite com a Receita Federal, deve dar garantias de que há dinheiro para pagar. Nada disso.

Criou-se uma estrutura com a Bolsa de Valores do Rio de Janeiro (BVRJ) e a Câmara de Liquidação e Custódia (CLC), que verificava se o investidor tinha condições garantidas de pagar. Era diferente demais, mas nós conseguimos. Se havia um padrão muito claro a evitar, esse era o argentino. O que foi feito lá a gente aqui não devia fazer. A Argentina exigia que fosse do mesmo setor, mas deixava para receber o dinheiro dos investidores depois. Nós exigíamos que fossem antecipadamente depositadas as garantias de recursos na CLC, antes do leilão.

E. Em telecomunicações, tinha de ser do setor.

LVJ. Na Banda B, somente.

E. Só na Banda B?

LVJ. Quando o BNDES entrou no processo, conseguimos convencer o ministro Sergio Motta a não mais ter essa exigência, mas sobre isso eu falarei depois. Foi apenas na Banda B, mas seria em todo o resto, se o BNDES não tivesse entrado. Só houve exigência na Banda B, mas daqui a pouco toco nesse ponto. Então, o que aconteceu? O BNDES não colocava as exigências, inclusive não exigia que fosse do setor, mas exigia a pré-garantia do pagamento. No momento em que houvesse o leilão e a compradora vencesse, estava liquidada a operação. O investidor não tinha como escapar, porque já tinha feito o depósito das garantias

[9] Licinio Velasco Jr., "A privatização no Sistema BNDES", Revista do BNDES, nº 33, jun 2010, p.307-82, Disponível em: <bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3309.pdf>; acesso em 23 mai 2014.

bancárias etc. Se não tivesse feito o depósito, o sistema não permitia que ele desse o lance. Ficou bom, e o modelo foi se repetindo nas privatizações todas dessa primeira série.

Quando o Collor saiu sob enorme suspeição, logo o programa de privatização também foi colocado sob suspeita. Esperavam que o Itamar parasse com o PND, e ele realmente parou. Cessaram duas privatizações importantes que estavam em andamento: a CSN, emblemática, e a **Ultrafertil**. Eu estava diretamente envolvido na privatização da Ultrafértil, e o Fernando Perrone na da CSN. O Itamar parou as duas. Pediram para recalcular o preço etc., ao mesmo tempo que se constituía uma Comissão Parlamentar de Inquérito Mista sob o comando do Amir Lando, que fora do *impeachment* do Collor, para supostamente detectar corrupções. Nossas, não é? E o que aconteceu no final dessa história? Foram feitas novas avaliações, e os valores não diferiam em quase nada.

O governo Itamar fez pouquíssimas alterações, em que se colocou um percentual pequeno de caixa. Em vez de se aceitar só "moeda podre", exigia-se um tanto de moeda corrente na CSN, um pouco mais na Ultrafértil, mas os preços mínimos foram mais ou menos iguais. O modelo permaneceu rigorosamente o mesmo, e a vida correu. Na hora em que o Fernando Henrique assumiu a pasta da Fazenda, as coisas fluíram totalmente. Então, no final do governo Itamar, voltava-se a um resultado surpreendente. E o resultado da CPI? Não se constatou nenhuma corrupção dentro do programa, nem sequer a indicação de necessidade de interrupção, nada. Com o Fernando Henrique como ministro da Fazenda, nossa vida ficou muito melhor em termos de diálogo.

Quando analiso o "modelo Usiminas", cujo beneficiário é difuso, creio que o setor achava que iríamos reproduzir o método argentino: exigir como qualificação básica que o comprador fosse do setor. Como o modelo deu resultado, ele acabou satisfazendo a múltiplas visões. Havia estatal, a Vale, fundos de pensão, empresas privadas, as *tradings* do setor, o Grupo Vicunha, que pertencia ao **Benjamim Steinbruch**, enfim, múltiplos investidores, todos beneficiados pelo modelo. Isso está no texto que mencionei, os percentuais finais de cada investidor. Até os estatistas não acharam ruim, pois havia os fundos de pensão Valia, Previ etc. E o setor privado viu que havia *tradings*, bancos que tiveram certo incentivo para entrar. Os bancos eram obrigados a comprar certificados de privatização que logo tinham de utilizar, senão eles iam perdendo valor com o tempo. Então o modelo acabou beneficiando vários segmentos. Nas privatizações seguintes, aquele modelo se repetiu. Os perdedores de hoje se viam com chance de ser vencedores

no futuro. Você tem uma espécie do que eu chamei de "incerteza democrática", em que o governo não escolhia vencedores.

Com o Fernando Henrique, começou a fase complicada: privatizar serviços públicos. Na privatização da Light foi utilizado o "modelo Usiminas", mas a Light acabou saindo com o preço mínimo. A explicação que dou é a seguinte: este é um setor que tinha um preço mais alto para os investidores nacionais. Os investidores estrangeiros tinham interesse, mas o "modelo Usiminas" gerava uma insegurança muito grande para eles entrarem. Porque, contrariamente aos investidores nacionais, era difícil para os investidores estrangeiros aprovarem um valor para o seu lance sem ter certeza sobre o percentual de participação que estariam comprando. Então, a Light saiu ao preço mínimo.

Entramos no governo de Fernando Henrique com a privatização dos serviços públicos e da Vale do Rio Doce. E o que aconteceu? Em relação aos serviços públicos, a privatização já era colocada como uma necessidade, abrindo espaço para repensar outros modelos, pensar a forma de atrair mais capital externo, já que o setor privado não tinha – eu acho – disponibilidade de recursos para entrar nas empresas do setor público.

E. Não havia nesse período a necessidade de o programa de privatizações ajudar o Brasil a compor reservas, dado que as reservas brasileiras estavam muito baixas nesse período?

LVJ. Eu vou voltar a isso, mais especificamente falando sobre a Vale. O BNDES já não era um órgão ativo. Em termos da concepção do processo, ele era um agente do PND. O que eu quero diferenciar é que, nas privatizações iniciais, nas vendas de moeda, o BNDES teve interesses próprios. E, claro, saiu se articulando, mas era um agente do governo em sintonia com a política do governo. Quando foi necessário, o "modelo Usiminas" começou a ser flexibilizado para atrair mais capital externo. No governo de Fernando Henrique nos deparamos com duas situações – citadas no artigo mencionado e também em minha tese de doutorado, de forma mais elaborada.[10] Vou me deter em dois pontos, pois são relacionados com a política do governo, inclusive de reestruturação financeira dos estados. No PND entrou a Vale.

E. Mas por que vendeu? Por que a Vale?

LVJ. É sobre isso que eu vou falar agora. Houve uma superposição nos processos da Vale e das telecomunicações, que terminou depois. Isso é importante.

---

[10] Licinio Velasco Jr., *A política pública de privatização no presidencialismo de coalizão brasileiro*, tese de doutorado em Ciência Política. Rio de Janeiro: Iuperj, 2005.

O processo de privatização das telecomunicações era um projeto engendrado no Ministério das Comunicações, com o Sergio Motta. Era um projeto dele, e era extraordinário. Afora isso, ele era muito próximo ao presidente, com ampla delegação para fazer um projeto muito grande que culminou com a LGT.[11] Em minha opinião, ele começou pensando em só fazer a Banda B. Ele fez a emenda constitucional pensando em resolver o problema da Banda B. O Collor chegou a pensar nisso, a tentar fazer a Banda B sem emenda constitucional, somente por decreto. Bom, ele não teve tempo de tentar, porque seu governo foi curto. Mas havia a percepção de que não daria certo, porque, se antes da Constituição de 1988 as teles eram privadas, depois a Constituição de 1988 estatizou as teles. E aí ficou a dúvida de se o serviço móvel também seria necessariamente estatal.

E. É isso: serviço público que era considerado serviço privado?

LVJ. Era essa a confusão. O Collor achava que era privado, que não precisava de novo marco legal. No governo de Fernando Henrique isso foi repensado. Resolveu-se fazer a emenda constitucional para sanar completamente a dúvida, para criar a Banda B e vender. Somente na privatização da Banda B, quando o BNDES ainda não era o gestor, houve exigência de investidores estratégicos, sobre o que falarei mais tarde. Bom, e o que aconteceu com a Vale?

A sociedade deu um apoio muito grande à privatização dos serviços públicos, pois, assim como hoje, eles eram percebidos como serviços de má qualidade. Então, não foi muito difícil convencer a sociedade de que era bom fazer alguma coisa com os serviços públicos. Existia um ambiente favorável para isso.

E. É de eletricidade que você está falando, ou serviço público em geral?

LVJ. Serviço público em geral. Eles eram precários em tudo.

E. Mas as privatizações eram para o setor elétrico.

LVJ. Não. Houve as telecomunicações.

E. Mas as telecomunicações estão dentro do esquema do Sergio Motta, das teles.

LVJ. Não, eu estou falando do governo de Fernando Henrique. Estou falando do apoio que havia para privatizar os serviços públicos. Com a Light, quase não houve ação na justiça. A Light foi uma privatização feita sem maiores polêmicas. Vamos fazer uma comparação: no caso da Vale do Rio Doce houve uma enxurrada de ações; no da Light não houve quase nada. No caso da Light, se você pegar

[11] Lei Geral das Telecomunicações, Lei no 9.472, de 16 de julho de 1997, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e o funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.

os arquivos, deve ter havido umas três ações. E a venda foi feita pelo preço mínimo. Eu estou só dizendo o seguinte: o conceito dos serviços públicos era muito ruim, as pessoas não se mobilizavam contra a venda. Vamos pegar a Vale. O que aconteceu com a Vale? Houve uma ruptura com o "modelo Usiminas", ou seja, aquele não era um modelo para múltiplos vencedores.

E. Mas por que resolveram privatizar a Vale? É isso que eu estou querendo saber.

LVJ. Deixe eu concluir, misturando um pouquinho.

E. Por que a Vale entrou? A Vale não dava prejuízo, não é?

LVJ. A Vale era uma empresa supostamente muito boa.[12] Mas não era, como toda empresa estatal, acima do bem e do mal. Essa era a percepção geral. Enfim, era uma empresa estatal eficiente se comparada a outras. Em suma, o que eu acho? Quais eram as dificuldades para privatizar a Vale? Primeiro, se era uma estatal eficiente, por que estava sendo privatizada? Segundo, além da Vale em si, rompeu-se o "modelo Usiminas" e começou a haver restrições. Existia um bloco mínimo de venda, entre 35% a 45%. "Olhe! Tem de constituir uma SPE, uma empresa de propósito específico, uma sociedade de propósito específico etc. E empresas do setor siderúrgico não podem ter mais do que tantos por cento etc." Aí teve de entrar um pouco de governo para decidir como deveria ser o formato do vencedor. Essa foi uma ruptura grande com o "modelo Usiminas", perdendo-se o apoio de diversos investidores por conta das restrições impostas, que não existiam no "modelo Usiminas" – por exemplo, bancos em associação com outros investidores. Ao retirar-se a liberdade, perdeu-se parte do apoio. Rompeu-se o "modelo Usiminas".

E. Por quê?

LVJ. Rompeu-se o "modelo Usiminas" porque se considerou a Vale importante demais para ter um controle compartilhado, sem uma SPE.

E. Era a maior mineradora do mundo. Então...

LVJ. Era a maior mineradora do mundo. Então, falta explicar por que, na privatização da Vale, se foi até o final, mesmo com a pressão contrária e aquela miríade de ações na justiça tentando interromper o processo.

E. E que o Brasil ficou controlando.

LVJ. Por que aconteceu aquilo? Porque o Brasil, na época, não podia piscar, por conta do Plano Real. Aquilo era a sinalização mais forte para o mundo externo

[12] Ver verbete "Vale do Rio Doce", Anexo II – Notas técnicas (p. 574).

do que o governo podia fazer, mostrando que bancava o Plano Real e a estabilidade cambial. Então, o que aconteceu? Em minha opinião, a privatização da Vale significava mostrar que o Brasil era outro, e o país precisava desesperadamente de recursos externos para manter a paridade de câmbio, na época, essencial para o Plano Real, tanto quanto a questão dos estados. Se na ocasião o governo piscasse com a Vale, estaria colocando em jogo também o projeto das teles.

Nesse ponto, o Ministério da Fazenda foi muito importante, assim como foi o Sergio Motta no caso das teles. E teve uma atuação extraordinária na implementação da privatização da Vale junto ao Congresso. Também faço menção a isso em minha tese de doutorado. O Luiz Carlos Mendonça de Barros montou uma estrutura para a privatização da Vale que permitiu ter o apoio do Senado. Sim, porque havia inclusive senadores da coalizão que eram contra o projeto, em geral senadores dos estados onde a Vale atuava. O que aconteceu? O Luiz Carlos, representando o Executivo, fez um amplo acordo na Comissão de Infraestrutura do Senado mostrando os eixos da privatização, dizendo como iria ser e que tipo de benefício os estados teriam, inclusive contemplando adiantamentos de recursos para os estados. Fez também uma série de acordos incorporados no edital de venda da empresa, em especial os relacionados à participação do governo em futuras descobertas minerais, que não tinham como ser incorporadas no preço de venda da companhia. Depois eu participei pelo BNDES de um contrato de risco feito com a Vale. Enfim, foi desenvolvida e montada toda uma estrutura de governança envolvendo o Congresso para evitar a aprovação de um projeto de lei que impedisse a privatização.

Não estou falando das ações populares, estou falando em relação ao Congresso. Se você ler a Ata da Comissão de Infraestrutura do Senado, está claro ali o acordo feito entre o Executivo e o Congresso – no caso, o Senado, que era o principal foco de tensão em relação à privatização da Vale. Foi uma negociação absolutamente extraordinária, deve-se muito ao Luiz Carlos a obtenção desse acordo na Comissão de Infraestrutura.

E. Deixe eu tirar uma dúvida: não se tentou montar uma coisa em paralelo, no Ministério do Planejamento, com o Serra, para a privatização?

LVJ. Ah! Não sei. Não tenho a menor ideia. O que eu sei é o seguinte: consta que o Serra não era exatamente um dos amantes da privatização, mas na época não era ele quem mandava nessa parte. Então, se a privatização da Vale não saísse, seria um sinal muito ruim. E o projeto de venda das teles envolvia um alto valor de venda para o período, necessitando atrair investidores estrangeiros. Era

um projeto que estava começando na época da venda da Vale e que poderia ser destruído, ao mesmo tempo que traria uma instabilidade muito grande para o Plano Real. Essa é a minha visão.

Por que a privatização das teles teve investidores estratégicos? A Banda B foi a única, e é preciso explicar. Primeiro, porque o BNDES ainda não estava lá, senão talvez tentássemos convencer o Sergio Motta de que não era absolutamente necessário. Mas tinha certa lógica. A Banda B não existia como empresa, tornando inseguro deixar qualquer investidor entrar. Havia essa explicação: a Banda B era uma área nova e não havia empresas operando. Ele vendeu a Banda B com base na Lei Mínima,[13] e aí ele percebeu que o projeto não podia parar ali, porque iria criar uma assimetria muito grande com as empresas de celular do Sistema Telebras, a Banda A. Seria uma coisa muito assimétrica, mas há quem ache que ele planejou tudo desde o início. Eu acho que não. Eu acho que ele foi fazendo. Ele queria fazer a Banda B e fez a emenda constitucional, percebeu o apoio e deu certo. E o pessoal da Telebras, que na época fazia parte do projeto, que veio para a Anatel, alertou dizendo que ficaria difícil para a Banda A estatal concorrer com as empresas estrangeiras privadas que entraram na Banda B.

E. Olhe, do meu ponto de vista, era uma discussão pesada dentro e fora do setor. Tinha, por exemplo, o acordo de serviço que o Brasil precisava fechar na Organização Mundial do Comércio (OMC), em que se exigia que se abrisse e que se privatizasse tudo. Havia a questão, dentro do próprio setor, que era manter uma empresa do tipo "troncotel". E essa é uma discussão que vai e volta, acorda e morre. Hoje, se você chegar e pegar a Telebras, a discussão está lá, não é? É um fato. Então, eu acho que a privatização das telecomunicações, desse ponto de vista, tinha uma complicação maior.

LVJ. Tinha uma complicação maior, mas eu acho que ele foi fazendo. No momento em que ele fez a Banda B, teve apoio para poder fazer o resto. E foi assim que a LGT, Lei Geral de Telecomunicações, foi construída. O BNDES participou lateralmente, e o Ministério das Comunicações contratou consultores de uma forma distinta.

E. Além da McKinsey, havia várias consultorias?

LVJ. É. A McKinsey com a Lehman, e juntas fizeram a modelagem geral. O BNDES não teve papel preponderante nessa modelagem mais geral. Na hora de

[13] A Lei Mínima das Telecomunicações foi sancionada pelo presidente da República Fernando Henrique Cardoso em 19 de julho de 1996, transformando-se, então, na Lei nº 9.295/96.

implementar a privatização, sim, o BNDES foi chamado, mas isso foi feito fora do PND. Poderia ter privatizado o Sistema Telebras pelo PND, mas acabou optando-se por uma lei própria, a LGT. Por meio da LGT foi também criada a Anatel.

E. A quebra do monopólio é em 1995.

LVJ. É. A emenda constitucional é de 1995. A exposição de motivos da LGT é uma das coisas mais primorosas de governo que eu vi na minha vida. Está tudo ali. Antes que a gente ache que o BNDES é *expert* em tudo, é bom que se diga que aquilo ali foi coisa do Sergio Motta e do Ministério das Comunicações. O BNDES já pegou aquilo pronto, a exposição de motivos justifica a LGT.

Quando o BNDES entrou no processo, a LGT já estava virtualmente pronta, assim como os eixos da privatização das telecomunicações. O BNDES pegou isso pronto, mas o Banco teve como função fazer a modelagem de venda, atuando novamente junto com à Bolsa de Valores. Nesse momento da implementação, ainda com o Sergio Motta vivo, já comparecendo às reuniões com oxigênio, dissemos para ele que não precisava ter investidor estratégico, pois as empresas já existiam. Com o apoio do Luiz Carlos, conseguimos convencê-lo. Então, o BNDES voltou ao método antigo de não exigir investidor estratégico. Como eu já disse, para nós bastava alguém que tivesse dinheiro e medo de perder dinheiro, o sócio capitalista, fosse ele estratégico ou não.

Havia outra preocupação do governo, e o Luiz Carlos atuou com o enfoque da própria Fazenda em relação à importação de equipamentos, pois isso se refletia no balanço de pagamentos desde a Banda B. Antes mesmo da privatização o Luiz Carlos saiu fazendo *roadshow* pelo mundo para trazer empresas para cá. Isso consta dos estudos setoriais do Banco e também está mencionado em minha pesquisa de tese. Nela também trato de como o Banco enfrentou a questão de trazer empresas estrangeiras para cá, procurando evitar desequilíbrios no balanço de pagamentos. A minha tese de doutorado, no fundo, é sobre a atuação do Executivo e do Congresso. O nome é *Políticas públicas no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Os meus dois casos foram a Vale e telecomunicações, sendo que o eixo de negociação da Vale foi no Senado, e o eixo das teles foi uma Comissão Mista do Congresso, formada principalmente por deputados.

E. Sobre o Congresso?

LVJ. É. O Congresso. A Câmara, aliás. Foi principalmente na Câmara, e foi uma Comissão Parlamentar Mista. Li todas as atas.

E. Fez bem.

LVJ. Na época, eu obtive essas atas todas. Desde a emenda constitucional à Lei Mínima etc. E os projetos de lei? É necessário saber que existem, para que se possa pesquisar nos arquivos do Congresso, porque projetos de lei não aprovados não constam dos sites.

E. Nesse processo de privatização houve, digamos assim, algum dissenso internamente no BNDES?

LVJ. No início, sim. Eu contei no início da entrevista. No caso da Sibra, por exemplo, o caso do superintendente operacional...

E. E mais recentemente, já nesse período do Fernando Henrique?

LVJ. Não. Sempre devia haver gente contrária, mas foi diminuindo.

E. Houve, mas foi diluído, não é?

LVJ. Foi diluindo. A gestão do Márcio Fortes é uma coisa muito impressionante. E como ele é muito afável, creio que sua afabilidade ajudou muito. Provavelmente havia diretores contra a privatização. Depois veio o Modiano, como representante do governo Collor, quer dizer, com o apoio total do governo.

E. E o Julio Mourão estava onde?

LVJ. O Julio Mourão, eu acho que também já estava saindo, ou então ficou menos em evidência durante a época do Modiano. O **Luiz Paulo Vellozo Lucas** e o Julio Mourão tiveram um papel de grande relevância na época do Márcio Fortes e do Nildemar. Não apenas na integração competitiva, mas no processo de privatização visto como uma coisa importante para o Banco. O Julio Mourão substituiu o Nildemar na Superintendência de Planejamento. O superintendente anterior era o Nildemar, que foi para área financeira. Foi de uma importância crucial para o Banco essa decisão do Márcio Fortes de colocar o Nildemar na área financeira.

E. Obrigada, Licínio, pela ótima e esclarecedora entrevista.

Luiz Carlos Mendonça de Barros

Luiz Carlos Mendonça de Barros (São Paulo, SP, 1942). Engenheiro de produção graduado pela USP, pós-graduado em política de negócios da pequena e média empresa na Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da mesma universidade e doutor em economia pela Unicamp. No magistério, lecionou na Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Eaesp), da FGV, na Faculdade de Administração e Economia de Piracicaba e no curso de doutorado em economia do Instituto de Economia da Unicamp. Na iniciativa privada, foi analista financeiro, chegando a superintendente do Banco de Investimento Industrial (Investbanco). Fundou a corretora de câmbio e valores mobiliários Patente. Associado a José Roberto Mendonça de Barros e a Ibrahim Eris (que viria a ser presidente do Banco Central no governo de Fernando Collor de Mello), fundou a consultora MBE Associados. Integrou o Comitê Técnico da Andima, foi consultor do Grupo de Conjuntura Econômica do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e fundou, com André Lara Resende (que seria presidente do BNDES) e outros, o Banco Matrix (1993). Com José Roberto Mendonça de Barros e Lídia Goldeinstein, criou a MBG & Associados (2001), empresa dedicada a ministrar cursos profissionalizantes a distância. Fundou a Quest Investimentos, vendida ao Grupo Azimut em 2015, de cujo conselho consultivo é presidente. Na gestão pública brasileira, ocupou importantes cargos, como a diretoria de Mercado de Capitais do Banco Central (1985-1987) e o Conselho Monetário Nacional. Após a saída de Edmar Bacha, foi nomeado presidente do BNDES (novembro 1995-abril 1998). Com a morte de Sergio Motta, ocupou o Ministério das Comunicações até o final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Entrevista realizada no dia 13 de agosto de 2014, em São Paulo.

Entrevistador. A gente sempre pede para o entrevistado falar um pouco da sua trajetória profissional antes de sua chegada ao BNDES. O senhor é economista, não?

Luiz Carlos Mendonça de Barros. Não, eu sou engenheiro de formação, mas logo depois de formado fui trabalhar no primeiro banco de investimento do Brasil,[1] criado depois da reforma financeira de 1966.[2] O presidente do banco era **Roberto Campos**. Então, eu fui trabalhar com a pessoa que tinha mais ou menos coordenado toda aquela reforma. E aí entrei para a área financeira. Ao longo do tempo, como analista de mercado, fui estudando economia. Nunca fiz um curso formal.

E. Imagino que o convívio com o Roberto Campos tenha sido profícuo.

LCMB. Foi um convívio meio estranho, porque eu tinha sido líder estudantil de esquerda, até tinha sido preso, mas ele era uma pessoa extraordinária. Realmente, foi ele quem despertou meu interesse pela área econômica. Ao longo do tempo, fui evoluindo para uma leitura keynesiana e li praticamente tudo que Keynes escreveu. E fui amadurecendo. Quando fui diretor do Banco Central, em 1986, eu trabalhei com o pessoal da PUC do Rio, que estava no Banco Central (Bacen), mas acabei me ligando mais ao pessoal da Unicamp, que estava no Ministério da Fazenda, como o **João Manuel** [**Cardoso de Mello**] e o Belluzzo, durante a gestão do Dilson Funaro. Depois, quando saímos do governo, eles me convidaram para dar aula no curso de doutorado da Unicamp, onde entrei mais em contato com a parte acadêmica. Na Unicamp, eu recebi um título de doutor por notório saber. Mas realmente acabei evoluindo e, já mais próximo do keynesianismo, acabei por tentar entender a economia do ponto de vista da sociedade, da perspectiva da política, com uma leitura bem mais abrangente do ponto de vista do contexto social do que aquela que faz o economista tradicional.

E. Mas isso era mais por uma preocupação com a inflação, naquele momento em que ela estava crescente?

---

[1] Referência ao Investbanco, o primeiro banco de investimentos do país, criado após a saída de Roberto Campos do governo, em 1968.

[2] Referência ao conjunto de reformas bancário-financeiras que se iniciou com a criação do Banco Central do Brasil (Bacen), através da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e que impulsionou a ligação da economia brasileira com o sistema financeiro internacional. Para tal foram utilizados principalmente dois mecanismos: a Lei n° 4.131, de 3 de setembro de 1962, favorecendo o acesso direto das empresas brasileiras ao sistema financeiro internacional, e a Resolução n° 63 Bacen, de 21 de agosto de 1967, que possibilitava a captação de recursos externos pelos bancos comerciais e de investimento para repasse interno.

LCMB. Eu convivi muito com o pessoal da PUC do Rio, e entendia-se que a inflação era uma coisa crítica. Nessa época, eu já tinha algumas divergências com o pessoal da Unicamp, tanto que, quando fui convidado para ser presidente do BNDES, no governo de Fernando Henrique Cardoso, houve certo conflito com o pessoal de Campinas, e eu acabei saindo de lá. Mas foi para mim um período muito importante, que me permitiu participar de debates profundos e esclarecedores. Eu fui várias vezes membro de comissão de avaliação de doutorado, pois meu curso era no doutorado. No governo de Fernando Henrique eu acabei me posicionando entre os chamados desenvolvimentistas, porque houve esse corte muito forte entre os monetaristas, representados principalmente pelo pessoal da PUC do Rio, que tem uma visão bem liberal, e o pessoal que tinha uma leitura mais keynesiana da economia.

E. Essa disputa dentro dos governos é recorrente, não?

LCMB. É, mas é normal. E o Fernando Henrique usava muito isso, porque o presidente é um sujeito que está mais ou menos fora dos grandes debates, a vida dele tem outras exigências. Então, a melhor maneira de ele participar das coisas importantes é provocar um debate. E sempre houve esse corte, o que acho absolutamente positivo. Nesse embate, o BNDES era um elemento importante. O lado monetarista sempre desenvolveu uma crítica muito forte ao papel do Banco, inclusive os mais radicais achavam que se deveria fechar o Banco.

Na minha gestão, o BNDES deu um salto grande de aplicações, de espaço, de projetos, e entramos na condução da privatização. O Banco teve um papel relevante nesse período. Depois, no governo do Lula, foi-se para o outro extremo. Há um *gap*, uma leitura do BNDES como um instrumento fora do mercado. No fundo, há três leituras: a leitura liberal, que acha que o BNDES não tem espaço e que o mercado é suficiente para suprir as necessidades de financiamento; uma leitura nossa, que é uma leitura, vamos dizer, histórica; e a terceira leitura, na qual o Banco está presente em setores em que o mercado poderia estar presente.

O que eu quero dizer é que, num país como o Brasil, com todas as deficiências que conhecemos, você tem de ter espaço para um banco público como o BNDES, basicamente voltado para o investimento. Na minha época isso ficava claro, porque o grande sonho de consumo dos outros países da América Latina era ter um BNDES. Só que – e aí fazendo um registro histórico – o nome marcante na história recente do BNDES é o do Serra, quando ele vincula os recursos do FAT (Fundo de Apoio ao Trabalhador) ao Banco.

E. Ah! O projeto foi dele?

LCMB. Foi do Serra, na Constituinte. Então, o que acontece? Ele criou recursos institucionais para o BNDES.

E. Sim.

LCMB. Certo? Então, o BNDES passou a ter maior capacidade de acessar o mercado privado de crédito com um fluxo grande de recursos institucionais, quer dizer, dinheiro de longuíssimo prazo. E foi em cima disso que eu trabalhei, pois nós utilizamos até o limite esse dinheiro institucional e a capacidade de acessar o mercado. Quando entrou o pessoal do Lula, adotou-se outro recorte, pois o BNDES passou a ser o grande instrumento de política de investimento do Estado. Nessa fase, o dinheiro do FAT não é suficiente, exigindo outros recursos, e o Tesouro passou a ter de colocar dinheiro no BNDES.

Então, no fundo, quando se olha para esses últimos vinte anos, percebe-se que há um bom debate. E tem resultado, não é? Por exemplo, eu sempre cito isso quando o pessoal mais liberal fica agitado. Na minha época, talvez a operação de maior sucesso do BNDES fosse o caso da **Embraer**. Isso considerando a perspectiva de o BNDES ser um banco de apoio ao investimento e que ocupa um espaço que o mercado não consegue ocupar. A Embraer foi uma operação muito pouco conhecida, pois todo mundo associa o Banco, na minha época, à privatização da Telebras. Eu afirmo que a grande operação tipicamente do BNDES foi a da Embraer.

O que é a Embraer? A Embraer é, em minha opinião, o maior exemplo de articulação entre o Estado e o mercado para desenvolvimento de um país ainda atrasado. Em que sentido? Ela começou com uma universidade, começou com o Estado criando um centro de inteligência.[3] Depois de várias décadas, já construída uma capacidade de engenharia, adquirida a capacidade de projeto muito grande, partiu-se para a segunda etapa, que foi a da criação da Embraer, produtora estatal de aviões. Tudo foi montado para desenvolver a inteligência de engenharia de produto, de produção.

Esse foi um período de muitos fracassos. Falo de fracassos do ponto de vista comercial, mas desenvolveu-se aqui a capacidade de o Brasil produzir um avião. Já havia capacidade de desenhar o avião, mas devia-se saber que material usar etc. Então, nesse período, durante o governo militar, cria-se essa experiência. E ela sempre deu com os burros n'água, pois os aviões nunca tiveram competiti-

[3] Referência ao Centro Técnico Aeroespacial (CTA, atual DCTA) e ao Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), criado em 1950, em São José dos Campos (SP).

vidade internacional. Até que, no governo do Itamar Franco, deu-se um passo fundamental: a privatização da Embraer. Pode-se até dizer que isso é um certo contrassenso, um político como o Itamar Franco ser o agente da privatização. Mas aí ocorreu uma dessas situações históricas que são comuns.

Quando se privatizou a Embraer, já existia o primeiro produto comercialmente viável: um jato de cinquenta lugares que veio para o mercado num momento em que não havia praticamente competidores. E o mercado, por várias razões, queria aquele avião. Era um avião muito bem feito, construído por uma empresa privada. Só que aí apareceu um problema adicional, porque a Embraer não tinha capacidade de entrega. A indústria aeronáutica brasileira não existia, e de repente aparece um produto que faz sucesso e gera uma demanda grande por parte das empresas de aviação. Quem era o competidor desse avião da Embraer? Era a Bombardier, uma empresa canadense. E a Bombardier, que tinha um produto muito pior que o da Embraer, entrou na disputa comercial com a Embraer para fornecer para a American Airlines, que era uma das grandes empresas dos Estados Unidos. A American Airlines, entre o avião da Embraer e o avião da canadense, decidiu-se por comprar o avião da Embraer. O primeiro grande pedido foi de setenta aviões, a 1,5 bilhão de dólares. Só que os canadenses resolveram brigar.

E. Sim, eu me lembro desse *imbróglio*.

LCMB. Os canadenses produziram um vídeo promocional e o levaram para o conselho de administração da American Airlines. No vídeo havia uma mulata no Carnaval, rebolando, e de repente passava um aviãozinho. Aí vinha uma pergunta: "Você voaria num avião feito nesse país?" Aquilo era baixo, mas é a regra do jogo. Com esse vídeo, alguns membros do conselho da American Airlines ficaram com medo e decidiram que eles comprariam o avião da Embraer se tivessem a opção de devolver, caso ocorresse algum tipo de reação do público. A Embraer não tinha capacidade financeira para essa recompra, mas, se perdesse a venda para a American, quebraria, porque não iria vender para mais ninguém. E aí o BNDES deu a garantia.

Nós tínhamos feito um estudo, inclusive com assessores dos norte-americanos, mostrando que isso não iria acontecer. O próprio pessoal da American Eagle, que era a empresa regional deles, declarou: "Não! Aqui nos Estados Unidos, se nós pusermos esse avião e o público souber que colocamos no ar uma porcaria, isso dará uma ação judicial." Conseguimos vender e não aconteceu nada. Mas, se o BNDES não tivesse dado essa garantia, a Embraer hoje não existiria.

E. Desculpe-me, isso foi na sua gestão?

LCMB. Foi. Isso foi em 1998.

E. Certo! Ah! E a Embraer já estava privatizada?

LCMB. Já. A empresa estava privatizada.[4] Isso foi em 1997-1998, e eu dou sempre esse exemplo. Hoje todo mundo vê a aeronáutica brasileira, e ela só existe porque existe o BNDES.

E. O senhor lembra por alto os valores dessa operação?

LCMB. Eram setenta aviões, e a operação dava 1 bilhão e 300 milhões de dólares. Só que, como os aviões eram entregues parceladamente, o risco não era esse risco todo, não é?

E. Perfeito.

LCMB. Com sete aviões que foram entregues.

E. O primeiro lote, então?

LCMB. O primeiro lote. Não aconteceu nada. E essa garantia de recompra, o que só existiria se acontecesse alguma coisa sinistra, acabou não sendo exercida, porque não ocorreu incidente algum.

E. Foi uma operação barata, relativamente?

LCMB. É. Barata depois, mas a direção...

E. Em relação ao risco.

LCMB. A direção do Banco não queria fazer. Eu adotei a estratégia de fazer uma reunião de diretoria gravada. Todo mundo tinha de falar que era contra, e eu complementava: "Bom, então os senhores estão tomando uma decisão que vai quebrar a Embraer. É isso que vocês estão falando?" Todo mundo votou, e o que aconteceu foi que nós criamos um derivativo. Nós daríamos a garantia, o contrato seria assinado, mas o Banco tinha uma opção de compra das ações da Embraer com o preço anterior, de antes de o mercado saber da operação. O BNDES poderia transformar um pedaço dos empréstimos que tinha com a Embraer na compra de ações. E nós fizemos isso. As ações deram um salto, e nós havíamos comprado com o preço lá de trás.[5]

---

[4] A Embraer foi privatizada em 1994, e em 2006 passou por nova reestruturação financeira, com pulverização do seu capital, quando o grupo Bozano e a Previ venderam parte de suas ações, e o grupo norte-americano Oppenheimer se tornou o maior acionista da empresa, com cerca de 10% das ações.

[5] O contrato previa a encomenda de aproximadamente 1 bilhão de dólares para a exportação de 67 jatos ERJ 145 destinados à subsidiária da American Airlines, a empresa aérea regional American Eagle, sediada em Dallas, EUA. A frota dos jatos ERJ 145 de longo alcance foi adquirida para fazer o transporte de passageiros na rota Chicago-Dallas. O novo contrato incluiu ainda peças de reposição e assistência técnica; as vendas firmes envolveram negócios de 1,6 bilhão de dólares, e as opções de compra, que deveriam ser cumpridas em sete anos, somaram mais de 3,3 bilhões de dólares. Esse

Um ano depois, quando a Dassault Aviation[6] entrou no capital da Embraer, as ações do BNDES foram vendidas para ela, e o Banco ganhou cerca de 500 milhões de reais nessa operação. Então, do meu ponto de vista, essa foi uma operação perfeita e que pouca gente conhece. Agora, suponha que desse errado e que a gente tivesse de recomprar os aviões? Aí seria um escândalo! Eu dou sempre esse exemplo. E isso é um pouco diferente da versão atual do BNDES, porque o Banco praticamente entrou em tudo com o dinheiro do Tesouro.

A minha visão é a seguinte: existe um espaço para o BNDES ocupar, pois são esses vazios que o mercado num determinado momento cria, e depois, quando as coisas normalizam, ele deve sair. É possível também que o BNDES participe junto com o mercado privado, porque não existe dinheiro para sustentar tudo. Como se viu, o Tesouro pôs 500 bilhões de reais no BNDES. Isso é um absurdo, certo? No fundo, o governo atual recompôs no BNDES um negócio terrível que tivemos no passado, chamado conta movimento do Banco do Brasil. A conta movimento era um mecanismo automático de o Banco do Brasil sacar contra o Banco Central para fazer as suas operações. Deu no que deu, mas se recompôs, não é? Mas isso está errado.

Eu acho que existe, sim, no fundo, um tipo de posição incômoda, que faz você apanhar da direita e da esquerda. Apanha da direita porque ela acha que o BNDES não tem espaço para existir, e apanha da esquerda porque julgam que você é neoliberal, porque não usa o dinheiro do Tesouro. Mas eu tenho consciência de que se deve contornar isso, porque o risco de crédito do Banco fica muito grande quando ele alavanca recursos do jeito que está alavancando, e o dinheiro do FAT é suficiente para uma boa gestão de risco. Agora, eu sempre cito esse exemplo

---

contrato representou a consolidação do processo de recuperação e consagração da empresa no mercado internacional de *commuters*. O contrato era considerado determinante tanto para a Bombardier quanto para a Embraer. Além das virtudes do ERJ 145, preço e financiamento pesaram na decisão da American Eagle. A operação de venda contou com o apoio de linhas de financiamento do BNDES, através do Finamex. Este, na modalidade do pós-embarque, permitiu financiar o importador (*buyers credit*) da mercadoria. O financiamento sem dúvida foi o fator determinante para o sucesso do negócio, cobrindo até 100% do valor da operação, a juros internacionais e num prazo de até quinze anos. O empréstimo de 1 bilhão de dólares concedido pelo BNDES para a exportação de quarenta aeronaves ERJ 145 foi o maior já aprovado em toda a história do Banco (Cf. R. Bernardes, "O caso Embraer, privatização e transformação da gestão empresarial: dos imperativos tecnológicos à focalização no mercado", São Paulo, Cyted: PGT/USP, 2000, *Cadernos de Gestão Tecnológica*, nº 46, 2000, p.62-3.

[6] Empresa francesa ligada ao Grupo Airbus, antes denominado Eads (European Aeronautic Defence and Space Company), surgida da fusão da alemã DaimlerChrysler Aerospace (Dasa), da francesa Aérospatiale e da espanhola Construcciones Aeronáuticas (Casa), tornando-se a segunda maior empresa aeroespacial europeia para o desenvolvimento de aviões civis e militares, assim como mísseis, foguetes e outros sistemas aeroespaciais.

da Embraer, pois ninguém sabe. É um negócio que se perdeu na história. Só falo quando provocado, e aqui é o momento. É uma coisa muito simples: se não tivesse BNDES, não haveria Embraer, não haveria indústria aeronáutica no Brasil. É óbvio que tem espaço para esse tipo de atuação.

E. Claro! Ministro, como foi o processo que levou à sua escolha para a presidência do Banco?

LCMB. Eu sempre fui muito vinculado ao Serra, que foi quem me convidou. Também era ligado ao Sergio Motta e ao próprio Fernando Henrique, apesar de eu não ter muito contato com ele. Eu era sócio de um banco privado na época, o Matrix, e o Serra me convidou. Já fazia quase um ano que eles estavam no governo, por volta de oito ou nove meses. O BNDES me interessou porque, no fundo, minha carreira sempre foi uma carreira em banco. Eu conhecia a história do BNDES e tive a percepção de que, se fosse convidado, aceitaria. Eu já tivera uma experiência de governo no Banco Central, conforme relatei, e se fosse convidado para alguma outra coisa talvez aceitasse. Mas o BNDES realmente me interessava.

E. Mesmo que fosse outro banco estatal?

LCMB. Ah, não. O fato é que o BNDES tem uma equipe extraordinária. A burocracia do Banco é muito boa, mas ele precisa ter um presidente, vamos dizer, um pouco mais agressivo, para "pôr fogo" na turma. O funcionário público tem esse risco: se ele fez uma coisa que deu certo, deu certo, não fez mais que a obrigação; se ele toma alguma decisão que deu algum tipo de prejuízo, já vem o mundo em cima dele acusando-o, dizendo o diabo. Então, a tendência do funcionário é mais ou menos jogar na retranca. Tanto que eu fui presidente e não levei ninguém de fora. Eu trabalhei só com funcionários do BNDES, ou ex-funcionários, como é o caso do **Pio Borges**,[7] que era meu vice-presidente. E foi uma experiência ótima. Depois, quando o Sergio Motta morreu, faltava a parte final da privatização da Telebras. Foi quando eu saí e fui para o Ministério das Comunicações.

E. Certo. Quando o senhor assume o banco, o programa de privatização já estava em andamento, não é?

LCMB. É.

E. Já tinha um papel essencial?

LCMB. Já.

E. Na sua gestão prevaleceu uma linha de continuidade, ou o senhor implantou modificações relevantes?

[7] José Pio Borges: um dos entrevistados para este trabalho (p. 353).

LCMB. A minha gestão teve a felicidade de ter outra geração de estatais para serem privatizadas. A primeira foi a Vale. Quando cheguei lá, a Vale já estava em processo de privatização, mas quem executou foi a minha gestão. A Vale foi uma privatização difícil, porque foi uma decisão muito polêmica. A privatização da Telebras era muito mais trabalho do Sergio Motta que do BNDES. O Banco sempre deu apoio, mas a privatização foi arquitetada pelo Sergio Motta.

E. Por que, nesse caso, houve essa mudança de condução?

LCMB. Porque o projeto era do Sergio Motta. O Sergio Motta, mais que todo mundo, foi a pessoa do governo que enxergou mais adiante no setor de telecomunicações. Ele sempre dizia: "O telefone vai deixar de ser um instrumento de namorar ou de falar com a mãe e vai se tornar instrumento de trabalho. Então, se ele vai virar instrumento de trabalho e eu não der acesso a todo mundo, quer dizer, só der acesso a quem tem recursos para comprar um telefone – que naquela época custava 5 mil dólares –, eu não estou permitindo a democratização do trabalho." Então, esse foi um projeto dele, desde o começo. Era algo muito complexo, porque já havia mudança de tecnologia. O rádio estava passando por transformações e o celular ainda era muito primitivo, mas já estava claro que esse era um caminho.

Depois, o Sergio Motta sempre dizia: "Olhe, nós não vamos seguir o modelo mexicano de privatizar o monopólio estatal." E ele estava absolutamente correto. Hoje o Carlos Slim, o sujeito que ficou com a Telefonos de Mexico, é um dos homens mais ricos do mundo. O Sergio Motta falou: "Nós vamos privatizar empresas e vamos competir." Foi ele quem colocou que a cláusula pétrea da nossa legislação é a competição, não pode haver monopólio, o que até hoje prevalece no modelo brasileiro. Quando uma empresa quer comprar a outra, isso é proibido.

A privatização das telecomunicações foi um trabalho técnico do Serjão (Sergio Motta). Creio que sua saúde piorou e o levou à morte, em boa parte, pelo esforço realizado. O BNDES sempre deu o apoio técnico, mas foi ele quem arquitetou tudo, só a parte final foi concluída no BNDES. Tanto que, na Lei Geral de Telecomunicações (LGT), que estabeleceu os princípios da privatização, está escrito que o BNDES seria o agente de venda. Quando Sergio Motta morreu, o pessoal do Ministério tentou me convencer a trazer a venda para dentro do Ministério das Comunicações. Eu me lembro de que tive uma reunião com eles e fiz uma questão: "Eu vou fazer uma pergunta, se vocês me responderem de forma adequada, eu trago para cá. Alguém nessa mesa – era um monte de gente – já vendeu alguma coisa por mais de 100 mil dólares?" Ninguém tinha vendido, e eu falei: "O preço da

Telebras é de 20 bilhões de dólares. Então, esqueçam! O BNDES já vendeu várias coisas com esse valor." Então o BNDES entrou na fase final. Depois de arquitetado o modelo, era preciso estabelecer as regras do leilão, como ia ser feito etc. Mas desde o início, desde que prevaleceu a visão – e que hoje está muito clara – de que o telefone celular é um instrumento de trabalho, a ideia era de democratização. A ideia de que o telefone celular devia ser democratizado era do Sergio Motta.

E. Agora, tem uma coisa importante aqui para a gente, para a nossa pesquisa. A privatização do setor de telecomunicações teve uma participação quase de protagonista do Ministério de Comunicações, diferente, por exemplo, do papel Ministério das Minas e Energia na privatização do setor elétrico. Isso é mais uma questão... O senhor atribui isso a uma questão pessoal, do ministro Sergio Motta e sua? Foi mais centralizado por ele, não é?

LCMB. É. Porque no fundo era um projeto dele. Certo?

E. Não teria privatizado, se não fosse?

LCMB. Ah, não teria essa regra. Não teria a beleza de mercado que você tem hoje, porque a tendência sempre foi a de pegar um ou dois nomes, entendeu? Essa regra da competição é do Sergio Motta. Agora, o caso da energia elétrica é um pouco mais complexo. Sim, porque a privatização da Telebras foi muito ajudada pela evolução do celular. Qual o grande problema na privatização? Qual o grande obstáculo numa boa privatização? É quando você tem monopólio natural, porque quando você tem monopólio natural, como vai fazer a competição? Está aí a ferrovia. Ferrovia não anda porque é monopólio natural. O sistema de telecomunicações era monopólio natural quando se tinha o fio de cobre, pois ninguém vai fazer duas redes de fio de cobre. Quando a rede foi para o rádio, aí mudou tudo. É possível colocar quantos canais se quiser, porque as antenas são muito baratas. No caso do setor elétrico é outra questão, porque é monopólio natural.

E. Entendi.

LCMB. Esse problema existe porque a geração de energia, de certa forma, é um monopólio natural, até pelo volume. Você pode competir, mas não há como fazer duas linhas de transmissão de uma usina hidrelétrica, então, faz-se uma só. Parece um monopólio natural. Na distribuição para a cidade, é monopólio natural, porque não se farão duas redes de distribuição.

E. Claro!

LCMB. Então, vamos deixar bem claro que o grande divisor da privatização do serviço público é o monopólio natural do não-monopólio natural.

E. Posso fazer uma pergunta capciosa?

LCMB. Claro.

E. Então, quando se tem um monopólio natural, o senhor defende que se privatize, ou que se mantenha?

LCMB. Não. Eu acho que tem de privatizar, mas deve-se ter um arcabouço regulatório diferente. Você precisa de um órgão fiscalizador com força muito maior. A questão da privatização está em que o setor público brasileiro não tem recursos para investir e ampliar. Depois, há o seguinte: claramente, numa empresa pública, a racionalidade tem uma dinâmica diferente da do setor privado. Não que eu esteja desmerecendo o setor público, não é isso! Por exemplo, eu vi a Vale do Rio Doce, e ela era dividida em feudos dos governos estaduais. Como pode existir algo assim numa empresa que competia internacionalmente com três ou quatro empresas ultraeficientes?

E. O senhor precisou sentar-se com os governadores na privatização da Vale para convencê-los, não é?

LCMB. No fundo, foi uma barganha. Essa barganha era uma coisa fácil de fazer e precisou ser feita. Por quê? Porque o governador tem uma agenda muito pobre de investimentos. A intervenção da Vale nos estados era pequena. Vejamos a regra de concorrência, que é uma coisa que você deve ter numa empresa pública. A Vale, por exemplo, usava quatro ou cinco tipos diferentes de pneus, porque em cada uma das concorrências ganhava um fornecedor. Isso implicava ter um estoque de quatro vezes mais pneus do que a empresa precisava, certo? Você pega as estradas de rodagem. Quando o concessionário vai fazer a licitação para fazer uma obra, ele tem critérios mais racionais para fazer isso. Por quê? Porque vai sair do bolso dele, certo? Quando se tem uma empresa pública, há outros tipos de influência no processo decisório.

Aquilo em que o Sergio Motta inovou, e isso é que é o principal, e valeu para todo o setor público privatizado, foi ter uma agência do Estado com o poder limitado de controle. Se não é monopólio natural, o próprio mercado faz isso. Por exemplo, a Telefónica aqui não pode ter uma tarifa muito mais alta em São Paulo do que tem a Oi no Rio de Janeiro. Por quê? Porque as duas se falam. Agora, quando você tem um monopólio natural, a política de preços da empresa concessionária deve estar sob o guarda-chuva de um órgão público que sabe explicar o que vai ser feito.

E. É o regulador, não?

LCMB. É o regulador. E essa foi a grande mudança. Quero reviver o exemplo do Sergio Motta, que foi sempre este: não adianta pegar um monopólio público e transformá-lo em monopólio privado.

E. A exemplo do México. Ministro, a questão da participação do capital estrangeiro nas privatizações, o senhor participou dessa discussão acerca de flexibilizar o capital estrangeiro?

LCMB. Ah, sim. Eu sou favorável.

E. Como foi a negociação política para isso? Havia resistências, não? Dentro do governo?

LCMB. Não. O governo do Fernando Henrique tinha menos isso. Vamos dizer assim, a resistência é uma visão ultrapassada. Eu sou absolutamente contra o nacionalismo. O Brasil já é hoje um país que participa da economia mundial, certo? O que você precisa ter são regras que façam a empresa internacional agir aqui dentro de acordo com a legislação brasileira. Quer dizer, não pode haver uma legislação diferenciada. Se ela tem a mesma regra do jogo das empresas privadas nacionais, eu não vejo problema algum. Esse negócio de setores estratégicos é outra questão. É evidente que você pega o petróleo e tem de admitir que é outra coisa. Mas o setor estratégico deve ter uma regra diferente, concordemos. Contudo, é preciso perguntar: é estratégico ou não é estratégico? Essa é uma fronteira tênue.

No caso da Petrobras, eu faria o seguinte: cindiria a Petrobras em duas, talvez em três empresas. Dois terços seriam empresa estatal, enquanto um terço seria empresa privada. Por quê? Eu preciso ter um padrão de comparação entre a empresa pública e a empresa privada. Quando eu tenho um monopólio público, não sei se ele está gastando dinheiro demais, se está sendo eficiente ou não. Agora, que a decisão do petróleo é uma decisão semelhante à da Embraer, isso é inegável. É evidente que a Petrobras toma decisões de investimento com risco associado muito maior que uma Exxon. Por quê? Porque ela está olhando aquilo de outro ponto de vista. Isso sim, é importante você manter. Por exemplo, no caso da Embraer, foi correto tomar a decisão de não a deixar capotar.

E. Retomando, então. O senhor falava da Petrobras. Eu me lembro de uma entrevista do presidente Fernando Henrique em que ele dizia: "Eu não vou privatizar a Petrobras." Havia alguma pressão dentro do governo?

LCMB. O modelo era esse. Era simplesmente criar uma empresa com certo porte, que tivesse mais ou menos a mesma dinâmica, para que a sociedade pudesse ser poupada de ver isso que aí está. O setor público é isso! Esqueça, pois sempre vai ser assim em qualquer momento. Por exemplo, a Vale, a Vale que a gente conhece, que tem a estratégia de minérios. Qual o problema? A Vale hoje é muito mais eficiente porque recolhe mais imposto do que fazia anteriormente, e é muito mais competitiva. Então, quando se fala em negócio estratégico,

é preciso tomar cuidado. Há coisa que é estratégica? Há. Então, por exemplo, para se criar uma indústria nova, de ponta, na fronteira tecnológica, isso não sai do nada. Se o governo não tomar uma iniciativa de proteção, aquilo não anda. Não se pode banalizar esse tipo de coisa, é tudo uma questão de critério. Por isso eu digo que o nosso foi um período de discussão permanente desse tema. Não era maniqueísta, liberal ou neoliberal. A gente queria entender os limites do que tínhamos de fazer.

Na questão do setor elétrico, nós esbarramos nessa questão, coisa que não está resolvida até hoje, certo? E aí, sim, você tem de fazer e implantar a agência reguladora. Agora, essa agência não pode tomar decisões "antimercado", como se tomou agora. Não pode. Quer dizer, é um talento você gerir uma agência reguladora como essa. Qual o limite da minha intervenção, em termos de olhar a sociedade de uma forma mais abrangente? Por outro lado, não posso impor ao concessionário regras "antimercado" na hora de ele tomar decisão. É um talento você conseguir fazer isso, pois não é fácil.

Nas telecomunicações, o sucesso deveu-se em grande parte à mudança de tecnologia. Se não houvesse essa mudança do celular, se a gente ainda dependesse do fio de cobre, não teria como fazer. Então, mesmo tendo participado e, de certa forma, de estar vinculado ao resultado final, não se pode perder essa dimensão das coisas. Deu certo porque a tecnologia caminhou nessa direção. Se assim não fosse, estaríamos com um problema. E como se resolve esse problema? Você deve ter uma Anatel, realmente, com um porrete.

O porrete é o seguinte: eu não posso impor coisas que são irracionais e que, portanto, vão levar as empresas a quebrar, como, por exemplo, hoje está quebrado um bom pedaço do setor elétrico. Eu não posso deixar que se beneficiem de uma situação de monopólio natural. Eu tenho de estar no meio.

E. Deve- se achar um meio-termo, não é?

LCMB. Não é fácil, não é?

E. Vou lhe fazer mais duas perguntas, ainda sobre privatizações. A primeira delas diz respeito ao fato de existir muito pouca coisa escrita na academia sobre a questão do preço mínimo. Essa foi a questão que causou certa polêmica na época, pois se questionou o preço de venda das empresas de telecomunicações. É verdade que houve operações de reestruturação por parte do Tesouro? O senhor pode contar um pouco sobre essa história?

LCMB. Olhe, a dificuldade da privatização é que você não tinha histórico. O histórico era uma empresa estatal monopolista, certo? E o que nós fizemos junto

com o Ministério? Nós quebramos o sistema em doze empresas, exatamente, para criar um início de competição. Mas, num primeiro momento, as doze empresas tinham o mesmo sócio. Depois se estabeleceu uma série de restrições para uma não entrar na área da outra. Por quê? Porque era muito fácil haver uma reconcentração logo depois do leilão. Havia a Telefónica, que tinha um poder de mercado imenso, e havia outros menores: esta aqui paga 30% de prêmio sobre a outra. Então, essa foi a dificuldade. Depois havia uma dificuldade técnica imensa, que era projetar o *business plan* dessas empresas, porque não havia dados anteriores. Como isso foi resolvido? Contratou-se um monte de consultores, e o que eles fizeram? Fizeram aquela técnica que nós usamos do *cross account*. Como é isso? Vou a outro país, cujo mercado eu acho que é mais ou menos parecido com o nosso, e uso os dados desse país, cruzo e comparo. Mas foram construídas doze empresas virtuais. Imagine a dificuldade de construir um mercado, renda *per capita*... Sabia-se que aquilo tinha uma dose de arbitragem muito grande. A nossa sorte é que, naquele momento do leilão, esse setor era considerado a melhor alternativa de investimento.

Para se ter uma ideia, o Sergio Motta sempre dizia o seguinte: "Foi vendida uma licença de celular em São Paulo para o Safra, junto com uma empresa americana." Era uma licença para operar a banda B, vendida por 1 bilhão de reais, 1 bilhão de dólares na época. E ele falava: "Eu fui o único cara que vendeu ar para o Zé Safra por 1 bilhão de dólares." E essa empresa desapareceu. Perderam 1 bilhão de dólares. Então, o sucesso da venda da Telebras – é outra coisa que a gente tem de reconhecer –, os 20 bilhões de dólares – preço pelo qual foi vendido o Sistema Telebras –, esse foi um número muito bom. Por exemplo, vamos ver o caso da Telesp. Eu me lembro de que o preço mínimo tinha sido calculado pelos consultores para essa empresa virtual. Nós pusemos 30% de ágio. Por quê? Porque a gente sabia que havia duas ou três interessadas, então, haveria disputa. Essa é a parte crítica do leilão: ou tem disputa ou não tem disputa. Se não tiver disputa, vai pelo preço mínimo. E a Telefónica pagou 30% acima dos 30%.

Então, eu quero dizer o seguinte: não tenho a menor preocupação, pois todo mundo perdeu dinheiro. Se você pegar todas essas empresas privatizadas e o valor dos ativos delas cinco anos depois, eles valem 50%. Tanto que o presidente da Telefónica foi mandado embora porque o prejuízo que eles tomaram com a Telesp foi grande. Depois recuperaram, é evidente. No caso do sistema telefônico, havia uma dificuldade adicional pelo fato de você trabalhar com duas empresas virtuais, sem conhecer o passado delas. Mas tudo isso foi reforçado pelo grande apetite que se tinha naquela época.

E. A despeito da crise daquele período, não é?

LCMB. Não. A crise não tinha chegado ainda. O leilão foi em julho de 1998. A crise chega ao mercado pelo menos seis meses antes de chegar às empresas. As empresas ainda estavam refletindo... A Telefónica e as outras estavam refletindo uma economia que se expandia. Existem casos, como o da Vale, por exemplo, que são mais fáceis, por se ter o histórico da empresa. Mas a regra da privatização é criar a competição. No caso da Vale, só havia um participante, e aí o BNDES entrou com a sua função de organizar outro consórcio, que foi o da CSN – e que acabou ganhando –, para criar competição. Esta é a última etapa de ação do BNDES: identificar se há competição, se não há competição, onde não há competição e passar a agir no sentido de criar uma alternativa. Essa é e deve ser a função do BNDES, porque senão a empresa vai sair pelo preço mínimo.

E. Certo! Vou lhe fazer uma pergunta que a gente formulou com base no verbete que leva o seu nome no *Dicionário histórico e biográfico*, do CPDOC. Lá diz que havia uma polêmica dentro do governo acerca dos recursos obtidos com a privatização das teles. Eles foram destinados, nesse segundo tempo, a abater a dívida pública? Foi desejo do ministro da Fazenda que fosse para abater a dívida pública? É verdade que o senhor desejava que fossem utilizados investimentos...

LCMB. Esse era um debate clássico do monetarismo...

E. Monetaristas *versus* desenvolvimentistas?

LCMB. É evidente. Era importante, porque o presidente arbitrava. Em alguns casos, foi para abater a dívida, como no das telecomunicações. No caso da Vale, não. A Vale entrou em vários outros programas. Então, era caso a caso, certo? No fundo, é a forma de o presidente arbitrar um debate absolutamente correto. Eu era o presidente do BNDES e não poderia ter a visão do Tesouro, assim como o Pedro Malan, na Fazenda, não podia ter a visão do BNDES. "Cada macaco no seu galho."

E. Certamente, a conjuntura macro e a...

LCMB. E a humana, esse negócio todo. Mas no caso da Vale, não, o dinheiro entrou todo no BNDES.

E. Certo. Ministro, saindo agora das privatizações. Na sua gestão, o Banco criou linhas de financiamento para micro e pequenas empresas. Foi difícil aprovar isso lá? Foi fácil? Como foi?

LCMB. Não! Não é fácil. O problema do BNDES é que o Banco é um banco de segunda linha, ele não tem canal de distribuição, depende de o setor bancário fazer a integração. No caso da micro e pequena empresa, nós procuramos renovar

introduzindo algumas Ongs, com o microcrédito, mas o BNDES não sabe trabalhar com isso. Ele não tem capilaridade. Então, todo programa do BNDES depende da articulação com a rede bancária. Tanto que, quando o Fernando Henrique me convidou, no segundo mandato, para ser ministro do Desenvolvimento, eu coloquei uma única condição, que foi a seguinte: eu quero o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica. Por quê? Porque, para qualquer programa de natureza mais social, é necessário ter a capilaridade da Caixa e do Banco do Brasil. Se não for assim, não se consegue fazer nada. Há essa limitação de quem é o meu parceiro, porque o BNDES não consegue chegar ao usuário final. Ele não tem nem agência, não tem cheque, não tem nada, entende? Esse é o problema que a gente tem até hoje. E os bancos privados, hoje, não fazem esses repasses. Como você tem o Acordo da Basileia muito apertado, custa muito para eles abrir um espaço. Tanto que uma das coisas que eu queria fazer era ter o BNDES fora de Basileia, queria um limite só para esse tipo de operação.

E. Porque é um banco diferente. Diferente demais. Não faria muito sentido.

LCMB. E aí você entraria com o Tesouro avalizando um pedaço do empréstimo. Mas isso era em outra época. Isso aí poderia ter sido feito na época do Lula, porque você tinha uma grande expansão, mas prevaleceu esse negócio de transformar o BNDES num superbanco.

E. Ministro, havia algum pedido especial por parte das instâncias superiores do governo federal sobre o Banco fazer algum esforço para auxiliar o setor exportador, em função do cenário?

LCMB. O Serra, quando me convidou, me disse: "Ah! Uma das coisas que eu gostaria que você fizesse é que o BNDES se tornasse, formalmente, o Eximbank brasileiro." E nós fizemos isso.

E. Fizeram.

LCMB. Criamos o Eximbank lá, demos treinamento. Eu inclusive fui para o Japão, e ficamos uns dez dias por lá. A gente achou que o Exim japonês era uma boa base teórica. Aprendemos, e realmente se criou uma vocação que não existia no Banco. O BNDES fazia algum financiamento de exportação com tremenda má vontade. Se alguma coisa eu fiz lá, foi institucionalizar essa área dentro do BNDES.

E. E o agronegócio? A gente entrevistou o **Paulo Faveret**,[8] e ele falou que, nesse período dos anos 1990, o Banco começou também a financiar mais o agronegócio. O intuito era também de aumentar as exportações?

[8] Paulo Faveret: um dos entrevistados para este trabalho (p. 473).

LCMB. Não, porque o agronegócio começou a aparecer como a grande área de competitividade brasileira. E o Banco não tinha nada. Não tinha porque havia aquele negócio de: "Ah! Agronegócio é do Banco do Brasil."

E. Era infraestrutura e indústria, basicamente, não?

LCMB. É. Só que aí não se podia entrar na mesma área que a do Banco do Brasil. Um dos projetos mais bonitos que fizemos foi financiar as embarcações de um projeto do Grupo Maggi e usar o rio Madeira como canal para se chegar ao Amazonas. Eles tinham construído em Itacoatiara um grande armazém graneleiro, e o BNDES financiou as barcas que levam a soja de Porto Velho até Itacoatiara. E em Itacoatiara entra o navio. Só que, quando nós fizemos esse projeto, aquele era um negócio extraordinariamente importante. Hoje, quando você vai olhar o que movimenta aquilo e o que movimenta o Mato Grosso, não é nada, certo? Mas naquele momento foi um negócio importante.

E. Quer dizer, resolveu um gargalo, mas novamente ele apareceu.

LCMB. É. Porque cresceu demais.

E. Cresceu demais e a infraestrutura não acompanhou. Essas perguntas para a gente são sempre importantes, porque a gente vê o Banco, nessa época, como banco da privatização.

LCMB. Não... É um pouco da história.

E. E a gente quer também conhecer um pouco mais os projetos e caminhos do Banco.

LCMB. Não! A privatização foi um elemento importante, mas o Banco não foi só isso.

E. É, exato! Mas a gente quer também ter uma ideia dessas outras coisas...

LCMB. O Banco cresceu suas aplicações várias vezes e entrou em inúmeras coisas. Por exemplo, nós fizemos uma coisa interessante, que foi pegar um pedaço do lucro do BNDES para jogar num fundo de risco de crédito de microcrédito. Eu me lembro de que houve um ano em que foram 50 milhões de reais. Então, isso virava um fundo, para não ir para o Tesouro, não é? Com isso, nós começamos a emprestar dinheiro através de ONGs, certo? Então, há uma série de atividades. Eram coisas muito pequenas que depois precisavam ter continuidade, e não tiveram. O governo do Fernando Henrique mudou não sei quantas vezes. Depois que eu saí, mudou outras vezes, e cada um que entrava seguia por um lado.

E. Na sua gestão, o FAT sempre deu conta? O FAT sempre foi suficiente?

LCMB. Foi.

E. Não enfrentou sempre contingência...

LCMB. Não. Nada. E a capacidade do BNDES de captar recursos externos não era nada expressiva.

E. E talvez não tenha sido muito necessário, não é?

LCMB. Não foi. Nós usamos o dinheiro do FAT.

E. Ministro, enfim, eu acho que com isso, a gente esgota aqui as nossas perguntas. Eu agradeço muito. O senhor quer fazer alguma consideração?

LCMB. Não, não. Tudo bem. Eu acho importante fazer esse registro histórico porque o BNDES é um lugar de debate. Quero dizer, o BNDES provoca debate no nosso espectro político. O lado liberal está sempre bravo porque deve incomodar a eles. Então, não é um banco sem influência.

E. Desculpe. Eu disse que encerrou, mas, como o senhor tocou nesse assunto, que está até fora da minha lista de perguntas, retomo. Havia algum projeto de fechar o Banco, ou era só da boca para fora? Nada disso? Nada nesse sentido?

LCMB. Não. Nunca. Os liberais sempre falaram no sentido de provocar o debate. Durante o governo do Fernando Henrique nunca houve essa intenção, pelo contrário. Mas isso é ideológico.

E. O debate volta. O debate é recorrente.

LCMB. Nos últimos anos, o Banco ganhou outra dimensão. E eu não concordo com essa dimensão.

E. Grande demais?

LCMB. Não, não é. Ele perde prioridade. Você pode sacar do Tesouro qualquer coisa. Você vai lá e você faz. Qual era uma das defesas que o presidente do BNDES tinha na minha época? Era a falta de recursos. Aí vinha a pressão política.

E. Ele ia escolher a prioridade, não?

LCMB. É. Agora se diz: "Peça lá mais 10 milhões para o Tesouro." Aí, como você estabelece a prioridade? Você não consegue.

E. Entendi. OK, ministro. Eu agradeço.

LCMB. Está bom?

E. Está sim, senhor. Muito obrigado, pelo seu depoimento.

Márcio Fortes

Márcio João de Andrade Fortes (Belo Horizonte, MG, 1944). Empresário e político, graduou-se em engenharia civil na PUC-Rio, cursou extensão na Universidade Harvard (EUA), engenharia econômica na UFRJ, e elaboração e análise de projetos habitacionais na FGV-RJ. Em 1983 filiou-se ao PMDB e em 1994 ao PSDB, sendo eleito em três mandatos para a Câmara dos Deputados (1995-1999, 1999-2003 e 2003-2007). Na gestão pública, foi secretário-geral do Ministério da Fazenda no mandato de Karlos Rischbieter (1979-1980), exercendo interinamente a pasta. Foi presidente do BNDES (1987-1989), do Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj, 1989-1991) e diretor no Brasil no Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável da ONU (1991). Foi delegado do país na Conferência Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1992), assumiu a Secretaria de Obras da Prefeitura do Rio de Janeiro (1993) e a Secretaria de Indústria e Comércio do mesmo estado na administração de Marcelo Alencar (1996). Presidiu a Empresa de Planejamento Metropolitano de São Paulo (Emplasa), a convite do governador José Serra (2009). Na iniciativa privada, foi diretor da Empreendimentos Hoteleiros S.A. e da BAP Administradora de Bens Ltda., empresa do grupo João Fortes. Em 1980 assumiu a presidência da João Fortes Engenharia (JFE) e da Pedras de Maria Agropecuária S.A. Integrou o conselho de administração do Banco Francês e Brasileiro S.A. (Crédit Lyonnais) e do Metrô do Rio de Janeiro, além de outras empresas. Foi presidente do Museu Raimundo Castro Maia (1983-1990), vice-presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Rio de Janeiro (1984-1987) e elegeu-se vice-presidente da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan, 1998-2001). Eleito para o Conselho Superior de Política Econômica da CNI (2001), em 2003 voltou a dedicar-se à João Fortes Engenharia. Foi presidente da Associação de Dirigentes de

Empresas do Mercado Imobiliário do Rio de Janeiro (Ademi, 2003-2005 e 2005-2007) e atualmente é presidente do Instituto Nacional de Altos Estudos (Inae).

Entrevista realizada em 14 de fevereiro de 2014, no Rio de Janeiro.

Entrevistador. Você poderia nos contar como foi sua ida para o BNDES?

Márcio Fortes. Eu participara da montagem do futuro governo de Tancredo Neves, em 1985, como membro do PMDB, em reuniões com Dilson Funaro, Francisco Dornelles e outros. Era político, engenheiro, empresário, da equipe de Moreira Franco – governador eleito do estado do Rio de Janeiro. Trabalhara em Brasília em 1979 e 1980, e portanto conhecia o ambiente político e tecnocrata do governo federal. Aproximei-me do presidente José Sarney durante a campanha eleitoral do Moreira Franco, em 1986. Foi espontâneo o convite, e natural a nomeação.

E. Não foi um convite, foi uma indicação do MDB?

MF. A indicação não foi simplesmente quanto ao meu nome. Foi uma proposta do partido para fazer um projeto inovador no Banco. Dilson Funaro, então ministro da Fazenda, havia sido presidente do BNDES, conhecia e amparava o Banco. Em janeiro de 1987, o presidente era ainda interino, era o André Franco Montoro, vice-presidente do Dilson. Eu também conhecia o BNDES; era presidente da Companhia de Tecidos Nova América, empresa controlada pelo BNDES. Por convite do Dilson Funaro, eu já frequentava a casa.

E. A Nova América já estava sendo gerida pelo BNDES?

MF. O Dílson me pediu para assumir a direção da empresa, e fui eleito seu presidente pela assembleia. Nomeei para vice-presidente um operador ótimo, que era o Aurélio da Nova Castello Branco, que havia criado a Loteria Esportiva no Brasil. Juntos, fizemos uma boa gestão. Como todas as empresas administradas pelo BNDES, a Nova América era um problemão: "Eu quero contratar um motorista!" "Pergunte ao BNDES se pode."

E. Era uma daquelas empresas que estavam falidas e eram saneadas pelo Banco?

MF. Supostamente saneadas. Na realidade, eram administradas sem um planejamento estratégico, aguardando definições que nunca aconteciam.

E. O Francisco Gros foi diretor do BNDES, na época do Funaro?

MF. Foi! Foi diretor do Dilson. Francisco Gros, que eu já conhecia do ambiente empresarial, por que ele tinha sido diretor do Unibanco, me deu informações e sugestões sobre o BNDES, e entre elas estava esta: como era possível fazer o BNDES ficar livre de um fantasma enorme do passado? Primeiro, havia essas empresas

pequenas, e não fazia sentido algum elas serem administradas pelo Banco, ou serem de propriedade do Banco, ainda mais na área de tecidos. Por que o BNDES tem de ser dono de uma fábrica de tecidos? Mas era. E conversamos sobre outras coisas, sobre os ativos do banco, pois o Gros era banqueiro e ficava muito ligado nos passivos e ativos. Então, os ativos do banco, quando eu entrei lá, eram de péssima qualidade. Eram, por exemplo, ações da Rede Ferroviária Federal. Eram dívidas do sistema Eletrobras, mas não diretamente do sistema Eletrobras. Eram dívidas da Companhia Energética do Acre, da companhia do Maranhão, enfim, eram muito ruins os ativos do Banco. O BNDES não recebia dividendo, não recebia retorno de empréstimos antigos, não recebia nada. E a participação estatal nos ativos do Banco era de mais de 70%. Quer dizer, quem devia dinheiro ao Banco eram as empresas estatais. Isso em janeiro de 1987.

Eu entrei lá com 42 anos, não era uma criança, já tinha sido empresário privado, já tinha sido político, já tinha dados, sabia das coisas e tinha sido secretário-geral do Ministério da Fazenda. Tomei posse de manhã, e ninguém foi à posse. Almocei lá com os diretores, e cada um contava um quadro pior que o outro. Eram sete diretores no total, eu e mais sete, e nenhum era quadro do Banco. O André era acadêmico, quer dizer, formulava bem, mas não encontrava um caminho. Quando eu entrei, três superintendentes pediram para sair, entre eles o Sebastião Soares. Eles já tinham tempo para se aposentar, alguns já eram aposentados, e talvez achassem que ia entrar lá um cara que ia acabar com o Banco. Na realidade, o Banco, na época do governo Figueiredo, foi muito maltratado. Não porque virou BNDES, isso é o de menos, mas porque o domínio político do grupo de Antonio Carlos Magalhães apequenara a Casa no período do presidente Luiz Sande.

E. O Marcelo Averbuck, que foi secretário de Planejamento do Moreira Franco e é colega nosso da economia, ele se aposentou.

MF. Nos demos muito bem quando eu estava lá. Entrei lá, e a primeira coisa que eu disse foi: "Nós temos que fazer aqui um planejamento estratégico, porque só levando assim não dá." Aí me mostraram as diretrizes do Banco, que diziam assim: para comprar automóvel, o juro é de 2%; para fazer financiamento em indústria têxtil é de 0,5%. Essas eram as diretrizes. É vedado o empréstimo a jornais, revistas e outras coisas. Isso não é um planejamento estratégico. Então eu disse: "Vamos fazer um planejamento estratégico." O Brasil precisa do BNDES? Para que o BNDES é útil para o Brasil? O que é isso, o que é aquilo? O André era o diretor de Planejamento, e ele disse: "Tem razão, vamos fazer."

E. Aí apareceu o Julio Mourão, e houve a briga dele com o Sebastião Soares.

MF. Veio o Julio Mourão. Aí eu disse: "Está bom, vamos lá fazer o planejamento." E o André: "Vamos fazer." O Lessa começou a falar alto, porque ele falava alto, não é? Eu disse: "Está bom, então vamos fazer o seguinte, eu vou fazer o planejamento, mas quem vai operar são vocês. Como é que fazemos? O Brasil começou hoje! Você é uma força invasora, chegou aqui, tem um país desses, enorme e todo diferenciado, tem rico aqui, pobre ali, o preto o índio." E começou o debate. O que é esse instrumento de trabalho? O que é o BNDES? O que se pode fazer para botar essa grande organização no desenvolvimento, na saúde, de modo harmônico? E os capitais? Não tem dinheiro, tem, não tem. O André estava com dificuldades. Ele era muito bom formulador, mas precisávamos mudar, precisávamos fazer. Pusemos a Maria do Rosário Pizzo no lugar do Sebastião Soares – creio que ela já morreu.

E. Infelizmente, morreu.

MF. A Rosário era um espetáculo. Foi a primeira mulher superintendente do Banco. A Rosário foi ótima. E começamos a fazer um negócio espetacular, acho eu. O Banco mudou, mudou tudo. Primeiro, o Banco passou a saber o que iria fazer. Então, daí surgiu o plano estratégico do Banco, eram os pilares da economia brasileira; as necessidades da economia brasileira; as diferenças etc. Tudo era explicitado antes de chegar às diretrizes, porque eles tinham como norma máxima as diretrizes. E as diretrizes diziam quanto eram os juros disso, quanto eram os juros daquilo, quanto era. Agora, baseado em quê? Aí nós inventamos seis coisas. Levou meses. O André trouxe o Julio para eu conhecer, pois o Julio Mourão trabalhava com ele. Também trabalhava com ele um engenheiro e economista que foi depois diretor financeiro, o Nildemar Secches, o melhor executivo que eu já conheci no Brasil. Hoje ele é presidente do Conselho da Perdigão.

E. Ah, eu sei quem é. Tentaremos entrevistá-lo.

MF. Ouça o que eu estou falando: ele é o melhor executivo que eu já conheci. Ele é impecável, firme, positivo, inteligente, bem formado. Era concursado do BNDES. Aí comecei a conhecer as pessoas técnicas, e o André, que conhecia todo mundo, sabia quem era o Banco inteiro, já conhecia os valores das pessoas. Então, estava na cara que o Julio era um espetáculo. Ele era criativo, inventava frases e novidades. Depois eu conheci outro cara que era júnior, um engenheiro, o Luiz Paulo Vellozo Lucas.

E. Era "capa preta". Ele era um profissional importante no Banco?

MF. Sei lá se era "capa preta". O Luiz Paulo está no Rio, mas foi prefeito de Vitória. É sambista do bloco Simpatia É Quase Amor e era engenheiro de produção

pela Coppe-UFRJ nitidamente diferenciado: jogava tênis muito bem, compunha, tocava violão, era discursivo.

Eu morava numa casa na Barra da Tijuca, havia um gramado, e ali em frente tinha um terreno que era a minha quadra de tênis, lá se jogava tênis e tal. Eu comecei a trabalhar sábado à tarde, porque eu tinha me acostumado a trabalhar de tarde, lá em Brasília. Vim para o Rio e comecei a trabalhar no sábado à tarde. Todo sábado à tarde eu trabalhava numa coisa diferente. Eu trabalhava em casa, escrevia artigos, e comecei a chamar o pessoal do BNDES para ir sábado à tarde lá em casa. Chamava inclusive o André, que não gostava, porque queria ir para São Paulo. Ficávamos eu, o Julio Mourão, o Luiz Paulo Vellozo Lucas e a Rosário, juntos, formulando. O Luiz Paulo era o melhor.

E. Eu fiz a Coppe, e o Julio Mourão era estudante de engenharia. O Luiz Paulo foi prefeito de Vitória entre 1998 e 2005.

MF. Ele era júnior. Foi deputado federal pelo PSDB, eleito em 2006, e é ótimo. Agora é candidato de novo a deputado federal. Já foi duas vezes, perdeu para prefeito. O sábado de tarde lá em casa começou assim: "Traga a raquete de tênis, vamos jogar tênis." Aí nós construímos um negócio ótimo: o plano estratégico do BNDES, que tinha seis ou sete pilares. Mas ali formulamos a chamada integração competitiva, que anteviu a globalização.

E. Essa coisa de integração competitiva deu muita briga no Movimento de Renovação dos Economistas, no Ierj, no Corecon. Agregou muita gente?

MF. Ah! Tinha uma porção de gente. Tinha o Nelson Duplat, que tratava de química e petroquímica. E eu acabei me dando bem com ele. Foi ótimo, embora houvesse algumas dificuldades. Algumas vezes dizíamos: "Eu concordo com você, mas nós vamos fazer do jeito que você não quer, porque está dentro de uma diretriz." Nós primeiro fizemos uma diretriz, escrevemos e a aprovamos.

E. O que era o Plano de Integração Competitiva?

MF. Estava relacionado com a globalização. O que é a globalização? Ela não tinha esse nome, nós a chamávamos de integração competitiva: "O Brasil só vai para frente se virar parte do mundo, se conseguir falar uma língua comum com os outros países."

E. Você está falando de uma ruptura com o modelo...

MF. Claro. Era tudo substituição de importações. E nós estávamos em 1987 falando ainda uma língua da década de 1970. A substituição de importações foi uma política do Geisel. O Geisel tinha morrido, tinha acabado o Geisel, e a gente estava falando em substituição de importações. Então, era uma coisa, que

não ia chegar a lugar nenhum. Nós estávamos perdendo o Brasil, perdendo todas, porque a gente tinha ficado para trás em informática, com a Lei de Informática; tinha ficado para trás na área da biociência, e o mundo todo jantando a gente. Detectamos isso. Vimos como era a queda das exportações, como era mal qualificada a pauta de exportações brasileira, como era isso, como era aquilo, como havia poucas empresas novas, como as máquinas de comando numérico não eram brasileiras... O ministro da Indústria e Comércio era o Luiz Henrique, hoje senador por Santa Catarina. Fato é que era uma coisa difícil.

E. Era amigo do Ulysses Guimarães.

MF. De muita gente. O Sarney era o presidente da República, e o meu chefe, logo depois que o João Sayad saiu, era o Aníbal Teixeira. Certo é que não davam muita bola para o Banco. Não davam muita importância.

E. Viam como uma coisa pequena.

MF. Não era pequeno, mas era falido.

E. Talvez a conjuntura macroeconômica também influenciasse.

MF. A inflação era crescente e tinha acabado de sair do Plano Cruzado. Quando houve eleição, em 1986, estourou o Plano Cruzado, e em 1987 ninguém deu bola para aquilo. Sim, o Plano Cruzado foi em 1986. Era tudo uma coisa velha, você há de reconhecer. Eu estava no BNDES falando uma linguagem que não existia mais, que era a da substituição de importações. Eu tinha meus pensamentos, mas não adiantava ter meus pensamentos, devia haver o embasamento da casa, as coisas escritas, aprovadas, consolidadas, vencedoras. E assim foi.

E o que a gente inventou? Primeiro era a integração competitiva. Você deve ter capacidade de competir mundialmente, ter integração competitiva. Não é importar e exportar, é ser igual. Sou igual à Espanha, pronto. Nós mandamos uma missão do BNDES, em 1987, à Coreia. A Coreia estava jantando a gente, não é? E já em 1987 mandamos em missão três pessoas. A Fátima Dib, que era a segunda da Área de Planejamento, foi para a Coreia. Ela trouxe um relatório da Coreia que era uma coisa espantosa. A Coreia era o que a gente queria ser. A Fátima era excelente profissional. Ela era incisiva e tocava nos pontos certos. A Coreia tinha 100 mil estudantes de engenharia nos Estados Unidos, fazendo graduação e pós-graduação, em 1987. O Brasil tinha apenas mil. Não é que os Estados Unidos fossem a panaceia dos estudos de engenharia, mas mostrava a disposição da Coreia de ter um quadro profissional. E assim a Coreia começou a desenvolver produtos. Ela mandou espião para o Japão, para ver como eles fabricavam automóveis, e aí estão os automóveis coreanos. Eles souberam juntar essas coisas todas, e hoje

jantam todos os outros. Naquele momento a Coreia ainda não era tudo isso, mas a gente começou a mostrar o que acontecia lá. A Espanha também estava mais ou menos parecida, e resolvemos estudá-la. Criamos condições para justificar o que era a integração competitiva numa porção de capítulos que o Julio Mourão compilou depois.

E. Está publicado?

MF. Está. Claro! Foi objeto de debates intensíssimos, uma coisa de louco. O Lessa era contra.

E. A esquerda era contra.

MF. Para uma parte da esquerda, eu era também meio suspeito, porque eu era ex-empresário e tal. Só que eu ganhei a esquerda. Eu fui lá dentro da academia e fui também ao Ierj[1] debater umas quatro ou cinco vezes. Todo mundo era contra mim. O Jorge Bittar teve um debate comigo no Clube de Engenharia, e quase nos matamos quando apareceu o assunto da venda da Nova América. Ele disse algo assim: "Eu acho que o BNDES não pode vender empresa nenhuma, tem de comprar as outras todas, porque aí regula o mercado." Ele era presidente do Sindicato dos Engenheiros do Rio de Janeiro e depois se tornou um político de boa qualidade.

E. Foi secretário de governo e é deputado.

MF. Mas eu não tive medo, pois trabalhava aqui, me amparei na imprensa, comecei a ir para a televisão, e fui levando a integração competitiva. Tinha outra coisa que era mal recebida no Banco: o financiamento ao setor privado. O BNDES gostava de financiar estatal e gostava de financiar grupos vencedores. É a mesma coisa que estão fazendo agora lá, certo? Então, você queria fabricar copo para vender e não podia, porque não tinha banco. Havia uma porção de regras, uma porção de coisas. O BNDES podia financiar o setor público também, depois é que deixou de poder, por causa da Resolução nº 1.469,[2] do **Maílson** [**da Nóbrega**], para não endividar mais o setor público. A terceira questão era a pequena e média empresa. Como financiar a pequena e média empresa? Nós inventamos um programa especial com os agentes financeiros e o Banco do Brasil, que não era agente financeiro do BNDES. Como pode uma coisa dessas? Era por picuinha burocrática, entendeu? Quem mandava mais, quem mandava menos...

---

[1] Instituto dos Economistas do Rio de Janeiro.

[2] Referência à resolução do Banco Central nº 1.469, de 21 de março de 1988, pela qual o ministro da Fazenda Maílson da Nóbrega voltou a adotar medidas bastante rígidas de rolagem da dívida e acesso ao crédito, limitando o endividamento do setor público.

E. Essa briga vem da década de 1950.

MF. Eu matei a briga e virei membro do Conselho de Administração do Banco do Brasil. O Camilo Calazans, que era o presidente do Banco do Brasil, me entendeu muito bem. Eu, presidente do BNDES, fui ser membro do Conselho de Administração do Banco do Brasil, e em troca o Banco do Brasil passou a ser agente financeiro do BNDES. Imagine que não podia praticar o Finame. Você não podia ter Finame no Banco do Brasil. Não se podia comprar um trator pelo Banco do Brasil com Finame. Isso era o Brasil.

E. Você está tocando num ponto, que estudamos numa tese de doutorado, essa disputa entre o Banco do Brasil e o BNDES, na década de 1950.

MF. É que o Banco do Brasil era muito conservador. O Getúlio fez o BNDES, e entenderam que era uma agressão ao Banco do Brasil. E isso vinha da fundação do Banco, mas comigo acabou. Fui para dentro do Banco do Brasil e fui a Brasília umas quinhentas vezes para negociar isso. Depois, também virei membro do Conselho de Administração da Petrobras. Até então, todos pareciam adversários. Fui visitar o Ozires Silva, que era o presidente da Petrobras naquele momento. Eu fui lá e disse mais ou menos isso: "Ozires, vocês não estão precisando de nada do BNDES?" E ele: "Não, porque a Petrobras tem..." Tinha nada, pois eles queriam botar um componente nacional nos fornecedores da Petrobras. Os fabricantes de componentes, coitados, eram empresas pequenas, que não tinham acesso ao BNDES. E eu querendo saber quais eram os setores que mereciam prioridade no financiamento para colocar nas diretrizes. Como eu poderia saber, se a Petrobras não me dizia do que estava precisando? Não dizia. E eu virei membro do Conselho de Administração da Petrobras, e fiquei três anos lá.

E. É correta a visão de que, quando você entrou no Banco, ele era uma espécie de hospital de empresas?

MF. Não, isso tinha sido antes. No meu caso, deixou de ser, porque todo mundo já estava convencido de que esse papel não servia.

E. Por outro lado, também não tinha uma diretriz vinda de cima, não é?

MF. Não tinha, mas passou a ter. Então, havia essas coisas basilares: a integração competitiva, o setor privado e outras. Depois, como instrumento, a gente inventou um negócio que era o seguinte: o Banco não financiava mais que 40% de qualquer projeto. Antes financiava até 80%. Você quer um projeto? Você venha para cá, para o BNDES. Venha com capital próprio, com mercado de capitais, com empresa de capital aberto, com o que tiver, e a gente entra com 40% no máximo, podiam ser até 30%. Mas a gente vai abrir o capital, vender ações na Bolsa. Foi

quando virei membro do Conselho de Administração da CVM (Comissão de Valores Mobiliários). Então o BNDES passou a fazer parte do estamento de operações financeiras do país. Não foi do governo, mas do país. Eu me entendi com a CVM.

Quando eu saí, parte dos meus executivos foi para o setor privado, em posição top, foram para Grupo Bozano e outros. Isso não acontecia antes, pois antes os caras do BNDES iam para a Eletrobras, para a Rede Ferroviária, iam para a Nuclebras. O Nildemar Secches foi o primeiro a ir para o Iochpe-Maxion e depois para a Perdigão. Mas houve também um subproduto interessante, pois o Banco passou a ser parte de uma constelação com seu papel próprio, não brigava com ninguém, tinha lá as suas prioridades e o seu papel bem definido. Nós trabalhamos muito, e, quando chegou abril de 1987, o BNDES não tinha dinheiro para honrar a folha de pagamento dos seus funcionários. Numa situação dessas, ou você dá um jeito, pede dinheiro emprestado ao Banco do Brasil, vai ao Tesouro e pede um aumento de capital – que foi o que se fez algumas vezes –, ou vai ter de mandar embora os funcionários. E aí nós implementamos a privatização.

E. Então foi para fazer caixa?

MF. A primeira foi a venda da Nova América, que eu bem conhecia, já que tinha sido seu presidente.

E. Então, não tinha nada a ver com a questão da integração? Você queria se livrar dessas empresas?

MF. Tinha também, no sentido de que não faríamos novas empresas, não compraríamos mais empresas, não seríamos mais controladores de novas empresas. Já tínhamos um estoque e nos perguntávamos: para que serve? Havia a Caraíba Metais, por exemplo. A Caraíba Metais era fabricante de cobre e metais, e importava matéria-prima do Chile. Quem comprou a Caraíba foi o Raimundo Pessoa, mas o anterior, o que faliu, eu não sei. A diretoria do Banco há anos gastava um terço do seu tempo para indicar o diretor das empresas controladas. O cargo de diretor financeiro da Caraíba Metais era uma guerra. Havia governador, senador, todo mundo indicando, porque era uma coisa que dava grana.

E. O dono era um *playboy* famoso.

MF. O nome era **Baby Pignatary**. O BNDES era o dono da Caraíba Metais. Para vender esse negócio foi uma loucura. Íamos indicar o nome do diretor de uma siderúrgica falida em São Paulo, aí vinha o Montoro, vinha o Amaral de Souza etc. Resolvi não participar disso, de jeito nenhum. Resolvi que íamos vender tudo, e ninguém nomeava mais ninguém. Como fiquei lá por três anos, deu tempo. Começamos com a Nova América, e esta foi fácil, porque eu tinha sido

presidente e conhecia tudo. Vamos privatizar! Inventamos o leilão, pois o que havia antes não era bem um leilão, antes devia-se fazer uma licitação convencional, com envelope fechado. Inventamos o leilão com a Bolsa de Valores aqui do Rio, o que foi muito criticado. Depois aperfeiçoamos o leilão, que era realizado em duas etapas. Na primeira, era feito o leilão, de viva voz. Os dois primeiros podiam depois apresentar suas propostas em envelope fechado, para a gente melhor analisar. Isso foi uma inovação, foi-se construindo e me marcou muito. Eu deixei a minha marca com esse negócio da privatização no BNDES, porque foi uma iniciativa boa. Depois pegamos o setor siderúrgico. Já tínhamos duas siderúrgicas fechadas. Uma era de Belo Horizonte, mas não lembro o nome.

E. Não era a Mannesmann?

MF. Não, era outra. Quem comprou foi o Gerdau. Aí inventamos uma linha de trabalho de privatização. Então, a primeira motivação da privatização não foi ideológica. A motivação foi administrativa e financeira.

E. Foi para fazer caixa.

MF. E administrar melhor. Quer dizer, reconhecemos que éramos incapazes. Mas aí apareceu uma que foi muito emblemática, a **Aracruz Celulose**. Ah! Essa foi uma guerra. Por que foi uma guerra? Porque havia interesses de setores enormes do governo ligados à operação da empresa. E a Aracruz ia mal. Não apenas ela ia mal, havia um projeto de expansão no qual o Banco ia ter de botar cerca de 2 bilhões de dólares, já que ele era o controlador. Mas tinha também o Banco Safra, tinha a Souza Cruz, o Unibanco. Havia também um grupo familiar. E nós detínhamos apenas 40%, mas tínhamos um acordo de acionista pelo qual o BNDES era o controlador. "Ah, então vamos privatizar a Aracruz Celulose?" Foi um espetáculo! Nunca vi uma coisa tão bem feita, e a guerra levou meses.

Eu acabei sendo réu numa CPI lá na Câmara. Eu fui réu em sete CPIs. Uma foi a da Sunamam e as outras foram por causa da privatização. A Caraíba foi uma, a Aracruz foi outra, a Siderúrgica foi outra, tinha também a Siderbras. Então, eu aprendi a tecnologia de encarar CPI e, do modo como a gente fazia, ganhava todas. A sessão lá na CPI era às dez horas da manhã, numa quarta-feira. Na terça-feira, a gente imprimia e encadernava as resoluções e todos os documentos, e à noite íamos para Brasília, três, quatro pessoas, e entregávamos na casa dos deputados, ou no gabinete deles, no finalzinho do dia, um conjunto para cada membro da Comissão. Depois fazíamos um extrato fininho, prático para distribuir a todo mundo que estivesse na sessão, para jornalistas etc. A privatização da Aracruz foi maravilhosa, e a sessão durou quatro horas.

O dr. **Rômulo de Almeida**, diretor do BNDES e nome emblemático da formulação econômica no Brasil, estava ótimo. O dr. Rômulo é insuspeito e é maravilhoso. Tudo foi gravado, há até os anais disso em algum canto. O dr. Rômulo me deu um apoio espetacular. O depoente pedia o testemunho do Nildemar, ele ia lá e explicava, e o dr. Rômulo dando apoio. Toda hora dizíamos assim: "Como Vossa Excelência já sabe, porque tomou conhecimento pelo volume detalhado que lhe foi entregue..." No caso da Aracruz, fui pessoalmente falar com o deputado Cesar Maia, que era da CPI. Pedi a ele para fazer uma intervenção, ele me fez perguntas e falou: "Pode contar comigo." De fato, ele foi o primeiro a perguntar. Tinha lido tudo à noite.

E. O Cesar Maia é também economista.

MF. Ele é muito inteligente, muito articulado e me ajudou. Era do PDT (Partido Democrático Trabalhista) e me ajudou muito. Fomos encarando, e, quando acabava a sessão – também aprendi isso com o Mauro Sales –, eu pegava um avião em Brasília ia para São Paulo. Saltava lá em Guarulhos, no caminho passava no *Estadão* e depois na Abril, na *Veja*, que era logo ali, entrava na *Folha de S.Paulo* e ia terminar lá no estúdio da Bandeirantes. Agendava tudo e ia pessoalmente. Pegava o editor de economia antes de chegar a notícia do repórter dele lá de Brasília, entende? Ele também ganhava um volume enorme daquele material. Aí, pronto, vencemos. Vencemos todas as CPIs. E foi uma festa.

Há outras coisas que vale a pena dizer. Fizemos uma mudança administrativa absoluta. A diretoria do Banco passou a ser a segunda instância do comitê específico que era feito pelo superintendente. Então, os diretores não davam a última palavra, davam a penúltima palavra. Havia uma reunião tão importante quanto a de diretoria, e que não tinha diretor, para os quadros do Banco aprovarem ou recusarem. Se recusassem, a diretoria poderia aprovar. O que não podia era a diretoria recusar antes dos superintendentes. Isso nós fizemos uma porção de vezes. Inventamos uma coisa de entrada. Você entrava num comitê de seleção e depuração, quer dizer, o processo só era constituído depois que tivesse sido selecionado como prioritário pelo comitê de prioridade.

A diretoria passou a ser um prazer. Não tinha mais assessor, porque todos já tinham se entendido lá embaixo. Havia ata, havia tudo, e a coisa começou a fluir bem. O conselho do Banco era um conselho político. Aí eu inventei um conselho da BNDESPar. Criei um conselho dentro da BNDESPar e chamei conhecidos para esse conselho: o **Karlos Rischbieter**, o Paulo Cunha, o Ivoncy Ioschp, o Roberto Teixeira da Costa, gente do setor privado. Convidei o Paulo Belotti, que

era diretor da Petrobras, e eles viraram membros de um conselho informal que não estava no estatuto. Inventamos um conselho, e todos gostavam de ir lá, saber das coisas e tal.

Nessa altura, eu já tinha as costas quentes junto aos diretores e às autoridades em Brasília para dizer: "O conselho já aprovou. Certo?" O conselho aprovava, e foram três anos assim. Fizemos grandes coisas e mudamos o país. Mudamos no sentido da privatização, no sentido da pequena e média empresa, e eu saí do Banco quando o Sarney impediu a privatização da Mafersa (Material Ferroviário S.A.). Esta era uma fábrica de trens que pertencia ao Banco, e o Sarney impediu que fizéssemos sua privatização, às vésperas da eleição de 1989, porque o Lula tinha denunciado a privatização da Mafersa. O Sarney proibiu, e eu fui embora. Pedi demissão do Banco em outubro de 1989.

E. Faltando muito pouco para o governo acabar, não é isso?

MF. Faltava pouco para o governo acabar. E o Banco entrou no ramerrão. Eu fui para o Banerj, fui ser presidente do Banerj, que estava em crise também.

E. Havia algum pedido do Ministério da Fazenda ou de outro ministério, enfim, vindo de cima, para o Banco fazer algum esforço no sentido de apoiar as empresas exportadoras, uma vez que ainda estávamos num momento de crise da dívida?

MF. Você sabe, a crise, a situação macroeconômica era tão grave que eu acho que eles não tinham nem cabeça para entrar nessa.

E. Isso não afetou o Banco, chegou a afetar? Curioso, você já é a segunda pessoa que refuta essa hipótese. A gente acreditava que o Banco teria sido chamado a contribuir com os exportadores.

MF. Eu era membro do Conselho Monetário Nacional (CMN). Ninguém queria saber de financiar empresas exportadoras. Estávamos debruçados sobre a diretriz do Banco. A coisa que a gente imaginava – o Nildemar imaginava, o Julio imaginava – é que íamos brilhar na discussão econômica brasileira com integração competitiva, o que não aconteceu. Aquilo serviu para a gente trabalhar como escora de formulação dentro do Banco. Não serviu para o resto do Brasil.

E. Houve muito seminário no Banco. Eu mesma assisti.

MF. Inventamos um auditório, para facilitar. Aquelas lojas lá embaixo viraram uma espécie de centro de convenção para fazermos essas coisas. Ninguém dava bola para aquilo. Por que não davam bola? Porque a inflação era de 50% ao mês.

E. Não se conseguia pensar em desenvolvimento com um quadro desses. Não, quando se encara a hiperinflação, com um balanço de pagamentos estropiado.

MF. Sabem onde tive mais sucesso? Fora do Brasil, com esse negócio de integração competitiva. Lá no FMI, lá no Banco Mundial, lá no KFW da Alemanha, eles começaram a se interessar com o que estava acontecendo no BNDES. Mandavam gente para conversar conosco e eu fui muito ao exterior. Mas por quê? Nós tínhamos um escritório em Washington. Começaram a dizer que precisavam construir mais um prédio – como estão fazendo agora de novo. Eu disse: "Mas o que é isso?" Cada gerente tinha uma sala enorme só para ele. Cada gerente tinha uma secretária. Então, se o gerente ia ao banheiro, a secretária tinha de atender o telefone. Se ela não estava na sala, ninguém atendia o telefone, porque o gerente não atendia telefone. Era uma loucura. O que a gente fez? Tiramos uma parede e colocamos duas secretárias, uma ao lado da outra, e os dois gerentes passaram a trabalhar na mesma sala. Com isso nós fechamos quatro andares e sobraram quatro andares.

E. Quer dizer, não havia falta de espaço.

MF. Aquilo era uma loucura. Quem trabalha num ambiente que não tem dinheiro nem imagina. Uma coisa de doido. Inventei outras coisas interessantes. Uma de que o pessoal gostou muito foi o BNDES Tour. Pegávamos uns gerentes, um grupo de vinte pessoas, e visitávamos o Brasil. O cara estava financiando a Albras, na América do Norte, mas não tinha a menor ideia do que era.

E. Tem de ir lá visitar.

MF. Nós fomos de avião da FAB, Avro a hélice. Eu disse: "Aqui não se aluga avião!" Fomos visitar o Projeto Jari, levei todo mundo. Levei dezesseis, dezessete pessoas, os diretores e os gerentes. Vamos conhecer o que vocês estão financiando. Fomos visitar a siderúrgica da Mendes Júnior, fomos a Volta Redonda. Ia todo mundo. Botamos o pessoal no ônibus e fomos a Volta Redonda. Eles começaram a conhecer um mundo que conheciam no papel, mas não ao vivo. O BNDES tinha grandes quadros. Havia gente como o Edgar Lacerda e o Durval,[3] que era um espetáculo. Durval é advogado, mas era burocrata no Banco e depois foi diretor da CVM. Só havia gente ótima no meu tempo, não é? Entregamos um Banco que não existia antes. Era um BNDES que três anos antes não existia.

Tinha outra coisa, que era um instrumento financeiro burocrático. O Banco passou a ser ágil, porque essas instâncias administrativas, esses comitês novos, por exemplo, já mastigavam os processos antes de chegar à decisão. E não vol-

[3] Referência a Durval José Soledade Santos, que, após deixar o BNDES, foi diretor da Companhia de Valores Mobiliários (CVM).

tavam. Quando o processo entrava na diretoria não voltava para ser reestudado. Era sim ou não. Você mudava uma ou outra coisa, pronto. E aí houve o caso da Engesa (Engenheiros Especializados S.S.), que me deu outra CPI, foi a última. E eu quase fui preso. O Exército queria financiar a Engesa, que era uma empresa que vendia carros de combate e já estava indo mal. Vendia carros de combate para o Iraque, mas a empresa ia mal, e eu disse "não". Havia comparecido à Escola Superior de Guerra e acabei soltando uma frase que saiu no jornal, algo assim: "Os militares são ingênuos diante dos empresários paulistas." Isso foi em 1989.

E. Você se lembra do mês, para a gente tentar resgatar esse episódio?

MF. Pode ser em março, e saiu no jornal. Eu virei capa da *Veja*, entrei nas páginas amarelas da revista, virei celebridade naquele momento. E com a vantagem de que eu não era do estamento do Sarney. Quando completei um ano de gestão, o Sarney já pensava em me substituir. O Moreira Franco já não estava atendendo a ele, e era supostamente o meu protetor. Eu havia começado a fazer umas coisas que ninguém fazia: eu tinha um assessor político ótimo, reunia bancadas de deputados etc. Então eu me amparei nessas CPIs todas. Mas, quando completei um ano, me dei conta de que queria ficar mais tempo no Banco, pois tinha muita coisa a fazer.

Houve uma solenidade no Hotel Sofitel, que na época se chamava Rio Palace, e a Confederação Nacional da Indústria e a Confederação Nacional do Comércio resolveram fazer um almoço em minha homenagem por um ano de gestão. Nós demos um almoço ao qual compareceram quatro governadores, dentre eles o Tasso Jereissati, que era governador do Ceará. Eu fui até o Tasso e expliquei para ele a situação. Aí fizemos uma sessão show, e explodiu de gente dizendo que a política do BNDES era acertada. Houve discursos e tudo. O presidente da Fiesp era o Mario Amato, e ele fez um discurso empolgado, porque tinha imprensa, televisão. Eu fui à Rede Globo, na rua Lopes Quintas, pedir para botarem no ar no *Jornal Nacional*. E não é que puseram? Assim, eu me escudei na política e fiquei.

E. O Sarney não teve como lhe demitir.

MF. Foi. Esses são episódios que a gente vai registrando e marcando. Eu saí e entrou o Ney Fontes,[4] que era filho de um amigo dele, do Maranhão. Bom rapaz, com boa qualidade técnica, que tinha entrado no lugar do dr. Rômulo, que morrera no meio do mandato.

[4] Referência Ney Fontes de Melo Távora, presidente do BNDES entre outubro de 1989 e março de 1990.

E. O Luciano Coutinho quer fazer uma homenagem para o dr. Rômulo e o Ignácio Rangel.

MF. Ele disse que ia fazer e que me convidaria. Eu me dou bem com o Luciano Coutinho. Bom, fechamos o escritório de Washington. Tínhamos um escritório em Washington que era um escritório de *lobby* de empresa, porque era para arranjar dinheiro, aqueles fundos do FMI. Mas fechei o escritório e houve uma pequena rebordosa. As questões financeiras, eu entreguei para o Banco do Brasil de lá resolver. O Banco do Brasil estranhou, mas nós ficamos livres da despesa e da chateação. E tivemos uma porção de coisas pequenas para resolver. O Grupo Biagi, acho eu, estava com dificuldades. Eles tinham um edifício desocupado na avenida Paulista e não sabiam o que fazer com ele. Deviam dinheiro e pagaram uma parte da dívida com o prédio. Aí eu montei uma sucursal do BNDES em São Paulo, no prédio do Biagi.

E. Ah! Foi na sua gestão?

MF. Foi. Fiz desocupar uma sala ruim no Centro e deixei os paulistas orgulhosos. Tinha de ter paulista, porque sem paulista não tem BNDES. E assim se passou o resto do governo Sarney, até o Collor. O Collor me detestava, tinha horror a mim, porque ele era governador, tinha estado duas ou três vezes comigo, e nada do que ele queria foi atendido. Antes de mudar o governo eu saí. Quando mudou o governo, o Nildemar saiu. Eu já era presidente do Banerj, e o Nildemar veio para o Banerj. O Durval também veio para o Banerj. Enfim, eu trouxe do Banco uns três ou quatro para me ajudar no Banerj, o que foi ótimo. Saí do Conselho da Petrobras. Fui exonerado do Conselho da Petrobras, pois o Collor não gostava de mim. Mesmo assim, mesmo estando no Banerj e não sendo mais do BNDES, eu continuava com uma visibilidade boa no plano internacional.

E. É porque o Moreira ainda estava com mandato em 1990.

MF. É. A eleição foi extemporânea. Foi bom e eu acho que fiz bem ao país, porque, mesmo fora do BNDES, eu tinha mais tempo e mais independência para comentar sobre o Brasil. Por exemplo, fui a Davos três vezes naquele tempo. Mais tarde voltei. Passei um ano e meio no Banerj, numa época brava. Teve o Plano Collor, havia duas contabilidades, mas também foi muito bom. Foi uma bela escola de vida, mas foi muito sofrida essa passagem pelo Banerj. Não havia dinheiro, não havia nada, o banco já tinha saído de uma intervenção, estava muito apequenado pela política local do estado, e mesmo assim eu mudei alguns instrumentos. Fiz o que pude. Conheci todos os municípios do estado, fui pessoalmente a todos. Foi bom, muito bom.

E. Encontramos referência, mas foram muito poucas, sobre o Conselho Interministerial de Privatizações. Esse órgão foi importante?

MF. Não! Não teve nenhuma importância. Já existia, estava lá e continuou. Depois passou a ter certa importância no governo de Fernando Henrique Cardoso, quando quiseram formulá-lo um pouco melhor. Lá estava escrito que a Vale podia ser privatizada. Como nunca saiu, a Vale acabou sendo privatizada.

E. Ah, estava lá naquele documento.

MF. Veio lá de trás. Do que eu participei muito com o Belluzzo foi do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND). O que é que era aquilo? Criado pelo Belluzzo e o João Manuel Cardoso de Mello...

E. Lá no Ministério da Fazenda?

MF. Isso! No Ministério da Fazenda, com o Dilson, e nunca havia funcionado, era inoperante. Eu entrei no Banco e me disseram: "Tem uns dinheiros aí do FND." E havia recursos que eram um percentual de operações externas e mais outras coisas que alimentavam o Fundo. Fomos lá, e eu conhecia o Belluzzo. O Belluzzo foi meu colega de Colégio Santo Inácio, aqui no Rio. Ele ia ser padre jesuíta. Perguntem a ele se não era aloisiano.

E. O meu marido também foi do Santo Inácio. Não sei se foi da sua turma, porque meu marido saiu em 1959, 1960.

MF. Eu saí em 1962, com certeza eu o conheço. Como é o nome dele?

E. João Lizardo Rodrigues Hermes de Araújo.

MF. Sim. Sei perfeitamente, quem é. Retomando, o Belluzzo era meu colega de colégio, não era da minha turma, era um ano mais velho que eu. O Belluzzo não é um bom executivo, mas é um bom formulador. E tinha lá em suas mãos – pois era o chefe da assessoria econômica do Ministério da Fazenda, com o Dilson Funaro – o chamado Fundo Nacional de Desenvolvimento, que não operava. Eles é que criaram o FND, mas havia oito meses que estava no papel sem que nada fosse feito. Então o FND tinha de ter um conselho que ao menos se reunisse de quinze em quinze dias. Como o Belluzzo me deu carta branca, fui em frente e montei o conselho. Um dos que chamei foi o **Lucas Lopes**, que ainda era vivo.

E. Depois o Maílson foi para o Ministério da Fazenda.

MF. O Maílson era bom administrador. Ele era assessor do Karlos Rischbieter no Banco do Brasil. Maílson é um quadro! Rischbieter virou ministro da Fazenda, chamou o Maílson para ir para a assessoria econômica do Ministério da Fazenda. Já o conhecia do Banco do Brasil, e o levou para lá. Maílson não falava

uma palavra de inglês, mas contratou um professor e aprendeu. Depois foi para Londres, para a Eurobras.

E. Parece que quando ele foi para Londres o Bresser Pereira ligou também para a Maria da Conceição Tavares perguntando se ela tinha alguma indicação.

MF. Ele era do Banco do Brasil, mas ele tinha ido para Londres, para Eurobras. A Eurobras era um banco que o Banco do Brasil tinha em Londres em sociedade com outros bancos.

E. Era um braço ou um banco mesmo?

MF. Era um banco do Banco do Brasil em sociedade com outros bancos europeus. E tinha um lugar na diretoria para um brasileiro. E o Maílson foi para Londres ocupar esse lugar. O fato é que o Maílson foi um ministro da Fazenda não muito bom, no meu entender. Como você encarava uma situação macroeconômica com aquele grau de deterioração com um presidente da República como o Sarney? E o Maílson era ministro da Fazenda com uma inflação louca. Verdade é que o Maílson se impôs mesmo na adversidade e não dava a menor atenção ao BNDES. Logo, fiz tudo o que eu tinha de fazer. Então, era engraçado, pois pelo BNDES eu ia à reunião anual do Banco Mundial, e lá pelas tantas eu tinha prestígio no exterior. Quando eu saí do Banco fui para o Banerj, como já disse, e depois fui trabalhar na ONU, para preparar a Rio-92. Fiquei dezesseis meses como funcionário da ONU, e foi ótimo.

E. Foi pelo governo federal?

MF. Não! Fui pela ONU mesmo. Iam fazer a Rio-92, em 1992, e eu saí em 1991, em março. Foi bom porque eu morava aqui mas viajava toda hora e tocava as coisas relativas ao meio ambiente. Escrevemos livros, fizemos uma porção de coisas. Depois eu voltei, começou a campanha eleitoral aqui no Rio, para prefeito, o Cesar Maia foi eleito e eu me tornei secretário de Obras da Prefeitura.

E. Sim, você foi secretário do Cesar Maia no primeiro mandato dele.

MF. Fui. E depois virei deputado. Fui deputado federal por três mandatos. Perdi feio a eleição de 2006, e depois, em 2010, fui candidato a vice-governador na chapa com o Fernando Gabeira. É divertida a vida. Estou muito triste com o Brasil, mas esse é um problema pessoal. Estou numa tristeza, vejo uma deterioração. Não havia isso nem no tempo do Sarney, pois tinha disputa ideológica, tinha gente de oposição, gente de situação, gente bem posta, militar, ex-militar, o cara que tinha sido importante e que ainda dava palpite, tinha gente ambiciosa. A redação da Constituição foi uma glória. Toda pervertida pela falta de condução, mas havia um debate político presente. No finalzinho da minha gestão no BNDES,

ou seja, na eleição de 1989, eu apoiei o Ulysses Guimarães incondicionalmente. Era filiado ao PMDB, era militante, e um dia fomos, eu, o Julio Mourão, o Luiz Paulo Vellozo Lucas, três ou quatro pessoas, apresentar nossas ideias ao Ulysses. Foi uma decepção horrorosa, pois ele não se interessou por elas.

E. Não estava interessado? Por que não gostou ou por que ele estava mais preocupado com a campanha?

MF. Não, ele estava em outra. Fui a Brasília para falar em integração competitiva, na globalização que estava em andamento. O Luiz Paulo Vellozo Lucas imita o Ulysses direitinho: "Gostei muito da visita dos senhores, realmente enriqueceu aqui a minha manhã, e eu vou pedir para o meu assessor anotar tudo... Darei uma notícia. Entretanto, a nossa prioridade é a social. Nós precisamos desenvolver a assistência social. E eu não ouvi dos senhores uma palavra sobre isso." E a gente queria mostrar números, pois uma das coisas da diretriz que construímos era o financiamento do terceiro setor. Havia inovação tecnológica, mas creio que o Ulysses não entendeu e acabou não servindo para nada.

E. Ele era presidente da Câmara?

MF. E candidato a presidente da República. Foi da Câmara da Constituinte e do PMDB.

E. Márcio Fortes, agradecemos o seu depoimento. Obrigado.

Marco Antonio Araújo Lima

Marco Antonio Albuquerque de Araújo Lima (Rio de Janeiro, RJ, 1949). Engenheiro civil com graduação na PUC-Rio (1973) e pós-graduação em administração na Coppead, com intercâmbio na Wharton School da Universidade da Pensilvânia (EUA). Fez mestrado em ciências sociais no Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Entrou por concurso no BNDES (1974) e ocupou a Superintendência da Área Industrial, de Infraestrutura e uma das diretorias do BNDES-Exim. Foi também diretor de planejamento da Secretaria Especial de Informática (SEI, 1985) e da área Internacional do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Inpi, 2007-2008). Presidiu a Companhia de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro (Codin, 1995-1999) e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro, 1999-2000). Atualmente é secretário executivo da Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE).

Entrevista realizada em 21 de fevereiro de 2014, no Rio de Janeiro.

Entrevistador. Marco Antonio, conte para a gente a sua trajetória profissional até sua chegada ao BNDES.

Marco Antonio A. de Araújo Lima. Entrei no BNDES em 1974 sem ter uma visão clara da missão do Banco, do que era desenvolvimento. Fui aluno do Santo Inácio, colégio conservador, onde não havia muita discussão, e cheguei à universidade em 1969, com ela invadida pela ditadura.

E. Você é economista ou é engenheiro?

MAAAL. Sou engenheiro formado pela PUC numa época em que o debate era absolutamente proibido nas universidades brasileiras. Só me sobrou a alternativa de me reunir com colegas muito bons de bola para formar times de futebol. E a PUC foi bicampeã universitária da Guanabara no salão e no campo, no início dos anos 1970, os "Anos de Chumbo".

E. Você não é da turma do Pedro Malan, do **Regis Bonelli**?[1]

MAAAL. Não. Sou contemporâneo, na PUC, do Modiano e do Tourinho.[2] Dos quatro, só o Pedro Malan não passou pelo BNDES. Os outros três ocuparam cargos de direção nos anos 1990, período em que estive fora do Banco, fazendo mestrado na Coppead-UFRJ e presidindo a Codin (Companhia de Desenvolvimento Industrial do Rio de Janeiro), e, depois, o **Inmetro**.

E. E o Tourinho?

MAAAL. Tourinho foi meu contemporâneo no Santo Inácio e na PUC. Voltando à engenharia, percebi logo no segundo ano de faculdade que aquela não seria a minha profissão. Universidade bem organizada, curso ótimo, com bons professores e um exercício constante de solução de problemas. Faltava, no entanto, algo que me emocionasse, embora eu gostasse de gerenciar construções, conviver com a criatividade dos mestres de obras. Indignava-me com o desrespeito às leis cometidas contra os trabalhadores. A ditadura foi muito dura com os movimentos operários, que no início dos anos 1970 estavam amordaçados.

E. Você fez qual engenharia?

MAAAL. Engenharia civil, com especialização em estruturas. Mas a matéria que mais me interessou foi Engenharia de Transporte, no último semestre, porque trouxe para o debate questões econômicas e sociais. O professor tinha chegado de um doutoramento em Los Angeles e estava interessado em discutir o que hoje chamamos "mobilidade urbana". Escolhi fazer um trabalho sobre o metrô do Rio. Fazia sete matérias, queria me formar em julho de 1973, em quatro anos e meio, pois minha primeira filha, Joana, nasceria em outubro. Administrei as coisas para passar em todas as matérias, quase tropecei em Concreto II, consegui concluir o relatório final da bolsa de iniciação científica do CNPq, uma pesquisa sobre concreto protendido, mas me dediquei mesmo ao trabalho sobre transporte.

Paralelamente, fiz um bom relacionamento, na Consultoria de Projetos de Saneamento, onde eu trabalhava, com um administrador de empresas (sobrinho

[1] Regis Bonelli: um dos entrevistados para este trabalho (p. 507).
[2] Referência ao técnico do BNDES Octávio Tourinho.

do engenheiro Enaldo Cravo Peixoto, sócio majoritário da Consultoria) que se interessava por economia brasileira. Desse encontro comecei a ler Caio Prado Júnior (historiador) e Celso Furtado. Trabalhava na Consultoria já como engenheiro quando surgiu o concurso do BNDES. Eu tinha visto o presidente Marcos Vianna ser entrevistado na televisão, e seu discurso me interessara. Achei cara a inscrição, mas acabei me inscrevendo.

O resultado saiu no *Jornal do Brasil* do dia 26 de novembro de 1973. Além de domingo, era meu aniversário, que comecei a comemorar na véspera com amigos do edifício dos Bancários, na praça São Salvador, no Rio de Janeiro. Meu pai, funcionário do Banco Central, acordando às cinco horas da manhã, esqueceu o sono e profetizou: "Meu filho, estás feito na vida."

Fizemos um curso de ambientação de três meses, e um dos primeiros palestrantes foi o Juvenal Osório, o economista que dá nome ao edifício que é sede do Banco. Ele nos perguntou: "O que é projeto?" Eu conhecia o que era um projeto de engenharia, e aí falei o que sabia. Ele queria fomentar o debate, pois projeto, no BNDES, é um conceito muito mais amplo que um projeto de engenharia. Ele foi fazendo várias perguntas, e eu me perdi no meio delas. Hoje eu diria que o método dele era "socrático", em busca de uma verdade inexistente. Esse acontecimento me intimidou durante um período. Fiquei mais reservado, sem arriscar a me expor. Mas a reflexão foi muito importante. O processo de trabalho do BNDES ia ao encontro das minhas expectativas quando decidi que a engenharia não seria minha profissão. Nós do BNDES tínhamos de pensar sobre projeto de uma forma ampla, definir programas, entender as necessidades dos estados, das indústrias, das regiões e do país.

O BNDES era o lócus da discussão econômica no Brasil. Era ali que as questões do desenvolvimento eram conversadas. Eu, que não tinha participado de debates na universidade, espantava-me com a loquacidade dos meus companheiros mais antigos. Eles tinham construído uma instituição sólida, que fizera o país dar um salto nos vinte anos de sua existência. Promoveram o desenvolvimento na democracia e na ditadura. Na década de 1950, uma época democrática, eles conviveram no BNDES com Celso Furtado e Roberto Campos – para me limitar a esses dois exemplos. Direita e esquerda. Ou conservador e progressista. Não importam os adjetivos, o fundamental é que entre eles havia um consenso: o Brasil precisava se desenvolver. E fizeram isso acontecer com maestria.

Pode-se dizer que não houve perseguição à direita no BNDES antes de 1964, nem à esquerda, depois daquele ano. Um exemplo muito interessante é o do

[**José**] **Pelúcio** [**Ferreira**], grande economista que teve papel de destaque na formação da estrutura de ciência e tecnologia do Brasil. O chefe do Departamento de Economia do BNDES encomendou a ele uma avaliação do programa de incentivo à pesquisa do Banco.

E. Em 1974?

MAAAL. Não, estou falando ainda sobre a convivência entre a direita e a esquerda dentro do Banco. O Pelúcio entregou o trabalho em 15 de março de 1964, às vésperas do golpe militar. Ele fez em seu relatório, além da avaliação do programa, uma série de propostas. Com o golpe, ele é indiciado em um IPM, o famigerado Inquérito Policial Militar. A impressão geral era de que o programa tecnológico seria abolido das prioridades do Banco. Contrariando as previsões pessimistas, Pelúcio foi absolvido e, por volta de junho de 1964, foi nomeado para chefiar o Departamento de Tecnologia e gerenciar o fundo que ficou conhecido como Funtec, que financiou a montagem da maioria dos cursos de pós-graduação deste país, a começar pela Coppe da UFRJ.

O BNDES soube se preservar na ditadura. Os militares brasileiros, embora tenham assumido com uma crítica às políticas dos anos 1950, tinham um viés a favor do desenvolvimento econômico. O pessoal então encontrou brechas para elaborar programas relacionados ao que foi feito antes de 1964.

E. O BNDES é um órgão do Estado, do Estado brasileiro, e por isso você preserva.

MAAAL. Exatamente! É um órgão de Estado brasileiro, tecnicamente consistente, confiável, que conta com pessoal de alto nível. Quem deve ter trabalhado para que o Pelúcio fosse absolvido foi o economista Magrassi.

E. Ah! O Jayme Magrassi.

MAAAL. Sim, o **Jayme Magrassi de Sá**. Ele assumiu, nomeado pelo general Castelo Branco, uma das diretorias do BNDES. Ele tinha encomendado ao Pelúcio, ainda no governo de João Goulart, como chefe do Departamento de Economia, um estudo sobre a ação do Banco na área tecnológica**.** Em 1967 ele seria nomeado pelo general Costa e Silva para a presidência do Banco. Este é um bom exemplo da aliança entre conservadores e progressistas. O Magrassi, sabendo que o Pelúcio era a pessoa mais indicada para assumir a área de tecnologia no BNDES, deve ter trabalhado para livrá-lo do IPM.

Quando cheguei ao Banco, dez anos depois da criação do Funtec, fui trabalhar, contra minha vontade, no Detec, Departamento de Tecnologia. Queria ter ido para o de Bens de Capital, analisar projetos industriais, a prioridade do II

PND, ou para o Departamento de Infraestrutura, porque "ainda" era engenheiro civil. Fiquei chateado, mas foi uma experiência espetacular. Tive o privilégio de ser gerenciado pelo **José Goldenberg**, o grande físico paulista que se exilou no Funtec durante o ano de 1974. Ele era uma máquina de trabalhar, conhecia todos os pesquisadores brasileiros, que tinham grande respeito por ele. Um dos primeiros projetos que ele me passou para analisar foi a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), que tinha sido fundada em 1973.

E. Você está falando do Goldemberg da USP?

MAAAL. Isso**!** Goldemberg, da USP. Um profissional brilhante. Creio que ele estava incompatibilizado com a direção da universidade. O projeto da Embrapa marcou minha vida profissional. A solicitação ao BNDES era de um financiamento com valores atuais por volta de 30 milhões de reais. Parecia vital para a direção da empresa. Como engenheiro civil, eu tinha muito pouca informação sobre tecnologia e mercado agrícola. Como o projeto me fascinou, estudei-o com afinco e detalhadamente. No grupo havia outras duas pessoas: um engenheiro e um advogado, ambos entrando no mesmo concurso que eu, com menos de seis meses de BNDES. Por motivação, fui assumindo responsabilidade sobre o projeto. Viajamos a Brasília, eu e o advogado, Getúlio Antônio Mendes. Quando descíamos no elevador do hotel para irmos à Embrapa ouvimos: "Dr. Marco Antonio Lima, dr. Getúlio Antônio Mendes, os diretores da Embrapa os esperam no hall de entrada." Eu imaginava que iríamos ser recebidos por técnicos, mas lá estavam dois diretores.

Fomos para a sala de reunião na sede da empresa e encontramos outros dois diretores. O presidente Eliseu Alves também foi nos cumprimentar. Passamos mais de cinco horas discutindo o projeto. Acho que eles nos levaram a sério. Com apenas 24 anos na época, eu não tive a percepção total da importância do nosso trabalho para uma empresa que se formava. Negociei com aquele grupo de diretores como negociaria com uma equipe de pesquisa da universidade. Talvez meu entusiasmo com o projeto não tenha me permitido perceber a pressão que estava sofrendo para aprová-lo, até porque eu também faria pressão para que o departamento encaminhasse uma proposta favorável ao financiamento, e depois torceria para que a diretoria aprovasse a operação.

A viagem ao Rio Grande do Sul foi um grande aprendizado. Visitamos algumas das estações envolvidas no projeto: vinho, pêssego, arroz. Fiquei muito bem impressionado com o pessoal e até com as instalações, que realmente necessitavam de investimentos. E o projeto se destinava a modernizá-las. Gostaria de ter

ido a Santa Catarina ver o início do projeto de maçãs. Voltamos da visita convencidos de que deveríamos apoiar a Embrapa. Fizemos o relatório com rapidez, e o projeto foi aprovado. O BNDES propiciava aos novatos uma sensação agradável, porque havia demorado muito tempo sem fazer concurso. Não havia pessoal mais experiente o bastante para nos acompanhar nos projetos. Os jovens como eu tinham de assumir análises de alta complexidade.

E. Então, só pontuando: o projeto da Embrapa é um projeto "benedeano"?

MAAAL. Era um projeto de desenvolvimento tecnológico a fundo perdido, ou melhor, não reembolsável.

E. É importante ressaltar isso porque, no caso da Embrapa, quer dizer seguramente a exploração do cerrado brasileiro, isto é, foram as pesquisas da Embrapa que possibilitaram seu cultivo.

MAAAL. Não pude visitar a estação de soja, mas creio que seu desenvolvimento no Brasil começou com esse projeto. Todos os pesquisadores com quem me encontrei nas visitas às estações eram de muito bom nível. Eles reuniram, naquela época, os centros de pesquisa que havia no país e formaram a Embrapa.

E. Só se veio a ter noção disso alguns anos depois.

MAAAL. Acho que a geração que entrou na década de 1970 deu conta da operacionalização do II PND**.** Fico pensando na forma como realizamos aquela tarefa. Ela me parece mais difícil hoje do que me parecia quando estávamos no fogo, analisando os projetos. Nós nos empenhamos muito, estudamos bastante, discutimos sempre e consultamos os fundadores do Banco, nossos colegas mais experientes.

Depois da análise do projeto da Embrapa, passei a ter a tarefa de administrar os recursos para a Coppe da UFRJ, numa fase de transição, em que o suporte ao instituto passaria a ser feito pela Finep. Durante esse período de transição, as necessidades de recurso ainda foram supridas pelo BNDES. As negociações foram centralizadas em mim e no Flavio Grynzpan, pela Coppe-UFRJ. A saída do professor Goldemberg atrapalhou esse gerenciamento, porque ele tinha pragmatismo para administrar o problema. Mas, apesar das dificuldades burocráticas, o resultado foi bom, e o aprendizado, imenso, para um jovem recém-formado.

Com a centralização dos recursos de pesquisa na Finep, o Departamento de Tecnologia encerrou suas atividades no BNDES, e o apoio à pesquisa das empresas se distribuiu pelos departamentos operacionais do Banco. Marcos Vianna deu assim total prioridade ao II PND: Insumos Básicos e Bens de Capital.

Fui então alocado no Departamento de Bens de Capital (Depib), embora quisesse ter ido para a Área de Planejamento. Mas, novamente, gostei muito

do departamento para onde fui sem querer. Vivenciei vários projetos: Marcopolo, Bardella, Villares, Dedini e Zanini fornecendo equipamentos para o setor usineiro; e Usimec, que tinha sido montada na década anterior para o setor siderúrgico. Todos aqueles grandes projetos foram feitos para dar conta de uma demanda futura, porque a perspectiva era a manutenção do crescimento. A matriz teórica era a cepalina, em que a implantação de uma indústria de bens de capital se impunha como fundamental para evitar a pressão sobre a balança comercial durante os ciclos de crescimento e incorporar o progresso tecnológico. Uma experiência fantástica!

Como no caso da Embrapa, os grupos de trabalho eram formados por servidores novos, em sua maioria concursados, que entraram no Banco a partir de janeiro de 1974. Com uma única diferença, eram quatro profissionais, um de cada especialidade: um advogado, um contador, um economista e um engenheiro. Um desses profissionais liderava o grupo e se reportava ao gerente de departamento. Henrique Carneiro Leão[3] (meu brilhante tutor quando cheguei ao Banco), em sua entrevista ao Projeto Memória, em 1982, atribui a Roberto Campos, no início do Plano de Metas, a criação desse processo de trabalho em grupo. Antes cada profissional apresentava seu parecer, e o assessor do diretor superintendente conciliava as diversas visões em um único relatório.

O BNDES foi realmente a minha universidade com excelentes mestres. Ali conviviam colegas de gabarito, selecionados nas melhores faculdades brasileiras. Havia casos práticos em abundância. Havia confiança no trabalho dos jovens. Marcos Vianna, que tinha assumido a presidência do Banco em 1970, quando o Ministério da Fazenda gozava de um destaque maior que o de Planejamento na área econômica, sabiamente resolveu realizar uma reforma administrativa. Ele então convidou os funcionários do Banco Roberto Saturnino Braga e Armando Alencar, dois profissionais dos melhores da ala mais antiga, para gerenciar o projeto desenvolvido pela **Booz-Allen**. O resultado foi muito bom. Quando o presidente Geisel assume e dá plenos poderes ao ministro [**João Paulo dos Reis**] **Veloso**, que confirma o Marcos na presidência do Banco, com delegação para realizar o II PND, o BNDES está estruturado para a missão. Talvez tenha sido por isso que os jovens puderam negociar com as diretorias das empresas privadas e públicas com segurança. Havia uma estratégia e um processo bem definido para gerenciar aquele imenso Banco de 15 bilhões de dólares.

[3] Engenheiro e técnico do BNDES.

Os mais antigos queriam formar a nova geração para sucedê-los. Eles tinham uma generosidade intelectual muito grande. Rangel, Juvenal e o próprio Pelúcio, mesmo estando na Finep, tinham essa preocupação. Eles três eram grandes unanimidades. Mas havia também o Clemente, o Eurycles, o Guerreiro. Da ala conservadora, o Luiz Carlos Rodriguez, o Abade e o Sérgio Assis. Não vi nenhuma entrevista do Sérgio nos arquivos do Banco. Ele é um excelente profissional. Não tenho certeza de se foi ouvido pelo Projeto Memória.

E. Não.

MAAAL. Merece ser ouvido.

E. Se estiver vivo...

MAAAL. Creio que está. Entrou em 1956, no concurso de engenheiro. Foi nomeado diretor em 1979, ficando no cargo até 1984.

E. O contato, você tem?

MAAAL. Tenho. Foi ele quem fez o saneamento financeiro do BNDES, em 1983, quando o Banco passava por uma grande crise financeira. Seria bom que ele contasse essa história para um projeto institucional.

E. Você dizia que estavam com uma boa expectativa, por conta do II PND. Aí vem a década de 1980 e joga um banho de água fria.

MAAAL. Na economia e na administração do Banco.

E. Para a gente é importante mapear esse momento.

MAAAL. O banho de água fria começou com a substituição do Marcos Vianna pelo Sande,que alterou completamente o posicionamento estratégico da instituição.

E. Já no governo de Figueiredo?

MAAAL. Com a abertura, a equipe de governo do general Figueiredo teve de iniciar uma negociação com a classe política. A primeira decisão que enfraqueceu a instituição foi a transferência do Banco do Ministério do Planejamento para o Ministério da Indústria e Comércio. O ministro [**Mario Henrique**] **Simonsen** queria se dedicar apenas à estabilização da economia, enquanto o ministro Camilo Penna preferia ter sido designado para o Ministério de Minas e Energia, em vez de assumir o da Indústria. As indicações para as diretorias do BNDES, embora políticas, desde sua fundação sempre tiveram um caráter técnico. Essa tradição foi descumprida pelo governo do general Figueiredo, principalmente nas diretorias das subsidiárias Embramec, Fibase e Ibrasa. Como a institucionalidade das subsidiárias era propositadamente mais liberal, pois foram criadas para agir no mercado de capitais, elas ficavam mais vulneráveis no contexto de

uma mudança brusca de orientação. Um exemplo: o recrutamento de pessoal das subsidiárias não era feito por concurso público, como no BNDES. Selecionavam-se profissionais com títulos de MBA (Master in Business Administration) no exterior ou das melhores universidades brasileiras. E até 1978 o processo deu muito bons resultados, apesar da crítica de alguns, que queriam que o concurso público fosse respeitado.

A consequência dessa situação foi uma união entre os componentes da geração dos anos 1970 e os mais antigos que ainda não tinham se aposentado. Houve uma conscientização de que a instituição devia permanecer. Alguns foram estudar, outros se esforçavam para impedir que operações ruins fossem aprovadas.

A economia ia mal. O Simonsen não se sustentou. O Delfim Netto o substituiu e obteve um crescimento impressionante em 1980, mas sem uma estratégia consistente que o suportasse pelos anos seguintes. Em 1981, vem a recessão, a primeira depois da Segunda Guerra Mundial.

E. Nem sob o Jango chegou a haver recessão, não é? Desacelerou, mas...

MAAAL. Creio que a última era de 1944 ou 1942. Durante a guerra só houve uma recessão, se não me engano.

E. Nas contas nacionais, com a metodologia da ONU, não tem.

MAAAL. É! E 1982 foi um ano muito complicado. Havia um estado de perplexidade entre os jovens. O pessoal mais antigo começava a sair – Juvenal, Rangel. Creio que foi nessa época que o Banco acertou a regulamentação do Fundo de Pensão.

E. Por aposentadoria mesmo, não é?

MAAAL. Sim, por aposentadoria. Foi decisão pessoal deles, e acertada, do meu ponto de vista. E aí o pessoal novo começou a discutir com os mais antigos que ficaram. O José Afonso Castanheira criou o Grupo de Energia para, a partir da questão energética, propor soluções mais amplas. E o Julio Mourão, posteriormente, seria designado chefe do Departamento de Planejamento. Vocês já devem ter ouvido falar do Julio.

E. Claro! Conheci o Julio Mourão, e pretendemos entrevistá-lo.

MAAAL. O Julio é um excelente profissional. Merece ser ouvido. Então, esses grupos começaram a se afirmar. O próprio Sande percebeu que a administração dele não estava se sustentando e promoveu, no início de 1983, o José Mandarino, um dos seus assessores de confiança, a diretor de Planejamento. O Mandarino tinha conseguido estabelecer um bom relacionamento com os técnicos do BNDES e já ocupava a Superintendência de Planejamento. Como diretor, fez uma mudança

profunda na área, convidando o Julio Mourão para chefiar o Departamento de Planejamento (Deplan). O Julio era um dos que estavam impedidos pelo Serviço Nacional de Informações (SNI) da ditadura de assumir cargo de chefia. Formalmente ficou como assessor do superintendente de Planejamento, mas informalmente chefiava o Deplan.

Bem, aí começa uma grande discussão. Eu estava no Departamento de Bens de Capital, mas queria muito ir para o Planejamento. Tinha organizado, em 1982, na Área de Projetos Industriais I, um curso de desenvolvimento, interno ao BNDES, que foi aberto aos profissionais de todas as áreas, com os professores Pedro Malan, Antonio Barros de Castro, Regis Bonelli, Eduardo Augusto e Júlio Sergio Gomes de Almeida, e o curso tinha sido um sucesso. Os professores Edmar Bacha e Carlos Lessa foram convidados, mas proibidos pelo SNI de dar aula. Logo depois, em 1983, iniciei um mestrado em economia na UFRJ. Esperei ansioso o convite do Julio, que afinal chegou em abril. A experiência foi riquíssima: remontar o processo de planejamento.

Mas o Sande não estava preparado para esse desafio, porque a discussão explicitou os problemas da administração das subsidiárias e outros de sua administração. O seminário, que aconteceria com a participação de diretores, superintendentes e chefes, foi suspenso. Por desentendimentos com o governador da Bahia, Antonio Carlos Magalhães, o Sande foi demitido ainda em 1983. Veio para o seu lugar Jorge Lins Freire,[4] presidente do Banco de Desenvolvimento da Bahia, que também presidia a ABDE, a então Associação Brasileira de Bancos de Desenvolvimento.[5] Uma das primeiras medidas que facilitou sua gestão foi a nomeação de Ricardo Soares, engenheiro do BNDES que ocupava naquele momento a Superintendência Executiva da ABDE, para a chefia de gabinete do presidente do Banco.

Com a chegada do novo presidente, o planejamento deslanchou e eu fui promovido a chefe do Departamento de Prioridade (Depri), da Área de Planejamento – por onde todos os pedidos de financiamento do Banco entravam. A direção da Fiesp estava apavorada com a situação da indústria e começou a discutir com a direção do Banco uma forma de evitar seu sucateamento. Foi realizado então um acordo entre as duas instituições, e a mim coube coordenar um trabalho de avaliação dos setores industriais pelo BNDES, junto com o Paulo Francini, diretor da

[4] Jorge Lins Freire foi presidente do BNDES de setembro de 1983 a outubro de 1984.
[5] Hoje Associação Brasileira de Desenvolvimento.

Fiesp. Além de fazer esse estudo, o Depri continuava dando prioridade aos financiamentos encaminhados ao Banco.

E. Tinha mesmo esse nome, Departamento de Prioridades? É interessante isso, não?

MAAAL. Departamento de Prioridades, com oito gerentes, todos muito experientes e qualificados. Dois deles, José Henrique Couceiro e Hélio Blak, foram posteriormente nomeados diretores do Banco. Era um departamento poderoso na época. Em 1983, abundavam solicitações de saneamento financeiro ao BNDES. Toda quarta-feira à tarde os gerentes apresentavam os projetos e submetiam a proposta do departamento ao plenário. Teoricamente, votariam os superintendentes e alguns chefes. Mas a tradição permitiu que quem estivesse presente votasse. E era livre o questionamento sobre detalhes do projeto. Para se preparar para as perguntas inesperadas, realizava-se no Depri uma prévia na segunda-feira à tarde, quando nem os chatos eram censurados, pois aprendemos que algumas das perguntas maçantes voltavam a nos aborrecer na quarta-feira à tarde. E, no final da discussão de cada projeto, definia-se a proposta que seria apresentada na Comissão.

Veio 1984, um ano político: Diretas Já, candidatura de Paulo Maluf, cisão no partido da ditadura. Eu e os gerentes do departamento fizemos um pacto de não ceder a pressão alguma por maior que ela fosse. Tínhamos consciência de que, se abríssemos para uma, viria uma enxurrada. E havia também o estudo com a Fiesp, isto é, trabalho de oito horas da manhã até as 22 horas.

E. Havia alguma demanda de prioridade vinda de cima, por exemplo, de apoiar empresas exportadoras para ajudar no saldo comercial?

MAAAL. Naquela época foi criado um programa de exportação, inclusive, com um rito sumário de prioridade, mas ele não conseguiu o mesmo sucesso obtido, anos depois, pelo BNDES-Exim. Alguns executivos do Banco do Brasil vieram para operar esses projetos, mas o desembolso realizado pelo programa não foi muito elevado.

O estudo que fizemos com a Fiesp foi muito interessante. O Paulo Francini indicou os professores Wilson Cano e Maria da Conceição Tavares para participar conosco dos trabalhos. Os gerentes do Depri, acompanhados dos executivos das áreas operacionais e das subsidiárias de participação, especialistas setoriais, começaram a visitar os setores industriais das suas carteiras. A maioria das empresas visitadas concentrava-se em São Paulo, mas fizemos viagens para outros estados também. O curioso é que, quando iniciamos as visitas, percebemos uma

mudança na situação econômico-financeira das empresas. Elas estavam exportando e aumentando a participação no mercado interno. As queixas diminuíam. Aquilo nos impressionou porque a nossa perspectiva consistia em discutir e formatar propostas para apoiar o setor industrial, mesmo com capital de giro e saneamento. Queríamos debater com o setor privado quais as medidas necessárias para se impedir uma quebradeira geral na indústria, porque em 1983 também tinha havido recessão, como em 1981. E de repente constatamos que as empresas estavam se recuperando econômica e financeiramente.

E. A que você atribui isso?

MAAAL. Nós atribuímos, na época, aos investimentos do II PND, e essa forma de ver o problema gerou o livro do professor Antônio Barros de Castro, que assessorava o Deplan. Nossos cenários admitiam um crescimento para 1984 em torno de 3,5%, para espanto geral. A professora Maria da Conceição Tavares estava certa de que a recessão ia continuar, e o ministro Delfim Netto, otimista incorrigível, previa "crescimento zero". A realidade foi mais surpreendente que os cálculos do Deplan. No ano em que o povo voltou às ruas, o Brasil cresceu 5,5% – no ano das Diretas Já e da eleição do presidente Tancredo Neves.

E. É a maturação?

MAAAL. Foram os projetos dos II PND que começavam a dar frutos. E aí o Julio Mourão tem o *insight* da "integração competitiva". O processo de industrialização brasileira tinha dado certo, um projeto iniciado em 1930, aprofundado depois da Segunda Guerra Mundial, quando o ambiente mundial era favorável ao desenvolvimento. A criação do BNDES é determinante nesse contexto: segundo governo Vargas com a estruturação do Estado; Plano de Metas de JK; modernização conservadora com os militares; e, finalmente, o II PND. O Brasil conseguiu sair com rapidez de uma crise terrível, cujo estopim foi a moratória mexicana. Saiu exportando. E, no entendimento do BNDES, as empresas brasileiras poderiam se localizar fora do país para enfrentar uma competição mais forte ainda. Pensava-se até em financiar a alocação de empresas brasileiras fora do país. O BNDES fez propostas do "tipo globalização" com muita antecedência.

E. Havia então o pressuposto de que a indústria já estava preparada para acompanhar a concorrência.

MAAAL. Exatamente! Para nós, naquela época, era difícil fazer esse discurso porque a nossa fonte principal era o FAT, na verdade o PIS-Pasep, mas criar emprego lá fora poderia ser uma proposta mal compreendida. Tentamos então afinar o discurso, porque achávamos necessária essa medida para consolidar o

capitalismo brasileiro. Competir lá fora aumentaria a produtividade no Brasil, e isso era bom para a economia como um todo. Discutia-se muito, internamente, pois nem todos estavam convencidos da proposta.

A integração competitiva não era uma integração para o país se abrir ao capital estrangeiro, como ocorreu na década de 1990. A proposta era de que a economia brasileira se afirmasse no mundo como fez a coreana, por exemplo. A abertura total não era a nossa discussão, de jeito nenhum, embora soubéssemos que o processo exigiria maior competição no mercado interno, ainda muito fechado, o que seria saudável. A nossa discussão era outra. A substituição de importações tinha cumprido o seu papel. O país se industrializara. O passo seguinte era se voltar para as exportações e depois sair para o exterior, como o trajeto das empresas na microeconomia. Era essa a proposta.

O grande drama da década de 1980 foi a eletrônica. E eu participei do processo desde 1979, quando me tornei responsável pelo setor de informática no BNDES. Aluysio Asti foi o gerente durante a década de 1970, quando o Brasil se saiu muito bem. Nessa área, a Cobra[6] lançou o Cobra-550, e o Brasil estava melhor que a Coreia no final da década. Como o setor ia bem e era estratégico, ele atraiu o interesse da área de segurança. Marcos Vianna tinha conduzido com competência o projeto da Cobra. O setor financeiro foi atraído para participar do controle acionário da empresa, porque ele era o grande consumidor de produtos de informática. Do controle acionário da Cobra participavam todos os grandes bancos: Bradesco, Itaú, Banco do Brasil e Caixa. Esses dois últimos compunham, com o BNDES, o controle majoritário da Cobra. Não é à toa que o Brasil é ótimo em *software* de sistema financeiro. A origem está na política de informática, que hoje não tem o devido reconhecimento.

E. Essa é outra história que tem de ser recontada.

MAAAL. Exatamente! Essa é a origem. Foi bem formulada. No final do governo do presidente Geisel, na passagem para o governo do general Figueiredo, o setor de segurança postulou ficar com a política de informática, e ela foi para o Gabinete Militar. Mudaram as pessoas. A Secretaria Especial de Informática

[6] Em 1974 foi criada a Computadores Brasileiros S.A. (Cobra), estatal que recebeu a missão de transformar o G-10 em produto nacional, sendo a primeira empresa brasileira de fabricação de computadores. O "Patinho Feio" foi construído na USP, em 1972, sendo o primeiro computador nacional, e a ele seguiu-se o projeto G-10, elaborado na USP e na PUC do Rio de Janeiro, em 1974, incentivado pela Marinha de Guerra, que necessitava de equipamentos para seu programa de nacionalização de eletrônica de bordo. Seguindo o padrão ocorrido também no processo de criação da Embraer, a Cobra foi constituída para originar um polo industrial de informática no Brasil.

(SEI) foi criada pelos militares para conduzir a política, e essa troca de pessoas na condução do setor fez com que o Aluysio Asti solicitasse sua transferência do setor eletrônico, pois teria de refazer seus relacionamentos.

O Brasil fez uma política de informática correta até o final dos anos 1970. Em seguida, entrou o pessoal da SEI, e a política teve uma inflexão. Os dirigentes da SEI tinham espírito público, mas necessitaram de tempo para entender como deveriam fazer política de informática.

E. O que eles fizeram?

MAAAL. Bem, fizeram inicialmente vários editais para produzir periféricos de sistemas de informática. Houve pulverização em um setor que precisava de recursos para investir em tecnologia.

Por que a Coreia teve sucesso na década de 1980, na eletrônica? Porque suas empresas tinham escala, geravam recursos que lhes permitiam investir maciçamente em tecnologia e se afirmar no mercado internacional.

E. Tudo bem, mas foi um processo complicado.

MAAAL. A indústria eletrônica não deu certo no Brasil, não apenas porque o país não tinha uma estrutura industrial semelhante à da Coreia, mas também porque a Convenção do Crescimento (conceito criado pelo professor Antônio Barros de Castro) foi rompida na década de 1980. O acordo político que permitiu o espantoso crescimento brasileiro de 1930 a 1978 não prosperou na década de 1980. A diretoria do Banco, comandada pelo Marcos Vianna, conseguiu atrair empresários para o setor petroquímico, de papel celulose, não ferrosos, e também os principais bancos para o capital da Cobra, ainda nos 1970. Os empresários acreditavam que o crescimento iria continuar. Na década de 1980 essa certeza desaparecera, e o setor eletrônico era mais complexo ainda para se implantar.

E. Era um setor que também estava em rebuliço tecnológico, não é? Os requisitos eram capitais mais altos? Seria isso?

MAAAL. Eu defendi a concentração como executivo do BNDES e depois, quando me tornei diretor da SEI, na Nova República. Havia três ou quatro grupos que poderiam se sair bem nesse setor. Nós, do BNDES, fomos conversar com a Votorantim e com o Bradesco. Não tivemos sucesso. Queríamos privatizar a Cobra.

Como o Itaú entrou nesse processo? O Edson Dytz, então secretário-geral da SEI no governo do general Figueiredo, decidiu priorizar a microeletrônica. Ele propunha, inicialmente, que uma empresa estatal fizesse o processo de difusão, o de maior conteúdo tecnológico e que requeria mais investimento, enquanto o setor privado montaria os semicondutores. Havia três grupos interessados: Sharp,

Itaú e Docas. O principal acionista do Itaú que compareceu à reunião, o presidente Olavo Setubal, não topou a proposta. Não queria ficar na mão do Estado. Sentado logo atrás de mim, ele disse naquela oportunidade: "A Itautec não vai ser filhinho de mamãe." O Dytz teve de retroceder e negociar com o grupo privado.

E. Isso é a Itautec?

MAAAL. Da negociação não saiu uma empresa de microeletrônica, mas a Itautec. Isto é, ter uma Itautec é muito bom, e só mesmo um grupo forte como o Itaú para entrar nesse setor. Mas seria muito melhor se Bradesco e Votorantim também tivessem sido atraídos para o setor, e outros grupos com recursos para investir em tecnologia também viessem. A política poderia ter dado certo se, desde o início da década de 1980, em vez de ficar fazendo edital para a produção de periféricos, se tivesse dado continuidade à política utilizada na viabilização da Cobra, em que grandes grupos financeiros com recursos vieram compor o controle de capital e criar a demanda necessária para dotar a empresa de recursos para crescer. A direção da SEI deveria ter negociado com os grandes grupos, como – com sucesso – fez a Coreia no projeto de fabricação de memórias. O Brasil só conseguiu trazer o Itaú para a informática. Como eu disse, nós do BNDES tentamos outros. Conversamos com os empresários Antonio Ermínio e Amador Aguiar. Era uma decisão difícil, principalmente numa década tumultuada como aquela.

E. E no governo Collor, como aquele problema das demissões se refletiu sobre o Banco? Teve algum impacto em termos operacionais? Tem o Márcio Fortes, mas aí o Banco começa...

MAAAL. A administração do Márcio Fortes foi muito competente. Ele montou uma ótima equipe. Julio Mourão, Luiz Paulo Vellozo Lucas, Maria do Rosário, Costa e Silva, Durval Soledade, Reginaldo Treigger, José Mauro Carneiro da Cunha, José Henrique Couceiro, **Luiz Orenstein**, Edgard de Lacerda, Sérgio Zendron, Ricardo Soares, Irimá da Silveira e Darlan Dória. O Costa e Silva, no último ano, foi nomeado diretor, juntando-se a Nildemar Secches, este último, a grande liderança da gestão do Márcio Fortes. Eu sentia muito prazer em trabalhar com aquela equipe. O Banco, além de formular propostas para o país, foi muito bem operado naquele período. Ele lançou, por exemplo, o projeto de privatização.

O que era a privatização? Naquele final dos anos 1980, foi uma venda de ativos que causavam problemas financeiros para o BNDES, como, por exemplo, a Caraíba Metais. O BNDES tinha o controle acionário da empresa, mas não

tinha o poder de determinar preço, o que era feito pelo CIP. O valor era sempre muito desfavorável para as empresas controladas pelo BNDES. Alguns estudos apontavam que, em determinados momentos, ele não remunerava os custos variáveis. Ou seja, a simples produção já gerava prejuízo. E já não devia ser tarefa do BNDES administrar essa empresa que estava montada e operando. Foi melhor passá-la adiante e não ficar dispendendo recursos que poderiam se destinar a outros projetos.

E. Deve-se fazer essa ligação com a política inflacionária, pois o CIP estava atrelado ao Ministério da Fazenda.

MAAAL. É, mas o CIP exagerava na questão, porque causava um prejuízo absurdo ao Banco. Eu ouvi cifras em torno de 500 milhões de reais em 1987. Talvez não seja tudo isso, mas os consumidores dos produtos da Caraíba Metais tinham uma força exagerada. Havia consenso no Banco de que a solução seria vendê-la.

E. É outra natureza de privatização.

MAAAL. É de outra natureza! O Rômulo de Almeida estava no Congresso no dia em que o assunto da privatização da Caraíba foi comentado. Um parlamentar da bancada da Bahia, preocupado com a venda da empresa, considerando que ela era de importância crucial para a região e um ícone da industrialização baiana, fez uma crítica severa à saída do Banco do controle da empresa. Aí o Márcio Fortes disse: "Olhe, em vez de me manifestar, vou pedir a opinião do dr. Rômulo de Almeida." Foi a estratégia perfeita. O dr. Rômulo, um desenvolvimentista histórico da Bahia, respeitado em todo Brasil, foi como sempre objetivo: "Eu estava na reunião de diretoria no dia em que houve a aprovação da venda e dei meu voto a favor. O senhor deputado está com toda razão. A Caraíba é importante para a economia baiana, mas o BNDES já cumpriu o seu papel, e agora é necessário reciclar os recursos, apoiar novos projetos na Bahia."

Não era só o projeto de Caraíba que deveria ser vendido. O Departamento de Bens de Capital da Área Industrial, por exemplo, preparou a Usimec, empresa mineira, para a privatização. O BNDES, que tinha tido um prejuízo de 300 milhões de dólares em 1987, teve um lucro muito maior em termos absolutos em 1988, creio que de 1 bilhão de dólares. Por quê? Porque foi saneando suas finanças. O BNDES fez uma venda de ativos e se livrou de todos aqueles que não deveriam ficar com o Banco, que ele tinha assumido para impedir que houvesse a falência de um ativo recuperável. Saneou as empresas, mas estava tendo problemas, porque havia o CIP e outros entraves impedindo, inclusive, que as empresas fossem bem administradas. Esse foi um dos caminhos da gestão do Márcio Fortes.

O Ignácio Rangel, por sua vez, tinha outra proposta de privatização, porque o Estado estava endividado por conta de ter absorvido a dívida decorrente do ajuste de 1982, e não tinha condições de investir. Como os setores que precisavam de investimento eram os controlados pelo Estado, devia haver uma transferência de controle dos projetos.

E. Aí já é uma privatização de outra natureza? Assisti à fala de Ignácio Rangel lá na UFRJ, numa aula, no doutorado. Ele fez esse discurso já quase sem voz. Foi impressionante, porque era o Rangel quem estava falando. E logo depois ele morreu. É de outra natureza, porque é privatização com discurso da reconfiguração do Estado?

MAAAL. Da infraestrutura. Em uma ocasião, assisti a ele e à Maria da Conceição Tavares discursando no Ibam (Instituto Brasileiro de Administração Municipal). Ela brigou muito com ele, embora a proposta dele fosse bem fundamentada. A Maria do Rosário, superintendente de Infraestrutura do Banco na gestão do Márcio Fortes, tentou trabalhar com essa ideia e, se não me engano, utilizou o conceito para fazer o projeto da Ferrovia do Aço finalmente funcionar.

E. É pragmático, não é? O Estado não tem dinheiro para investir.

MAAAL. O Rangel era muito pragmático, e assim o foi a vida toda, sempre a favor do investimento. No Projeto Memória, o Rangel dá uma declaração que eu considero emblemática. Ele disse o seguinte: "O coronel do IPM veio me acusar de que o BNDES tinha estatizado a economia na energia, na siderurgia..." Eu o imagino sendo interrogado. Sem ser pressionado, ele já se expressava com nervosismo. E o Rangel contava: "Aí, quando ele me deu a palavra, eu falei: 'Coronel, nós, quando estávamos diante do problema, não sabíamos o que fazer, pensamos muito, estudamos mais ainda, fizemos dessa maneira. Agora o senhor está no poder, faça como quiser.'" Eu adorei essa resposta, até porque os militares foram muito mais estatizantes.

Mas ele também disse o seguinte: "Nós não queríamos uma empresa pública, nós queríamos uma multinacional ou uma empresa privada nacional. Não seria conveniente o Estado, além de regulador do sistema, vir a ser o operador, mas as multinacionais tinham ido para a Europa aproveitar as oportunidades de investimentos do Plano Marshall, e as nacionais não tinham mercado de capitais nem poupança privada para sustentar seus investimentos, fizemos então com empresas do Estado." Ele era pragmático e na década de 1970 falou sobre privatização antes de Margareth Thatcher falar sobre o assunto. Há artigo dele de 1977. Ele já falava no impedimento de investir em função do endividamento do Estado.

Então, em 1990, o discurso da integração competitiva do BNDES foi apropriado pela maioria dos candidatos à primeira eleição presidencial depois da ditadura. Só tenho dúvida de se o Lula a incorporou ao discurso. Mas cada um deles a interpretava à sua maneira. Ganhou o Fernando Collor, que nomeou o Eduardo Modiano como presidente do Banco. Falava-se muito no Nildemar Secches, que era o candidato interno mais forte e também tinha grande prestígio externo. Ele saiu do Banco e entre outras coisas saneou a Perdigão, que ficou tão forte que acabou comprando a Sadia, a maior empresa do setor. É um executivo muito competente, um dos mais brilhantes que conheci.

E. O Márcio Fortes também falou dele.

MAAAL. Seria um dos grandes presidentes do Banco. A equipe da **Zélia** [**Cardoso de Melo**] vinha aqui constantemente, antes da posse, discutir estratégias com ele.

E. E também o Ibrahim Eris, que foi do Banco Central.

MAAAL. Sim, e o que foi eleito deputado e depois nomeado pelo presidente Fernando Henrique ministro do Planejamento.

E. O Antonio Kandir?

MAAAL. Kandir. Eles estavam sempre no BNDES discutindo questões de privatização e outras. O Nildemar foi convidado pela Zélia Cardoso de Melo para ser secretário de Orçamento do Ministério da Economia, mas não aceitou. Alegou que conhecia melhor o trabalho do BNDES, onde poderia ser útil como presidente ou diretor. E o Eduardo Modiano foi nomeado. Veio com a missão de mudar as relações de poder. Como eu tinha muita força na gestão do Márcio Fortes, perdi o cargo de superintendente da Indústria. No início fiquei indignado por terem interrompido uma carreira que me dava orgulho, mas depois resolvi trabalhar. Fui ser executivo na BNDESPar e depois na Finame, com menos poder, mas com novos desafios. Lembrei-me do que dizia o Rangel: "No BNDES ninguém lhe obriga a trabalhar, mas também não lhe proíbe."

E. Houve demissões também, não é?

MAAAL. As demissões? Eu não sei se vocês ouviram falar que em 1989 foi feita uma reforma no BNDES. Uma das novidades dessa reforma foi a criação da Área de Crédito. Antes não havia, para alegria dos operadores, como eu. Mas sua implantação foi um avanço.

E. Sim, o Márcio Fortes falou em sua entrevista para esta pesquisa.

MAAAL. No final da reforma os profissionais do Banco foram alocados nas novas unidades criadas, mas alguns sobraram. Ficaram sem alocação entre cem

e 150 pessoas. A distribuição do pessoal foi feita com muito cuidado. Os superintendentes, chefes e gerentes participaram da seleção do pessoal para as diversas unidades. Talvez tenha havido alguma avaliação equivocada, mas a maioria desse grupo não se adaptava mais ao trabalho do Banco.

Quando veio a ordem do governo Collor de demitir um determinado percentual de profissionais de todas as estatais, o processo no Banco foi conduzido de maneira aterrorizante. Todos ficaram apavorados, inclusive quem trabalhava bem. Não sei se houve perseguições ou injustiças, pois eu estava afastado do poder.

E. Foi o período em que você não ficou em nenhuma delas?

MAAAL. Eu não me preocupei em saber se estava na lista. O Sérgio Zendron, que tinha sido promovido a diretor do Banco, me convidou para ser superintendente da BNDESPar, cargo no nível de chefe de departamento do Banco. Ele achava que o meu perfil se adequaria ao trabalho no mercado de capitais. Seria uma incoerência meu nome aparecer na lista, pelo meu desempenho profissional anterior no BNDES.

E. Além disso, que outra modificação houve? As demissões chegaram a duzentas pessoas?

MAAAL. Não sei quantas foram, nem sei se demitiram aquelas pessoas que não tiveram colocação na reforma de 1989.

E. Sim, elas foram reintegradas.

MAAAL. Entre as pessoas que foram reintegradas, muitas não tinham condição de voltar a trabalhar no Banco, mas o processo tinha sido muito mal conduzido pela equipe do Modiano.

E. Foi traumático.

MAAAL. Foi. O ambiente era ruim. A direção parecia não gostar da casa nem dos profissionais. Havia certo desleixo no trato entre as pessoas, um autoritarismo no primeiro governo civil eleito depois da ditadura. Mas os principais executivos escolhidos eram de bom nível. José Pio Borges, como vice, Sérgio Zendron e José Mauro, como diretores. Uma boa equipe de executivos do banco: **Sergio Besserman**, Reginaldo Treiger, Helio Blak, Luis Orenstein, José Henrique Couceiro, Guilherme Dias, Ricardo Figueiró, Licínio Velasco, Pedro Passini (meu companheiro de aulas de filosofia com o professor Claudio Ulpiano) e Estela Palombo. Eram todos de alto nível. A priorização total era para a privatização.

E. Aí já é outra fase da privatização?

MAAAL. Já é outra privatização. Agora eu vou discutir uma coisa. Por exemplo, o setor siderúrgico. Eu fui responsável por ele na gestão de Márcio Fortes. O

setor siderúrgico teve bom desempenho enquanto esteve controlado pelo BNDES, até 1972. E continuou bem, até 1982, controlado pela Siderbras. Aí começou a ser utilizado para subsidiar a indústria automobilística, para que ela pudesse exportar. Estava certa a prioridade das exportações, mas não a da falência do setor siderúrgico. Quem deveria subsidiar a indústria automobilística era o Tesouro.

E. O preço do aço era rebaixado.

MAAAL. Qual era o objetivo do presidente das siderúrgicas? Diminuir o prejuízo. Isso não é meta para empresas, isto é, não repassaram para elas o valor equivalente ao prejuízo que tinham por vender aço por preços inferiores ao de mercado para o setor automobilístico. Foi aí que começou a falência do setor. A Usiminas conseguiu manter o seu padrão porque era uma empresa com gestão de muito bom nível. A de Volta Redonda, que possuía um belo projeto, teve problemas políticos, porque a década de 1980 foi de aumento das pressões políticas. A partir de 1985, talvez desde 1979, elas aumentaram, eram pressões por emprego. Foi o preço que se pagou por uma ditadura que durou vinte anos.

O custo para o Estado consertar a siderurgia nacional seria elevadíssimo. Que administrador público demitiria doze mil pessoas? Quando resolvemos sanear a Usimec, deparamos com a necessidade de demitir cerca de quatrocentos engenheiros (responsáveis por grande parte dos projetos de equipamentos do II Estágio Siderúrgico) no escritório de Belo Horizonte. Esse grupo de profissionais estava completamente ocioso, e a empresa tinha furos de caixa elevados para manter essa estrutura. Seu mercado não comportava uma quantidade tão grande de engenheiros longe da fábrica, localizada ao lado da Usiminas, em Ipatinga. É lamentável demitir tantas pessoas. Tivemos de começar, pois o prejuízo mensal era alto. O ótimo diretor Jairo Isaac, indicado pelo governador de Minas Gerais, ajudou muito a resolver o problema. Mudamos os membros do conselho e da diretoria, negociamos com a Assembleia Legislativa, fizemos o ajuste e estancamos o prejuízo. A Usimec só foi privatizada junto com a Usiminas, na gestão do Eduardo Modiano, por ter muita sinergia com a siderúrgica. Seu valor aumentou ao ser incorporado ao da Usiminas.

E. E como foi feito? A CSN tinha 21 mil empregados, ainda no governo Collor. Hoje creio que não tem mais de quatro mil empregados. O problema não era o número de pessoas, o problema era o controle de preços.

MAAAL. Não seria, se não se deixasse chegar naquele estágio... Mesmo assim, o processo de modernização foi tão grande que você não poderia...

E. Não poderia continuar com os 21 mil empregados.

MAAAL. Não, mas já tinha menos de 21 mil quando...

E. O significado do setor público e das demissões no Plano Collor foi fatal para a economia fluminense. Houve um debate no Clube de Engenharia sobre esses impactos, e o ambiente era sombrio. Volta Redonda era uma cidade doente. Foi tudo muito dramático...

MAAAL. Então, o que eu estou lhe dizendo é que a empresa não sobreviveria com aquela estrutura, iria estourar em algum momento. Eu tive discussões com a Siderbras, que queria postergar as amortizações dos financiamentos das suas subsidiárias. Avisávamos que o Banco não aceitaria a falta de pagamento. Queríamos equacionar algo que fosse razoável tanto para a Siderbras quanto para o BNDES.

E. Quem ficou vivo foi readmitido. Atualmente, em Brasília, eu trabalhava com uma mulher que foi reintegrada depois de dez anos, era funcionária da Siderbras. Creio que foi em 2004. Esse foi um passivo complicadíssimo.

MAAAL. A privatização do setor siderúrgico precisava ocorrer porque não havia como resolver pela Siderbras. Os projetos eram bons, mas o ajuste necessário era inviável para uma empresa pública executar. Situação bem diferente era a da Petrobras, uma empresa viável que não tinha sido sacrificada pelo ajuste dos anos 1980.

E. Tinha como resolver se o Estado não ficasse conivente com o setor demandante dos bens e não houvesse o controle de preço. A siderúrgica faliu porque se protegeu a indústria automobilística.

MAAAL. O setor siderúrgico foi realmente sacrificado. Assumiu um prejuízo que não era dele. Não sei que contabilidade poderia ser feita para remunerar essas empresas que vendiam para as automobilísticas, nem sei se o Tesouro teria recursos para fazer esses repasses. O estouro se deu nelas.

A solução do problema sem privatização, em 1992, seria muito difícil. Em 1987 já era complexa uma solução para o problema**.** Como não houve desnacionalização, o resultado final foi bom. A privatização ocupou tanto o BNDES que esqueceram as questões estratégicas.

Eu fui gradativamente me afastando do Banco. Observava de longe essas decisões, porque fui para a BNDESPar e depois para a Finame. Aprendi muito nessa passagem pelas subsidiárias e fiz novos relacionamentos dentro do sistema.

E. Em que ano? Você se afastou do BNDES quando? Você se aposentou ou pediu licença?

MAAAL. Não! Eu não pedi licença. Fui para a BNDESPar por um ano, como funcionário do BNDES. Isso em 1990. Em 1991 fui transferido para a Finame. De 1992 a meados de 1994 estive na Coppead, fazendo o mestrado de administração, com intercâmbio de um semestre em Wharton. De 1995 até julho de 1999 presidi a Codin, durante o governo de Marcello Alencar.

E. Você foi cedido?

MAAAL. Sim. Esta é outra característica do BNDES. Seus profissionais são requisitados por outras instituições federais ou estaduais. Quem me convidou para a presidência da Codin foi o deputado federal Ronaldo Cezar Coelho, secretário de Indústria e Comércio do governo do Rio de Janeiro. Ele queria um executivo do BNDES para ocupar o cargo e consultou o Márcio Fortes, o Francisco Gros, que fora diretor do Banco na Nova República, e o Costa e Silva, que entrara no Banco comigo, também tinha sido diretor do Banco e ocupava a presidência da CVM. Fui indicado por ser especialista em indústria, e o Reginaldo Treigger, em infraestrutura. Ele foi para a Companhia do Porto de Sepetiba. O Costa e Silva me telefonou, mas não precisou se esforçar para me convencer a aceitar o convite. O Rio é uma das minhas grandes paixões. Só impus uma única condição: nomear a diretoria. Aceitaram, e o governador Marcello Alencar nomeou o Jorge Ávila, da Petrobras, e o Maurício Chacur, do BNDES, como diretores da Codin. Apesar de muito jovens, eles foram um sucesso.

Nosso trabalho mais difícil foi motivar o pessoal da empresa, sem função desde 1978, quando o governo da fusão chegou ao fim. Embora estivessem sem ânimo e sem esperança, conheciam a economia e a geografia do Rio. Quando perceberam que a Codin teria um papel decisivo na atração do projeto de caminhão da Volkswagen, trabalharam durante o Carnaval preparando o material para receber a direção da empresa na sexta seguinte às festas. Nesse dia houve uma reunião no Palácio Guanabara, entre os diretores, o governador, o secretário e a diretoria da Codin; depois, uma visita aos sítios possíveis de localização do projeto, com sobrevoo pelo estado de helicóptero. Não havia executivo estrangeiro que não se encantasse com a beleza da orla de Ipanema até Angra e, depois, com a subida pela serra até Resende: eram as indiscutíveis vantagens competitivas do Rio de Janeiro.

O presidente da Volkswagen no final do dia declarou: "Estou seduzido pelo Rio de Janeiro." A equipe da Codin trabalhou duro, apoiada pelos executivos das companhias: **Telerj**, **CEG**, Cerj, DER, DNER, Embratel, **Cedae**, **Feema**. Havia um pacto a favor da mudança de imagem do Rio, para acabar com a ideia de

que as empresas não se instalavam no estado por causa dos índices de violência. O negociador pela Volks, o diretor de Comunicação, Miguel Jorge, que seria ministro de Desenvolvimento no segundo governo Lula, declarou para o governador Mário Covas, de São Paulo, inconformado com a escolha, que o trabalho da Codin e das concessionárias do Rio tinham sido decisivos para a Volks optar pela localização em Resende. Em julho de 1995, o governador Marcello Alencar abriu as portas do Palácio Laranjeiras para comemorar o primeiro projeto que se decidira pelo Rio: a fábrica de caminhões da Volks ia se instalar em Resende, no Sul do estado.

Em seguida começou a negociação com os franceses da Peugeot-Citröen, que durou um ano e meio. Márcio Fortes, ex-presidente do Banco e também deputado federal, tinha substituído Ronaldo Cezar Coelho. Foi uma negociação difícil, que teve também apoio dos procuradores Diogo Figueiredo e Borba, que assessoraram a Codin na criação do Fundes, o Fundo de Desenvolvimento, que financiaria o projeto de implantação da empresa e na capitalização de 100 milhões de dólares aportados pelo estado. Em dezembro de 1977, o governador abria novamente as portas do Palácio a fim de celebrar a instalação do projeto da Peugeot-Citröen para produzir, em Porto Real, os automóveis XSara Picasso, da Citröen, e o 206, da Peugeot. Outros projetos foram conquistados, como por exemplo a Guardian Brasil, produtora de vidro em Porto Real, e o polo petroquímico em Caxias. Fiquei na Codin até julho de 1999. Para minha surpresa, o secretário Tito Ryff convidou toda a diretoria da Codin para continuar no governo **Garotinho**.

Depois, em julho de 1999, eu fui para o Inmetro, onde fiquei até abril de 2000. Observava o BNDES de longe, mas sempre com muito afeto. Porém, achava que aquela paixão pelo desenvolvimento tinha diminuído dentro da instituição.

E. Era como se ele estivesse perdendo as suas funções históricas, não é?

MAAAL. Na verdade, o BNDES continuava operando com muita competência as políticas públicas do governo. O BNDES-Exim foi um sucesso. Finalmente, o Banco apoiava com ênfase o setor exportador. E brilhara com a Embraer. **Renato Sucupira** e Ricardo Ramos montaram uma bela operação para viabilizar a primeira exportação para os Estados Unidos. Só um banco de desenvolvimento conseguiria aceitar aquele risco para viabilizar uma empresa – na verdade, uma indústria – que começou a ser montada no final da década de 1940 com a fundação do CTA e do ITA. Com a fundação da Embraer vem a interação com o mercado. Como todo o Estado brasileiro, a Embraer enfrenta problemas financeiros. A pri-

vatização ocorre porque o Estado não tem recursos e porque a sociedade amarrou demasiadamente as empresas do Estado, por desconfiar de seus executivos. A privatização se tornou uma alternativa, pois as empresas controladas pelo Estado eram ingovernáveis, principalmente as que atuavam em setores de alta densidade tecnológica. Os controles a que são submetidas são incontornáveis.

E. E esse Decreto 200 engessou o Estado brasileiro.

MAAAL. Totalmente. Então houve a privatização da Embraer com *golden share*. Na primeira venda de aviões para uma empresa internacional, em 1997, surge a exigência imposta pela empresa americana de uma garantia para que ela pudesse devolver os aviões caso determinada *performance* não fosse alcançada.

E. É um *leasing*, não é, uma espécie de *leasing*?

MAAAL. É uma *put option*, um risco insuportável para uma empresa industrial. É aí que entra o BNDES. O Luiz Carlos Mendonça de Barros é um economista qualificado, com especialização em finanças. Tinha uma boa equipe. Calculou o preço do risco e bancou com a diretoria do Banco a operação. O avião da Embraer atingiu o desempenho estipulado e viabilizou o Brasil no mercado aeronáutico. Só um banco de desenvolvimento poderia aceitar um risco imenso como este. Como deu certo, o Banco teve um excelente lucro, porque também tinha ações da Embraer.

E. Foi o Mendonça de Barros?

MAAAL. Ele às vezes sofre críticas em função do programa de privatização, mas deixou uma boa imagem na instituição. Na sua gestão o orçamento voltou a crescer, o BNDES operou bem como sempre, melhoraram as operações na área social, a área de operações indiretas aumentou a atuação com pequenas e médias empresas. Houve, no entanto, falta de prioridade para os bancos de desenvolvimento; mas na década seguinte com a criação das agências de fomento, essa posição foi gradativamente se revertendo. Os governos na década de 1990 estavam voltados para a política de estabilização e não formulavam propostas voltadas para o desenvolvimento.

E. E quando você voltou para o Banco?

MAAAL. Eu voltei para o Banco depois de ter exercido a presidência do Inmetro, onde fiquei por dez meses. Estava muito satisfeito lá. Tínhamos assinado um Acordo de Certificação Recíproca com o Instituto Metrológico Argentino. Com essa assinatura, os argentinos liberaram as exportações de eletroeletrônicos brasileiros em valor próximo a 1 bilhão de dólares, que estavam sustadas desde janeiro de 1999, quando houve a desvalorização do real. A indústria paulista quase

ergueu uma estátua na avenida Paulista em homenagem ao Instituto. Consegui aprovar também, com apoio da equipe do Inmetro, que é muito competente, uma medida provisória evitando que o Instituto perdesse seu orçamento de serviço em torno de 200 milhões de reais.

Apesar dos bons resultados, a bancada do PSDB da Baixada Fluminense exigia a indicação do presidente do Inmetro. Diziam ter havido um acordo que dava a eles o direito de indicar o presidente do Instituto, e por isso não aceitavam a minha, assinada pelo ministro do Desenvolvimento, Celso Lafer, e da Casa Civil, Clóvis Carvalho, que tinham solicitado ao José Pio Borges e ao Eduardo Rath Fingerl, presidente e diretor do BNDES, respectivamente, a indicação de um especialista em indústria do BNDES para presidir o Instituto. O Ministério foi ocupado por três ministros no período em que estive na presidência. O segundo foi Clóvis Carvalho, transferido da Casa Civil, com quem estabeleci uma excelente relação de trabalho. Entusiasmado, queria fazer o desenvolvimento. Talvez por isso tenha sido destituído pelo presidente, de quem era muito amigo. Mas afirmou, em sua despedida, que a amizade continuaria, solicitando a todos nós, executivos presentes ao almoço, que prosseguíssemos colaborando com o governo do presidente Fernando Henrique.

Com a queda dos dois ministros, o terceiro, Alcides Tápias, acertou com Francisco Gros, presidente do Banco, minha volta para a diretoria do BNDES-Exim no lugar do Armando Mariante, e a ida deste para a presidência do Inmetro. Não sei como houve acordo com a bancada da Baixada. Mas o resultado foi bom, pois os nomes que circulavam para assumir a presidência do Inmetro poderiam comprometer o futuro da instituição, e o Mariante era um executivo experiente, capaz de se sair bem da missão.

E eu voltei para o BNDES depois de uma longa ausência, para um cargo desafiador. Mas encontrei um Banco mudado. O processo decisório era menos aberto do que o que havia na gestão do Márcio Fortes. Eu reconhecia as pessoas, meus colegas de longa data, mas achei o Banco diferente. No entanto, havia um incentivo para mim: muitas pessoas novas, chegadas de concursos recentes, para serem formadas. Eu me lembrava do Juvenal e do Rangel me ensinando, e tive muito prazer de fazer o mesmo com os jovens que estavam chegando como eu chegara trinta anos antes. Discutir com eles não só BNDES-Exim, mas o que é desenvolvimento e até mesmo o que é um projeto – pergunta que tanto transtornara a minha entrada no Banco. Tive a satisfação de nomear a primeira executiva do concurso mais recente: a Ligia Barros Chagas. Ela não tinha tempo de Banco

para ser gerente, mas podia ser assessora de superintendente. Foi uma escolha excelente. Esse exemplo foi seguido no preenchimento dos cargos da reforma, em 2001, quando os jovens já tinham tempo para assumir cargos gerenciais, iniciando um rejuvenescimento na gestão do Banco.

E. De qual direção do BNDES você está falando?

MAAAL. Da gestão do Francisco Gros. Ele foi um bom diretor do Banco no início da Nova República. Aperfeiçoou as operações de mercado de capitais. Sua proposta como presidente era a busca de eficiência. Ele fez uma reforma cujo cerne era a separação entre produtos (financiamento, participação acionária etc.) e clientes (empresas, estados, ONGs). Muitos a entenderam como uma tentativa de equiparar o BNDES a um banco de investimento. Mas era possível continuar a fazer desenvolvimento com aquela proposta, desde que houvesse uma área de planejamento funcionando. Essa era a questão que precisava ser recuperada. Uma área que pensasse os caminhos da instituição, até porque tinha havido a crise cambial do início de 1999. O que demonstra que a questão monetária era problemática, pois faltava investimento até para amenizar a pressão inflacionária. Então, como seria possível conciliar crescimento com estabilização e promover um desenvolvimento de verdade? Quais seriam os caminhos? A instituição tinha perdido a capacidade de se repensar, de descobrir novas estratégias. Continuava operando muito bem, mas não sabia inventar o futuro como tinha feito antes. E o ambiente não era propício para essa aventura, embora houvesse competência. Eu recordava o Banco do final dos anos 1980, época em que a "integração competitiva" tinha sido lançada, de forma precoce, numa antecipação do futuro.

E. O Banco estava estruturado de outra forma, não é?

MAAAL. Era uma grande discussão: vamos investir em infraestrutura? Com controle do Estado? Ou vamos atrair o setor privado, como propõe o Rangel? Vamos partir para tecnologia, inovação? Eu era superintendente da Indústria e defendia sua prioridade. Postulava investimentos em microeletrônica, mas ouvia as ponderações da Maria do Rosário, superintendente de Infraestrutura. A discussão era intensa.

E. Havia um ambiente intelectual.

MAAAL. O ambiente intelectual era muito forte. A qualidade do pessoal, altíssima. No início dos 2000, a qualidade continuava a mesma, mas o ambiente não era propício à discussão. Os grupos se formavam mais por relação pessoal do que por ideias.

E. Você ficou no Banco até quando?

MAAAL. Fiquei até 2008.

E. Então você pegou a transição do governo Lula?

MAAAL. Peguei a transição. Foi uma pena, porque a proposta do presidente Lula era a favor do desenvolvimento. O Carlos Lessa está associado às teses da Cepal, mas não foi bem-sucedido no exercício da presidência do BNDES. Na gestão do **Eleazar de Carvalho Filho**, antecessor do Carlos Lessa, eu ocupava a Superintendência de Infraestrutura, mas tinha também sob minha responsabilidade o Complexo Eletrônico, experiência muito interessante, pois conciliava a minha longa trajetória na indústria com a novidade da Infraestrutura. E eu tinha passado o ano de 2002 elaborando um edital para contratar uma consultoria internacional com o objetivo de traçar uma estratégia a fim de trazer uma empresa internacional para produzir microeletrônica no Brasil. Aprovar esse estudo não foi fácil. O Francisco Gros, na época ainda presidente do Banco, era cético a respeito de política setorial de indústria e, mais ainda, de uma política para a microeletrônica. Mas o secretário-geral do Ministério do Desenvolvimento, o Benjamin Sicsu, e o diretor do BNDES, Otávio Castello Branco, atuaram para que a diretoria do Banco aprovasse os recursos para o estudo.

E. O Mariante ficou no Inmetro?

MAAAL. Ele ficou até 2004, quando o então presidente do BNDES, Guido Mantega, que substituiu o Carlos Lessa, foi promovido a ministro da Fazenda, e o vice, [**Demian**] **Fiocca**, entrou em seu lugar. O Mariante foi nomeado vice do BNDES.

Eu tinha coordenado, como diretor da SEI, a elaboração do Plano Nacional de Informática, em 1985, na Nova República, na gestão do ministro Renato Archer, com o Luciano Coutinho na condição de secretário-geral do Ministério de Ciência e Tecnologia. Uma das principais prioridades aprovadas no Plano tinha sido a microeletrônica. Pouco se tinha feito nos dezessete anos seguintes, mas me satisfazia tentar novamente implantar essa indústria estratégia no país, unindo minha experiência industrial do Banco com a que tive na Codin do Rio de Janeiro, de atrair investimento.

A equipe do Complexo Eletrônico era chefiada pelo Ricardo Ramos. Passamos mais de um ano trabalhando para aprovar o estudo, depois elaborando o edital e finalmente selecionando a consultoria que iria formulá-lo. Foi um trabalho de alto nível.

O Carlos Lessa assumiu a presidência com a intenção de realizar fortes mudanças na direção do Banco, como o Modiano fizera em 1990. Ele considerava

que a atuação do BNDES estava impregnada de ideologia neoliberal. Eu tinha sido afastado da Superintendência Industrial pela direita, em 1990, no início do governo Collor, e a esquerda, treze anos depois, em 2003, repetia o ato no governo Lula, quando eu, desta vez, ocupava a Superintendência de Infraestrutura.

O Lessa demitiu todos os superintendentes, com exceção de um. Éramos em torno de 25 executivos, a maioria com um currículo de relevantes serviços prestados à instituição, inclusive o José Eduardo Carvalho Pereira, o único mantido. Estava implícito que esse grupo, no entender do Lessa e da equipe que o assessorava, tinha responsabilidade pela estratégia dos anos anteriores. Ser tachado de neoliberal foi o que mais me atingiu. Afinal, minha atuação no Banco e em outras instituições públicas em que estive ocupando cargos de direção não coincidia com as teses dessa linha de pensamento. Ao contrário, tinha agido fortemente influenciado pelo pensamento desenvolvimentista, desde 1974.

Nada tenho contra os neoliberais, embora discorde de suas ideias. Acho-as inadequadas para um país no estágio de desenvolvimento do Brasil, mas respeito qualquer profissional que se dedique ao seu trabalho. Quando chefiei o Departamento de Estudo do BNDES, em 1986, recebi uma economista com mestrado em economia pela FGV do Rio. Sua formação era neoclássica. Ela participou dos estudos de estruturas industriais. Estudou a bibliografia do professor Eduardo Augusto, em microeconomia, e integrou com brilhantismo o grupo que estudou as indústrias de papel e celulose e petroquímica do Brasil. E, no ano seguinte, foi estudar modelos de políticas industriais na Coreia, Taiwan, Japão e Itália. Ela, portanto, contribuiu com competência para a realização do planejamento do Banco. Se eu fosse preconceituoso com uma aluna de uma boa faculdade de economia, meu departamento teria perdido uma ótima profissional.

Nunca houve uma atitude como essa no Banco. Em 1964, no início da ditadura, dizia-se que o presidente Garrido Torre, um monetarista, viera com a missão de fechar o BNDES, que, com a reforma bancária, não teria mais finalidade. Não demorou muito para o presidente perceber a importância da instituição e proferir uma frase que ficou famosa: "Eu não aceito ser o coveiro do BNDE." O Modiano, como já citei, assumiu com a intenção de mudar as relações de poder no Banco. Tirou do cargo aqueles que tinham realmente mais poder na gestão anterior. No entanto, mais da metade dos superintendentes da gestão anterior continuou em suas posições. A perda do cargo em 1990, na gestão do Modiano, me marcou fortemente, pois eu estava no auge da minha trajetória profissional. Fiquei receoso de não ter mais oportunidades como tivera na gestão do Márcio Fortes, mas novas

chances apareceram. Em 2003 eu ficava preocupado novamente, pois poderia me aposentar em 2008 sem ter um novo desafio. A minha maior preocupação, contudo, era com o Banco.

O Lessa ficou sem muita opção. Eu não concordara com a gestão do Modiano, com a prioridade excessiva dada à privatização e com o descaso com a indústria, mas não posso dizer que ele não tenha sido assessorado por bons profissionais. Ele nomeou diretores e superintendentes dos quadros do BNDES de excelente nível. O Lessa não conseguiu montar uma equipe de dirigentes em condições de liderar a instituição. E durante sua gestão houve perseguições injustificadas a profissionais dos quadros técnicos. Alguns deles ficaram praticamente proibidos de trabalhar no Banco. Pela primeira vez a máxima do Rangel foi contrariada. Relembrando: "No BNDES, ninguém lhe obriga a trabalhar, mas também não lhe proíbe."

Apesar do ambiente adverso, não posso me queixar do que me aconteceu, porque tive a oportunidade de participar do curso sobre desenvolvimento econômico para os novos profissionais – muito bem organizado pelo Departamento de Recursos Humanos, sob a coordenação do César Benjamin. Depois fui assistir às aulas do curso da professora Ana Célia Castro, na época no CPDA[7] da Universidade Rural do Rio de Janeiro, que convidava professores de renome nacional e internacional, como Antônio Barros de Castro, Fernando Cardim, Geoffrey M. Hodgson, Benjamin Coriat, Peter Evans e Ha-Joon Chang.

Esse curso me ocupou em 2003, e aí resolvi fazer exame para o mestrado do CPDA, por sugestão da Ana Célia, pois lá havia um grupo estudando desenvolvimento. E eu queria escrever uma dissertação sobre o BNDES. Não consegui realizar esse objetivo na Coppead por ter sido convidado para a presidência da Codin.

E. E se refugiou.

MAAAL. Eu me refugiei, mas não foi fácil conseguir fazer o curso. Minha licença foi negada (apesar de haver vaga) pela diretoria do Banco, o que foi uma exceção dentro do BNDES. Todo superintendente que deixava o cargo – havia uma regra não escrita – podia fazer uma pós-graduação em tempo integral.

Quando saiu a decisão, eu me reuni com o João Carlos Cavalcanti, superintendente da Área de Infraestrutura, profissional de alto nível, para saber o que fazer.

---

[7] Referência ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA-UFRRJ). O CPDA é um programa interdisciplinar de ensino, pesquisa, extensão e intercâmbio em ciências sociais aplicadas ao conhecimento do mundo rural e áreas afins. Criado como mestrado em 1977, passou a oferecer o curso de doutorado a partir de 1995. Atualmente também oferece estágios de pós-doutorado.

Consultamos o Departamento de Recursos Humanos e fomos informados de que o superintendente da área tinha delegação para abonar as saídas dos profissionais para treinamento. Para evitar problemas, o João Carlos considerou importante comunicar ao diretor da área, Roberto Thimotheo, um profissional dos quadros do Banco. Inicialmente o Thimotheo ficou preocupado, pois a diretoria tinha negado explicitamente o meu nome, porém, afinal concordou que o João Carlos me liberasse para as aulas. Essa decisão permitiu que eu me concentrasse na obtenção dos créditos necessários e escrevesse com tranquilidade a dissertação sobre o Banco. O João Carlos, "João Sem Medo", parece que foi pressionado para interromper meu curso, mas exerceu com muita integridade e coragem a delegação comum a todos superintendentes do Banco. Devo ao seu apoio o fato de não ter deixado inacabada a dissertação sobre o BNDES que acalentava escrever desde 1992.

Para elaborá-la, entrevistei diversos colegas e dirigentes do Banco que exerceram cargos desde a década de 1960, inclusive o Carlos Lessa. Foram conversas maravilhosas. Em outubro de 2006 defendi O desenvolvimento inacabado do Brasil: o BNDES e a convenção do crescimento de 1952 a 1978, dissertação que virou livro publicado, em 2009, pelo BNDES, por sugestão do atual presidente Luciano Coutinho.

E. O Lessa saiu em 2004, não é?

MAAAL. Foi em 2004, ano em que o entrevistei, e fui muito bem recebido em sua casa. Ele me conhecia da época da UFRJ. Foi meu professor no curso de mestrado de economia da universidade em 1983. Eu tinha tido um bom contato com ele, que foi diretor do BNDES em 1985, do Finsocial. Nós nos encontrávamos semanalmente nas reuniões de diretoria do Banco, em 1987, e nas reuniões de planejamento. Toda vez que eu apresentava, como superintendente industrial, o relatório mensal sobre a Usimec, por solicitação da diretoria, com o elevado furo de caixa, ele dizia: "Isso é um absurdo." Seus comentários me incomodavam. Parecia me acusar por aquela questão gerada nos vinte anos anteriores. E eu estava assumindo naquele momento a superintendência, escrevendo um relatório sobre erros anteriores. Mas, na verdade, sua pressão me ajudou, pois a única solução para estancar o prejuízo era fazer uma grande mudança na gestão da empresa e cortar custos drasticamente – o que foi feito.

E. A CSN foi um alarde grande, mas porque houve uma transparência de patrimônio. A caixa da CSN era maior do que o que foi pago na privatização.

MAAAL. Então, é isso. Eu acho que o objetivo do Lessa era realizar um projeto desenvolvimentista, mas perdeu dois anos com brigas internas e externas,

a mais evidente delas com o Banco Central. E não conseguiu engrenar uma proposta por não se acertar com a casa. Foi um dos primeiros presidentes que não estabeleceu esse diálogo. Até o Sande, um mau presidente, tentou no final do mandato se compor, ao indicar o José Mandarino para reformular o planejamento do Banco. O Lessa não conseguiu bons resultados, apesar de ter vários admiradores no BNDES.

E. Ele não conseguiu criar consenso em torno das necessidades.

MAAAL. É! Até o Gros conseguia dar o jeito dele, mas era um jeito que não considero adequado à instituição, porque ele realmente não tinha um projeto de desenvolvimento. A intervenção do Estado para ele não era algo importante, então, ele tentava administrar o BNDES de uma maneira diferente do que, por exemplo, fizeram o Marcos Vianna, o Márcio Fortes e o Jorge Lins Freire.

E. Tinha uma proposta política diferente, não?

MAAAL. Tinha. Quem veio colocar o BNDES novamente na rota do desenvolvimento foi o Luciano Coutinho. Disseram-me que ele tinha sido cogitado para ser o primeiro presidente do BNDES no governo Lula. O Lessa acabou entrando na última hora. O Luciano, quando entra, faz uma proposta completamente diferente.

Defendi minha dissertação em outubro de 2006. O presidente ainda era o Demian Fiocca. Quem muito me incentivou a escrever a dissertação foi o Jorge Ávila, meu colega na Coppead que tinha sido diretor da Codin comigo. Ele defendeu sua dissertação no final de 1993, antes de viajarmos para os Estados Unidos em um programa de intercâmbio com universidades americanas, e achava que eu não deveria perder uma segunda oportunidade de escrever a minha. Ele estava como presidente interino do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Inpi), como proposta do ministro do Desenvolvimento para ser confirmado no cargo. Como vice-presidente do Instituto, tinha sido um dos principais articuladores da reformulação do Instituto. Um mês depois da minha defesa, o Jorge me convidou para assumir a Diretoria Internacional e de Articulação Interna. Aceitei sem pensar muito. Tinha começado a minha carreira no Departamento de Tecnologia do BNDES. O Inpi seria um local perfeito para encerrá-la.

Quando o Luciano tomou posse, eu já estava comprometido com o Jorge Ávila. Fui nomeado em julho de 2007 pelo ministro Miguel Jorge, que no mesmo dia confirmou o Jorge Ávila como presidente do Instituto. Esse foi um ano de muitas realizações. A maior delas, a participação na delegação que obteve, por unanimidade, na Reunião Anual em Genebra da OMPI (Organização Mundial de

Propriedade Intelectual), o título de Autoridade Internacional em Patentes para o Inpi, honra concedida anteriormente a apenas outros treze institutos. Do Inpi, fiquei torcendo à distância pelo sucesso da administração do Luciano Coutinho. O Banco voltou a participar de políticas industriais. Foi decisivo na administração da crise de 2007. Seu orçamento praticamente triplicou. O Luciano dialogou com a casa e pacificou a instituição. E eu me aposentei como diretor do Inpi.

E. Em que ano?

MAAAL. Em agosto de 2008. Foi uma excelente experiência no Inpi. Aposentei-me para escrever sobre desenvolvimento. Redigir a dissertação tinha sido muito gratificante. Mas, um ano depois de eu ter me aposentado, encontrei na Fundação de Previdência do BNDES (Fapes) o Maurício Chacur, que, como presidente da Agência de Fomento do Rio de Janeiro (atual AgeRio), estava encarregado de encontrar um secretário executivo para a Associação Brasileira de Desenvolvimento. "Marco, posso sugerir seu nome para ocupar a secretaria executiva da ABDE ao diretor do BNDES, o Maurício Borges", foi a pergunta provocadora.

O BNDES iniciara um processo de saneamento com os demais associados e queria um nome para comandar o processo de soerguimento da Associação, que fora muito atuante, principalmente na década de 1970. Aceitei que ele me indicasse e fui conversar com o Maurício Borges. A suspeita de neoliberalismo não tinha sido dissipada dentro do Banco, apesar de eu ter sido nomeado, em 2007, diretor do Inpi. O encontro ocorreu como eu previra: uma conversa entre dois desenvolvimentistas, quase duas horas de discussão sobre o processo de desenvolvimento brasileiro e as alternativas para o futuro. Aproveitei o contato para lhe apresentar minha dissertação sobre o BNDES, publicada pelo Banco.

Em setembro de 2009, assumi o cargo, e a ABDE é o local de trabalho onde fiquei por mais tempo desde que fui nomeado engenheiro no BNDES, em janeiro de 1974. Vai indo muito bem. Com uma equipe jovem apoiada em alguns executivos mais experientes, estamos conseguindo fortalecer o Sistema Nacional de Fomento. Nosso principal projeto, no momento, é discutir com o BNDES a ideia de fortalecer as agências de fomento e os bancos de desenvolvimento estaduais, inclusive com participação acionária, para formar um Sistema Nacional de Fomento mais sólido ainda, promover o desenvolvimento regional e levar prosperidade a todo país. Se o Banco abraçar essa proposta, eu juro que analiso a hipótese de me aposentar novamente.

E. Obrigada, por sua colaboração. Foram ótimas as informações.

MAAAL. Eu que agradeço.

Paulo Faveret

Paulo de Sá Campello Faveret Filho (Rio de Janeiro, RJ, 1952). Graduado em economia pela UFRJ (1984), com mestrado no Instituto de Economia da UFRJ (1992) e em gestão executiva internacional na Universidade de Lancaster (GB, 2014), entre outros cursos, como o International Masters in Practicing Management (IMPM, 2013). Desde 1992 é funcionário concursado do BNDES, onde ocupou várias funções de confiança, entre elas a Superintendência de Recursos Humanos (2010-2014). Chefiou os Departamentos de Desenvolvimento de Recursos Humanos (2009), de Normas e Procedimentos (2004) e de Planejamento (2003), além gerenciar as Áreas de Estudos Setoriais de Biocombustíveis (2008) e Agroindústria (1996-2002). Trabalhou no BID como conselheiro principal da Diretoria Executiva para Brasil e Suriname (2005-2006). Membro do conselho deliberativo da Associação Brasileira de Profissionais de Recursos Humanos (ABRH) do Rio de Janeiro desde 2013, é professor de economia da Universidade Cândido Mendes e do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC-RJ), além de ter sido professor e instrutor em cursos da PUC-Rio e da FGV-RJ.

Entrevista realizada em 11 de fevereiro de 2014, no Rio de Janeiro.

Entrevistador. A gente costuma começar pedindo para você falar como entrou no BNDES, como foi sua vinda para cá, o ano, enfim, para você contar como foi sua chegada ao Banco.

Paulo Faveret. Eu entrei na Faculdade de Economia da UFRJ em 1980 e me formei em 1984. E com isso perdi o concurso de 1984, que alguns colegas fizeram. O Fabio Giambiagi, por exemplo, que foi meu colega de turma e é grande amigo até hoje, fez. Eu me formei mais tarde porque estava fazendo política. En-

trei para o Diretório Central dos Estudantes (DCE) da UFRJ. Depois eu conto isso, pois não tem muita importância. Eu nunca entendi muito bem por que entrei. Por que eu saí, eu entendi, mas por que eu entrei... Eu era um PMDB de esquerda, independente, digamos assim. Eu era muito próximo ao Lessa.

E. É o auge da redemocratização. Você viveu um período quentíssimo.

PF. A campanha das Diretas Já. Foi tudo muito bonito. Mas eu acabei fazendo menos matérias e me formando um pouquinho mais tarde. E quando eu me formei fui fazer mestrado na Unicamp, fiz um ano lá em 1985. Em 1986 eu estava começando o segundo ano, e o [**José Luís**] **Fiori** me chamou para participar de um grupo de pesquisa. Eu voltei em parte por causa do Fiori, mas muito mais por causa da minha namorada, que morava aqui no Rio e com quem acabei me casando. Trabalhei de 1986 até 1989, início de 1990, na UFRJ, sempre na área de política social. Meu interesse primordial era o Estado, e eu até pensei em fazer um doutorado em ciência política. Acabou não acontecendo, nem em ciência política nem em economia.

Em 1990, com o corte todo de verbas de pesquisa, durante o governo Collor, eu fui trabalhar no Ministério da Economia, no tempo da Zélia. Várias pessoas da UFRJ estavam lá, como o João Maia e o Edgar Pereira, eles me convidaram e eu fui. Não foi exatamente um período feliz da minha vida profissional. Saí de lá em 1991 e fui para a Fundação Universitária José Bonifácio, onde fiquei um ano e pouco. Depois, passei três meses no **Ibase**, do Betinho, exatamente os meses nos quais eu fiz o concurso e fui chamado. Foi no final de 1992, de modo que fui contratado no dia 30 de dezembro de 1992.

E. Você foi contratado no dia em que o Collor renunciou, não é isso?

PF. Não me lembro.

E. Eu acho que foi no dia 30 de dezembro.

PF. De 1992? Pois é. Engraçado, eu nunca associei. Eu associo muito mais à minha saga pessoal. Na verdade, eu não tinha muita esperança, eu não queria nem me inscrever no concurso, não tinha muita esperança de passar, também me achava um pouco velho, estava com trinta anos.

E. Estava com trinta anos e se achava um pouco velho?

PF. Comparado à garotada que estava fazendo mestrado na ponta dos cascos, estudando todas as matérias... Mas a minha esposa me empolgou e fui fazer a inscrição. Houve a primeira prova, e na época eram só questões objetivas. Acho que duas semanas depois eram as questões discursivas. Eu fui razoavelmente bem e fiquei ali na "meiúca".

E. Na objetiva?

PF. Na objetiva me saí melhor do que eu imaginava. Eu fiquei um pouco frustrado. Se tivesse estudado mais, quem sabe? Mas na prova discursiva eu fui muito bem, porque caiu muita coisa de economia brasileira. Eu já dava aula de economia brasileira há vários anos, é um assunto de que eu gosto muito, e acabei passando muito bem, passei em primeiro lugar, enfim. Nas circunstâncias...

E. Você passou em primeiro lugar, foi? Isso afaga o ego, ora.

PF. Afaga o ego, sem dúvida, mas tenho de dizer que devo isso inteiramente à minha esposa, porque sem ela eu não teria nem me inscrito no concurso. E naquele momento a gente teve um curso de ambientação de uma semana. O processo de alocação era bem simples, informal. Eu lembro que fui conversar com uma pessoa do DERHU[1] que cuidava disso e ela disse: "Ah, não sei, conversa aí com algumas pessoas." E eu conhecia duas ou três...

E. Todo mundo.

PF. É, mas assim, conhecer mesmo, eu não conhecia muita gente pessoalmente, mas tinha muitos contatos. Aí fui para lá e para cá e acabei parando na Área de Operações, que hoje seria a Área Industrial, digamos, mal comparando, não? É um pouquinho diferente, mas digamos basicamente que seria o que é hoje a Área Industrial. Na ocasião, tinha sido feita uma reforma organizacional em que eles tentaram separar para o mesmo setor dois departamentos em duas áreas distintas, como se fossem espelhos. Um departamento mais tradicional, com a estrutura de chefe, gerente, técnico, mais pesado, digamos assim, para projetos de grande porte. E o outro, uma estrutura um pouquinho mais leve, que só tinha o chefe e os técnicos, não havia gerente, e se chamava Carteira Operacional (Caope), voltada para projetos de menor porte, mais ágeis – em tese, pelo menos. E eu fui trabalhar com papel e celulose e petroquímica. Na ocasião eu achei isso muito interessante.

O setor de papel e celulose é um caso exemplar no BNDES. As pessoas tinham muito orgulho, havia grande competitividade naquela ocasião. Petroquímica passava lá suas dificuldades, mas era um setor de grandes empresas. Naquela semana de ambientação – eu só vou contar uma historinha, porque tem a ver com o futuro – eu conversei com o Renato Sucupira, que acabou sendo meu chefe, nessa Caope 7 – pode ser? Bom, tinha um número lá qualquer. E eu disse: "Ô, Renato, para mim qualquer área é boa." Eu tinha conversado com o pessoal da Área de

[1] Departamento de Recursos Humanos do BNDES.

Crédito, naquela época recém-criada. E o Renato disse: "Não, em princípio, você deve trabalhar aqui na Área de Operações." Eu falei: "Está ótimo."

E. O Departamento de Crédito era a área que o Julio Mourão comandava?

PF. Naquele momento acho que era o Luiz Orenstein. O Departamento tinha acabado de ser criado. Eu lembro que eu fui conversar com o Luiz.

E. Ah, com o Luiz, porque teve...

PF. Porque teve uma reforma, não é?

E. Teve uma reforma que era uma briga entre o Sebastião, quer dizer, não sei se era uma briga, mas houve uma disputa entre o Sebastião Soares e o Julio Mourão. O Julio Mourão levou a coisa, e aí criou a Área de Crédito. Isso foi uma virada no BNDES.

PF. Foi uma mudança grande.

E. Foi uma virada, uma virada enorme. Seria bom ouvirmos o Julio Mourão. Vamos tentar.

PF. Eu acabei não vendo essa virada porque eu já entrei no novo mundo. Mas, conversando com algumas pessoas, eu tinha algum retorno de como era o mundo antigo e como passou a ser o mundo novo. E como as coisas se encaixavam ou não se encaixavam. E aí conversei com o Renato e disse assim: "Renato, para mim está ótimo, a Área de Operações é excelente, eu só queria lhe fazer um pedido: não trabalhar com agricultura." Agricultura era para mim que nem quiabo, algo que eu não comi e não gostei, não provei e não gostei. E ele disse: "Não tem problema, você vai trabalhar comigo em papel celulose e petroquímica." Ok! Esses eram setores chiques, com grandes empresas, bacanas! E nisso ficamos não sei se dois anos, um ano e meio, algo dessa ordem, quando veio uma nova reestruturação. Não sei se a reestruturação pegou o Banco inteiro, acho que não, mas certamente pegou as duas áreas que eram AO e AE.[2] A AO era a área mais leve e a AE era área de Empresas, acho que era esse o nome. Então, você tinha carteiras operacionais.

E. Isso foi em 1994, não é?

PF. É. Isso foi em 1994. Eu não sou muito bom com datas, mas era por aí. E aí, o que se fez foi fundir as carteiras, acabar com a duplicidade que parecia não funcionar bem. Então, as duas áreas deveriam se especializar em setores distintos e ambas teriam a mesma estrutura normal: chefe, gerente e técnicos. E então, dentro dessa reconfiguração de carteiras, a nossa equipe recebeu que

[2] Referência à Área Operacional e a Área de Empresas do BNDES.

setor? Agroindústria. Isso em 1994, para desânimo de toda equipe. E foi muito deprimente. As pessoas acharam tudo muito ruim, porque saímos de um setor de grande empresa, intensivo em capital, em que o Brasil ia bem – no caso de papel e celulose estava lá, lutando, e o petroquímico –, para um setor considerado atrasado. Ainda mais eu, vindo da UFRJ, que tem uma tradição industrializante. Eu não tinha feito nem disciplinas eletivas em economia agrícola, como alguns colegas chegaram a fazer. Então, eu era da linha do não provei e não gostei.

No início não deixa de ser anedótico, mas eu acho que isso expressa um pouco a maneira como as pessoas encaravam o setor. A gente sofria muita gozação, para não dizer *bullying*, aqui dentro. Se você dizia: "Ah, vou viajar", as pessoas perguntavam, "Vai para onde?", e diziam, "Ah! Ele vai visitar uma granja de suínos", ou "Ei! Lá vai o cara cuidar dos porquinhos" e "Lá vai o cara cuidar de reprodução de bovinos". Não era chique, não? Aquilo não dava muito status. Felizmente os salários são os mesmos, não importa onde você esteja. Isso evita um viés contrário a esse tipo de setor. E aí, passado um tempo, eu devo dizer que comecei a adorar o assunto. Trabalhei quase nove anos nisso. Está certo? Tenho de fazer a conta: de 1994 até 2002. Quantos anos? Oito, não? Oito anos. Oito anos quando a indústria...

E. É o mandato do Fernando Henrique Cardoso, o equivalente ao mandato dele.

PF. É isso, é verdade. Eu não tinha feito essa associação. E foi a fase em que o agronegócio deu uma decolada.

E. Deu uma decolada – e como!

PF. É. Muito.

E. Você atribui isso a uma participação do banco?

PF. Olhe, eu trabalhei um pouco com análise de projetos e depois fui para o planejamento, por seis meses. Dois anos, não é, a reestruturação? Aí fui para o planejamento dois anos e meio depois de contratado, no meio de 1994, fiquei seis meses e voltei. E aí, quando voltei, eu voltei para uma gerência de estudos setoriais que tinha sido criada naquela época pelo **Fabio Erber**, que faz parte dessa reestruturação que incluiu... Havia um departamento, acho que o nome era Departamento de Estudos Setoriais, na Área de Planejamento, se não estou enganado, e esse departamento, digamos, ele foi "explodido" em unidades pequenas associadas às áreas operacionais. "O que está acontecendo com a fronteira tecnológica de siderurgia?" Aí era esse grupo que ia fazer um estudo de longo prazo, em geral associado à universidade. E aquele conceito parecia inadequado

para a operação do Banco, de modo que o Fabio patrocinou essa explosão e criou as unidades dedicadas ao acompanhamento e ao estudo, associadas às áreas operacionais.

No meu caso, como eu já estava no Departamento Operacional, desculpe-me, estava na Área de Planejamento, foi criada essa unidade e eu fui parar lá por causa do meu perfil acadêmico de estudos e de interesse por esses temas de análise. Foi uma época muito boa para mim, mas havia alguns traços de frustração. Eu tinha uma agenda razoavelmente livre, o que pode ser positivo, pela autonomia, mas isso também é uma dificuldade. Eu acho que até hoje o Banco não sabe muito bem definir a relação entre a dimensão analítica e a dimensão operacional. Hoje acho que está muito melhor que no passado, mas esse balanceamento ainda não é perfeito. Porque o Banco é uma organização – pelo menos o Banco que eu vi, pode ser que no passado ele tenha sido um pouco diferente – eminentemente prática, pragmática e operacional. Eu diria pragmática até doer até ossos.

Já, por oposição, o Banco Mundial é muito mais dogmático e positivo que o BNDES. Possivelmente o modelo ideal conjugaria um pouquinho mais dos dois lados. Acho que o BNDES sofre e o Banco Mundial também sofre, cada um com suas virtudes e dificuldades. E essa agenda livre era interessante porque me permitia mergulhar nos assuntos que eu achava mais relevantes. Não é que eu fizesse os estudos da minha cabeça, eu validava com o superintendente, mas nossa missão ali era tentar mapear, fazer alguns estudos de estruturas, padrões de concorrência dos principais setores nos quais o banco atuava, e eventuais setores e segmentos com perspectivas interessantes. Isso me deu oportunidade para rodar o Brasil, conhecer lugares que eu jamais conheceria se não fosse assim, e entender a pujança do empresariado brasileiro no agronegócio.

E. Na soja, no algodão, ou alguma especificamente?

PF. O algodão foi um pouco mais tarde, já no contexto da recuperação. Quer dizer, o algodão estava em franca crise naquele período, ele começou a se recuperar lá por 1998, 2000. E a gente acabou desenvolvendo, a partir de um estudo específico, uma linha que era basicamente de capital de giro para as indústrias comprarem algodão brasileiro. Esse é um exemplo – acho eu – desse pragmatismo do BNDES, pois capital de giro, tradicionalmente, até aquela ocasião, era meio um anátema, era quase um pecado falar em capital de giro. "Isso aqui é um banco de capital fixo de investimento." Embora tivesse tido o Pró-Giro, não é? Eu não lembro qual era o nome da linha.

E. Acho que era o Pró-Giro.

PF. Creio que era o Pró-Giro, lá atrás, nos anos 1980. Mas aquilo ficava ali, sabe, um pouco como aquela vergonha da família, aquele tio esquisito, enfim, era mais ou menos assim, e havia resistência. E nessa ocasião – eu não vou me lembrar, acho que foi em 1998, 1999, ou em 1997 talvez – o Guilherme Dias tinha saído do Ministério da Agricultura e veio para o Banco como assessor do Mendonça de Barros.

E. Ah, ele foi assessor do Mendonça de Barros?

PF. Foi assessor do Luiz Carlos, assessor da presidência. O tema básico dele era a agricultura. Eu me aproximei dele e descobri uma pessoa maravilhosa. O Guilherme é um cara que conhece tudo de trás para frente, muito curioso e muito interessado em resolver problemas.

E. O Guilherme Dias é muito competente. Eu nunca mais ouvi falar dele.

PF. Ele se aposentou. Levou muitos anos para decidir se aposentar. Eu me dei muito bem com ele, a gente fez alguns estudos, e um deles foi sobre algodão, e aí veio a sugestão de desenvolver uma linha para a indústria que foi uma ruptura. A linha de capital de giro já tinha sido importante, mas essa era uma linha só para capital de giro a fim de ajudar a produção nacional a competir com a produção importada no quesito financiamento, porque o algodão importado às vezes era de melhor qualidade. Mesmo que não fosse uma vantagem constante, ele tinha uma grande vantagem financeira: vendia com prazo de um ano. E o brasileiro tinha de vender à vista, com desconto, dado que o prazo de financiamento era muito curto. Então, a tecelagem, durante um prazo, um ano, girava ali aquele capital umas três, quatro vezes, e a rentabilidade daquela operação era muito grande. Essa foi uma desvantagem competitiva muito expressiva do Brasil, ou seja, o diferencial de custo financeiro. Exatamente o ponto que tentamos alinhar com a nova linha de financiamento. Eu acho que esse tipo de operação é uma característica importante do BNDES. Eu não sei se o Banco Mundial, por exemplo, seria capaz de fazer esse tipo de operação. Eu sei, por exemplo, que o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) tem dificuldade de fazer esse tipo de operação. Eu falo porque passei lá dois anos e meio.

E. Essa operação foi um sucesso, não?

PF. Ela demorou muito a decolar. Nunca foi um sucesso tão grande quanto a gente imaginava, mas chegou a movimentar um volume razoável de dinheiro. Supostamente, como aquilo tinha de estar atrelado a títulos de compras, certificados, o financiamento tinha o algodão nacional como lastro. Portanto, a linha ajudou a reduzir o viés financeiro contrário ao produto local.

E. Você ficou dois anos no Banco Mundial?

PF. Dois anos no BID, mas isso foi mais tarde. Isso foi em 2004. Já no governo de Lula, quando o Lessa ainda era o presidente do Banco. Eu saí, e ele era o presidente, quando voltei o Guido Mantega já tinha assumido. Não! O Demian Fiocca ainda não era o presidente. O Mantega tinha assumido e foi seguido pelo Demian Fiocca e pelo Luciano Coutinho.

E. O Banco hoje faz capital de giro, não é? E ainda tem esse status de patinho feio ou não?

PF. O Banco hoje faz capital de giro. Não! Virou uma linha à qual se recorre sem muito problema. Não é considerada prioridade, mas já não há tanta dificuldade em ampliá-la quando se considera que há redução momentânea de liquidez na economia...

E. É respeitável, não?

PF. É! Eu poderia fazer várias analogias, mas é isso, hoje ela é aceita. Não é uma linha da qual se goste, mas o "benedesense", por ser pragmático, aceita isso como um instrumento para corrigir problemas localizados. Assim acham. Se é, eu não sei. Não é o caso, mas eventualmente para fazer desembolso. É uma boa linha para fazer volume. Claro que isso nunca está no discurso oficial, mas de fato acontece.

Então, foi essa agenda agroindustrial que me fez tomar conhecimento da realidade do Brasil, do seu interior, e acabou sendo fascinante para mim. Aquela foi a fase em que o agronegócio estava decolando, ali no final de 1999, quando houve a desvalorização do real. As exportações cresceram e eu tive oportunidade de conhecer empresas que estavam em franco processo de expansão, várias empresas nacionais, inclusive. Ali eu conheci o que denomino "a classe empresarial mais dinâmica do Brasil". Acho até que o José Roberto Mendonça de Barros também fez menção à mesma coisa.

E. É o pessoal do agronegócio.

PF: De longe! É um pessoal que corre risco, até mesmo risco pessoal. Os grandes pioneiros que foram cultivar o cerrado correram muitos riscos. O pessoal dormia debaixo de lona para botar o cerrado abaixo. Afora as questões ecológicas – espero ser bem entendido –, eles são altamente abertos a inovações tecnológicas.

E. Acho que o Belluzzo também andou dizendo isso há uns quinze dias, num debate. Quer dizer, não com essas tintas, mas perto disso. Tem que ter muito cuidado com o agronegócio, porque é a fronteira tecnológica da gente.

PF. Eles trabalham com inovações de uso difundido, diferente do uso proprietário, enfim. Hoje há um sistema de universidades que é muito conectado com

o setor produtivo, diferente das universidades de base tecnológica. Há Viçosa, a Federal de São Carlos e sobretudo a Esalq.[3] A Esalq é mais antiga, mas mesmo a Rural do Rio é uma universidade que tem essa conexão com o mundo real, muito mais que as universidades, digamos, das grandes cidades, mesmo quando consideramos as de engenharia. Elas nunca tiveram esse dilema de produzir cientistas ou produzir intelectuais. Não! Elas produzem gente, e esses caras frequentemente voltam à universidade.

A Esalq, por exemplo, tem uma tradição de receber seus ex-alunos, que viram doadores. Então, ela trabalha com um modelo mais próximo do americano, nesse sentido, embora seja uma universidade nacional. A faculdade de Viçosa já nasceu no modelo americano mesmo, pois se originou nos anos 1960, em decorrência daqueles convênios com a Usaid,[4] agência de cooperação do governo dos Estados Unidos. A permeabilidade da questão tecnológica é muito grande, e a adoção de novas tecnologias é muito rápida. Claro que isso não é só uma característica cultural nem econômica, mas é fruto também do grande choque da abertura do Collor. Para o bem ou para o mal, muita gente ficou pelo caminho, mas os que sobreviveram eram fortes. Aquele foi um processo de seleção darwiniano muito doloroso. Alguns setores quebraram quase inteiramente. Os empresários que restaram acabaram dando um salto de produtividade, conseguindo manter uma capacidade própria.

E. Você acha que depende muito da capacidade do empresário, ou depende do tipo de negócio em que ele está metido, e que é uma conjunção internacional que ajuda uns e coloca outros no buraco?

PF. Claro que o mercado mundial é cada vez mais demandante. O crescimento populacional, o aumento de renda na China, na Ásia, tudo isso afeta o setor. Obviamente o contexto importa, assim como importa para a Vale do Rio Doce. A Vale do Rio Doce não é o que é porque o **Roger Agnelli** é o tal. Não é isso? Ele não era um gênio da administração – embora depois ele dê uma de gênio.

E. É o Roger Agnelli. Aqui fica muito personalizado.

PF. Mas, enfim, esse cenário, esse teatro do mundo empresarial, é mesmo assim. No caso do agronegócio, claro que o contexto é muito importante. Esse apoio que a gente tanto acha que falta em outros setores, na indústria e do Esta-

[3] Referência à Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq), da Universidade de São Paulo, localizada em Piracicaba.
[4] Referência à U.S. Agency for International Development (Usaid).

do, ele existe na parte tecnológica, na geração de tecnologia para o agronegócio.

E. Os economistas estudam pouco esse tipo de relação.

PF. Isso existe muito na agricultura, e a Embrapa veio para consolidar isso. Mas já havia, mesmo antes da Embrapa. Ela deu mais fôlego e ocupa os espaços que estavam vazios, porque a Embrapa é complementar ao sistema de São Paulo, por exemplo. Depois da Embrapa, o sistema de pesquisa do estado de São Paulo é o segundo maior sistema de pesquisa agropecuária do hemisfério Sul. A pesquisa é altamente sofisticada, é focada na agricultura, com as coisas paulistas e também algumas coisas na periferia. E isso é absolutamente decisivo. Eu acho que, junto com os gaúchos, o sistema de pesquisa tem um grande valor na competitividade da agroindústria brasileira. Falo do gaúcho no sentido amplo da palavra, para desgosto dos catarinenses e paranaenses, e incluí também esses caras, pois o pessoal do Norte chama de gaúcho quem é do Sul, não importando de onde venha. Como as oportunidades na Região Sul foram ficando mais estreitas, seja por razões climáticas do Rio Grande do Sul, seja por problemas fundiários, a verdade é que o setor perdeu dinamismo. São cinco filhos, só há recursos se dividirem a terra, as parcelas acabam ficando muito pequenininhas, aí a turma começa a sair de lá e a subir. Hoje estão no oeste do Paraná, em Mato Grosso do Sul e em Mato Grosso.

E. Foram expandindo as fronteiras.

PF. E foram parar lá no Tocantins. Se pudessem, estariam na Venezuela, pois lá há condições muito boas para os grãos em regiões de cerrado. Acho que os gaúchos não estão lá apenas por problemas políticos. Mas estão no oeste da Bahia, no sul do Maranhão, do Piauí, estão no Tocantins. Essa gente, junto com os paulistas, que são empreendedores natos, formou uma classe empresarial extremamente dinâmica. E é dinâmica segundo os padrões internacionais. Numa das viagens que eu fiz aos Estados Unidos para entender melhor o sistema – acho que foi em 1999 –, deu para perceber isso. Deu para entender melhor como funciona o sistema de agricultura de apoio. Eu me lembro de uma conversa com um professor da Universidade de Illinois. Uma de suas queixas era o baixo espírito empreendedor dos agricultores americanos. E os europeus também não são lá essas coisas. São mais velhos, avessos ao risco. Os recursos que recebem do governo norte-americano transformaram os empresários em gatos gordos, preguiçosos. Não é que os brasileiros não recebam subsídios, mas aqui não é sob a forma de "cheque", pois o subsídio para a agricultura no Brasil foi ampliado sob a forma de crédito e de sucessivas renegociações. Eu acho até uma forma mais interessante.

Não é que eles não tenham pensado nisso, é só porque era o único jeito de fazer. Se pudesse dar um "cheque" em determinadas circunstâncias, seria até mais apropriado, mas sempre foi através de crédito. E o crédito estava associado a investimentos, então, de alguma maneira, aquela roda tinha de continuar girando.

Já na agricultura da Europa o vetor mais forte era o da conservação, tanto em termos de área plantada quanto de volume produzido, com o objetivo de não deprimir demais o preço, e também por razões ambientais. Isso foi amortecendo o espírito empreendedor dos agricultores europeus e norte-americanos. Já no caso o brasileiro, bateu um salve-se quem puder, e todos os problemas decorreram desse tipo de cenário. Durante o governo militar houve incentivo por conta da questão geopolítica, e isso acabou gerando a ocupação da Amazônia. Há vários episódios aí, de botar os colonos de helicóptero no meio da mata, se eles não desmatassem, perdiam o título de propriedade. Então, era o contrário do que a gente entende hoje. Essa experiência foi fabulosa, mesmo que tenhamos muitas críticas a ela.

Mas, ao mesmo tempo, como economista, analista setorial, eu sentia falta de discutir com os meus colegas as questões comuns. E senti falta do debate, por exemplo, sobre metodologia, padrão de análise etc. O meu estudo tinha um jeito, o outro tinha outro jeito, mas me incomodava o fato de o BNDES não ter uma padronização mínima em relação à metodologia e como devia ser uma análise de mercado, quais os critérios a serem considerados, os elementos, como tratar a concorrência etc. E aos poucos fui tentando construir um padrão. Essa era uma deficiência, digamos, da estrutura, porque, como nós éramos ligados ao superintendente, a relação com o departamento às vezes era boa, às vezes era neutra, mas não havia uma demanda organizada sobre essas unidades. Isso poderia acontecer se estivessem todos juntos, não? Hoje até é melhor, porque a área do Puga,[5] a Área de Pesquisas Econômicas (APE), tem uma interação mais organizada na questão do mapeamento dos investimentos. Então, é uma das formas, digamos assim, de aproveitar esse conhecimento setorial, o que equivale a funcionar como antenas para o BNDES prospectar o mercado, trazer informações, catalogar etc.

Isso pode ter repercussões no nível macroeconômico, pode influenciar a análise macroeconômica. Naquela época isso não acontecia. Funcionava na base da boa vontade. De vez em quando eu fazia algumas propostas, junto com Paulo

[5] Referência a Fernando Puga, economista de carreira do BNDES.

Roberto Mello,[6] que faleceu, e a gente conseguia construir alguma coisa na base do voluntarismo. Houve um ou dois momentos em que as Gesets (Gerências de Estudos Setoriais) caminhavam mais ou menos juntas. Mas depois de sete, oito anos, aquilo foi gerando um pouco de frustração, porque as Gesets não eram encaixadas organicamente no processo de trabalho do BNDES. Eram importantes, mas nem sempre a análise de projeto bebia dessa fonte, embora se tentasse, mas eram instrumentos subutilizados. No final de 2002, houve nova reestruturação, ou foi em 2001?

E. Ainda durante o governo do Fernando Henrique.

PF. Ainda no governo do Fernando Henrique. Creio que foi na época do Francisco Gros, que depois saiu, ficou o Eleazar de Carvalho Filho, já no último ano. Essa reestruturação criou uma estrutura matricial cliente/produto e criou uma área nova, que era a Área de Desenvolvimento Regional, ou seja, o Banco criou uma área operacional voltada para regiões com baixo desenvolvimento. E o Gaúcho, Luiz Fernando Linck Dorneles, que era chefe do Departamento Operacional, que tinha trabalhado em outras áreas, tornou-se superintendente e me convidou para trabalhar com ele. Eu fui para lá, mas fiquei apenas três meses, pois com o governo Lula veio o Lessa.

E. Quer dizer que, no processo de privatização, você estava fora, porque ficou sempre no agronegócio.

PF. Não, eu acompanhava, mas como curioso, sem ter uma participação direta.

E. Você foi para a Área de Agronegócio em 1994. Essa área já existia antes?

PF. Eu não tenho as datas exatas, mas na década de 1980 foi criada uma unidade, acho que um departamento. Eu entendo que esse departamento trabalhava com projetos agrícolas, mais do que com projetos agroindustriais propriamente ditos. Creio que o Banco tinha várias restrições para operar com o setor. E aí, no início dos anos 1990, ele foi criado. Sim, havia um Departamento de Agronegócio, mas não me lembro do nome exato.

E. Porque o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é do governo Lula, não?

PF. Não! O Pronaf é do governo Fernando Henrique. O Pronaf é operado no BNDES. Hoje bem menos, mas durante certa época foi um grande projeto.

E. Acabou envolvendo o BNB, porque o Pronaf foi para o Nordeste? O resto

[6] Engenheiro do BNDES, com forte liderança em sua área.

do Pronaf é para o Brasil inteiro. Podemos dizer que a partir de 1994 há uma ação mais deliberada do Banco no sentido de apoiar o agronegócio?

PF. Eu não sei se mais deliberada, mas havia um departamento dedicado a isso. Certo é que o setor ganhou maior importância e o mercado cresceu. Começaram a surgir mais operações e, por conseguinte, a coisa aumenta.

E. Curioso, pois pouco se pensa o BNDES em relação ao agronegócio, não? Isso seria uma virada interessante, porque a gente pensa sempre no BNDES como um banco que, historicamente, apoia a indústria, a indústria de transformação, enfim, a metalomecânica etc. E aí, quando você nos dá esse olhar sobre o Banco, que está apoiando o agronegócio, é muito interessante. E quando foi esse momento? Houve um marco?

PF. O Banco entrou na soja, no algodão e os frigoríficos começaram a crescer. A própria cana-de-açúcar ainda estava andando de lado, mas dava sinais de recuperação, depois da crise do Pró-Álcool. O principal veículo não foi tanto a operação direta do BNDES, mas sobretudo o Finame. O Finame agrícola começou a crescer muito nesse período. Depois do equacionamento da grande crise de 1994-1995, que se manifestou como a crise da dívida agrícola, o próprio Finame começou a imaginar mecanismos de financiamento que não trouxessem risco de juros para o tomador final. Além disso, buscaram-se mecanismos que fossem neutros, do ponto de vista do BNDES, que não fizessem o Banco perder dinheiro. Foi criada uma linha de juros fixos, com o próprio BNDES, e creio que era de 15% ao ano, se não me engano. Era alto, mas, comparado às flutuações de juros que tinham ocorrido havia pouco tempo, até que era uma boa linha.

A partir de 1995 e 1996, os juros foram para 7%, 6% e 8%. Logo o governo federal começou a colocar dinheiro nessa linha e criou os programas com juros fixos. Posso estar enganado, mas acho que eles foram inspirados pelo Finame especial, o Finame agrícola especial. Uma das coisas às quais me dediquei foi mergulhar nas informações de que o BNDES dispunha sobre os financiamentos agrícolas. Era muita informação, só que a maior parte estava na base de dados da Finame. Então, eu tinha de extrair aqueles dados, consolidar, agregar e trabalhar pelas categorias. Comecei a publicar aquilo, e acabou atraindo muito a atenção, exatamente pelo que vocês mencionaram: as pessoas não faziam ideia, inclusive os pesquisadores da área. O Guilherme Dias, o Gervásio Rezende, do Ipea, ambos ficaram interessadíssimos. Eles disseram que não faziam ideia de que o BNDES fosse tão importante, porque nas informações do Banco Central, no Manual do Crédito Rural, havia uma subnotificação, digamos assim, das operações

do BNDES. Não vou lembrar a razão agora, mas havia uma explicação qualquer.

Quando eu agreguei e coloquei as informações vis-à-vis aos dados do Banco Central, percebeu-se que a participação do BNDES era gigantesca, sobretudo na dimensão agrícola, até então praticamente invisível. Claro que, à medida que os preços relativos passaram a ser favoráveis à exportação e o Brasil fez novas reformas, abrindo ainda mais a economia, e resolveu o problema da taxa de câmbio, que tinha aquele controle por causa do Plano Real, houve uma explosão, e junto iam as agroindústrias propriamente ditas. Esse movimento da agroindústria foi apoiado pesadamente pelo BNDES, por seu departamento setorial. O resto, mesmo aos olhos do BNDES, era um pouco invisível, porque havia milhares de operações automáticas. Finame-Bradesco era o nome que se usava. Hoje a gente tenta trabalhar para ser Finame, não pode dizer Finame-Bradesco, é BNDES e Bradesco.

E. Como entrou o Bradesco?

PF. Entraram o Bradesco e o Banco do Brasil. No início eram sobretudo os bancos públicos, mas depois, com o **Proer** (Programa de Estímulo à Restruturação e ao Sistema Financeiro Nacional), que bancou a consolidação do setor financeiro estatal, alguns bancos privados foram ocupando esse espaço; mais tarde os bancos de cooperativa também entraram.

E. Hoje metade das operações do Banco praticamente é indireta, não?

PF. Em valor. Em número de operações, são cerca de 93%. Que é o caso da agricultura, como é...

E. O cara do interior não vai vir aqui. O Banco deve ter capilaridade, não?

PF. É. Hoje em dia, ou há uma agência do Bradesco dentro da revendedora, ou tem o banco de uma montadora lá dentro. E um dos trabalhos que fiz foi exatamente tentar analisar o que estava acontecendo no financiamento agrícola lá na ponta. É muito interessante, porque as pessoas não enxergavam isso, e pude abrir uma interlocução com esse time meio peso pesado. Passei a dialogar com o Gervásio Resende, o Guilherme Dias, a turma da Esalq, pelo lado da economia agrícola, digamos, mas olhando pelo financiamento. Eu já tinha outra interlocução, pelo lado da análise da dinâmica concorrencial, com o pessoal da USP, com a **Elizabeth [Maria Mercier Querido] Farina**, o Décio Zylberstajn, Marcos Jank, enfim, com uma turma que pensa. Intelectualmente foi muito interessante e revelou uma participação muito grande do BNDES. Só que era uma participação invisível, porque pulverizada.

O meu trabalho foi consolidar e mostrar: "Olhem, está tudo aqui." E quando passei a interagir mais com a Finame também tive maior oportunidade

de ajudá-los e de aprender com eles a resolver problemas técnicos, digamos, referentes ao financiamento agrícola. Em certo momento, o Banco decidiu rever o veto ao financiamento de matriz bovina, por exemplo. E aí, como eu já tinha estudado o setor, fui conversar com eles e ver em que condições eles poderiam...

E. Você tem estudos publicados, não tem? Porque precisamos ter um pouco mais de informação.

PF. Tenho vários. Houve alguns anos, nesse período, creio que na segunda metade dos anos 1990, que, se eu considerar o complexo agroindustrial segundo aquele sentido mais amplo, ele era o principal recebedor de recurso do BNDES. Tudo depende da classificação que se deseja fazer, obviamente.

E. Claro. É um universo complicado para se fazer a classificação.

PF. Isso. Mas aí eu usava vários conceitos, desde a agricultura para o setor primário, a agroindústria no sentido mais estrito, até seu complexo industrial, que pegava até supermercado. A participação era muito grande, acho que chegou a 40% do total de desembolsos do BNDES.

E. Supermercado entraria aqui também?

PF. No conceito mais amplo, lá dos franceses, entra, porque a comercialização é parte da cadeia de valor. Assim como os fabricantes de máquinas agrícolas.

E. Entravam também?

PF. Também. No caso do financiamento do BNDES, entrava o investimento dos fabricantes de tratores. Então, eu catalogava tudo e fazia a comparação com as outras cadeias produtivas do BNDES, que eram financiadas pelo BNDES. O resultado era muito favorável. O BNDES em alguns aspectos foi o banco do agronegócio. Ninguém sabe, ninguém nunca viu, nunca ninguém deu a menor importância a isso.

E. Ele sempre foi ou ele se tornou a partir da década de 1990?

PF. Não! Ele se tornou. Não foi uma ação deliberada. Eu acho que é uma característica do Banco e uma característica boa de seu pragmatismo.

E. Não é uma diretriz da direção do Banco dizer: "Olhe, nesse momento a gente precisa..."?

PF. Não. Aconteceu porque estava ali, estava aberto, as pessoas estavam antenadas e atendiam às necessidades que surgiam. No caso da Finame, era via Banco, e aí tem uma demanda, os caras vão resolvendo os problemas, fazendo adaptação de sistema, de regra, de modelo, de funcionamento. Tendo demanda, o dinheiro acaba indo, e isso compensa a demanda decrescente em

outros setores, às vezes em setores aos quais o Banco gostaria até de dar mais força. Veja o setor de bens de capital, a gente fica lá tentando empurrar e não vai. Entendeu?

E. Que esbarram em condicionais macroeconômicas. É o mecanismo da própria sociedade e do setor, do setor empresarial.

PF. E ainda mais, pois o BNDES é permeável, para o bem e para o mal, a essa demanda. Então, eu tenho dificuldade de ver uma decisão deliberada, porque é assim, tem um departamento...

E. Foi uma política?

PF. Não! Não foi.

E. Não foi uma política traçada? Isso que é interessante.

PF. Não foi. Em alguns casos, quando há política traçada, uns vão para frente e outros não vão, muito por causa das circunstâncias, também. Mesmo havendo política traçada, nos últimos anos tem havido umas políticas deliberadas, mas você nitidamente pode observar que algumas coisas vão e outras ficam. Umas são uma eterna frustração, outras vão muito bem, obrigado. E nem sempre por obra e mérito do BNDES, mas porque há condições, há empresário, empresa...

E. Na ponta, tem repercussão...

PF. E acaba que atender à demanda pode surtir mais efeito do que fomentar, no geral. Claro que atender à demanda exige adaptação, e nessa adaptação você vai testando, então, há uma interação, e fica difícil dizer o que é invenção do BNDES e o que é invenção do mercado. A turma do Banco conversa com os empresários, e nessa conversa os empresários trazem dúvidas, trazem sugestões. Às vezes uma inovação que parece desenhada aqui nasceu de uma conversa com a associação de classe, na identificação de um problema, e se desenhou uma solução específica para aquele problema. Nessa solução, frequentemente é necessário romper com alguns tabus, com alguns paradigmas que imperam no restante do Banco. O mérito do BNDES, eu acho, está em ter aceitado isso.

E. Então o BNDES azeita melhor o funcionamento do agronegócio?

PF. É, eu creio que sim. Ele azeita o funcionamento do agronegócio. Tanto que ele aplica no agronegócio os mesmos critérios de seleção, de risco. E é uma dificuldade, porque, para você trabalhar com frigorífico, deve dar informação, e é muito complicado, pois as contas estão longe de ser perfeitas, a contabilidade não é brilhante, e as informações básicas são prejudicadas. Mas a vontade de realizar a operação, de separar o bom empresário do mau, de apostar no bom, ela está sempre ali.

Embora se fale muito da política de "campeões nacionais", atualmente – e em geral fala-se mal –, ela não é apenas uma diretriz desta ou daquela administração. Sei que o Luciano Coutinho gosta disso e que também o João Carlos Ferraz gosta disso, em termos de raízes teóricas e tal. Independente de concordar do ponto de vista da política industrial ou não, é fato que o BNDES gosta dessa ideia. O BNDES, como banco, gosta dessa ideia de pegar uma empresa, acompanhá-la e torná-la grande. Penso que "torná-la" é um termo um pouco forte, não? Digamos que apoiá-la para se tornar uma grande empresa. Claro que o BNDES gosta disso. Acho que qualquer banco gosta de estar associado a um caso de sucesso. Já foi assim nos anos 1970, quando a gente tentava inventar empresários – fulano serve, fulano não serve –, e jogava um monte de recursos no empreendimento. Era mais fácil naquela época do que hoje.

E. Talvez porque os requisitos tecnológicos fossem um pouco menos sofisticados.

PF. Eram um pouco menos sofisticados. Mas eu acho que o Banco, ou melhor, alguns profissionais do Banco entendiam bastante dos requisitos tecnológicos, às vezes tanto ou talvez mais que os empresários. Então, eles empurravam o pacote para o cara junto com um monte de recursos. E isso, honestamente, eu acho que não acontece mais. Com raras exceções, muito pontualmente, pode até ser que sim, mas não acontece mais. Nós temos técnicos que são capazes de manter um diálogo num nível tecnológico muito sofisticado. Mas acho que, na maior parte das vezes, a gente supõe, corretamente, que o cara sabe o que está fazendo, sobretudo se é uma empresa que já está no mercado. Por exemplo, a indústria farmacêutica é diferente, exige outro tipo de análise, obviamente. Ou então em questões de inovação, nas quais o conhecimento setorial é crítico.

E. O Banco não apoiou a indústria de genéricos?

PF. Apoia. Eu acho que o Banco apoia na parte de negócios, nos últimos anos, não tenho acompanhado muito de perto.

E. Você continua no Agronegócio?

PF. Não, não. Eu estou há cinco anos em Recursos Humanos. Tenho uma saudade danada do Agronegócio, mas estou em Recursos Humanos.

E. Você já pegou, talvez, mais de uma dezena de presidentes aqui no banco, pelo tempo que você tem de casa.

PF. É. Eu comecei com o Castro.

E. As transições são suaves, ou você já pegou mudanças bruscas? No sentido das diretrizes que vêm do presidente ou da presidência?

PF. As transições desse período, que eu não tinha nem associado, foram no período do Fernando Henrique Cardoso, mas em geral foram suaves. Porém, as mudanças variam um pouco de acordo com o perfil de cada presidente do Banco. Uns são mais abertos, outros mais fechados. Em particular, eu gostei muito da gestão do Luiz Carlos Mendonça de Barros.

E. Ele será por nós entrevistado.

PF. Ele é um cara direto. Eu tive pouca relação com ele, talvez em uma ou duas reuniões. Mas ele é um cara franco, aberto, sem frescura, e fazia quatro reuniões ao mesmo tempo. Entrava para dar a diretriz e ouvir. Considero-o um cara raro, inteligente e que dava muita autonomia para os técnicos. Mas traçava diretriz e também dava autonomia. Isso era uma coisa muito legal. Já outros tinham um perfil mais acadêmico. O Bacha era muito distante. O Persio Arida, dizem que ele lia os contratos antes de assinar, mandava voltar por causa de vírgula. Pode até ser um lado anedótico, mas ele não ficou muito tempo aqui.

E. Não.

PF. E o que houve, digamos, não foi propriamente na transição, mas foi o conceito que o Francisco Gros trouxe, e ele se empenhou por fazer uma profunda revisão organizacional, procurando sair de uma estrutura mais hierárquica, funcional, e passando para uma estrutura matricial. Hoje não sei se as pessoas vão discutir isso, para muitos que viveram, é quase...

E. Ele morreu, de modo que a gente não pode inferir.

PF. Talvez fosse interessante conversar com Eleazar, porque foi ele quem depois geriu essa estrutura que o Gros estava tentando implantar quando foi para a Petrobras. O Eleazar, que eu acho que era o vice-presidente, assumiu e dizem – e eu não convivi com ele – que é uma pessoa muito educada, muito simpática. Quem era ligado a ele diz isso. O Eleazar de Carvalho Filho é o filho do maestro. Mas o período de sua gestão foi muito difícil por causa da maneira como foi conduzida a reestruturação e por conta da profundidade das transformações. Era uma aparente profundidade, porque na prática os interesses se reconfiguraram para evitar que fosse tão profunda como o Gros gostaria, embora faça muito sentido para uma organização desse tipo – uma estrutura matricial faz muito sentido. O Banco Mundial, o BID e outras organizações trabalham assim.

E. Os bancos têm sempre suas inércias ...

PF. Ah! Fortíssimas. O BNDES sempre foi muito verticalizado, o que não é nenhum absurdo, e funciona bem. E tem os pontos cegos. É necessário tratar os pontos cegos. Hoje eu tenho uma abordagem bem pragmática. Nos Recursos

Humanos, eu tenho trabalhado muito com esse tipo de coisa. A maior transição de todas, a maior ruptura de todas foi a posse do Lessa, sem sombra de dúvida. O Lessa veio com um conceito de que o que estava sendo feito e o que tinha sido feito nesse período era uma destruição da capacidade de análise crítica do BNDES. Como se parte do seu corpo técnico estivesse "vendida ao mercado", digamos, entregue ao mercado financeiro. Supôs que havia operações erradas, que havia uma série de esqueletos. Ninguém contou por que ele falou isso, no dia da posse, em Brasília.

Eu estava indo para Brasília também, e fomos caminhando pela pista do aeroporto. Conheço o Lessa de longa data, ele é meu padrinho de casamento até, junto com o Rodrigo, o filho dele. Gosto muito do Lessa, mas a gestão dele foi muito traumática, porque ele desfez em dois meses tudo o que tinha sido feito e que não estava inteiramente assentado ainda. Ele voltou ao modelo tradicional, muito centralizado: poucas áreas, poucas pessoas lá em cima, que seriam os superintendentes, poucos departamentos, e remanejou as pessoas mais ou menos a seu bel-prazer. Isso causou um trauma muito grande na organização. O BNDES levou muito tempo para superar essa mudança. Esse foi o grande episódio, digamos assim, de ruptura. Dali para frente, quando o Mantega chegou, acho que era uma questão de botar panos quentes e curar as feridas. O Demian foi na mesma linha, mas não ficou muito tempo. E o Luciano foi ajustando e acabou governando o crescimento.

E. É mais fácil.

PF. É mais fácil, certo. Mas é diferente, e é muito apropriado ao perfil dele, que é um cara que não é afeito ao conflito. O Lessa gosta de uma boa briga, e o Luciano não gosta. Não é que ele fuja da briga, mas a evita e tenta contorná-la. Ele é bem mais político que o Lessa, que naquela época não tinha papas na língua. Aquela foi uma fase muito difícil. Para o Banco, o período do Lessa foi uma fase difícil, apesar de haver a intenção de se criarem algumas diretrizes mais claras: isso pode, isso não pode. Só que essas intenções nunca se materializaram o suficiente para influenciar de fato a prática do Banco. O resultado foi uma certa paralisia. O Banco vinha caminhando em certa direção – quando eu falo em Banco, não me refiro apenas à direção, mas à organização. A organização tem esse caráter pragmático, disso não se pode discordar, voltado para a ampliação, para a diversificação e para a realização de negócios. A dimensão de negócios era muito forte. O Lessa tentou baixar diretrizes e conformar, e aquilo não se encaixou bem. O resultado foi uma paralisia, uma queda do volume do

desembolso, com muito conflito interno e assim por diante. Bem, e ele também vivia às turras com o ministro do Desenvolvimento.

E. Para complicar ainda mais.

PF. E também com a Fazenda, enfim. Mas isso já está fora do escopo da pesquisa de vocês, que vai até 2004.

E. Paramos em 2004. Obrigada, Paulo, estamos satisfeitos e agradecemos pelo seu depoimento.

Persio Arida

Persio Arida (São Paulo, SP, 1952). Graduou-se em ciências econômicas pela USP, depois de ter participado ativamente do movimento estudantil durante os "Anos de Chumbo" da ditadura, sendo preso em 1970. Fez doutorado nos MIT (EUA) e na década de 1980 atuou intensamente na vida acadêmica, tendo publicado um ousado texto para discussão: "Austeridade, autotelia e autotomia" (PUC-Rio, setembro 1982). Neste artigo, criticava os programas de estabilização do FMI, propondo um programa heterodoxo para a crise inflacionária brasileira. O texto tornava seu autor um dos precursores da discussão sobre o componente inercial da inflação brasileira. Em 1984, foi um dos organizadores do livro *Inflação zero: Brasil, Argentina, Israel*, publicado pela editora Paz e Terra. Sua projeção no circuito acadêmico levou-o à vida pública, e ele se tornou secretário da Coordenação Econômica e Social (1985) do governo de José Sarney. No ano seguinte, era diretor da área bancária do Banco Central do Brasil. Foi um dos mentores do plano de estabilização econômica do governo, o Plano Cruzado, cuja base era a tese da inflação inercial. Participou do projeto do Instituto de Estudos Avançados (IEA) da USP (1993), voltado para a revisão da Constituição de 1988. Filiado ao PSDB, foi indicado por Fernando Henrique Cardoso, então ministro da Fazenda, para ocupar a presidência do BNDES (1993-1995), sendo um dos mentores do Plano Real. Foi presidente do Banco Central do Brasil (janeiro-junho 1995). Na atividade privada, foi diretor da Brasil Warrant (1987-1989), sócio diretor da HE Participações, ocupou uma das vice-presidências do Unibanco (1988) e foi sócio diretor da Opportunity Asset Mangement (1996-1998). Também foi sócio diretor da Banking and Trading Grup (BTG, 2008), e hoje atua no BTG-Pactual, sendo um de seus principais dirigentes. Foi membro do conselho de administração do

Banco Itaú Holding Financeira S.A., do conselho curador da Fundação Padre Anchieta e do conselho consultivo do Instituto Moreira Salles.

Entrevista realizada em 21 de agosto de agosto de 2014, São Paulo.

Entrevistador: Boa tarde, Persio Arida. Qual a sua formação e quando você entrou no Banco?

Persio Arida: Sou bacharel em economia pela USP e Ph.D. também em economia pelo MIT (Massachusets Institute of Technology, EUA). Entrei no BNDES em 1993. Itamar Franco era o presidente da República e Fernando Henrique Cardoso seu ministro da Fazenda.

E. Sua escolha para presidir o Banco tem alguma relação com o Plano Real?[1]

PA. Sim e não. Quando recebi o convite para presidir o BNDES eu trabalhava no Unibanco. A nomeação para o Banco refletia o desejo do Fernando Henrique, então ministro da Fazenda, de me levar para o time econômico. E o nosso propósito era estabilizar a economia brasileira. Daí o fato de eu ter tido uma jornada dupla durante meus tempos de BNDES: era presidente do Banco e fazia o Plano Real ao mesmo tempo. Família em São Paulo, BNDES no Rio e Plano Real em Brasília – raro era o dia da semana em que eu não pegava um avião. Aquelas eram duas agendas muito diferentes, porque o Plano Real era um plano de estabilização e modernização do Brasil, o desenvolvimento viria como consequência; enquanto o BNDES, como banco de desenvolvimento, visava a promover ativamente o desenvolvimento por meio de seus programas e linhas de crédito.

Você poderia se perguntar: qual a razão então de presidir o BNDES? A resposta é que deixei claro que só me juntaria ao time econômico se comandasse uma parte importante da máquina pública. Eu não queria me juntar ao time como assessor. Insisti numa posição de comando não por vaidade, mas porque aprendi com o Cruzado e seu fracasso que nenhum plano de estabilização pode ser bem-sucedido se a máquina pública, em especial os bancos, jogam contra. A possibilidade de dirigir o BNDES só veio a surgir quando o Delben Leite saiu. Foi o Fernando Henrique quem sugeriu meu nome para o presidente Itamar Franco, a quem competia escolher o sucessor do Delben Leite.

E. E, chegando ao BNDES, o que tinha de importante lá nesse período, afora a privatização?

[1] Persio Arida foi, com André Lara Resende, um dos autores da proposta de moeda indexada que se tornou a gênese do Plano Real. Ver Anexo I (p. 550-1).

PA. A privatização, embora importantíssima e de grande visibilidade na mídia, não era uma prioridade financeira do Banco. Na sua função de agente do Programa Nacional de Desestatização (PND), o BNDES apenas prestava um serviço para seu acionista controlador, o Tesouro Nacional. Em tese, a privatização poderia ter sido tocada por outras instituições ou outras instâncias do governo. Quando cheguei ao BNDES, no entanto, o Banco já estava com a responsabilidade de tocar o PND. E não havia por que mudar isso. O Banco era, de longe, a instituição mais capacitada tecnicamente para gerir o programa, e o fato de ter o Tesouro Nacional como único acionista facilitava muito. Se coubesse ao Banco do Brasil, que é companhia aberta, a responsabilidade de tocar o programa de privatizações, o Tesouro teria de ressarcir o Banco dos custos incorridos nessa atividade – advogados, tempo dos executivos etc.

Note que a interface do Banco como instituição financeira propriamente dita com a privatização só viria a surgir mais tarde, quando se adotou a política de financiar os grupos compradores dos ativos que o Tesouro colocava no PND para serem alienados. Na minha época, o Banco não concedia apoio financeiro aos compradores, por razões que falarei depois. A Embraer, por exemplo, foi a leilão por cinco vezes. Nas quatro primeiras, não apareceu nenhum interessado, e só no quinto leilão surgiu um lance, e mesmo assim com o valor mínimo. Nem reduzimos o preço mínimo nem oferecemos financiamento ao adquirente. A privatização foi muito importante na agenda do Plano Real por sinalizar o rumo da modernidade e ajudar nas contas públicas, e foi uma das minhas prioridades, mas ficava à margem da atividade do Banco como instituição financeira.

E. Como foi sua gestão no Banco?

PA. Minha preocupação com a gestão no Banco foi muito diferente das anteriores, e muito diferente de várias das gestões posteriores também. Cheguei a um Banco que funcionava mal como avaliador do risco de crédito de seus projetos. Obviamente um banco comercial privado busca maximizar o retorno sobre seu capital, enquanto um banco de desenvolvimento existe para ajudar o país a crescer. Mas todo e qualquer banco tem de se assegurar de que os tomadores de seus empréstimos têm como quitá-los e prever a constituição de garantias no caso de inadimplemento. É dever de qualquer Banco proteger seu capital, evitando percentuais elevados de inadimplemento que comprometam sua atuação ao longo do tempo. E no caso do BNDES mais ainda, posto que seu capital é 100% do Tesouro Nacional.

E. E isso independentemente do prazo dos empréstimos, se mais curtos ou se mais longos.

PA. Sim. Empréstimos mais longos têm de ser lastreados por *funding* mais longo para evitar o descasamento de ativos e de passivos, mas a preocupação com garantias e a avaliação da capacidade de pagamento do tomador deve estar presente de qualquer forma.

O BNDES que encontrei não tinha sistemática estabelecida de aprovação de crédito. A ênfase era no mérito do projeto, no número de empregos que o projeto geraria, diretos e indiretos. A capacidade de pagamento do tomador tinha peso secundário na decisão de fazer ou não um empréstimo. Minha primeira linha de atuação à frente do BNDES foi criar um Comitê de Crédito e firmá-lo dentro do Banco como filtro fundamental de qualquer decisão de empréstimo. O Comitê foi composto por funcionários do Banco, e seu funcionamento foi apartado da estrutura funcional então existente. Foram estabelecidos limites de risco por tomador, entendido como o grupo econômico por trás do projeto que pleiteava o financiamento, sem prejuízo de entender a empresa jurídica específica a contratar o empréstimo. Foram estabelecidas normas rígidas para a exigência de garantias. Mais que um protocolo ou conjunto fixo de normas, busquei consolidar uma cultura de crédito reavaliando sistematicamente erros e acertos, para que se aprendesse com a experiência acumulada ao longo do tempo.

A cultura de crédito não tem nada a ver com o apoio ao desenvolvimento econômico. As perguntas são outras. Qual é a capacidade do projeto de pagar a dívida junto ao Banco? Se não pagar, como o Banco pode tomar posse das garantias para vendê-las a terceiros? Qual uma boa estrutura jurídica para as garantias? Como assegurar cláusulas de *cross-default* para ter certeza de que o tomador do empréstimo pense duas vezes antes de ficar inadimplente em um projeto específico? Como cobrar um empréstimo com risco "soberano", por assim dizer, como os empréstimos para os estados?

Essa ênfase no risco de crédito causou certo choque cultural na instituição. O BNDES não costumava exigir contrapartida expressiva dos acionistas dos projetos a serem financiados, cláusulas de *cross default* ou aval dos controladores. Lembro-me de uma ocasião em que um diretor, diante da minha insistência em aprovar um projeto de financiamento somente com o aval do controlador, no caso, um importante e conhecido industrial de São Paulo, reagiu dizendo: "Sinceramente, eu não tenho cara de pedir um aval para ele." Para o diretor, exigir aval

era algo muito agressivo, incompatível com o objetivo do Banco de fomentar o desenvolvimento.

Além de proteger o capital da instituição, a passagem obrigatória dos pedidos pelo Comitê de Crédito ajudou a despolitizar as decisões do Banco. Vários foram os projetos com padrinhos políticos influentes que não foram financiados porque não passaram pelas normas e pelo crivo do Comitê de Crédito. Normalmente o padrinho entende quando se explica que o projeto não atende às exigências do Comitê de Crédito. Não fica satisfeito, óbvio, mas entende. O que gera muito ruído político é recusar o financiamento sem prover explicação.

Em paralelo ao Comitê de Crédito, mudamos a postura do Banco diante de recuperações ou liquidações judiciais buscando uma solução negociada. Como a prática privada ensina, às vezes é melhor negociar com o liquidante, realizar o prejuízo e obter ao menos parte do dinheiro emprestado de volta do que fincar o pé em receber 100% dos recursos e terminar, muitos anos depois, recebendo quase nada. Desnecessário dizer que, para um administrador público, fincar o pé e não negociar é sempre mais confortável, porque evita o questionamento sobre o resultado da negociação, mas não é o necessariamente melhor para o Banco.

E. E qual foi a outra linha de atuação, além do Comitê de Crédito?

PA. Minha segunda linha de atuação foi tratar de mudar os conceitos de mérito dos projetos. O primeiro filtro de um projeto tinha de ser o do Comitê de Crédito; aprovado no Comitê, o segundo filtro era o do mérito. No BNDES que encontrei, o mérito era avaliado pelo seu efeito sobre o emprego (geração de empregos diretos e indiretos), sobre a cadeia produtiva (se ajudava na substituição de importações ou seu efeito multiplicador) e também pelo seu efeito regional, se contribuía para reduzir as disparidades regionais do Brasil. Para mim, o conceito-chave para avaliação de mérito era o conceito de externalidade. O BNDES só deveria financiar projetos em situações de falha do sistema de mercado, jamais complementando ou substituindo o financiamento privado.

Lembro-me do caso da demanda para financiar um hotel na avenida Paulista. São Paulo tinha deficiência de hotéis, hotéis empregam muita gente, o fluxo de caixa do projeto parecia muito bom, e aquilo passaria facilmente pelo Comitê de Crédito. Mas terminei por vetar o projeto porque obviamente não há falha de mercado no setor de hotéis, quanto mais em São Paulo. Ainda estou para conhecer empresário que não queira um financiamento barato! Havia demanda para financiar a Eletrobras. Mas a Eletrobras é empresa de capital aberto, poderia captar via debêntures, pagando *spreads* menores que os de uma companhia

fechada. Além disso, financiar com juros baratos a Eletrobras é simplesmente transferir dinheiro público para os acionistas minoritários da companhia. Havia até demanda para financiar frigoríficos.

E. Mas mesmo nessa época o Banco já estava financiando o agronegócio, não?

PA. Já estava. Muita coisa já estava em andamento e não dava para alterar o que já tinha sido contratado no passado. Mas parei a concessão de novos empréstimos para o agronegócio. A safra era financiada pelo Banco do Brasil. O agronegócio é rentável, temos vantagem competitiva, ele não precisa de juros subsidiados.

Meu argumento é que só fazia sentido o BNDES atuar nas falhas de mercado. Como diagnosticar uma falha de mercado? O responsável pela política econômica precisa saber separar imperfeições de mercado (oligopólios e desvios em relação à norma concorrencial) de falhas de mercado causadas por externalidades. É preciso fundamentar a razão pela qual haveria uma falha de mercado. Na minha visão, a prioridade de atuação do BNDES era financiar a infraestrutura, englobando projetos de mobilidade urbana. Poderia ter adicionado o saneamento como prioridade também, mas como ele era o foco dos financiamentos da CEF e do FGTS, quis evitar a sobreposição de esforços.

Por que infraestrutura? A razão é que projetos de infraestrutura têm tipicamente retornos baixos e longos períodos de maturação, dependendo, portanto, de financiamento de longo prazo, baixas taxas de juros e facilidade de alavancagem, para se tornar atrativos. Num ambiente de hiperinflação como o que vivíamos em 1993, nenhuma dessas condições era atendida. Os financiamentos privados no mercado doméstico eram basicamente circunscritos ao curto prazo; o volume de crédito como um todo era pequeno, por volta de 15% do PIB, se não me falha a memória; o mercado de capitais era incipiente, limitando a capacidade de as empresas se financiarem via debêntures; e a taxa real de juros era muito alta. Por consequência dessas distorções, o país investia menos do que era socialmente desejável em infraestrutura. Daí a escolha da infraestrutura como prioridade.

Como mencionei antes, eu fazia jornada dupla, acumulando a presidência do BNDES com as responsabilidades de integrar o time que preparava o Plano Real. Minha visão estratégica era de que, se tivéssemos sucesso no plano de estabilização, o papel do BNDES como instituição financeira deveria ir encolhendo ao longo do tempo. Como consequência da estabilidade, ocorreria um enorme desenvolvimento dos mercados de crédito e de capitais, a taxa real de juros cairia e haveria naturalmente um alongamento no prazo dos empréstimos bancários.

Logo, a falha de mercado no financiamento da infraestrutura seria menor no futuro do que era naqueles tempos de hiperinflação; por consequência, o Banco deveria encolher, proporcionalmente falando, porque se reduziria o escopo da falha de mercado.

O curioso é que tudo o que eu imaginava que ia acontecer como consequência da estabilidade aconteceu, mas o BNDES, em especial desde 2008, passou por um agigantamento. O BNDES hoje é proporcionalmente muito maior do que o era na minha época, quando deveria ser proporcionalmente muito menor. Esse foi um movimento na contramão da história do processo de estabilização.

E. E houve muita resistência interna a essas mudanças?

PA. Curiosamente, a instituição acolheu bem a iniciativa de centralizar o controle de riscos no Comitê de Crédito, mas a maioria do corpo técnico teve dificuldade de aceitar a ideia de circunscrever as atividades do Banco às falhas do mercado privado. Digo a maioria do corpo técnico, não todo, porque nisso, como em tudo o mais, eu contava com uma excelente diretoria, que me ajudou muitíssimo a fazer percolar essas novas ideias dentro da instituição, e a ela sou muito grato, em especial a Elena Landau e Luiz Orenstein, mas também a Regis Bonelli, José Mauro Carneiro da Cunha e José Henrique Couceiro, infelizmente precocemente falecido.

Retomando, eu dizia que a ideia de circunscrever as atividades do Banco às falhas do mercado privado era de difícil aceitação pela maioria do corpo técnico. O Banco estava em outro diapasão, e por duas razões distintas.

Primeiro, porque o argumento de que o crédito subsidiado distorce a alocação de recursos, diminuindo a eficiência da economia, a menos que justificado por externalidades nas quais a taxa social de retorno é superior à taxa privada, soava como algo estranho para quem vinha de uma formação de esquerda, com pouca bagagem de microeconomia. A moda na época era ler Keynes e Kalecki, não microeconomia e eficiência dos mercados. Para mim era óbvio que, na ausência de externalidades, o investimento público teria o efeito de *crowding out* do investimento privado, diminuindo a eficiência na alocação de recursos, mas isso estava longe de ser óbvio para boa parte do corpo técnico naquele momento.

Era esse o motivo pelo qual nunca me sensibilizei com os pedidos de financiamento dos adquirentes das companhias que eram privatizadas. Externalidades surgem quando a taxa de retorno de um investimento não consegue ser apropriada por inteiro pelo investidor. Uma rodovia é um bom exemplo. Quem constrói a rodovia em geral não consegue se apropriar dos ganhos imobiliários dos terrenos

que passam a ser acessíveis por conta da rodovia. Mas não existe externalidades inerentes a uma companhia!

O segundo fator é que a preocupação em encontrar um fio condutor que conferisse coerência às várias políticas do Banco era uma novidade, e toda novidade encontra resistência. Cada presidente do Banco tinha tido suas prioridades, quase sempre refletindo pressões políticas, e os técnicos do Banco tinham suas prioridades também. Como resultado, era impossível encontrar coerência nas políticas do Banco, havia uma miríade de projetos desconexos sendo financiados. Mas isso era aceito como fato da vida, e não como algo a ser mudado.

E. Eu soube que você era muito presente nas reuniões e que você conseguia olhar todos os projetos ao mesmo tempo.

PA. Tinha de ser assim, porque eu queria criar uma nova cultura. E cultura se cria através de exemplo. Não basta baixar uma resolução da presidência constituindo um Comitê de Crédito para dar um exemplo. Você deve estar presente nas reuniões, discutir os projetos em detalhe. Eu vinha do mundo privado, onde a cultura empresarial só se consolida na prática do dia a dia. Havia muita resistência a se mudar o modo de analisar um projeto, deixando de olhar a geração de empregos e o desenvolvimento regional como critérios decisivos. Eu insistia sempre na pergunta: onde está a falha de mercado? Na visão então vigente, o único motivo para não financiar um projeto gerador de empregos e com baixo risco de crédito era falta de caixa. Houve situações em que o corpo técnico ficou incomodado em ver o Banco com um volume expressivo de recursos aplicado em títulos do Tesouro Nacional. A mentalidade era de que, em um país carente como o nosso, o Banco estaria falhando em sua função de promover o crescimento se ficasse com muita caixa.

E. Não podia sobrar dinheiro, não?

PA. A sobra de caixa incomodava muito a maior parte da instituição, mas não a mim. A principal fonte de recursos do Banco na época era o FAT. O FAT é constituído por recursos tributários. São impostos com destinação compulsória ao BNDES por ditame constitucional. Na falta de um bom projeto, eu preferia financiar o Tesouro Nacional com os recursos que no fundo eram seus do que beneficiar os donos de um hotel na avenida Paulista com crédito subsidiado.

E. Eu posso chamar isso de uma operação de tesouraria?

PA. Não. Tesouraria de um banco é outra coisa, é a gestão ativa de liquidez, descasamentos e *hedges* de passivos e ativos. Exceto eventuais captações de recursos externos, o *funding* do BNDES, proveniente de empréstimos do FAT, vinha

automaticamente, enquanto a aplicação do caixa livre em papéis do Tesouro Nacional era feita por *default*. Não havia uma gestão ativa de passivos e ativos comparável à tesouraria de um banco privado.

E. Na sua gestão, o BNDESPar também sofreu alterações na cultura operacional?

PA. O BNDESPar era outro mundo. Conviviam no BNDES dois bancos diferentes: o BNDES das linhas de crédito e a BNDESPar. A BNDESPar visava a apoiar o crescimento investindo capital de risco em companhias do setor privado, pequenas, médias ou grandes, que expandiriam seus negócios abrindo o capital na Bolsa. A justificativa era de que o mercado de capitais no Brasil ainda era insipiente, precisaria de uma alavanca via políticas públicas para crescer.

Eu não gostava dessa estratégia da BNDESPar. Minha experiência de setor privado me dizia que raros eram os casos de uma empresa pequena que conseguia crescer a ponto de abrir o capital na Bolsa e desenvolver uma governança adequada. Além disso, o grande entrave ao desenvolvimento do mercado de capitais era a hiperinflação, não a falta de incentivos ou de apoio do governo. E havia também as demandas para a BNDESPar apoiar empresas grandes em dificuldades por má administração ou excesso de alavancagem. A chance de perder dinheiro era muito alta.

E. Era o socorro, não é?

PA. Sim. A BNDESPar era vista como uma espécie de hospital. Em um momento de dificuldade, o controlador de empresa vendia ações preferenciais para a BNDESPar a preços que, no papel, pareciam muito atrativos. Mas a maioria das empresas tinha governança ruim. Uma vez vendidas as ações preferenciais para o BNDESPar, a companhia parava de distribuir dividendos, e o controlador encontrava outras maneiras de tirar dinheiro da companhia direto para o seu bolso. E uma ação preferencial de uma companhia que não distribui dividendos e é "sangrada" pelo controlador não pode valer muito. Comprava-se barato algo que ficaria mais barato ainda no futuro.

Meu objetivo foi integrar a BNDESPar ao Banco, fazendo com que perdesse sua independência e se subordinasse às políticas do Banco como um todo.

E. Na verdade, a BNDESPar nasce num determinado momento, e logo em seguida você tem uma enorme crise brasileira, e ela vira outra coisa.

PA. Sim, vira outra coisa. Virou um hospital de empresas em dificuldade, e um hospital autônomo. A cultura era diferente. Salvar uma empresa investindo capital nela era algo visto como positivo em si, por evitar o desemprego e as consequências que a quebra da companhia traria, mesmo que o investimento tivesse

retorno negativo quando carregado pela taxa de juros de mercado. A BNDESPar tinha uma cultura diferente da do Banco, inclusive do lado operacional.

Claro que havia muita gente boa lá, como também no restante do BNDES, gente que pensava bem, tinha boa formação. O que atrapalhava era a inércia, um jeito de conceber o papel do Banco que não fazia sentido para mim. Muita gente de talento rapidamente "comprou", digamos assim, a mentalidade diferente que busquei trazer ao Banco. Eram técnicos abertos a novas ideias, com garra e vontade de trabalhar, poderiam estar no setor privado, mas o setor privado era pequeno no Rio de Janeiro.

E. É verdade.

PA. Muitos não queriam se mudar do Rio de Janeiro, não gostariam de perder qualidade de vida indo morar em São Paulo. No BNDES eles tinham um bom plano de aposentadoria e estabilidade, a menos que cometessem falta grave, e podiam escolher o ritmo de trabalho dependendo da função que exerciam.

E. Eu trabalho sempre com a ideia de que os paulistas, em geral, não compreendem o Estado brasileiro, este do segundo PND, porque estão muito distantes.

PA. Você tem toda razão. Não há estatal federal ou burocracia federal em São Paulo. Já o Rio foi capital. Parte da burocracia e muitas das sedes das estatais ficaram no Rio depois da mudança da capital para Brasília. Há proporcionalmente muito mais funcionários e aposentados do setor público no Rio que em São Paulo. O Rio tem uma cultura estatal, de governo, muito mais forte que São Paulo.

E. Voltando agora ao Banco, além de integrar a BNDESPar, quais foram seus objetivos?

PA. Além do meu período à frente do BNDES ter sido muito curto, minha dedicação ao Banco foi parcial, porque boa parte das minhas energias foi absorvida pelo Plano Real. Como resultado, acabei não desenvolvendo vários dos meus projetos. Queria ter feito uma revisão das linhas de crédito da Finame, por exemplo. Havia ali claramente um *crowding-out* do investimento privado. E isso causava uma distorção, porque se alguém tem acesso a crédito subsidiado, outro alguém está arcando com custos de financiamento mais elevados.

Eu queria ter revisado os planos de aposentadoria e os custos operacionais do Banco; sabia que enfrentaria muita resistência, porque o BNDES, como toda instituição pública, é muito corporativista, mas o Banco me parecia inchado, com custos excessivos. O corporativismo tem seu lado positivo, funciona muitas vezes na defesa da instituição contra políticas predatórias de dirigentes indicados politicamente, mas tem também seu lado negativo, gerando uma constante pres-

são por mais salários e benefícios. Acabei fazendo pouco em matéria de custos, apesar de ter sinalizado minha preocupação com custos ao reduzir os valores e a frequência dos contratos com terceiros e o número de assessores da presidência. Mas ao menos deu tempo para criar a TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo) no bojo do Plano Real.

E. Ah, é verdade!

PA. O conceito por trás da TJLP se perdeu ao longo desses anos. O contexto que levou à sua adoção é parte da história, mas, como conceito, é simples e, em minha opinião, faz ainda muito sentido. A pergunta é a seguinte: qual deve ser o custo de um empréstimo do BNDES para evitar distorções na alocação de recursos? Como o custo de empréstimo é sempre o custo de *funding* mais *spread* de risco, que depende de fatores idiossincráticos do tomador, a pergunta é como determinar o custo de *funding*. Se o *funding* do BNDES viesse predominantemente por mercado, a resposta seria a taxa de mercado. Mas o *funding* do BNDES provinha essencialmente dos empréstimos do FAT. Refazendo a pergunta: como fixar o custo dos empréstimos do FAT para o BNDES?

Bem, o BNDES é uma subsidiária integral do Tesouro Nacional, e os empréstimos do FAT para o BNDES são de longo prazo. Para evitar distorções na alocação de recursos, o correto seria fixar o custo dos empréstimos do FAT para o BNDES de forma a espelhar o custo de *funding* do Tesouro nas suas captações de longo prazo. Daí o nome da TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo – e seu conceito: refletir a taxa de captação de mercado de longo prazo do Tesouro Nacional. É o conceito que consta com todas as letras da exposição de motivos que acompanha a medida provisória criando a TJLP.

Se fosse hoje, a TJLP deveria refletir o custo das NTN-Bs (Notas do Tesouro Nacional Série B) longas, porque esse é o principal instrumento de financiamento longo do Tesouro Nacional no mercado doméstico. Se a taxa de mercado de uma NTN-B longa é inflação mais 6%, digamos, e a inflação é da ordem de 9%, a TJLP é de 15%, aproximadamente. Acontece que na época de criação da TJLP o único passivo de longo prazo do Tesouro Nacional era constituído pelos títulos da dívida externa. Por isso a primeira TJLP foi fixada pelo Conselho Monetário Nacional refletindo os juros da dívida externa de longo prazo daquele momento.

Para viabilizar o conceito, foi necessário mudar o indexador do estoque de contratos entre o FAT e o BNDES para a TJLP. O FAT tinha uma governança herdada do getulismo, com três representantes, um de cada classe – um indicado pelas centrais sindicais, outro pelo setor privado e o terceiro pelo governo. A grande

preocupação dos representantes sindicais era no sentido de ter certeza de que a TJLP seria maior que a inflação para evitar uma erosão no patrimônio do fundo. Foi uma trabalheira explicar o motivo pelo qual o custo de *funding* de longo prazo do Tesouro dificilmente ficaria abaixo da inflação, mas no final deu certo – ou eles entenderam o argumento ou desistiram de fazer objeções. Fixada a taxa de remuneração do passivo do BNDES, tratamos simultaneamente de mudar o indexador dos contratos de empréstimo do Banco para a TJLP, a fim de evitar o descasamento entre ativos e passivos.

Foi uma pena que esse conceito tenha se perdido. Com o tempo a TJLP passou a ser fixada discricionariamente, ao sabor da política do momento, mas sempre de forma a subsidiar o tomador de empréstimo do Banco relativamente à Selic (Sistema Especial de Liquidação e Custódia). O que seria uma exceção raríssima – uma *yield curve* invertida, na qual a taxa de juros curta é maior que a taxa de juros longa – virou a norma. A consequência foi um mundo de distorções na alocação de recursos e uma disputa ferrenha pelo privilégio de tomar recursos do Banco.

E. Por quais razões você foi para o Banco Central?

PA. Fui indicado para presidir o Banco Central no final de 1994, quando me afastei do BNDES. Para a arquitetura do Plano Real, era muito mais importante eu estar no Banco Central do que no BNDES. Não tinha nada com o fato de eu achar melhor um lugar ou outro, mas, naqueles estágios iniciais, a estabilização ainda era fragilíssima, e o papel do Banco Central era absolutamente crítico.

E. Nesse momento, o maior desafio era a parte fiscal, não?

PA. Sim e não. Havia um enorme desafio fiscal explicitado pela estabilidade de preços. A inflação em alta mascarava o tamanho do déficit porque as despesas eram fixadas em termos nominais. Quando a inflação subia inesperadamente, aumentava a arrecadação, mas não a despesa, e o déficit público diminuía. Quando foi feita a estabilização, o desequilíbrio orçamentário, antes latente, virou uma realidade. Mas havia inúmeros desafios no âmbito do próprio Banco Central. Um era lidar com os bancos estaduais e com aqueles bancos privados que se mostraram inviáveis quando desapareceu o ganho que a inflação proporcionava a quem captasse depósitos à vista. Tínhamos de evitar uma crise bancária sistêmica. Outro era a taxa de câmbio: se deveria ser quase fixa, evoluindo no sistema das minibandas, ou se deveria ser flutuante, como eu gostaria que tivesse sido desde o lançamento do Plano Real.

E. O BNDES não teve nenhum peso na renegociação da dívida externa brasileira?

PA. Ainda como presidente do BNDES, eu fui para Washington tentar convencer o FMI a apoiar a renegociação da dívida brasileira que levaria à suspensão da moratória. Gastei meu latim sem ter sucesso. O responsável pelo Brasil, que já tinha apoiado muitas outras tentativas de estabilização, estava traumatizado. "Brazil has ruined my reputation", foi o que ele me disse. Tudo acabou numa *confort letter* escrita pelo Michel Camdessus, uma solução elegante de apoio sem contrariar o corpo técnico do Fundo. Mas fui para Washington com o chapéu do Plano Real, e não com o chapéu do BNDES. O BNDES como instituição não teve papel na renegociação da dívida externa.

E. E quanto ao fomento e os setores de exportação para assegurar superávits comerciais, nesse contexto em que ainda era difícil captar recursos externos? O Banco contribuiu?

PA. Quando o Brasil estava em moratória havia uma escassez de linhas de *export finance*. Pensei em suprir essa lacuna oferecendo linhas do Banco, mas, quando conseguimos dar início ao processo de normalização das linhas de crédito externas, no início de 1994, o problema diminuiu muito de tamanho.

E. Como você lidou com as pressões políticas?

PA. Há que diferenciar entre a pressão política para apoiar um projeto privado e a pressão política para financiar um projeto do setor público. No primeiro caso, tipicamente trazido por um deputado ou senador com o argumento de que o projeto privado ajudaria seu estado a se desenvolver, seguíamos o procedimento-padrão. Se fosse aprovado no Comitê de Crédito e fizesse sentido à luz do conceito microeconômico de externalidades, o financiamento era liberado. Caso contrário, eu dizia ao deputado ou senador: "Fiz o possível, olhamos com carinho, mas tecnicamente nos é impossível ir adiante." Normalmente isso acabava por gerar algum desgaste político nas relações entre o governo federal e o Congresso, mas era um desgaste administrável.

O complicado de se lidar era o segundo caso, quando um governador ou ministro colocava pressão para aprovar um projeto do setor público. Vou dar o exemplo do projeto de expansão da rede do metrô na cidade de São Paulo. Obviamente isso passava no conceito de mérito e se enquadrava nas prioridades do BNDES. Ocorre que o estado de São Paulo estava em difícil situação financeira e atrasava os pagamentos. Como os estados, na estrutura jurídica brasileira, não podem falir, não se conseguia estruturar o empréstimo lastreado em alguma garantia real. Se o estado de São Paulo não pagasse ao Banco, não haveria o que fazer.

Para o BNDES, essa era uma espécie de "risco soberano". Pensei em um repasse via Banespa, mas o Banespa fazia parte do problema – tanto fazia que sofreu uma intervenção ainda ao final de 1994. Pensei em incluir no contrato de empréstimo uma cláusula impondo que um percentual da bilheteria do metrô fosse depositado em conta bancária segregada, mas isso não foi possível juridicamente. O risco de crédito teria de ser o "risco estado de São Paulo". Obviamente era um risco de crédito ruim, mas, ao mesmo tempo, o desgaste com as lideranças estaduais seria enorme. A solução foi uma resolução do Conselho Monetário Nacional restringindo o financiamento aos estados que não estejam adimplentes em todas as suas obrigações.

E. Ah! Então a origem das restrições ao financiamento do setor público por parte do BNDES vem daí?

PA. Sim. Isso me deu certa defesa, mas, mesmo assim, gerou muito desgaste. O [**Luiz Antônio**] **Fleury** [**Filho**] me acusou publicamente de estar boicotando o estado de São Paulo. O Orestes Quércia entrou pouco depois com uma ação popular, eu como acusado, argumentando que a intervenção do Banco Central no Banespa era mais um exemplo de perseguição aos interesses de São Paulo. Enfim, são ossos do ofício, tudo o que eu queria era proteger o patrimônio do Banco.

E. Muito prazer, Persio Arida! E obrigada pelo depoimento e pela aula.

Regis Bonelli

Regis Bonelli (Rio de Janeiro, RJ, 1942). Bacharel em engenharia pela PUC-Rio e doutor em economia pela University of California, Berkeley (EUA), foi pesquisador do Ipea, onde ocupou o cargo de diretor de Pesquisa. Foi diretor executivo do BNDES e membro do conselho de administração do Banco. Diretor-geral do IBGE, aposentou-se pelo Ipea e atualmente é pesquisador associado do Instituto de Estudos de Política Econômica (Iepe), na Casa das Garças, do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (Iets) e do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre) da FGV-RJ. Autor de livros, artigos e capítulos de livros sobre economia brasileira.

Entrevista realizada no dia 20 de fevereiro de 2014, Rio de Janeiro.

Entrevistador. Regis Bonelli, você poderia nos contar um pouco da sua trajetória profissional?

Regis Bonelli. Fiz o antigo curso primário entre 1949 e 1953 na Escola Henrique Dodsworth, uma escola pública que funciona até hoje na avenida Epitácio Pessoa, em Ipanema, entre as ruas Redentor e Barão de Jaguaribe. Tenho saudade dessa escola, onde o ambiente era muito agradável. Tive cinco professoras na escola primária, uma em cada série, e me lembro do nome de todas elas até hoje. Aquele era um ensino de qualidade e uma escola onde os alunos pertenciam a várias classes sociais. Do outro lado do canal do Jardim de Alá, por exemplo, havia uma favela onde moravam vários meninos e meninas da escola.

Saindo da escola primária, tive a sorte, e um pouco de preparo também, de conseguir passar para o Colégio Pedro II, na seção do Humaitá, na zona sul do Rio. Foi um concurso de seleção muito puxado, como eram na época os do Pedro II e do Colégio Militar. Estudei no Pedro II de 1954 a 1960. Foi só depois desse

ano que cursei pela primeira vez uma escola privada: passei no vestibular para a Escola de Engenharia da UFRJ, naquele tempo Universidade do Brasil, e também para a PUC daqui do Rio de Janeiro.

Acabei optando por cursar engenharia na PUC, de 1961 a 1965, sendo que no último ano trabalhei também como estagiário na empresa Aços Especiais Itabira-Acesita.[1] Mas no final do curso já estava claro que trabalhar em engenharia não era o que eu queria. Apesar da confusão intelectual que a maioria dos jovens vive nessa altura da vida, o momento da formatura é emblemático, porque quase sempre define o restante da vida adulta. Só que eu não queria exercer a profissão de engenheiro.

Havia um agravante: o ano de 1965, quando me formei, foi um ano de severa crise na economia brasileira, como foram os anos de 1966 e de 1967. Talvez por isso, pelo fato de as oportunidades de emprego serem escassas, especialmente na minha especialidade – pois me formei em engenharia metalúrgica, e não eram muitas as possibilidades de emprego no Rio de Janeiro –, para exercer a profissão eu precisaria me mudar para outro estado, talvez para o interior de São Paulo ou para mais longe. Tive dois colegas de turma, por exemplo, que depois de formados foram trabalhar no Amapá, em uma empresa de mineração de manganês.

Mais ou menos nessa época fui me voltando para o estudo da economia, ainda em 1964 ou 1965. Depois de formado, consegui ser selecionado para o que na época eram conhecidos como Cursos Intensivos de Desenvolvimento Econômico, oferecidos pelo Centro de Desenvolvimento Cepal-BNDE, onde fiz um curso de cerca de dezesseis semanas, em tempo integral, entre abril e julho de 1966, em Vitória, no Espírito Santo. Foi lá que conheci o Castro. O Antônio Barros de Castro, entre outros professores do curso, me impressionou vivamente pelo conhecimento e pela didática. Era um excelente conferencista, fora de série. Além dele, o programa também contava com outros professores muito bons. Se eu ainda tinha alguma dúvida quanto ao meu futuro na engenharia, aquele curso foi o divisor de águas que me encaminhou definitivamente para a economia.

Tive a sorte de estar entre os mais bem colocados nesse curso da Cepal-BNDE, e, em função disso – e da recomendação de professores do curso e de um ex-chefe com quem eu tinha trabalhado na Acesita –, consegui entrar para os quadros

[1] Empresa siderúrgica fundada em 1944, no estado de Minas Gerais, pelo empresário norte-americano Percival Farquhar. Posteriormente foi absorvida pelo Banco do Brasil. Hoje pertence ao poderoso grupo estrangeiro Arcelor.

do Ipea, na época, Epea (Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada), se não me engano. Era o mês de agosto de 1966. O Ipea era um órgão no qual se fazia, naquela época, um trabalho muito interessante, sob a orientação do João Paulo dos Reis Veloso, que depois seria ministro chefe da Secretaria de Planejamento. Um desses trabalhos, que ficaram muito conhecidos na época pelo pioneirismo, foi a série intitulada "Diagnósticos da economia brasileira".

E. Lembro-me desse trabalho.

RB. O Reis Veloso havia encomendado os trabalhos dos diagnósticos temáticos e setoriais a especialistas, inclusive a alguns técnicos de fora do Ipea. Mas, a grande maioria era de especialistas que trabalhavam no próprio Instituto. Havia técnicos de vários ramos de atividade, desde a área industrial – como, por exemplo, da indústria mecânica, química, metalúrgica, de bens de capital – até as áreas de comércio exterior, social, educação, previdência social etc. O Veloso encomendava diagnósticos abrangentes, e vários eram de boa qualidade. Essa foi a primeira tentativa, de que eu me lembre, de sistematizar o conhecimento sobre a situação de diversas áreas de atividade econômica e social no Brasil, e essa atividade se estendeu até mais ou menos 1967 ou 1968.

O trabalho deu origem a um grande número de volumes que hoje podem estar defasados, porque nosso conhecimento avançou muito em relação ao que existia na época. Naquele momento, foi um trabalho que empolgou muita gente. Eu trabalhava num setor do Ipea que tinha o nome de Indústria Geral, que não era setorializado, e onde se tentava analisar a indústria como um todo. Esse setor era chefiado pelo Helder Mota, e no grupo estava também o **Arthur** [**Pinto Ribeiro**] **Candal** como figura de destaque. Não sei se algum de vocês chegou conhecê-lo.

E. Eu o conheci.

RB. O Candal era um advogado e economista muito criativo, brilhante mesmo. Nesse grupo da Indústria Geral, o Candal ficou encarregado de fazer um diagnóstico da industrialização brasileira. O trabalho terminou em 1968, e eu me engajei nele como técnico júnior. Esse diagnóstico foi resumido em algumas partes, mas nada que comprometesse a qualidade do todo. Foi um documento inovador e pioneiro.

Ainda nesse processo, nessa fase de elaboração de diagnósticos, tive oportunidade de fazer outro curso no Centro Cepal-BNDE. O anterior tinha sido em Vitória, no Espírito Santo, e esse era aqui no Rio, em colaboração com o Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento (Ilades), de Santiago do Chile. Por essa época o BNDE terminou a parceria com a Cepal no Brasil.

E. Foi em 1967.

RB. Foi em 1967, sim. Esse curso foi oferecido aqui no Rio de Janeiro, mas não funcionava nas instalações do Centro Cepal-BNDE. E foi nesse curso que eu conheci a Conceição, que foi professora em uma das matérias do curso de Programação Industrial. Acho que a matéria dela era sobre política econômica na América Latina. O curso de Programação Industrial foi o primeiro do gênero a ser oferecido no Brasil pela Cepal-Ilades.[2] E creio que o único.

E. Não funcionava lá. Eu tenho quase certeza disso, pois a Conceição diz que era perto do escritório.

RB. Sim, era perto do escritório da Cepal. Exatamente na rua da Matriz, em Botafogo.

E. E o BNDES, em função da pressão dos militares, acabou expulsando o curso.

RB. Creio que sim. Isso ocorreu na época dos estudos iniciais sobre a evolução da distribuição pessoal da renda no Brasil, que atribuíam parte do aumento na concentração na distribuição de renda à política econômica do governo militar.

O curso de Programação Industrial foi muito interessante. A grande maioria dos professores vinha do Chile, mas não exclusivamente, havia professores de outros países da América Latina. Um professor que era importante nesse curso era o Hector Sosa Valderrama, especialista de renome internacional. Fiz o curso no primeiro semestre de 1967, e ele representou outro salto na minha formação.

Mas em 1968 e 1969 foi ficando claro para mim que eu precisava ter uma formação mais sistemática, mais completa, em economia. Claro que, com os cursos da Cepal, que eram excelentes, quase como uma pós-graduação *lato sensu*, minha especialização em economia melhorou muito. Mas os cursos eram curtos, de dezesseis a dezoito semanas em regime de tempo integral, como eu disse.

No meu quinto ano de engenharia, aliás, já tinha feito vestibular para o curso de economia da então UEG, Universidade do Estado da Guanabara, depois Uerj. Era um curso noturno. Eu terminava o curso de engenharia de manhã, fazia economia à noite, e à tarde trabalhava na Acesita. Durante um ano fiquei nessa batida, mas o curso noturno não me satisfez, com exceção de algumas poucas disciplinas.

E. Não tem muita coisa de economia, e tinha direito...

RB. Era um primeiro ano de formação-padrão, com aulas de economia, direito, sociologia, administração, contabilidade... Aliás, fui aluno, no curso de conta-

[2] Universidad Alberto Hurtado, Chile.

bilidade, do professor Américo Mateus Florentino, que era uma autoridade nessa área. O pouco que sei dessa matéria devo a ele. O livro-texto, de sua autoria, era de ótima qualidade, editado pela Fundação Getulio Vargas.

E. Acho que sei quem é.

RB. Era um professor rigorosíssimo e muito bom. Mas, voltando ao curso da UEG, eu pensava: não vou conseguir completar quatro anos de curso noturno trabalhando durante o dia inteiro, depois de formado em engenharia.

Já em 1968 tive a oportunidade de me candidatar para o programa de doutoramento na Universidade da Califórnia. Havia um professor de lá que era chefe de uma missão de assessoramento ao governo brasileiro e trabalhava conosco no Ipea.

Uma novidade da época, aí por volta de 1966-1968, eram as missões que ajudavam o governo brasileiro a treinar economistas e a fazer planos de governo, como o Plano Decenal 1967-1976, por exemplo, e depois o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) 1968-1970. Essas missões davam uma assessoria especializada ao governo e ficavam sediadas no Ipea, no Rio de Janeiro. Houve duas dessas missões no Brasil: a primeira foi chefiada por Howard Ellis, que era professor emérito da Universidade da Califórnia; e a segunda foi chefiada por um jovem economista, **Albert Fishlow**, bastante conhecido até hoje, e que se tornou brasilianista pelo seu trabalho nos anos em que esteve aqui e depois.

Albert Fishlow veio para o Brasil em 1967, e eu tive a sorte de trabalhar com ele em 1967 e 1968, quando ele sugeriu que eu me candidatasse para fazer o programa de doutoramento na Universidade da Califórnia, Berkeley. Fiz os exames de ingresso, tive boas cartas de recomendação, passei, fui escolhido e segui para a Califórnia.

E. Berkeley?

RB. Foi em Berkeley, onde passei três anos letivos antes de voltar ao Brasil, em 1972, para terminar a tese de doutoramento. Passei alguns anos aqui fazendo a tese e ao mesmo tempo trabalhando no Ipea. O fato de dividir meu tempo entre o Ipea e a tese fez com que eu demorasse mais do que imaginara, mas em 1975 terminei o doutorado. E continuei trabalhando no Ipea. Pouco depois disso comecei a dar aulas na PUC. Eu já tinha lecionado economia na Cândido Mendes antes e dera um curso na Coppe em 1972 ou 1973. Mas, a partir de 1978, eu me tornei professor em tempo parcial da PUC. Foi quando começou o programa de mestrado em economia na PUC, e eu fiquei como professor horista ao mesmo tempo que trabalhava no Ipea.

E. A PUC tinha poucos professores horistas.

RB. Tinha poucos, é verdade. O Departamento de Economia era relativamente pequeno, mas de ótima qualidade. Tanto que ganhou as notas máximas atribuídas pela Capes desde o começo do programa de mestrado, em 1978.

Trabalhei no Ipea todos esses anos, até chegar ao que seria o governo de Tancredo Neves. Nessa ocasião, no começo da Nova República, o Edmar Bacha tinha sido convidado para ser presidente do IBGE e me chamou para ser o diretor-geral do Instituto. Eu aceitei e fui trabalhar com ele no IBGE. Fizemos uma diretoria muito coesa, com pessoas ótimas, embora houvesse muita pressão para colocar contratados ou recrutar gente de fora.

O IBGE, na época, era um órgão muito cobiçado politicamente, porque se julgava que dispunha de fartos recursos para contratações e gastos correntes, o que não era exatamente verdade. O Edmar, que tinha bom trânsito no governo federal, conseguiu blindar a diretoria. Trocamos todos os diretores anteriores, exceto um. O **Eduardo Augusto Guimarães** foi ser diretor nessa época, e também o **Claudio Salm**. Veio o Charles Müller, de Brasília, e também a Suzana Müller. Havia um amigo meu, ex-colega de faculdade, Alexandre Rezende, que nomeamos diretor de Administração, e dois diretores que eram funcionários de carreira do IBGE, o Mauro Pereira de Mello e o Mário Teles. Enfim, ficamos lá por dois anos, aproximadamente.

E. Em que ano?

RB. Nós tomamos posse em abril de 1985, logo depois da morte do Tancredo. Deve ter sido no fim de abril. Era o começo do governo de Sarney. O Edmar pediu demissão em dezembro de 1986 e me pediu que esperasse a nomeação e posse do novo presidente do IBGE. Assim, fiquei respondendo interinamente até janeiro ou fevereiro de 1987, quando o Edson Nunes assumiu como novo presidente do órgão. Voltei para o Ipea nessa época, no começo de 1987.

No começo de 1988, na época em que o Maílson da Nóbrega era ministro da Fazenda, o **João Batista de Abreu**, funcionário de carreira do Planejamento, foi convidado para chefiar o Ministério do Planejamento e me convidou para ser diretor de Pesquisa do Ipea. Aceitei e fiquei nesse cargo de janeiro de 1988 a maio de 1990, quando, já no governo de Collor, o Antônio Kandir era presidente do Ipea.

E. Ele foi deputado, não?

RB. Sim, ele foi deputado por São Paulo pelo PSDB. Eu apresentei minha demissão a ele, então presidente do Ipea, depois de dois meses de governo Collor.

Nesse período, na direção do Ipea, aliás, tivemos uma gestão muito produtiva. Na época do ministro João Batista de Abreu, o presidente do Ipea era o Ricardo Santiago, e havia dois diretores de áreas-fim, Planejamento e Pesquisa, e dois diretores de áreas-meio: Administração e Treinamento. Para a direção da área de Pesquisa, que ficava no Rio, e da área de Planejamento, que ficava em Brasília, eu e o Flavio Versiani fomos nomeados.

Na minha avaliação, fizemos uma administração que ajudou a modernizar o Ipea, e isso tudo em meio àquele tumulto que foi a superinflação de 1988 e 1989. Quando saí, em maio de 1990, pedi uma licença sem vencimentos, equivalente a uma suspensão de contrato. Na época, o regime do Ipea era de CLT, não havia ainda o Regime Jurídico Único.

E. Foi por causa da Constituição.

RB. Bom, pedi que suspendessem meu contrato e fiquei um ano, prorrogável por outro ano, na PUC. Fiquei como professor em tempo contínuo no Departamento de Economia até o final de 1992, quando voltei para o Ipea. Por coincidência, e talvez um pouco de sorte, acabei ficando fora durante todo o governo Collor, e retornei ao Ipea no começo do governo de Itamar.

E. Ele ficou como interino. Depois que o Collor renunciou, em dezembro, Itamar tomou posse, em 30 de dezembro, acho.

RB. Eu tinha ficado com pouco contato com meus colegas do Ipea nesses anos, de 1990 a 1992, e era espantosa a falta de motivação deles nessa época, com salários baixíssimos e um trabalho pouco interessante. Lembro-me de que o primeiro contracheque que recebi me deixou boquiaberto, e fui mostrar para um colega, que me disse: "É isso mesmo que estamos ganhando!" No governo de Itamar as coisas melhoraram um pouco.

No final de 1993, já com o Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda, fui convidado para ser diretor do BNDES. Fui empossado em janeiro de 1994. Cheguei a trabalhar um pouco com a equipe econômica em Brasília, no final de 1993, mas só fui empossado formalmente em 1994. Fiquei no BNDES por quase dois anos.

E. E qual a sua diretoria?

RB. No primeiro ano, quando o presidente era o Persio Arida, eu era diretor das Áreas de Planejamento e Relações Institucionais. Não sei se ainda é assim, mas na época o BNDES era estruturado em áreas. Então, cada diretor era responsável por determinado número de áreas, que eram chefiadas por um superintendente, e sob a orientação dos superintendentes havia os departamentos. O supe-

rintendente era quem dava conta das unidades operacionais, os departamentos. O diretor era como se fosse um coordenador, mas a "operacionalidade", por assim dizer, estava mesmo é nos departamentos.

Na Área de Planejamento a gente fez mudanças bastante interessantes nas políticas operacionais, com simplificação de procedimentos. Na Área de Relações Institucionais tive experiências também interessantes, pois participei da organização de atividades como as "Quintas-feiras no BNDES", quando no final da tarde havia shows de música, exposições etc. Também representei o Banco no exterior, tendo viajado bastante nessa época. Representando o BNDES, fui mais de uma vez às reuniões anuais do Banco Mundial, do Banco Interamericano (BID) e do FMI. Eu ia como representante do Banco, acompanhado de uma ou duas pessoas das áreas operacionais, como que formando uma pequena delegação.

Creio que uma das coisas mais interessantes que propus, e que foi aceita pela diretoria, foi que o BNDES passasse a financiar cinema, audiovisual, o que ele não fazia até então. Isso foi exatamente em 1994. A partir daí, cresceu muito a participação do BNDES nessas atividades.

E. O Collor também tinha acabado com a **Embrafilme**, não? E o cinema estava...

RB. O governo Collor tinha acabado com a Embrafilme e a área cultural parecia estar sem muito apoio. Já existia a Lei do Audiovisual, creio, mas ela só ganhou peso depois, na época ainda era pouco conhecida.[3] Não sei se a Petrobras já apoiava o cinema, mas o BNDES ainda não apoiava. Essa atividade cresceu muito dentro do Banco, e seus recursos são muito disputados até hoje. Há um processo de seleção limpo e conhecido, transparente.

Na virada de 1994 para 1995, o Persio Arida foi para a presidência do Banco Central e o Edmar Bacha foi nomeado para a presidência do BNDES. Houve um rodízio de diretores, eu ganhei outras atribuições: saí da Área de Relações Institucionais e fiquei responsável pelas duas Áreas de Operações industriais.

Minha tarefa, aliás, não era difícil, porque havia dois superintendentes excepcionais, que conservei da diretoria que me antecedeu. Um era o Jorge Kalache Filho e o outro era o João Carlos Cavalcante, ambos funcionários de carreira, os dois atualmente aposentados. Os dois conheciam profundamente o Banco, eram excelentes técnicos e facilitaram enormemente o meu trabalho. O superintendente da Área de Planejamento era o Sérgio Besserman, outro ótimo técnico.

[3] A Lei do Audiovisual foi promulgada em 1993.

E. Ele ficou muito pouco tempo no banco.

RB. Bom, nesses dois anos ele estava lá. Ele estava e foi superintendente enquanto eu estive no Banco, mas depois saiu. Não sei quando.

Um aspecto interessante da atuação do Banco no biênio em que lá estive era que BNDES viveu um período no qual a demanda por crédito não era muito forte.

E. Você está falando de 1994, 1995?

RB. Exatamente, em 1994 e 1995. A economia não estava estagnada, de forma alguma, crescia aceleradamente. Vivíamos a fase inicial do Plano Real, com forte aumento da demanda de consumo na economia.

E. Por que foi, então...

RB. Acho que foram várias coisas, e aqui vou especular um pouquinho. Primeiro, porque foi na época em se instituiu a TJLP, que representou uma interessante inovação. Eu não me lembro de qual o nível da TJLP, mas ela certamente não era uma taxa de juros tão vantajosa para o tomador de empréstimos do BNDES como é hoje. Certamente era muito mais baixa que a Selic, mas não lembro o nível. Tinha outra coisa que vinha de modo incipiente desde antes do período do Persio Arida, mas que foi acentuada a partir da gestão dele: uma atenção maior para a qualidade do crédito na seleção prévia dos projetos candidatos a empréstimo, um aprofundamento da cultura de crédito. O Comitê de Crédito passou a fazer uma primeira triagem rigorosa para avaliar a elegibilidade de cada projeto. Esse Comitê passou a funcionar para valer nessa época, e sua importância tornou-se cada vez maior.

Outra razão pela qual eu acredito que a demanda por empréstimos era fraca, e isso é também especulativo, é que vínhamos de uma fase recessiva, em que havia capacidade ociosa na economia. E muito da atividade do Banco, na primeira metade da década de 1990, foi canalizada para a Área de Privatização. Uma pessoa do quadro do Banco que deve ter uma memória boa desse período e da privatização é o Fernando Perrone.

E. E a Elena Landau também.

RB. Certamente. A Elena foi diretora da Área de Privatização do Banco durante esses anos. De qualquer forma, no que diz respeito à indústria, boa parte das operações daquele tempo era de operações automáticas, do tipo Finame, que não passavam pela avaliação das áreas industriais. Havia, então, poucos projetos industriais, pouquíssimos casos com algum vulto.

E. Será que os empresários estavam em compasso de espera, por causa do processo de abertura?

RB. Pode ter sido isso também. Havia capacidade ociosa, e aí pegamos a crise do México, no fim de 1994 e em 1995. O plano econômico começava a dar certo, e veio um vendaval da magnitude dessa crise afetando a área externa e o financiamento da atividade econômica.

E. Qualquer demanda para o setor industrial necessariamente teria de passar pela sua diretoria?

RB. Sim, em 1995 passaria. Uma das melhores coisas que o BNDES tem é o profundo conhecimento do território das operações, sejam industriais ou de outros setores. Os técnicos analisam os projetos em profundidade e têm um acervo de conhecimentos setoriais profundo e de alta qualidade.

E. Você está falando, portanto, de práticas que já vinham de período anterior do Banco, e que nesse momento vocês estavam fazendo um ajuste dessas práticas, dessas condutas, no momento da concessão do crédito? Quer dizer, isso era mais fácil no período anterior?

RB. Eu acho que mais lá para trás certamente era mais fácil. Mas, com o tempo, o BNDES ficou com mais recursos também, e isso é uma coisa que se teria de estudar. O *funding* do BNDES, o FAT, não era muito farto nessa época, e era o principal. Não era como hoje, quando os recursos aumentaram enormemente. Se analisarmos os desembolsos do Banco ao longo do tempo e compararmos os dados históricos corrigidos pela inflação, vai ficar claro que os valores de 1994-1995 eram muito, muito menores.

E. O esforço do Banco era mais qualitativo e voltado para a privatização. É correto, pensar assim?

RB. Eu acho que boa parte da energia estava, ou melhor, uma boa parte das operações estava ligada à privatização. Mas fizemos outras coisas também. Dado o meu viés acadêmico, contribuí para que lançássemos uma série de publicações, como, por exemplo, os *Estudos Setoriais*.

E. Foi você quem começou?

RB. Sim. A própria revista do BNDES foi relançada por nós.

E. Por isso que aquele número 1 está com teu nome?

RB. Está com o meu nome? Eu não tenho aqui na estante. Tem um estudo sobre poupança compulsória e o papel do BNDES que eu fiz com o Armando.[4] Isso foi muito no começo. E nem sei se a revista continua a sair.

---

[4] Referência ao estudo, realizado junto com Armando Castelar Pinheiro, denominado *O papel da poupança compulsória no financiamento do desenvolvimento: desafios do BNDES*, publicado em junho de 1994.

E. Continua.

RB. A revista existira nas décadas de 1950 e 1960, mas tinha sido descontinuada. E nós a relançamos. Mas o que acho mais interessante talvez sejam os *Estudos Setoriais*. Embora eles sejam para nós, economistas com orientação mais macro, muito especializados, para quem trabalha com empresas os *Estudos Setoriais* são ou eram fundamentais. Eu propus, ainda em 1994, antes de passar para diretor das Áreas de Indústria, que fizéssemos uma divulgação desses estudos. O pessoal da casa prontamente adotou a ideia de ter um veículo para expor suas experiências de forma organizada. Os *Estudos Setoriais* são valiosíssimos, feitos por quem conhece o território. Foi uma iniciativa que considero muito boa. Acho que valeu a pena desenvolver.

E. Gostaríamos de ouvi-lo sobre esse assunto, sobre o uso de poupança compulsória e o financiamento de desenvolvimento. Ainda que olhando para adiante, não mais agora com o viés da história, mas em termos de perspectivas...

RB. Eu não lembro mais quais são os argumentos que a gente usou nesse período, mas obviamente o defendíamos. Hoje eu seria contra, mas não teria nada de novo a acrescentar sobre isso.

E. Como o FAT tem uma rentabilidade que é abaixo da média, isso é uma complicação.

RB. Sim.

E. Você ficou no Banco até 1995?

RB. Até 1995. Saí no final de novembro de 1995, quando voltei para o Ipea.

E. Obrigada, Regis Bonelli, pelo seu depoimento.

ANEXO I
Resumos biográficos

POLÍTICOS, GESTORES PÚBLICOS E PRIVADOS, PENSADORES SOCIOECONÔMICOS

Albert Fishlow (Filadélfia, EUA, 1935). Economista que mediu a desigualdade de renda no Brasil em célebre artigo publicado em março de 1972, no periódico *American Economy Review*, intitulado "Brazilian size distribution of income". Neste texto, Fishlow mostrou que a concentração de renda no Brasil era alta e havia se acentuado entre os anos de 1960 e 1970. O artigo causou imenso furor na sociedade brasileira, por que se viviam os anos do milagre econômico, e o regime militar tentava silenciar a oposição brasileira negando o arrocho salarial em curso no país. Fishlow publicou o livro *Desenvolvimento no Brasil e na América Latina: uma perspectiva histórica* (2004) e muitos outros artigos e ensaios sobre o desenvolvimento no continente latino-americano. Foi assessor de Henry Kissinger no governo do presidente Gerald Ford. É professor emérito das Universidades da Califórnia, Berkeley, e Columbia (EUA).

Aloísio Mercadante (Santos, SP, 1954). É graduado em economia pela Universidade de São Paulo (USP), mestre e doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Foi deputado federal de (1991-1995 e 1999-2003) e senador (2004-2012). Foi assessor do candidato Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições de 2002; ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação (janeiro 2011-janeiro 2012); ministro da Educação (janeiro 2012-fevereiro 2014);

assumiu o cargo de ministro-chefe da Casa Civil no governo Dilma Rousseff (2014).

Amir Lando (Concórdia, SC, 1944). Político, foi eleito deputado estadual (1982) e suplente (1986) do senador Olavo Pires, pelo estado de Rondônia. Com o falecimento do titular, em 1990 assumiu a cadeira no Senado Federal e ganhou notoriedade ao ocupar o cargo de relator da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigou Fernando Collor de Mello, num processo que culminou com o *impeachment* do presidente da República, em 1992. Lando foi eleito senador (1999-2007) pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e ocupou o Ministério da Previdência Social do primeiro governo Lula (2004-2005). Suplente da Câmara Federal nas eleições de 2010, com a condenação do deputado Natan Donadon, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2013, voltou a assumir o mandato como primeiro suplente do estado de Rondônia.

André Pinheiro de Lara Resende (Rio de Janeiro, RJ, 1951). Economista, doutor em economia pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT, EUA). Foi diretor do Banco Central do Brasil, negociador chefe da dívida externa e um dos integrantes da equipe econômica que elaborou o Plano Real. Deixou o posto de sócio diretor do Banco Matrix, a convite do presidente da República Fernando Henrique Cardoso, para assumir o cargo de assessor especial da Presidência e, posteriormente, a presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em abril de 1998.

Andréa Sandro Calabi (São Paulo, SP, 1945). Economista, graduou-se pela USP, onde também fez mestrado em economia. Doutorou-se em economia pela Universidade da Califórnia, Berkeley (EUA, 1982). Professor da USP desde 1972, ocupou importantes cargos públicos na administração federal e na administração paulista. Foi presidente do Banco do Brasil, Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, presidente do BNDES (julho 1999-fevereiro 2000) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Foi secretário de Economia e Planejamento do estado de São Paulo (2003-2005) e secretário estadual da Fazenda no quarto mandato de Geraldo Alckmin (2011-2014).

Anthony William Matheus de Oliveira, Anthony Garotinho (Campos dos Goytacazes, 1960). Como radialista, passou a utilizar o pseudônimo Garoti-

nho em 1981. Candidatou-se a vereador (1982) pelo PT, contudo, embora tenha sido o candidato mais votado do município, não se elegeu porque o partido não alcançou o quociente eleitoral. Em 1984 filiou-se ao PDT e mais tarde elegeu-se deputado estadual (1986). Depois de ocupar a Prefeitura de Campos (1988), foi secretário de Agricultura, Abastecimento e Pesca do estado do Rio de Janeiro no governo de Leonel Brizola (1993-1994), desincompatibilizando-se a fim de disputar a eleição para governador do estado, pleito que perdeu para o candidato do PSDB, Marcelo Alencar. Depois de voltar à Prefeitura de Campos (1996), elegeu-se governador do Estado do Rio de Janeiro (1998). Foi candidato a presidente da República em 2002 pelo PSB, ficando em terceiro lugar, com 15,2 milhões de votos, atrás de Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, e de José Serra, do PSDB. Em 2010 foi eleito deputado federal pelo Partido da República (PR).

Antônio Barros de Castro (Rio de Janeiro, RJ, 1938-2011). Economista desenvolvimentista e professor respeitado no meio universitário nacional e latino-americano. Graduou-se em economia (1959) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e defendeu doutorado na Unicamp (1977). Era professor emérito da UFRJ, onde lecionou no Instituto de Economia. Trabalhou por vários anos em diversas universidades estrangeiras. Foi presidente do BNDES (outubro 1992-março 1993) e depois conselheiro do Banco (2004-2010). Nesse intervalo, ocupou a diretoria de Planejamento (2005-2007). É autor de inúmeros livros e artigos sobre economia brasileira.

Antônio Carlos Magalhães (Salvador, BA, 1927-2007). Médico, empresário e político, foi deputado estadual na Bahia (1954-1958), deputado federal (1958-1962) pela União Democrática Nacional (UDN) e governador do estado pela Aliança Renovadora Nacional (Arena, 1971-1975 e 1979-1983), ambas as vezes eleito indiretamente pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, durante o regime militar. Após o restabelecimento do multipartidarismo, foi indicado pelo Partido Democrático Social (PDS) para o cargo de ministro das Comunicações no governo Tancredo Neves e confirmado no cargo por José Sarney, quando este tomou posse por doença e posterior falecimento do titular. Eleito governador da Bahia pelo voto direto (1991-1994), já pelo Partido da Frente Liberal (PFL), renunciou no último ano de mandato para disputar as eleições para o Senado Federal, obtendo novo êxito. Foi presidente do Senado (1997-2001), renunciando em 2001, após acusações de violação de sigilo na votação do Senado em sessão

que cassou o mandato do senador Luiz Estêvão, do PMDB do Distrito Federal. Foi reeleito senador (2002) e faleceu em 2007, em São Paulo, aos 79 anos.

Antonio Delfim Netto (São Paulo, SP, 1928). Economista, professor universitário e político brasileiro, graduado pela Faculdade de Economia e Administração da USP e doutor em economia pela mesma instituição, onde é professor emérito. Foi o poderoso "czar" da economia brasileira durante o regime militar, como ministro da Fazenda (1967-1974). No governo do general Ernesto Geisel, foi embaixador do Brasil na França (1975-1978), assumindo, no governo do general João Baptista Figueiredo, a pasta da Agricultura (março 1979-agosto 1979) e em seguida (até 1985) a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan). Em 1979, a Seplan se tornou o principal responsável pela orientação da política econômica. Com o fim do regime militar, foi eleito deputado federal pelo estado de São Paulo (1987), permanecendo na Câmara Federal por cinco mandatos consecutivos, até as eleições de 2006. Aproximou-se do governo Lula e atualmente é articulista dos jornais *Valor Econômico* e *Folha de S.Paulo*, escrevendo com regularidade também na revista *Carta Capital*.

Antônio Kandir (São Paulo, SP, 1953). Professor universitário e político, graduou-se em engenharia na USP e doutorou-se em economia na Unicamp (1988). Participou da equipe econômica da ministra da Fazenda Zélia Cardoso de Mello, na gestão de Fernando Collor de Mello. Foi presidente do Ipea (1990-1991) e, no governo de Fernando Henrique Cardoso, ocupou o Ministério do Planejamento (1996-1998), em substituição a José Serra. Foi eleito deputado federal (1995-1999 e 1999-2003) pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e criou a Lei Kandir – que desonera de impostos os produtos exportados.

Antonio Palocci (Ribeirão Preto, SP, 1960). Médico formado pela USP, especialista em medicina preventiva. Fez carreira política pelo Partido dos Trabalhadores (PT), tendo sido eleito vereador (1988) por Ribeirão Preto, deputado estadual (1990) por São Paulo, prefeito (1992) de Ribeirão Preto, deputado federal (1998) e novamente prefeito (2000) de Ribeirão Preto. Coordenou a campanha de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República em 2002 e foi seu ministro da Fazenda (2003-2006). Foi também ministro chefe da Casa Civil da Presidência da República do governo de Dilma Rousseff (2011).

Armando Castelar Pinheiro (Rio de Janeiro, RJ, 1955). Obteve doutorado em economia pela Universidade da Califórnia, Berkeley (EUA). Foi analista da Gávea Investimentos, pesquisador sênior do Ipea e chefe do Departamento Econômico do BNDES. Hoje é pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas (Ibre/FGV), professor do Instituto de Economia da UFRJ e membro do Conselho Superior de Economia da Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp).

Armando Mariante. Ex-vice-presidente do BNDES, comandou a Área de Indústria e Comércio Exterior. Atualmente trabalha na iniciativa privada.

Arthur Pinto Ribeiro Candal (Porto Alegre, RS, 1935-2011). Graduado em direito e economia, trabalhou no Ipea e no Ministério da Indústria e Comércio no governo do general Emílio Garrastazu Médici. Participou da criação e implementação do Polo Petroquímico de Camaçari, na Bahia, o primeiro polo petroquímico brasileiro. Por trinta anos foi assessor para assuntos econômicos da Associação Brasileira da Indústria Química.

Ben Ross Schneider. Professor e consultor de política e economia, tem doutorado pela Universidade da Califórnia, Berkeley (EUA), onde leciona no Departamento de Ciência Política, pesquisando temas como reforma econômica, democratização, tecnocracia, estado de desenvolvimento e burocracia comparativa, principalmente nos países da América Latina. Tem vários livros publicados sobre esses temas.

Beni Veras (Crateús, CE, 1935-2015). Graduado em administração de empresas com especialização em marketing pela Escola de Administração do Ceará, diplomou-se também pela Universidade Harvard (EUA, 1966), estudando os problemas do desenvolvimento econômico. Na década de 1950 participou como revisor e colaborador do jornal *O Democrata*, periódico do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Foi ministro da Indústria e Comércio (novembro 1993-março 1994) e depois assumiu para a pasta do Planejamento, onde permaneceu até dezembro de 1994. Foi vice-governador do Ceará em chapa encabeçada por Tasso Jereissati (do PSDB), tendo assumido o cargo quando o titular se desincompatibilizou (abril 2002) para concorrer ao Senado.

Benjamin Steinbruch (Rio de Janeiro, RJ, 1953). Empresário, sua família controla o Grupo Vicunha – o maior conglomerado têxtil do Brasil –, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e o Banco Fibra.

Carlos Batista Teles. Advogado, atualmente presidente da Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), seção Mato Grosso, e representante do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Coned).

Carlos Francisco Theodoro Machado Ribeiro de Lessa (Rio de Janeiro, RJ, 1936). Economista, graduou-se pela Faculdade de Ciências Econômicas da UFRJ (1959) e obteve o mestrado (1960) e o doutorado (1976) na Unicamp. Foi professor do Instituto Rio Branco (Itamaraty) e ministrou cursos na Comissão Econômica da América Latina e do Caribe (Cepal), no Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento Econômico e Social (Ildes, da Organização das Nações Unidas, ONU), na Universidade do Chile, Unicamp, Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF), e desde 1978 é professor da UFRJ. Ao longo de sua trajetória acadêmica, junto com os professores Maria da Conceição Tavares e Antônio Barros de Castro, teve presença marcante na formação de milhares de economistas brasileiros e latino-americanos. Foi dirigente do BNDE nos anos 1980, quando coordenou sua Área Social, o Fundo de Investimento Social (Finsocial, 1985-1989). Fundador do Instituto de Economia da UFRJ, foi reitor desta universidade em 2002, deixando o cargo ao ser convidado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva a assumir a presidência do BNDES. Voltou ao Banco como presidente em janeiro de 2003, cargo em que permaneceu até novembro de 2004. Na iniciativa privada, atua em empreendimentos imobiliários visando à revitalização histórica da cidade do Rio de Janeiro.

Celso Furtado (Pombal, PB, 1920-2004). Eminente economista, iniciou sua carreira profissional em 1943, no Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). Concluiu a Faculdade de Direito (1944) e serviu na Segunda Guerra Mundial, tendo retornado ao Brasil em 1946. Seguiu para a França, onde fez doutorado em economia na Sorbonne (1948), e depois ingressou na Cepal (1949). Especialista em desenvolvimento econômico latino-americano, em 1953 foi para o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), no convênio do Banco com a Cepal, como presidente do Grupo Misto de Estudos BNDE-Cepal. Foi diretor

do BNDE, criou e dirigiu a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Ministro do Planejamento do governo João Goulart, elaborou o Plano Trienal. Depois do exílio imposto pelo golpe militar de 1964, voltou ao Brasil na redemocratização, em 1985, tornando-se ministro da Cultura do governo de José Sarney. Deixou uma extensa obra sobre questões relativas ao desenvolvimento econômico, economia brasileira e latino-americana. (Fonte: Tavares et al, 2010)

Claudio Leopoldo Salm. Graduado em economia pela UFRJ (1961), fez mestrado em economia no Chile (1966) e doutorado na Unicamp (1980). Atualmente é professor da UFRJ. Atua principalmente em pesquisas sobre educação, trabalho e qualificação de mão de obra. Foi diretor de pesquisas do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento (Cicef).

Claudio Moura Castro (Rio de Janeiro, RJ, 1938). Graduou-se em economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), fez mestrado na Universidade Yale (EUA) e doutorado na Universidade da Califórnia e na Universidade de Vanderbilt (EUA). Economista do Ipea (1970-1985), lecionou em universidades nacionais e estrangeiras. Foi diretor-geral da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Ministério da Educação (MEC, 1979-1982), e secretário executivo do Conselho Nacional para Recursos Humanos (CNRH), unidade do Ministério do Planejamento voltada para a política social. Trabalhou também no Banco Mundial e no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Atualmente preside o Conselho Consultivo da Faculdade Pitágoras.

Clóvis de Barros Carvalho (Franca, SP, 1938). Político brasileiro, foi ministro da Casa Civil durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1º janeiro 1995-1º janeiro 1999). No segundo mandato do presidente, foi ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (julho-setembro 1999).

Darc Antonio da Luz Costa (Rio de Janeiro, RJ, 1948). Engenheiro formado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ, atual PUC -Rio), fez mestrado em engenharia de produção na mesma instituição e doutorado em engenharia da produção na Coordenação de Programas de Pós-graduação em Engenharia (Coppe/UFRJ). Funcionário de carreira, foi vice-presidente do BNDES (2003-2004) na gestão do professor Carlos Lessa. Foi professor convida-

do do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Coppe/UFRJ, onde ministrou cursos sobre estratégia nacional. É conferencista da Escola de Políticas Públicas e de Governo da UFRJ, membro do conselho diretor do Centro Brasileiro de Estudos Estratégicos (Cebres), conselheiro do Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra, que coordenou (1999-2002). É conselheiro da Holding Alagar S.A.-Uberlândia/MG, correspondente estrangeiro da Academia Internacional da Cultura Portuguesa, sócio administrador da Desenvolvimento, Logística e Cenários Simples Ltda. (DLC), presidente da Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Venezuela no Rio de Janeiro e presidente da Federação das Câmaras de Comércio e Indústria da América do Sul. Autor de livros e artigos sobre economia brasileira e sua inserção geopolítica, é consultor na área de planejamento de diversas instituições.

David Zylbersztajn (Niterói, RJ, 1954?). Engenheiro mecânico especializado em energia, graduou-se pela PUC-Rio (1977) e fez doutorado em economia da energia no Institut d'Économie et de Politique de l'Énergie de Grenoble, França. Casado com Ana Beatriz Cardoso, filha do ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso, foi nomeado (janeiro 1998) primeiro diretor da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Reconduzido em janeiro de 2000, no novo mandato do presidente, renunciou em setembro de 2002, depois de separar-se da esposa.

Demian Fiocca (São Paulo, SP, 1969). Graduado em economia pela USP e com mestrado na mesma instituição, foi pesquisador do Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo e editorialista da *Folha de S.Paulo*. Trabalhou na Telefônica (2000-2003) e também no banco HSBC, como economista chefe. Em 2003 passou a ocupar o cargo de secretário de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento. Foi nomeado vice-presidente do BNDES (2006-2007) e logo depois presidente do Banco. Em seguida foi trabalhar na Companhia Vale do Rio Doce, sendo mais tarde nomeado presidente do Banco Nossa Caixa, controlado pelo Banco do Brasil.

Dilma Vana Rousseff (Belo Horizonte, MG, 1947). Iniciou sua trajetória política como militante da Organização Revolucionária Marxista – Política Operária (Polop). Em 1967, acompanhou parte dos integrantes da organização que fundaram o Comando de Libertação Nacional (Colina). Esta organização se juntaria, em

1969, à Vanguarda Popular Revolucionária (VPR), também oriunda da Polop, para formar a Vanguarda Armada Revolucionária (VAR). Foi presa em 1970 e torturada, o que lhe deixou sequelas na glândula tireoide. Solta em 1972, mudou-se para Porto Alegre, onde concluiu a graduação em economia pela UFRS (1977). Depois de promulgada a lei da Anistia, em 1979, e do retorno ao pluripartidarismo, ingressou no Partido Democrático Trabalhista (PDT) em 1980. Assessorou deputados estaduais pedetistas (1980-1985) e foi secretária municipal de Fazenda da Prefeitura de Porto Alegre (1986-1988) na gestão de Alceu Collares. Presidiu a Fundação de Economia e Estatística (FEE, 1991-1993) e foi secretária estadual de Minas e Energia do RS (1993-1994) também na gestão de Collares. Foi secretária estadual de Energia, Minas e Comunicações do RS na gestão do petista Olívio Dutra (1999-2002), que venceu o segundo turno das eleições de 1998 com o apoio do PDT. No mandato de Dutra, o PDT rompeu com o PT, mas Dilma e vários correligionários discordaram e filiaram-se ao PT (2001). No governo de Lula, foi ministra das Minas e Energia (2003-2005) e ministra chefe da Casa Civil (2003-2005), tendo como principal tarefa gerir o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Tratou-se de um câncer linfático durante o ano de 2009. Desincompatibilizou-se do Ministério (abril de 2010) para disputar a eleição para a Presidência da República pelo PT, vencendo José Serra (PSDB) no segundo turno das eleições, com 55,7 milhões de votos. Em 2014 foi reeleita no segundo turno, com 54,5 milhões de votos, vencendo o candidato do PSDB, Aécio Neves.

Dilson Domingos Funaro (São Paulo, SP, 1933-1989). Engenheiro graduado pela Universidade Mackenzie, fundou a Companhia Brasileira de Peças Industriais (Cobrapi), mais tarde fundida com a Trol S.A. Indústria e Comércio, indústria de plásticos e brinquedos. Foi secretário de Planejamento de São Paulo no governo de Abreu Sodré (1969), tornando-se depois secretário de Fazenda (2000). Teve atuação destacada na Fiesp. Durante o governo de José Sarney, presidiu o BNDES (março-agosto 1985) e assumiu o Ministério da Fazenda, sendo o Plano Cruzado e a suspensão do pagamento dos juros da dívida externa as medidas mais marcantes de sua gestão. Permaneceu no cargo até abril de 1986.

Edmar Lisboa Bacha (Lambari, MG, 1942). Economista, fez doutorado na Universidade Yale (EUA). Foi professor de economia na Universidade de Brasília (UnB) e na PUC-Rio, e aposentou-se como docente do Instituto de Economia da UFRJ. Presidiu o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), participou

da elaboração de planos de estabilização (Plano Cruzado e Plano Real) e foi presidente do BNDES (janeiro-novembro 1995). Consultor de bancos de investimento (BBA), desde 2003 é diretor do Instituto de Estudos de Política Econômica (Iepe) da Casa das Garças, no Rio de Janeiro.

Eduardo Augusto de Almeida Guimarães (Rio de Janeiro, RJ, 1946). Engenheiro civil e economista pela UFF, com doutorado em economia pela Universidade de Londres, trabalhou no Ipea e lecionou na UFF e na UFRJ. Foi presidente do IBGE (1990-1992). Secretário do Tesouro Nacional na gestão do ministro da Fazenda Pedro Malan (1996-1999), foi presidente do Banco do Estado de São Paulo (Banespa, 1999-2000) e do Banco do Brasil, de 2001 até o fim do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Eduardo Marco Modiano (Rio de Janeiro, RJ, 1952). Graduou-se em engenharia de sistemas pela PUC-Rio, em administração pela Fundação Getulio Vargas (FGV) e em economia pela Universidade Cândido Mendes, obtendo seu doutorado em economia no MIT (EUA). Integrou a equipe que formulou o Plano Cruzado e presidiu o BNDES (março 1990-outubro 1992). Depois que deixou a gestão pública, passou a se dedicar a negócios privados. É autor dos livros *Da inflação ao cruzado: política econômica no primeiro ano da Nova República* (1986) e *Inflação: inércia e conflito* (1988). Foi um dos presidentes do BNDES não localizado pela equipe de coordenação da pesquisa para a realização de entrevista.

Eduardo Matarazzo Suplicy (São Paulo, SP, 1941). Mestre em economia pela Universidade de Michigan (EUA), foi eleito deputado estadual (1978) pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Ajudou a fundar o PT, partido pelo qual foi eleito deputado federal (1982) e senador (1990, 1998 e 2006).

Eleazar de Carvalho Filho (São Paulo, SP, 1957). Economista graduado pela New York University (EUA, 1979) e com mestrado na John Hopkins University (EUA, 1981). Dirigente do setor bancário, exerceu inúmeras funções em bancos nacionais. Foi presidente do BNDES (31 dezembro 2001-janeiro 2003).

Elena Landau (Rio de Janeiro, RJ, 1958). Economista e advogada, graduou-se na PUC-Rio, onde também cursou o mestrado em economia. Fez o doutorado no MIT (EUA), mas não completou o curso. Foi assessora da presidência do BNDES e tam-

bém diretora do Banco (1994-1996). Desde 1997 é diretora presidente da ELandau Consultoria Econômica, e em 2007 tornou-se sócia do escritório de advocacia de Sérgio Bermudes. É especialista em regulamentação jurídica do setor elétrico.

Elizabeth Maria Mercier Querido Farina (São Paulo, SP). Economista, livre-docente e doutora pela USP, onde se aposentou como professora titular. Por mais de dez anos foi vice-coordenadora do Programa de Estudos dos Negócios do Sistema Agroindustrial (Pensa) da Faculdade de Economia e Administração (FEA) da USP. Foi presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade, 2004-2008) do Ministério da Justiça. Desde dezembro de 2012 é diretora presidente da União da Indústria de Cana de Açúcar (Unica), que representa as usinas do Centro Sul do Brasil.

Eloi Fernández y Fernández. Engenheiro, professor de engenharia mecânica da PUC-Rio, ex-diretor da Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Ernani Teixeira Torres Filho (Rio de Janeiro, RJ, 1955). Graduado em economia pela Faculdade de Ciências Econômicas da UFRJ (1977), mestre (1982) e doutor (1991) em economia pela mesma instituição, é professor associado do Instituto de Economia da UFRJ, com pesquisas sobre economia monetária e internacional, e atuação nas áreas de economia mundial, economia do petróleo, sistema financeiro brasileiro, globalização financeira e economia japonesa. Em 1976 prestou concurso para o BNDES, instituição da qual foi superintendente e pela qual se aposentou em 2011. É autor de vários artigos e capítulos de livros sobre economia brasileira e internacional.

Ernesto Geisel (Bento Gonçalves, RS, 1907-1996). Filho de imigrante alemão, estudou no Colégio Militar de Porto Alegre e participou da Revolução de 1930. Desde 1957 representou o Ministério da Guerra no Conselho Nacional de Petróleo. Participou do golpe militar de 1964, sendo nomeado chefe do Gabinete Militar do governo de Humberto de Alencar Castelo Branco. Em 1967 foi nomeado ministro do Supremo Tribunal Militar (STM), cargo em que permaneceu até assumir a presidência da Petrobras (1969), e foi indicado pelo general Emílio Garrastazu Médici como candidato para disputar a eleição indireta para presidente da República no Colégio Eleitoral. Seu irmão, Orlando Geisel, foi ministro da Guerra do governo Médici, permanecendo no posto durante todo o mandato.

Fabio Giambiagi. Mestre em economia pela UFRJ, membro do Conselho Superior de Economia da Fiesp e economista do BNDES, onde atuou como assessor da presidência. Lecionou na UFRJ e na PUC-Rio, e foi assessor econômico do Ministério do Planejamento (1995). Trabalhou também no BID (1993-1994), em Washington.

Fábio Stefano Erber (?-2011). Um dos maiores especialistas de política industrial no país, formou-se em economia na UFRJ, fez mestrado em desenvolvimento econômico na University of East Anglia (1971), doutorado em economia na University of Sussex (1978) e pós-doutorado na Universidade de Paris XIII (2007). Foi professor titular da UFRJ – onde ensinava teoria do desenvolvimento na pós-graduação, e economia brasileira contemporânea na graduação –, pesquisador do Ipea e da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), diretor do BNDES nas gestões de Antônio Barros de Castro e Carlos Lessa, e secretário-geral adjunto do Ministério da Ciência e Tecnologia no governo de José Sarney, quando Luciano Coutinho ocupava a pasta. Atuou como consultor de diversas organizações internacionais em temas de desenvolvimento industrial e tecnológico, é autor de uma vasta bibliografia dedicada a essa problemática e, mais recentemente, à teoria do desenvolvimento econômico.

Fernando Affonso Collor de Melo (Rio de Janeiro, RJ, 1949). Nomeado prefeito de Maceió (1979), foi eleito deputado federal (1982) pelo PDS, governador (1986) pelo PMDB e presidente da República (1990) pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN). De orientação liberal, seu governo foi marcado pelo bloqueio de liquidez e pela reforma administrativa que resultou no anúncio da demissão de 320 mil servidores públicos federais, da extinção de vários órgãos federais e no início do programa de privatizações. Acuado por denúncias de corrupção que engendraram uma grave crise política, teve seu *impeachment* aprovado pela Câmara dos Deputados em setembro de 1992. Renunciou à Presidência da República em 26 de dezembro do mesmo ano e perdeu seus direitos políticos por oito anos. Candidatou-se ao governo de Alagoas (2002) pelo Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), sendo derrotado pelo candidato Ronaldo Lessa, do Partido Socialista Brasileiro (PSB). Foi eleito senador por Alagoas (2006 e 2014), pelo Partido Trabalhista Cristão (PTC).

Fernando Henrique Cardoso (Rio de Janeiro, RJ, 1931). Sociólogo, cientista político, professor universitário e importante político nacional, foi senador

pelo Estado de São Paulo (1983-1992). Ocupou os cargos de ministro das Relações Exteriores (19 março 1992- 20 maio 1993) e ministro da Fazenda (19 maio 1993-30 março 1994). Foi eleito presidente da República do Brasil, pelo PSDB, por dois mandatos (1995-2002), passando a faixa presidencial, em 1º de janeiro de 2003, a Luiz Inácio Lula da Silva. É autor de vários livros e artigos e colabora em inúmeros jornais.

Fernando Perrone (1947). Advogado e administrador de empresas com pós-graduação em economia, na área de mercado de capitais, pela FGV, é funcionário de carreira do BNDES, foi chefe da representação do Banco na Região Nordeste e chefe do Departamento Financeiro da Área de Financiamento de Máquinas e Equipamentos (Finame). Diretor dos setores de Infraestrutura e Administração do BNDES (fevereiro 1996-fevereiro 2000), foi superintendente da Área de Privatização do Banco (março 1991-fevereiro 1996). Foi o primeiro presidente civil da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero, abril 2000-julho 2003). Exerceu ainda os seguintes cargos: superintendente do Banco Denasa de Investimentos; diretor executivo da Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE); diretor do Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro (BD-Rio), responsável pelas áreas de planejamento, administração, financeira e operações de crédito; presidente do Banco do Estado da Paraíba e da Paraiban Crédito Imobiliário. Hoje atua nas áreas de consultoria e de governança corporativa, como conselheiro de administração e membro de comitê de auditoria de várias empresas.

Francisco Lafaiete de Pádua Lopes (Belo Horizonte, MG, 1943). Filho do engenheiro Lucas Lopes, que foi ministro da Fazenda do presidente Juscelino Kubitschek, graduou-se em economia na UFRJ e é pós-graduado na Universidade Harvard (EUA). Foi professor da UnB (1972-1973) e do Departamento de Economia da PUC-Rio. Original em suas abordagens acerca da economia, participou da equipe que formulou o Plano Cruzado, o Plano Bresser e, por fim, informalmente, da equipe que em 1994 elaborou o Plano Real. É sócio da Macrométrica, consultoria econômica. Em 1995 assumiu uma diretoria do Banco Central do Brasil e em outubro de 1998 foi nomeado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso para presidir o Banco Central. Entretanto, a violenta desvalorização da moeda brasileira, no final de janeiro de 1999, levou-o a pedir demissão. Dois livros de sua autoria estão intimamente ligados aos planos de estabilização no Brasil: *O*

choque heterodoxo: combate à inflação e reforma monetária (1987) e *O desafio da hiperinflação, em busca de uma moeda real* (1989).

Francisco Oswaldo Neves Dornelles (Belo Horizonte, MG, 1935). Político e advogado, iniciou sua vida profissional trabalhando com seu tio, Tancredo Neves, na Secretaria de Finanças do Estado de Minas Gerais (1959). Especializou-se em finanças públicas e tributação. Foi secretário da Receita Federal do Brasil (1979-1985). Com a eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República, foi indicado para o Ministério da Fazenda (março-agosto 1985). Elegeu-se deputado federal (1986) pelo Partido da Frente Liberal (PFL), sendo reeleito (1990 e 1994) pelo Partido Progressista Reformador (PPR) e depois (1998 e 2002) pelo Partido Progressista Brasileiro (PPB). Foi ministro da Indústria e do Comércio no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1996-1998) e ministro do Trabalho e Emprego no segundo mandato do presidente (1999-2002). Foi eleito senador pelo estado do Rio de Janeiro (2006) pelo Partido Progressista (PP) e vice-governador do estado nas eleições de 2014, na chapa com Luiz Fernando Pezão (PMDB). Assumiu interinamente o governo do Rio de Janeiro (janeiro 2016) durante licença médica do titular do cargo.

Francisco Roberto André Gros (Rio de Janeiro, RJ, 1942-2010). Economista graduado pela Universidade de Princeton (EUA), iniciou sua carreira como gestor de investimentos na empresa Kidder, Peabody and Co., banco de investimento da praça financeira norte-americana Wall Street. Em 1975 voltou ao Brasil para dirigir a Multiplic Corretora. Dirigiu a Comissão de Valores Mobiliários (CVM, 1977-1981) e, na segunda metade dos anos 1980, ocupou altos cargos na administração pública brasileira. Foi diretor do BNDES (julho 1985-fevereiro 1987) e também vice-presidente do BNDES Participações S.A. (BNDESPar). Deixou o Banco em 1987 para assumir a direção do Banco Central do Brasil (fevereiro-abril 1987). Voltou aos negócios privados e depois retornou à vida pública no governo de Fernando Collor de Melo, na direção do Banco Central do Brasil (1991-1992), substituindo Ibrahim Eris. Com a renúncia do presidente Collor de Melo, voltou às atividades privadas, mas, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, assumiu novamente a presidência do BNDES (fevereiro 2000-janeiro 2002) e substituiu Henri Phillipp Reichstul na presidência da Petrobras (até 2003). A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, o fez voltar ao mundo

dos negócios privados, na presidência da OGX, uma das empresas de Eike Batista. Faleceu em São Paulo (21 maio 2010).

Guido Mantega (Gênova, ITA, 1949). Graduou-se em economia pela USP, onde também cursou o doutorado e especialização em sociologia do desenvolvimento. Professor de economia da PUC-SP (1982-1987), atualmente é licenciado da Escola de Administração de Empresa da FGV-SP. Ex-membro do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), em 1993 tornou-se assessor econômico do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Foi nomeado ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão (janeiro 2003), e depois assumiu a presidência do BNDES (2004-março 2006). Foi nomeado ministro da Fazenda no segundo mandato do presidente Lula e continuou na pasta no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014). Escreveu diversos livros e artigos sobre economia e desenvolvimento.

Henri Phillipp Reichstul (Paris, FRA, 1949). Cursou economia e administração de empresas na USP (1971) e pós-graduação no Hertford College, na Universidade de Oxford (GB). Foi economista da Organização Internacional do Café (OIC) em Londres, responsável pelo Brasil e pela América Central (1976-1979), e economista sênior da *Gazeta Mercantil* em São Paulo (1979 a 1983). Durante o mesmo período, também foi pesquisador da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da USP. Foi assessor de João Sayad no Ministério do Planejamento (1985) e presidiu o Ipea (1986-1987). Ao lado de Sayad e Francisco Vidal Luna fundou o Banco SRL, depois comprado pelo grupo American Express. Presidiu a Petrobras (1999-2001), e durante sua gestão ocorreram dois grandes desastres: o afundamento da maior plataforma produtora de petróleo do mundo, a P-36, causando onze mortes e um prejuízo de 350 milhões de dólares; e o derramamento de cerca de 4 milhões de litros de óleo no rio Iguaçu, afetando a fauna e a flora da região, além de comprometer o abastecimento de várias cidades. Assumindo a direção da empresa depois do fim do monopólio (Lei do Petróleo, de 1997), promoveu uma reestruturação da Petrobras com o objetivo de torná-la um grande *player* internacional, criando quatro áreas de negócios: Exploração e Produção; Abastecimento; Gás e Energia; e Internacional ¾ além de duas de apoio, Serviços e Financeira.

Henrique de Campos Meirelles (Anápolis, GO, 1945). Engenheiro graduado pela USP e com pós-graduação pela Coordenação de Pós-graduação e Pes-

quisa em Administração (Coppead) da UFRJ, é um executivo do setor financeiro nacional e internacional. Foi eleito deputado federal (2002) pelo estado de Goiás, mas não chegou a exercer o mandato, porque foi nomeado pelo presidente Lula para presidir o Banco Central do Brasil (2003-2011).

Ignácio Rangel (Mirador, MA, 1914-1994). Formou-se em direito, mas foi autodidata em ciência econômica. Seus escritos sobre o desenvolvimento brasileiro transformaram-no em importante intérprete da economia do país. Escreveu diversos livros e artigos para revistas e jornais, durante anos colaborando na *Última Hora* e, depois, na *Folha de S.Paulo*. Sua participação nos cursos de economia do final dos anos 1940 até a profissionalização da carreira (1951) valeu-lhe o título em economia (1958). Foi um brilhante e original pensador do desenvolvimento do Brasil, atuando também como gestor do Estado brasileiro. Militante de esquerda nos anos 1930 e 1940, amargou vários anos a prisão, no período do Estado Novo. Ao ser libertado voltou para o Rio de Janeiro, onde trabalhou como tradutor e ministrou aulas de economia. Em 1950 ingressou na Confederação Nacional da Indústria (CNI), ao lado de Rômulo de Almeida, e no ano seguinte passou a integrar a assessoria econômica do presidente Getúlio Vargas (1951-1954). Foi para o Chile em 1954, cursar a pós-graduação em desenvolvimento econômico da Cepal. No desempenho da assessoria econômica de Vargas, trabalhou na formulação dos projetos para a criação das empresas estatais Eletrobras e Petrobras. Em 1955 ingressou nos quadros técnicos do BNDE, sendo inclusive chefe do Departamento Econômico da instituição. Participou ativamente da formulação e gestão do Plano de Metas no governo Juscelino Kubitschek. Foi um precursor na ideia de que havia dificuldades para o Estado brasileiro continuar a investir pesadamente no programa de infraestrutura exigido pela economia brasileira, e nos dois últimos anos de vida passou a defender a privatização dos serviços de utilidade pública. É autor de inúmeras obras sobre economia brasileira, dentre as quais se destacam: *A dualidade básica da economia brasileira*, publicada pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb, 1953), *A inflação brasileira* (1963), *Recursos ociosos e política econômica* (1980), *Ciclo, tecnologia e crescimento* (1982) e *Do ponto de vista nacional* (1993). (Fonte: Bielschowsky, 1988; Lima, 2013)

Itamar Augusto Cautiero Franco (1930-2011). Engenheiro civil e político, teve longa trajetória pública no Brasil. Prefeito de Juiz de Fora, depois assumiu diversas legislaturas como senador por Minas Gerais. Foi eleito vice-presidente

da República nas eleições presidenciais de 1989, na chapa de Fernando Collor de Mello, e tomou posse após o processo de *impeachment* do titular, em outubro de 1992. Em sua gestão implantou-se o Plano Real, que após duas décadas conseguiu reduzir e controlar a inflação, instituindo o real como padrão monetário que vigora até hoje. Após deixar a Presidência da República, foi novamente eleito governador do estado de Minas Gerais (1998), pelo PMDB, e em seguida senador (2010) pelo mesmo estado.

Jayme Magrassi de Sá (Porto Alegre, RS, 1921). Presidente do BNDE (março 1967-outubro 1970).

João Batista de Abreu (Lavras, MG, 1943). Economista, funcionário público, foi Ministro do Planejamento (1988-1990) no governo de José Sarney.

João Baptista de Oliveira Figueiredo (Rio de Janeiro, RJ, 1918-1999). General do Exército e político brasileiro, foi o último presidente do regime militar. Durante seu governo (1979-1985), promoveu a lenta transição do poder político para os civis. Iniciou sua carreira militar em 1928, obtendo o primeiro lugar no concurso para o Colégio Militar de Porto Alegre. No período do golpe militar de 1964, foi encarregado de chefiar a agência do Serviço Nacional de Informações (SNI) no Rio de Janeiro. Candidato à Presidência da República por via indireta, escolhido pelo seu partido, a Arena, obteve vitória no Colégio Eleitoral do Congresso Nacional (1978) contra o general Euler Bentes Monteiro (MDB). No seu mandato, concedeu anistia ampla geral e irrestrita aos políticos cassados com base em atos institucionais, o que ocasionou a volta ao Brasil dos exilados do regime militar. Depois de seu governo, afastou-se definitivamente da vida política.

João Manuel Cardoso de Mello (São Paulo, SP, 1942). Economista, um dos maiores intelectuais brasileiros, graduou-se em direito e posteriormente em ciências sociais pela USP. Foi um dos fundadores da Unicamp e, mais recentemente, das Faculdades de Campinas (Facamp). Fez pós-graduação no grupo BNDE-Cepal, mas, a convite de Zeferino Vaz, passou a exercer docência na Unicamp, onde defendeu seu doutorado (1975) com a tese *O capitalismo tardio*, que se tornou um clássico sobre o desenvolvimento capitalista no Brasil. Foi assessor especial do ministro Dilson Funaro na pasta da Fazenda (1985-1987), sendo um dos idealizadores do Plano Cruzado.

João Paulo dos Reis Veloso (Parnaíba, PI, 1931). Formou-se em economia pela Universidade do Brasil (UB, atual UFRJ). Ocupou a presidência do Ipea (1969), órgão hoje ligado à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, sendo substituído por Marcos Pereira Vianna, futuro presidente do BNDE. Foi nomeado para o Ministério do Planejamento (1969-1979), cargo em que permaneceu durante parte do governo do general Ernesto Geisel. Participou do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo de Luiz Inácio Lula da Silva e hoje preside o Fórum Nacional do Instituto Nacional de Altos Estudos (Inae).

José Clemente de Oliveira (...- 2007?). Funcionário de carreira do BNDES, foi diretor do Banco (1974).

José Dirceu de Oliveira e Silva (Passa Quatro, MG, 1946). Iniciou sua trajetória política no movimento estudantil, tendo sido preso no Congresso da União Nacional dos Estudantes (UNE) de Ibiúna (SP), em 1968. Deixou a prisão em 1969, com outros quinze militantes de esquerda libertados em troca do embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Charles B. Elbrick, sequestrado no Rio de Janeiro. Após retornar do exílio (1979), ajudou a fundar o PT. Formou-se em direito (1983), foi eleito deputado estadual (1986) por São Paulo e deputado federal (1990, 1998 e 2002) pelo mesmo estado. Foi ministro chefe da Casa Civil da Presidência da República (2003-2005).

José Goldemberg (Santo Ângelo, RS, 1928). Físico e professor, doutor em Ciências Físicas pela USP, universidade da qual foi reitor (1986-1990). Membro da Academia Brasileira de Ciências (ABC), foi presidente da Companhia Energética de São Paulo (Cesp), da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), secretário nacional de Ciência e Tecnologia (1990-1992), ministro da Educação (agosto 1991-agosto 1992), secretário nacional do Meio Ambiente (março 1992-julho 1992). Também dirigiu o Instituto de Física da USP. Desde 2002 é secretário de Meio Ambiente do Estado de São Paulo. É autor de inúmeros trabalhos técnicos e vários livros sobre física nuclear, meio ambiente e energia em geral.

José Graziano (Urbana, EUA, 1949). Engenheiro agrônomo, mestre em economia e sociologia rural pela USP, doutor em economia política pela Unicamp, foi

coordenador do Projeto Fome Zero do Instituto da Cidadania, ministro extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Atualmente é o representante regional para a América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). (Fonte: Aranha, 2010)

José Luís Fiori. Graduou-se em sociologia e fez mestrado em economia, ambos na Universidade do Chile (1965-1973), tendo sido aluno de alguns dos principais teóricos da economia política estruturalista da Cepal. Doutorou-se em ciência política pela USP e hoje é livre-docente e professor titular de economia política internacional do Instituto de Economia da URFJ. Suas teses de doutoramento e de livre-docência (1984 e 1989, respectivamente) versam sobre a formação histórica e a crise do "estado desenvolvimentista" no Brasil, nos anos 1980. Nesta mesma década, coordenou uma pesquisa internacional comparativa sobre transformações capitalistas e ajustes nacionais na Espanha, Itália, Coreia, Japão e América Latina. Atuou como consultor convidado do BID (1993) e hoje coordena um programa de pesquisa internacional comparada e um projeto editorial no campo da economia política internacional, que teve início no começo da década de 1990. No segundo semestre do ano acadêmico de 2004-2005, foi professor convidado da Faculdade de Economia Política da Universidade de Cambridge (EUA). Colabora regularmente em várias revistas e jornais brasileiros e já publicou doze livros, dois deles agraciados com o Prêmio Jabuti: *Poder e dinheiro* (primeiro lugar, 1998) e *Polarização mundial e crescimento* (segundo lugar, 2002). Foi eleito "Homem de ideias de 2001" pelo *Jornal do Brasil*.

José Mauro Mettrau Carneiro da Cunha (Rio de Janeiro, RJ). Empresário formado em engenharia mecânica pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP-RJ), foi diretor do BNDES (1991-2001) e vice-presidente do Banco na gestão de Eleazar de Carvalho Filho. Exerceu o cargo de membro do conselho de administração da empresa de telecomunicações Tele Norte Leste Participações S.A. (TNL, dezembro 1999-julho 2002), retornando nos anos seguintes ao Conselho de Administração da OI S.A. Em 2013 assumiu o comando executivo do grupo, ocupando a presidência no lugar de Francisco Tosta Valim Filho. Nos últimos vinte anos exerceu cargos estratégicos em grandes empresas como Aracruz, Eletrobras, Light, IBMEC, Funcex, além das companhias Vale do Rio Doce, Santo Antônio Energia e Lupatech.

José Pelúcio Ferreira (Baependi, MG, 1928-2002). Economista e reconhecido gestor público brasileiro, idealizou a política científica e tecnológica nacional. Na sua passagem pelo BNDES, criou o Fundo de Tecnologia (Funtec), responsável pelo financiamento da pós-graduação brasileira nos anos 1970. Essa política foi decisiva para a criação da Coope na UFRJ e do Departamento de Engenharia na PUC-Rio. Foi vice-presidente do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) – atual Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – e presidente da Finep, cargos que exerceu simultaneamente.

José Pio Borges de Castro Filho (1948). Engenheiro graduado pela PUC-Rio, com mestrado em engenharia industrial (especialização em finanças) na mesma instituição. Ingressando no BNDES em 1971, licenciou-se entre 1974-1975, passando a ser auditor interno e analista financeiro da IBM do Brasil. De volta ao BNDES, foi gerente do Departamento de Indústrias Químicas (1976-1977) e superintendente da BNDESPar (1977-1979). Licenciado, cursou a New School for Social Research (Nova York, EUA), obtendo o título de mestre e doutor. De volta ao BNDES, chefiou o Departamento de Indústrias Químicas (1982-1985). Novamente sob licença, passou a presidir a Pronor Petroquímica S.A., e depois a dirigir o BBM-Banco da Bahia Investimentos S.A. Em 1990 assumiu a vice-presidência do BNDES, na gestão de Eduardo Modiano. De volta ao setor privado (1992-1995), foi presidente da Cia. de Seguros da Bahia, diretor da Petroquímica da Bahia S.A., membro dos conselhos de administração da Nitrocarbono S.A., da Policarbonatos do Brasil S.A., da Engepack Embalagens S.A., e presidente da Yokogawa Latinamérica S.A. Em novembro de 1995 voltou ao BNDES como vice-presidente, na gestão de Luiz Carlos Mendonça de Barros. Em 1998 assumiu a presidência do BNDES sucedendo André Lara Resende. Foi diretor do Banco Liberal S.A. (1999-2002), do Bank of América (1999-2001), e integrou o conselho de administração da Companhia Vale do Rio Doce (Valepar S.A.), o conselho consultivo do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri), da Finep, do Instituto Light para o Desenvolvimento Urbano e Social, do Banco Calyon (Crédit Agricole-Crédit Lyonnais) e do Banco Privado Português. Foi diretor da Violy, Byorum & Co., tornou-se sócio-gerente da RJX Investimento Ltda., vice-presidente executivo do Cebri e membro do conselho de administração da RB Capital.

José Sarney de Araújo Costa (Pinheiro, MA, 1930). Advogado, escritor e político brasileiro, iniciou sua carreira política na UDN, e desde 1955 elegeu-se

para diferentes mandatos, tendo sido deputado federal, governador do estado do Maranhão e senador. Ingressou na Arena logo após a sua criação (1965) e foi um dos fundadores do PDS após a extinção do bipartidarismo (1979). Articulou a dissidência que criou a Frente Liberal, que, junto com o PMDB, propôs a candidatura de Tancredo Neves ao Colégio Eleitoral (1985), tendo sido indicado para concorrer à vice-presidência na chapa vitoriosa. Tomou posse interinamente no cargo de presidente da República (15 março 1985), em decorrência da doença que impediu a investidura de Tancredo Neves. Após o falecimento de Tancredo (21 abril 1985), Sarney assumiu efetivamente a Presidência, tendo sido o primeiro civil a ocupar o cargo desde a deposição de João Goulart, o que simbolizava formalmente o fim do regime militar. Após o término de seu mandato, elegeu-se sucessivamente a senador pelo Amapá, a partir de 1990. Em 2014 não disputou as eleições, dando por encerrada a sua carreira política.

José Serra (São Paulo, SP, 1942). Estudou engenharia civil na USP, ingressou no movimento estudantil, no grupo intitulado Ação Popular (AP), e elegeu-se presidente da UNE (julho 1963). Com o golpe militar de 1964, exilou-se no Chile, onde fez mestrado em economia. Depois do golpe de setembro de 1973 naquele país, exilou-se nos Estados Unidos, onde fez doutorado em economia na Universidade de Cornell. Voltou ao Brasil em 1978 e ingressou como docente no Instituto de Economia da Unicamp. Em 1983 foi nomeado secretário de Planejamento do Estado de São Paulo pelo então governador Franco Montoro. Foi eleito deputado federal pelo PMDB (1985 e 1989), permanecendo na Câmara Federal de 1987 a 1995. Eleito senador pela legenda do PSDB (1994), foi nomeado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso para o cargo de ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão (1995-1996). Em 1998, passou a exercer a função de ministro da Saúde, que ocupou até 2002, quando saiu para disputar as eleições presidenciais, tendo sido derrotado no segundo turno por Luiz Inácio Lula da Silva, do PT. Eleito para a Prefeitura da cidade de São Paulo (2004), exerceu o mandato de 2005 a 2006, desincompatibilizando-se para concorrer ao governo do estado em 2006. Eleito, permaneceu no cargo de 2007 a 2010, quando renunciou para concorrer à Presidência da República pelo PSDB, sendo derrotado pela candidata Dilma Rousseff, do PT. Em 2014 foi eleito senador do estado de São Paulo pelo PSDB.

Julio Olimpio Fusaro Mourão (Belo Horizonte, MG, 1944). Economista, fez mestrado em engenharia da produção na UFRJ e não concluiu o doutorado na

Unicamp. Funcionário de carreira do BNDES desde 1966, foi superintendente de Planejamento do Banco (1983-1990). Com Luiz Paulo Vellozo Lucas, foi um dos formuladores da estratégia integração competitiva, política adotada pelo BNDES e antecessora da proposta das privatizações, vivamente debatida no meio acadêmico nacional. Também participou amplamente do debate sobre o planejamento estratégico para a formulação de cenários econômicos. Aposentado do BNDES, atualmente é *videomaker* amador.

Karlos Heinz Rischbieter (Blumenau, SC, 1927). Engenheiro civil, presidiu a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil na década de 1970. Foi ministro da Fazenda (1979-1980) do governo Figueiredo.

Leonel de Moura Brizola (Carazinho, RS, 1922-2004). Formou-se em engenharia pela Universidade do Rio Grande do Sul (atual UFRGS). Foi eleito deputado estadual (1947) pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), pelo qual também seria eleito deputado federal (1954), prefeito de Porto Alegre (1955), governador do Rio Grande do Sul (1958) e deputado federal pelo antigo estado da Guanabara (1962). Em 1961, com o veto dos ministros militares à posse do vice-presidente da República João Goulart, depois da renúncia de Jânio Quadros, liderou a Cadeia da Legalidade, mobilizando a população em rede de rádio para garantir a posse de Jango. Foi para o exílio no Uruguai e nos Estados Unidos após o golpe militar de 1964 e retornou em 1979. Impedido de refundar o PTB, cuja legenda foi concedida pelo TSE ao grupo político liderado por Ivete Vargas, Brizola fundou o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Foi eleito governador estado do Rio de Janeiro em duas legislaturas (1982 e 1990) e disputou as eleições presidenciais de 1989 (ficando em terceiro lugar) e 1994 (ficando em quinto lugar). Disputou ainda as eleições de 1998 como candidato a vice-presidente da República na chapa de Luiz Inácio Lula da Silva. Concorreu à Prefeitura do Rio de Janeiro em 2000 (ficando em quarto lugar) e ao Senado em 2002 (ficando em sexto lugar). Morreu em 2004, de enfarte.

Licinio Velasco Junior (1951). Engenheiro graduado pela PUC-Rio (1973), com mestrado em administração pela Coppead/UFRJ (1975), cursou mestrado e doutorado em ciência política no Instituto Universitário de Pesquisas (Iuperj, da Universidade Cândido Mendes, 1998 e 2005, respectivamente). Entrou para o BNDES em 1975, fez carreira no Banco, chegando a diretor da BNDESPar e a supe-

rintendente da instituição, aposentando-se em 2011. Foi assessor da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (2011-2012), membro do conselho de administração da Infraero (2011-2014) e atualmente é assessor de diversos conselhos empresariais.

Lucas Lopes (Ouro Preto, MG, 1911-1994). Político, engenheiro civil e economista, professor da UFMG, foi um dos gestores dos "Anos Dourados" do desenvolvimentismo nacional, na década de 1950, como um dos técnicos responsáveis pelas políticas de expansão energética em Minas Gerais e no país. Foi ministro da Viação e Obras Públicas do governo de Café Filho, e da Fazenda, no governo de Juscelino Kubitschek. Presidiu o BNDE e coordenou o Conselho de Desenvolvimento que elaborou o Plano de Metas. A historiografia o consagra como grande formador de equipes técnicas, pelo trabalho desenvolvido na organização das Centrais Elétricas de Minas Gerais (Cemig) e no planejamento do BNDE. A forte tensão, no governo de Juscelino, entre os expansionistas e os estabilizadores da moeda envolvia as equipes do Banco do Brasil e do Ministério da Fazenda. A Fazenda, comandada por ele, adotou uma postura monetarista e elaborou o Plano de Estabilização da Moeda (1958), cuja finalidade básica era controlar a inflação. O Plano dividiu o governo e envolveu também as negociações brasileiras com o Fundo Monetário Internacional (FMI). O governo acabou rompendo relações com o Fundo, por discordar de sua postura monetarista, depois da demissão de Lucas Lopes, oficiosamente motivada por problemas de saúde (o ministro sofreu um enfarte em Caxambu.

Luciano Galvão Coutinho (Recife, PE, 1946). Nascido no seio de uma tradicional família pernambucana, seu pai por muitos anos foi diretor da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Influenciado pelas ideias de Celso Furtado, no final dos anos 1960 transferiu-se para São Paulo e ali se graduou em economia na USP, onde também concluiu seu mestrado. Fez doutorado na Universidade de Cornell (EUA). Professor titular da Unicamp, lecionou como professor visitante na USP, na Universidade de Paris XIII, na Universidade do Texas e no Instituto Ortega y Gasset, na Espanha. Publicou livros e artigos sobre economia industrial e foi presidente do BNDES (2007-2016).

Luiz Antônio Fleury Filho (Ribeirão Preto, SP, 1949). Graduado em direito pelas Faculdades Metropolitanas Unidas, foi secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo na gestão de Orestes Quércia (1987-1991) e governador

do estado (1991-1995). Sua gestão foi marcada pela repressão a uma rebelião no presídio de Carandiru na qual 111 detentos foram mortos. Foi eleito deputado federal (1999-2007) pelo PTB de São Paulo.

Luiz Antônio Sande de Oliveira. Presidente do BNDE (março 1979-setembro 1983).

Luiz Carlos Bresser-Pereira (São Paulo, SP, 1934). Graduado em direito pela USP, com pós-graduação em administração de empresas pela Universidade de Michigan (EUA), foi professor assistente do Departamento de Administração Geral da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Eaesp), da FGV. Trabalhou no grupo Pão de Açúcar (1963-1983), onde foi diretor administrativo a partir de 1965. Tornou-se diretor-presidente do Banespa durante o governo de Franco Montoro (PMDB). Foi ministro da Fazenda do governo de José Sarney (abril-dezembro 1987), sendo responsável pela criação do Plano Bresser, e ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do governo de Fernando Henrique Cardoso (janeiro 1995-janeiro 1999), tornando-se titular do Ministério da Ciência e Tecnologia (até julho 1999). Possui vasta carreira acadêmica e tem dado contribuições teóricas para o chamado "novo desenvolvimentismo".

Luiz Carlos Delben Leite. Economista, presidiu o BNDES (março-agosto 1993). Foi substituído por Persio Arida em função de divergências com o ministro do Planejamento, Alexis Stapanenko, que era contrário à privatização da Companhia Vale do Rio Doce. É secretário de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo

Luiz Carlos Mendonça de Barros (São Paulo, SP, 1942). Engenheiro de produção graduado pela USP, pós-graduado em política de negócios da pequena e média empresa na Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da mesma universidade e doutor em economia pela Unicamp. No magistério, lecionou na Eaesp-FGV, na Faculdade de Administração e Economia de Piracicaba e no curso de doutorado em economia do Instituto de Economia da Unicamp. Na iniciativa privada, foi analista financeiro, chegando a superintendente do Banco de Investimento Industrial (Investbanco). Fundou a corretora de câmbio e valores mobiliários Patente. Associado a José Roberto Mendonça de Barros e a Ibrahim Eris (que viria a ser presidente do Banco Central, no governo Collor),

fundou a consultora MBE Associados. Integrou o Comitê Técnico da Andima, foi consultor do Grupo de Conjuntura Econômica do Cebrap e fundou, com André Lara Resende (que seria presidente do BNDES) e outros, o Banco Matrix (1993). Com José Roberto Mendonça de Barros e Lídia Goldeinstein, criou a MBG & Associados (2001), empresa dedicada a ministrar cursos profissionalizantes a distância. Fundou a Quest Investimentos, vendida ao Grupo Azimut em 2015, de cujo conselho consultivo é presidente. Na gestão pública brasileira, ocupou importantes cargos, como a diretoria de Mercado de Capitais do Banco Central (1985-1987) e o Conselho Monetário Nacional. Após a saída de Edmar Bacha, foi nomeado presidente do BNDES (novembro 1995-abril 1998). Com a morte de Sergio Motta, ocupou o Ministério das Comunicações até o final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Luiz Fernando Furlan (Concórdia, SC, 1946). Engenheiro químico e administrador de empresas, foi presidente do conselho de administração da Sadia, empresa do setor alimentício. Foi ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (2003-2007).

Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo (Bariri, SB, 1942). Um dos grandes nomes da economia brasileira, formou-se em direito pela USP e em ciências sociais (1965) pela mesma universidade. Fez curso de pós-graduação em desenvolvimento econômico na Cepal-Ilpes (Instituto Latino-americano do Caribe de Planificação Econômica, 1969). Foi professor titular do Instituto de Economia da Unicamp, onde fez doutoramento. No campo governamental, exerceu vários cargos: foi assessor econômico do PMDB, secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda (1985-1987) e chefe da Secretaria Especial de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda, ambos no governo de José Sarney. Foi secretário de Ciência e Tecnologia do estado de São Paulo durante a gestão de Orestes Quércia, conselheiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), presidente do conselho curador da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), que opera a TV Brasil, e consultor pessoal de economia do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Além disso, integrou o conselho de administração da Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F), foi membro do conselho deliberativo do Cicef e fundou a Facamp com João Manuel Cardoso de Mello e outros. Em 2001, foi incluído no *Biographical Dictionary of Dissenting Economists* entre os cem maiores economistas heterodoxos do século XX.

Luiz Gushiken (Oswaldo Cruz, SP, 1950-2013). Formado em administração pela FGV, foi um dos fundadores do PT e da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Eleito deputado federal (1986) pelo PT-SP, foi reeleito por duas vezes (1990 e 1994). Ocupou o cargo de secretário de Comunicação do governo e chefe do Núcleo de Assuntos Estratégicos, com status de ministro (2003-2005). Faleceu de câncer em 2013.

Luiz Inácio da Silva, Lula (Garanhuns, PE, 1945). Em 1952, sua mãe migrou para São Paulo numa viagem que durou treze dias em caminhão do tipo "pau de arara". Tornou-se metalúrgico e passou a atuar no Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema (1967), para cuja presidência foi eleito (1975). Liderou históricas greves de metalúrgicos em 1978 e 1980, sendo preso após a última delas, acusado de infringir a Lei de Segurança Nacional (LSN). Fundou o PT em 1980, disputou o governo do estado de São Paulo (1982) e elegeu-se deputado federal (1986). Depois de disputar três eleições presidenciais, ficando na segunda colocação em todas elas (1989, 1994, 1998), Lula finalmente foi eleito em 2002, em segundo turno, contra o candidato José Serra (PSDB), e reeleito em 2006, contra Geraldo Alckmin (PSDB).

Luiz Paulo Vellozo Lucas (Vitória, ES, 1956). Engenheiro formado pela UFRJ, começou sua carreira política como líder estudantil. Depois de graduado, ingressou no BNDES, nos anos 1980. Foi uma das lideranças da política da integração competitiva no debate econômico dos anos 1980, juntamente com Julio Mourão. Foi eleito prefeito de Vitória (1998-2005) e deputado federal (2006) pelo PSDB do Espírito Santo. Foi derrotado nas eleições para governador do mesmo estado (2010) e para a Prefeitura da capital (2012). Atualmente voltou a assumir um posto de trabalho no BNDES.

Luiz Orenstein (1954). Diretor do BNDES, depois foi vice-presidente do Opportunity Asset Management Ltda (1995-1997). Em 1997 associou-se à Dynamo Administração de Recursos Ltda.

Maílson Ferreira da Nóbrega (Cruz do Espírito Santo, PB, 1942). Funcionário de carreira do Banco do Brasil desde 1963, graduou-se em economia pela Faculdade de Ciências Econômicas e Contábeis e de Administração do Distrito Federal (Ceub, 1974). No final dos anos 1970 foi cedido para o Ministério

da Fazenda e depois nomeado pelo presidente José Sarney para o Ministério da Fazenda (1988), em substituição a Luiz Carlos Bresser Pereira, permanecendo até o final do governo (março 1990). Sua passagem pela Fazenda marcou um período turbulento da economia brasileira, em decorrência da hiperinflação. Ao deixar o Ministério, mudou-se para São Paulo e passou a trabalhar como consultor financeiro. Fundou, com dois subordinados, a consultoria MCM Consultores Associados, e em 1997 estruturou, com o ex-diretor do Banco Central, Gustavo Loyola, a Tendências Consultoria Integrada. A expertise dos proprietários dessa consultoria em gestão pública, pelos cargos que haviam exercidos, tornaram a Tendências uma das principais consultorias financeiras do Brasil. Maílson da Nóbrega colabora em inúmeros jornais e revistas e faz parte dos conselhos de administração de várias empresas, como Grendene, Tim, Rodobens e Cosan.

Marcílio Marques Moreira (Rio de Janeiro, RJ, 1931). Filho de diplomata e também diplomata de carreira, é bacharel em direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj), com mestrado em ciência política na Universidade de Georgetown (Washington, DC, EUA). Lecionou direito internacional na Universidade Cândido Mendes (1956), na PUC-Rio (1964) e na Uerj (1975). Na carreira diplomática, foi secretário da embaixada do Brasil nos Estados Unidos (1957-1961) e depois embaixador no mesmo país (1986-1991). Também foi diretor temporário do FMI e do BID, assessor do Ministério da Fazenda na gestão do ministro San Tiago Dantas (1963) e assessor de operações internacionais do BNDE (1965), passando a integrar o conselho do Banco (1974-1980). Foi ministro da Fazenda no governo de Fernando Collor de Mello (maio 1991-outubro 1992). Faz parte do conselho de inúmeras empresas e instituições.

Márcio João de Andrade Fortes (Belo Horizonte, MG, 1944). Empresário e político, graduou-se em engenharia civil na PUC-Rio, cursou extensão na Universidade Harvard (EUA), engenharia econômica na UFRJ, e elaboração e análise de projetos habitacionais na FGV-RJ. Em 1983 filiou-se ao PMDB e em 1994 ao PSDB, sendo eleito em três mandatos para a Câmara dos Deputados (1995-1999, 1999-2003 e 2003-2007). Na gestão pública, foi secretário-geral do Ministério da Fazenda no mandato de Karlos Rischbieter (1979-1980), exercendo interinamente a pasta. Foi presidente do BNDES (1987-1989), do Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj, 1989-1991) e diretor no Brasil no Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável da ONU (1991). Foi delegado do país na Confe-

rência Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1992), assumiu a Secretaria de Obras da Prefeitura do Rio de Janeiro (1993) e a Secretaria de Indústria e Comércio do mesmo estado na administração de Marcelo Alencar (1996). Presidiu a Empresa de Planejamento Metropolitano de São Paulo (Emplasa), a convite do governador José Serra (2009). Na iniciativa privada, foi diretor da Empreendimentos Hoteleiros S.A. e da BAP Administradora de Bens Ltda., empresa do grupo João Fortes. Em 1980 assumiu a presidência da João Fortes Engenharia (JFE) e da Pedras de Maria Agropecuária S.A. Integrou o conselho de administração do Banco Francês e Brasileiro S.A. (Crédit Lyonnais) e do Metrô do Rio de Janeiro, além de outras empresas. Foi presidente do Museu Raimundo Castro Maia (1983-1990), vice-presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Rio de Janeiro (1984-1987) e elegeu-se vice-presidente da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan, 1998-2001). Eleito para o Conselho Superior de Política Econômica da CNI (2001), em 2003 voltou a dedicar-se à João Fortes Engenharia. Foi presidente da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário do Rio de Janeiro (Ademi, 2003-2005 e 2005-2007) e atualmente é presidente do Instituto Nacional de Altos Estudos (Inae).

Marco Antonio Albuquerque de Araújo Lima (Rio de Janeiro, RJ, 1949). Engenheiro civil com graduação na PUC-Rio (1973) e pós-graduação em administração na Coppead, com intercâmbio na Wharton School da Universidade da Pensilvânia (EUA). Fez mestrado em ciências sociais no Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Entrou por concurso no BNDES (1974) e ocupou a Superintendência da Área Industrial, de Infraestrutura e uma das diretorias do BNDES-Exim. Foi também diretor de planejamento da Secretaria Especial de Informática (SEI, 1985) e da Área Internacional do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Inpi, 2007-2008). Presidiu a Companhia de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro (Codin, 1995-1999) e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro, 1999-2000). Atualmente é secretário executivo da Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE).

Marcos Pereira Vianna (Vitória, ES, 1934-2012). Engenheiro, ainda recém-diplomado (1958) ingressou na Companhia Vale do Rio Doce, empresa da qual passou a ser superintendente-geral em 1962. Assumiu a direção da Aços Anhanguera S.A. (1965) e voltou à Vale do Rio Doce, como superintendente-

geral industrial (1968). Dirigiu o Ipea e, em outubro de 1970, foi nomeado presidente do BNDE, cargo em que permaneceu por nove anos. Na década de 1980, foi diretor-geral da Cacex e vice-presidente da Verolme Estaleiros Reunidos do Brasil S.A. (1986). Voltou ao BNDES como vice-presidente (1992-1993).

Maria da Conceição de Almeida Tavares (Anadia, POR, 1930). Licenciada em ciências matemáticas pela Universidade de Lisboa, veio para o Brasil em 1954, indo trabalhar no Instituto Nacional de Imigração e Colonização (Inic), atual Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Adotou a cidadania brasileira em 1957. Cursou economia na UB (UFRJ), onde também se doutorou. Trabalhou no BNDE (1957-1960) e foi economista da Cepal (1961-1974). Lecionou na Faculdade de Economia e Administração da UFRJ e fundou a Pós-Graduação em Economia desta instituição, que passaria a se chamar Instituto de Economia Industrial (IEI). Inicialmente filiada ao PMDB, foi eleita deputada federal pelo PT (1995-1999). É uma das fundadoras do Cicef e possui vasta obra sobre o desenvolvimento econômico brasileiro.

Maria Sílvia Bastos Marques (Rio de Janeiro, RJ, 1956). Bacharel em administração pública pela Escola Brasileira de Administração Pública (Ebap) da FGV, é mestre e doutora em economia pela Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE), da mesma instituição. Foi professora da PUC-Rio e, no setor público, durante o governo Collor, coordenou a Área Externa da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (1990-1991), foi assessora especial para Assuntos de Desestatização do BNDES (1991-1992) e diretora das áreas Financeira e Internacional e de Planejamento do Banco (1992). No município do Rio de Janeiro, na gestão de César Maia, foi secretária Municipal de Fazenda (1993-1996). Em1996 assumiu uma diretoria da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), empresa da qual foi presidente (1999-2002). Presidiu a Icatu Seguros e integrou o conselho de administração de empresas como Vale do Rio Doce, Souza Cruz, Petrobras, Embratel, Arcelor, Anglo American, Grupo Pão de Açúcar, entre outros. Presidiu a Empresa Olímpica Municipal (2011- 2014) e foi assessora especial do prefeito do Rio de Janeiro para as Olimpíadas (até abril de 2016).

Mário Covas Junior (Santos, SP, 1930-2001). Formou-se em química industrial pela Escola Técnica Bandeirantes e em engenharia civil pela USP. Foi deputa-

do federal (1962) por São Paulo, pelo Partido Social Trabalhista (PST), ingressando no MDB depois da instauração do bipartidarismo, partido pelo qual se reelegeu deputado federal (1966), mas teve o mandato cassado em 1969. Após o término da suspensão de seus direitos políticos, ingressou no PMDB, elegendo-se deputado federal (1982). Foi prefeito de São Paulo (1983-1985) e depois elegeu-se senador (1986). Participou da fundação do PSDB (1988), partido pelo qual disputou a Presidência da República (1989), ficando em quarto lugar, com 11,5% dos votos. Foi eleito novamente senador (1990) e mais tarde tornou-se governador de São Paulo (1994, reeleito em 1998). Não completaria seu segundo mandato, falecendo em 2000, em decorrência de um câncer na bexiga que se espalhou por outros órgãos.

Mário David Andreazza (Caxias do Sul, RS, 1918-1988). Militar e político, foi ministro dos Transportes dos governos dos generais Costa e Silva e Emílio Garrastazu Médici, e ministro do Interior no governo do general Figueiredo (1979-1985). Disputou a indicação para presidente da República pela Arena, na eleição presidencial indireta de 1985, mas perdeu na convenção para o político paulista Paulo Maluf. Ficou conhecido como o ministro que mais construiu e pavimentou estradas no país.

Mário Henrique Simonsen (Rio de Janeiro, RJ, 1935-1997). Graduou-se em engenharia civil (1957) pela Escola Nacional de Engenharia da Universidade do Brasil e em economia (1963) pela Universidade do Rio de Janeiro. Foi colaborador de Roberto Campos no Ministério do Planejamento durante o governo de Castelo Branco. Tornou-se ministro da Fazenda do governo Geisel (1974-1979), e do Planejamento (1979), no mandato de João Baptista Figueiredo. No setor privado, foi professor de economia da FGV e vice-presidente do Banco Bozano, Simonsen de Investimentos, entre outros cargos que ocupou. Foi autor de vasta produção acadêmica na área de economia.

Maurício Borges Lemos (MG, 1951). Formou-se em economia pela UFMG (1973) e obteve os títulos de mestre (1977) e doutor (1988) em economia, ambos pela Unicamp. É especialista em economia regional e urbana e em finanças públicas. Antes de ser nomeado diretor do BNDES (janeiro 2003), foi secretário municipal de Planejamento da Prefeitura de Belo Horizonte (1993-2000) e secretário municipal de Coordenação de Política Social (2001-2002). Foi também membro da equipe de transição do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2002).

Como diretor do BNDES, coordenou as Áreas Industrial (2003), de Planejamento (2003-2004), Social (2004-2006), Operações Indiretas (2003-2010), Administrativa (2006-2010) e Financeira (2006-2010). Desde 1991 é professor titular da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG.

Nildemar Secches (SP, 1949). Engenheiro mecânico pós-graduado em finanças pela PUC-Rio e doutor em economia pela Unicamp, foi funcionário destacado do BNDES por dezoito anos. Nos últimos tempos atua na iniciativa privada e é presidente do conselho de administração da Brasil Foods.

Osmar Zogbi (SP). Atual presidente da Eco Brasil Florestas, o maior projeto florestal independente do Brasil.

Paul Singer (Viena, AUT, 1932). Doutor em sociologia pela USP, foi pesquisador do Cebrap (1969-1988) e secretário de Planejamento de São Paulo durante a gestão de Luíza Erundina (PT). Foi Secretário Nacional de Economia Solidária no Ministério do Trabalho e Emprego (2003-2016).

Paulo de Sá Campello Faveret Filho (Rio de Janeiro, RJ, 1952). Graduado em economia pela UFRJ (1984), com mestrado no Instituto de Economia da UFRJ (1992) e em gestão executiva internacional na Universidade de Lancaster (GB, 2014), entre outros cursos, como o International Masters in Practicing Management (IMPM, 2013). Desde 1992 é funcionário concursado do BNDES, onde ocupou várias funções de confiança, entre elas a Superintendência de Recursos Humanos (2010-2014). Chefiou os Departamentos de Desenvolvimento de Recursos Humanos (2009), de Normas e Procedimentos (2004) e de Planejamento (2003), além gerenciar as Áreas de Estudos Setoriais de Biocombustíveis (2008) e Agroindústria (1996-2002). Trabalhou no BID como conselheiro principal da Diretoria Executiva para Brasil e Suriname (2005-2006). Membro do conselho deliberativo da Associação Brasileira de Profissionais de Recursos Humanos (ABRH) do Rio de Janeiro desde 2013, é professor de economia da Universidade Cândido Mendes e do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC-RJ), além de ter sido professor e instrutor em cursos da PUC-Rio e da FGV-RJ.

Pedro Sampaio Malan (Petrópolis, RJ, 1943). Engenheiro e economista, doutor em Economia pela Universidade da Califórnia, Berkeley (EUA), professor

da PUC-Rio, primeiro presidente do Instituto dos Economistas do Rio de Janeiro (Ierj). Foi diretor-executivo do Brasil, Equador e Suriname junto ao BID, onde teve forte atuação durante o governo de Fernando Collor de Mello como negociador na reestruturação da dívida externa brasileira, nos termos do Plano Brady. Foi ministro da Fazenda durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1985-2002). Ao deixar o Ministério, foi para a iniciativa privada, como presidente do conselho de administração do antigo Unibanco, depois presidente do conselho consultivo internacional do Itaú-Unibanco, além de pertencer ao conselho administrativo da Globex, *holding* controladora da rede Ponto Frio e Alcoa Alumínios, entre outras empresas.

Persio Arida (São Paulo, SP, 1952). Graduou-se em ciências econômicas pela USP, depois de ter participado ativamente do movimento estudantil durante os "Anos de Chumbo" da ditadura, sendo preso em 1970. Fez doutorado nos MIT (EUA) e na década de 1980 atuou intensamente na vida acadêmica, tendo publicado um ousado texto para discussão: "Austeridade, autotelia e autotomia" (PUC-Rio, setembro 1982). Neste artigo, criticava os programas de estabilização do FMI, propondo um programa heterodoxo para a crise inflacionária brasileira. O texto tornava seu autor um dos precursores da discussão sobre o componente inercial da inflação brasileira. Em 1984, foi um dos organizadores do livro *Inflação zero: Brasil, Argentina, Israel*, publicado pela editora Paz e Terra. Sua projeção no circuito acadêmico levou-o à vida pública, e ele se tornou secretário da Coordenação Econômica e Social (1985) do governo de José Sarney. No ano seguinte, era diretor da área bancária do Banco Central do Brasil. Foi um dos mentores do plano de estabilização econômica do governo, o Plano Cruzado, cuja base era a tese da inflação inercial. Participou do projeto do Instituto de Estudos Avançados (IEA) da USP (1993), voltado para a revisão da Constituição de 1988. Filiado ao PSDB, foi indicado por Fernando Henrique Cardoso, então ministro da Fazenda, para ocupar a presidência do BNDES (1993-1995), sendo um dos mentores do Plano Real. Foi presidente do Banco Central do Brasil (janeiro-junho 1995). Na atividade privada, foi diretor da Brasil Warrant (1987-1989), sócio diretor da HE Participações, ocupou uma das vice-presidências do Unibanco (1988) e foi sócio diretor da Opportunity Asset Mangement (1996-1998). Também foi sócio diretor da Banking and Trading Grup (BTG, 2008), e hoje atua no BTG-Pactual, sendo um de seus principais dirigentes. Foi membro do conselho de administração do Banco Itaú Holding Financeira S.A.,

do conselho curador da Fundação Padre Anchieta e do conselho consultivo do Instituto Moreira Salles.

Raul Velloso (1946). Consultor econômico e ex-secretário de Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento. Tem especialização em análise macroeconômica e finanças públicas.

Regis Bonelli (Rio de Janeiro, RJ, 1942). Bacharel em engenharia pela PUC-Rio e doutor em economia pela University of California, Berkeley (EUA), foi pesquisador do Ipea, onde ocupou o cargo de diretor de Pesquisa. Foi diretor executivo do BNDES e membro do conselho de administração do Banco. Diretor-geral do IBGE, aposentou-se pelo Ipea e atualmente é pesquisador associado do Iepe, na Casa das Garças, do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (Iets) e do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre) da FGV-RJ. É autor de livros, artigos e capítulos de livros sobre economia brasileira.

Renato Sucupira. Engenheiro civil formado pela UFRJ e com MBA (Master of Business Administration) em Finanças Corporativas pela FGV-RJ. Atuou no BNDES (1986-2004), sendo sua principal função a diretoria do BNDES-Exim. Nos últimos anos, lidera uma empresa de assessoria financeira independente.

Ricardo Bielschowsky. Economista brasileiro, graduou-se em economia pela UFRJ, fez mestrado na UnB e doutorado na Universidade de Leicester (GB). É professor do Instituto de Economia da UFRJ (desde 1975), trabalhou na Cepal (1991-2010) e é autor de inúmeros livros e artigos sobre economia brasileira, dentre os quais se destacam *Pensamento econômico brasileiro 1930-1964: o ciclo ideológico do desenvolvimento* (1988) e *Cinquenta anos do pensamento da Cepal* (2 vols., 2000).

Roberto Lima Neto. Empresário, tem doutorado em planejamento de sistemas econômicos pela Universidade de Stanford (EUA). Foi presidente da CSN e fundador do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Sua passagem pela CSN foi descrita em livro de sua autoria, *A volta por cima* (Record, 1993), onde narra sua experiência para vencer a insolvência que rondava empresa.

Roberto de Oliveira Campos (Cuiabá, MT, 1917-2001). Diplomata, economista e político, foi deputado, senador (PDS) e ministro do Planejamento do

governo de Castelo Branco. Um dos criadores do BNDE, no qual ocupou os postos de superintendente e presidente, foi um expoente do liberalismo nacional e, paradoxalmente, um dos artífices do desenvolvimentismo dos anos 1950, como um dos executores do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek. Embaixador do Brasil nos Estados Unidos, no governo de João Goulart, e na Inglaterra, no governo de Ernesto Geisel, destacou-se como polemista escrevendo artigos para jornais e revistas, além de livros sobre economia.

Roberto Requião (Curitiba, PR, 1941). Jornalista, foi eleito deputado estadual (1982) pelo Paraná, prefeito de Curitiba (1985), governador do estado (1990), senador (1994) e novamente governador (2002, reeleito em 2006). Em 2010, elegeu-se novamente senador, sempre pelo PMDB.

Roberto Saturnino Braga (Rio de Janeiro, RJ, 1931). Nasceu numa tradicional família de políticos fluminenses, graduou-se em engenharia pela UFRJ, com cursos de especialização em engenharia econômica, desenvolvimento econômico, formação política e problemas brasileiros (respectivamente, pela UFRJ, Cepal e pelo Iseb). Ingressou por concurso no BNDE, em 1956. Sua carreira política começou em 1962, e ao longo de sua trajetória ocupou vários cargos eletivos, sempre pelo estado do Rio de Janeiro: deputado federal pelo PSB (1963-1967) e senador pelo MDB (1975-1985). Ingressando no PDT em 1982, foi prefeito da cidade do Rio de Janeiro (1986-1989) por este partido, eleito vereador pelo PSB (1992-1996) e novamente senador (1999-2007). Atualmente é presidente do Cicef.(Tavares, et. al. op. cit., 2010)

Roger Agnelli (São Paulo, SP, 1959). Graduado em economia pela Fundação Armando Álvares Penteado (Faap), trabalhou no Banco Bradesco (1981-2000), sendo nomeado diretor executivo desta instituição (1998). Deixou o banco em 2000 e foi nomeado presidente da Companhia Vale do Rio Doce (2001-2011). Participa como conselheiros de várias empresas, como Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL), CSN e Petrobras.

Rômulo Barreto de Almeida (Salvador, BA, 1914-1988). Político e advogado, especializou-se em desenvolvimento econômico, lecionou em faculdades de economia desde os anos 1940 e foi economista da CNI. No início do segundo governo de Getulio Vargas (1951), integrou o Gabinete Civil da Presidência

da República, tendo sido encarregado de organizar a Assessoria Econômica da Presidência, responsável pelos projetos da Petrobras, Eletrobras e do Fundo Federal de Eletrificação. A partir de 1953, tornou-se consultor econômico da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), autoridade monetária antecessora do Banco Central do Brasil. No mesmo ano assumiu a presidência do Banco do Nordeste do Brasil, que idealizou e concebeu, participando de sua implementação. Foi diretor da Companhia Ferro e Aço de Vitória e representante do Brasil junto à Comissão Internacional da Aliança para o Progresso (1961), da qual se exoneraria em 1966. Teve forte atuação na criação do Polo Petroquímico de Camaçari, do Porto e do Centro Industrial de Aratu, no estado da Bahia, empreendimentos que foram a base da industrialização baiana.

Sérgio Besserman Vianna (Rio de Janeiro, RJ, 1957). Economista graduado pela PUC-Rio. Vencedor do Prêmio BNDES de Economia em 1987, tornou-se funcionário do Banco (1988). Fez carreira executiva, chegando a diretor de Planejamento e da Área Social do BNDES, quando ela foi recriada (1997). No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, foi presidente do IBGE. Ambientalista, é membro do conselho diretor da WWF Brasil e trabalha com mudanças climáticas desde 1992, tendo sido membro da missão diplomática brasileira em duas Conferências das Partes da ONU. Foi presidente do Instituto Pereira Passos da cidade do Rio de Janeiro e preside a Câmara Técnica de Desenvolvimento Sustentável e de Governança Metropolitana da mesma cidade. É professor de economia brasileira na PUC-Rio, comentarista de sustentabilidade em emissoras de TV e rádio.

Sergio Roberto Vieira da Motta (São Paulo, SP, 1940-1998). Engenheiro, empresário e político, foi ministro das Comunicações no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, responsável pela privatização do sistema Telebras, em processo rumoroso que marcou sua trajetória de gestor público. Político hábil, foi o principal articulador do presidente junto ao Congresso Nacional.

Sergio Zendron. Começou a trabalhar no BNDE em 1976, como funcionário da Embramec, uma das três subsidiárias do Banco que deram origem à BNDESPar. Desde o início do processo, participou das privatizações conduzidas pela instituição, desde o governo de José Sarney até a privatização da Açominas (1993), no governo de Itamar Franco. Como exemplos de desestatizações que ainda hoje, em retrospectiva, causam especial admiração estão as da Siderúrgica N. S. Apa-

recida, Caraíba Metais, Cimetal Siderurgia e Cia. Brasileira do Cobre (CBC), antes do Programa Nacional de Desestatização (PND), e a da Usiminas, privatização que inaugurou o PND. Estes foram processos complexos, que demandaram ajustes prévios e modelagens de venda incomuns, além de uma ativa coordenação micropolítica para sua implementação.

Tancredo Neves (São João del Rey, MG, 1910-1985). Advogado, foi eleito vereador (1935) em seu município pelo Partido Progressista (PP), perdendo o mandato em 1937, com a decretação do Estado Novo. Em 1945 filiou-se ao Partido Social Democrático (PSD), pelo qual foi eleito deputado estadual (1947) e deputado federal (1950). Foi ministro da Justiça (julho 1953-agosto 1954) durante o segundo governo de Getúlio Vargas, e na administração de Juscelino Kubitschek ocupou a direção da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil. Em 1960 disputou o governo de Minas contra Magalhães Pinto e foi derrotado. Em agosto de 1961, após a renúncia do presidente Jânio Quadros, os ministros militares vetaram a posse do vice-presidente João Goulart. O impasse político se acentuou após a adesão do III Exército à Campanha da Legalidade liderada pelo governador gaúcho Leonel Brizola. A crise foi superada após a aprovação da emenda constitucional que estabeleceu o parlamentarismo, e escolheu-se Tancredo Neves para assumir o cargo de primeiro-ministro, que ocupou até junho de 1962. Eleito deputado federal em 1962, absteve-se na eleição indireta que escolheu o marechal Castelo Branco para presidente da República em abril de 1964. Filiou-se ao MDB após o estabelecimento do bipartidarismo. Eleito senador (1978) por Minas Gerais, foi um dos refundadores do PP após o restabelecimento do multipartidarismo (1979), mas o partido logo fundiu-se com o PMDB (1982). Eleito governador de Minas Gerais (1982), foi um dos líderes da campanha pelo restabelecimento das eleições diretas para a Presidência da República (Diretas Já). Com a proposta derrotada, em 1984, Tancredo foi indicado pelo PMDB para disputar a Presidência em eleição indireta, tendo o senador José Sarney como vice. Foi eleito pelo Colégio Eleitoral, mas, na véspera da posse (14 março 1985), foi hospitalizado e diagnosticado com diverticulite. Faleceu sem tomar posse, em 21 de abril.

Ulysses Guimarães (Rio Claro, SP, 1916-1992). Formou-se em direito pela USP e foi o primeiro vice-presidente da UNE, eleito em 1940. Deputado à Constituinte de São Paulo (1947) e deputado federal (1950) pelo PSD, foi reeleito ininterruptamente até o ano de sua morte (1992). Um dos principais organizadores

do MDB, partido de oposição ao governo militar sob a vigência do bipartidarismo, candidatou-se a presidente da República em 1974 pela legenda, declarando-se anticandidato e denunciando que o escolhido pela situação, o general Ernesto Geisel, já "não aguardava a eleição, mas sim a posse". Com o restabelecimento do multipartidarismo (1980), ajudou a fundar o PMDB. Foi um dos artífices da campanha pelo restabelecimento de eleições diretas para presidente da República (Diretas Já). Presidiu a Assembleia Nacional Constituinte (fevereiro 1987-outubro 1988) e candidatou-se à Presidência da República pelo PMDB nas eleições de 1989, ficando em sétimo lugar, com pouco mais de 4% dos votos. Na legislatura seguinte, teve atuação marcante na CPI que investigou denúncias de corrupção envolvendo Fernando Collor de Mello e resultou no *impeachment* do presidente. Em outubro de 1992 desapareceu após um acidente de helicóptero em Angra dos Reis (RJ).

Zélia Cardoso de Melo (São Paulo, SP, 1953). Economista formada pela USP, onde também se doutorou e exerceu o cargo de professora de história econômica, chefiou a Secretaria de Programa Financeiro do Setor Público, órgão subordinado à Secretaria do Tesouro, durante a gestão de Dilson Funaro no Ministério da Fazenda. Foi ministra da Economia, resultado da fusão das pastas da Fazenda, do Planejamento e da Indústria e Comércio (março 1990-maio 1991). Sua gestão foi marcada pelo Plano Brasil Novo, também conhecido como Plano Collor, que previa o bloqueio de liquidez, o congelamento de preços, a reforma do Estado, as privatizações e a abertura comercial.

Wagner Bittencourt de Oliveira. Engenheiro formado pela PUC-RJ (1974) e funcionário do BNDES (1975), onde ocupou diversos cargos executivos. Foi nomeado diretor do Banco (2006), assumindo as Áreas de Infraestrutura, Insumos Básicos e Estruturação de Projetos. Em abril de 2011, foi nomeado ministro da Secretaria de Aviação Civil, e depois voltou ao BNDES como vice-presidente (2013). Ocupou também os cargos de secretário do Ministério da Integração Nacional, Superintendente da Sudene e presidente da Companhia Ferroviária do Nordeste.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Adriana Veiga (org.), *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, vol. 1, 2010.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro – 1930-1964: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea-Inpes, 1988.

LIMA, Marcos Costa. *Os boêmios cívicos: a assessoria econômico-política de Vargas (1951-54)*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: E-papers, 2013.

TAVARES, Maria da Conceição *et al*., *O papel do BNDE na industrialização do Brasil: os anos dourados do desenvolvimento, 1952-1982*, Memórias do Desenvolvimento, nº 4. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010.

FONTES

Sites

Biblioteca Celso Furtado (http://www.bibliotecacelsofurtado.org.br/)

BNDES (http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home)

Câmara dos Deputados (http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa)

CPDOC/FGV (http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo)

DHBB/FGV (http://cpdoc.fgv.br/acervo/arquivospessoais/consulta)

Presidência da República, dos Ministérios e de empresas públicas.

Senado Federal (http://www25.senado.leg.br/web/senadores)

Periódicos

O Globo (http://oglobo.globo.com/)

O Estado de S. Paulo (http://www.estadao.com.br/).

Folha de S.Paulo (http://www.folha.uol.com.br/)

ANEXO II
Notas técnicas

EMPRESAS, INSTITUIÇÕES, LEGISLAÇÕES E CONCEITOS

Acordo da Basileia. Acordo denominado International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, firmado em 1988, na cidade suíça de Basileia, ratificado por cerca de 110 países, pelo qual foram criadas exigências mínimas de capital que deverão ser respeitadas pelos bancos comerciais, como precaução contra o risco de crédito. Após a crise internacional de 2007-2008, encontra-se em andamento o acordo conhecido como Basileia III, que revê as imposições de Basileia II e determina novas exigências para as instituições bancárias internacionais, na busca de consolidar as recomendações do Bank for International Settlements (BIS).

Aços Villares S. A. (Villares). Empresa fundada em 1944, em São Caetano do Sul (SP). Em 1980, a Villares1980 inaugurou a maior usina de aços especiais não planos do hemisfério sul, a Vibasa, em Pindamonhangaba (SP). Hoje a empresa denomina-se Villares Metals S. A., depois de ser adquirida em 2004 pelo Grupo Böhler-Uddeholm AG, que, por sua vez, foi adquirido em 2007 pela Voestalpine S. A.

Adiantamento de Contrato de Crédito (ACC). Financiamento feito para se contratar antes do embarque de mercadorias para o exterior. O contratante tem até um ano para pagar, e a operação tem alíquota zero de Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF), desde que a exportação seja efetivamente realizada. O financiamento é de 100% do valor do contrato de câmbio futuro, e o crédito é exclusivo para empresas brasileiras exportadoras de mercadorias.

AES. A norte-americana AES Corporation figura entre as duzentas empresas globais mais poderosas, estando presente em dezessete países. A AES entrou no Brasil em 1997, no processo de privatização do setor de energia elétrica. Hoje ela possui duas empresas de distribuição de energia – a AES Eletropaulo e a AES Sul –, duas geradoras – a AES Tietê e a AES Uruguaiana – e uma empresa de serviços – a AES Ergos.

Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) foi criada pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e outras providências setoriais. O Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997 constitui a Aneel como autarquia especial vinculada ao Ministério das Minas e Energia, com a finalidade de fiscalizar a produção, transmissão e comercialização de energia elétrica.

Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) foi criada pela Lei 9.472, de 16 de julho de 1997, conhecida como Lei Geral de Telecomunicações (LGT), sendo a primeira agência reguladora a ser instalada no Brasil, com sede em Brasília, em 5 de novembro daquele mesmo ano. A Anatel foi criada tendo como base o padrão de Estado regulador, seguindo o modelo norte-americano, posteriormente adotado na Inglaterra, sendo uma autarquia integrante da administração pública federal indireta, administrativamente independente e financeiramente autônoma, vinculada, na época de sua criação, ao Ministério das Comunicações.

Aracruz Celulose. Empresa brasileira sediada em Aracruz (ES) com participação acionária do BNDES e da família Lorentzen; em 2009, com a fusão com a Votorantim Celulose Papel (VCP), formou a Fibria e tornou-se a maior empresa de celulose do mundo, respondendo por 24% da oferta global do produto.

Assessoria de Segurança à Informação (ASI). Assessorias instaladas nas autarquias e empresas públicas, subordinadas às Divisões de Segurança e Informação (DSI) de cada Ministério. [Ver, a este respeito: V. Ishaq e P. E. FRANCO, "Os acervos dos órgãos federais de segurança e informações do regime militar no Arquivo Nacional", *Revista Acervo*, Rio de Janeiro, vol. 21, nº 2, jul-dez 2008, pp. 29-42.]

Bardella S.A., Indústrias Mecânicas. Fundada em 1911, muito importante no processo de industrialização nacional daqueles anos. A empresa tornou-se líder no fornecimento de equipamentos para os setores industriais de metalurgia, energia, petróleo, gás, movimentação de materiais, aços trefilados e aços laminados.

Banco Nacional de Habitação (BNH). Criado em 1964 e extinto em 1986, quando foi incorporado à Caixa Econômica Federal.

BNDES Participações Sociais (BNDESPar). Em 1974, o BNDES criou três subsidiárias para atuar no mercado de capitais, de modo a ampliar as formas de capitalização das empresas brasileiras: Embramec, Fibase e Ibrasa. Em 1982, por meio da Exposição de Motivos nº 283, de 29 de junho, as três se fundiram e deram origem à BNDESPar, sociedade gestora de participações sociais do BNDES para administrar as participações em empresas detidas pelo banco. A BNDESPar tem por objeto social realizar operações visando à capitalização de empreendimentos controlados por grupos privados, observados os planos e políticas do BNDES; apoiar empresas que reúnam condições de eficiência econômica, tecnológica e de gestão, e, ainda, que apresentem perspectivas adequadas de retorno para o investimento, em condições e prazos compatíveis com o risco e a natureza de sua atividade; apoiar o desenvolvimento de novos empreendimentos em cujas atividades se incorporem novas tecnologias; contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais por intermédio do acréscimo de oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital de empresas; e administrar carteira de valores mobiliários, próprios e de terceiros. Em 13 de janeiro de 1998, a BNDESPar obteve, junto a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), o registro de companhia aberta, o que permitiu à instituição negociar títulos de sua emissão no mercado de balcão organizado. Ver M. C. Tavares, H. P. Melo, G. M. Moraes, V. L. Araujo e A. C. Caputo, "O papel do BNDE na industrialização do Brasil: os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980", *Memórias do Desenvolvimento*, vol. 4, nº 4, Rio de Janeiro, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010.

Booz Allen. Empresa norte-americana de consultoria especializada em estratégia, tecnologia da informação (TI) e operações.

Bozano Investimentos. Pertence ao Grupo Bozano, é especializada na oferta de serviços financeiros nas áreas de *privaty equity, real estate* e fundos diversos de investimentos.

BTG Pactual. Hoje é o principal banco de investimentos da América Latina, com atuação nas áreas de *Asset Management, Wealth Management e Investment Bank*; seu presidente em exercício é o ex-presidente do BNDES Persio Arida. O BTG teve origem em 1983, com a fundação da corretora de valores Pactual, no Rio de Janeiro, depois tornando-se banco. Em maio de 2006, a Pactual foi adquirida pelo UBS AG, criando o UBS Pactual, a divisão do UBS nos países latino-americanos. Em 2008, alguns membros da Pactual deixaram a instituição e criaram a BTG, empresa global de investimentos, com escritórios em São Paulo, Rio de Janeiro, Londres, Nova York e Hong Kong. Em 2009, a BTG adquiriu o Banco UBS Pactual. A operação foi concluída em setembro de 2009, com a criação do BTG Pactual. Com a compra, os sócios que haviam deixado o banco em 2008 se juntaram aos que haviam permanecido na instituição ao longo de todo o período que se seguiu à sua venda para o UBS.

Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (**Cacex**). Criada em 1953, no governo de Getúlio Vargas, tem entre suas principais funções o licenciamento de exportações e importações e o financiamento do comércio exterior nacional.

Caraíba Metais (Grupo Paranapanema). Maior produtor de cobre refinado no Brasil e segundo maior produtor de semielaborados de cobre no Brasil (laminados, barras, tubos, conexões e ligas de cobre).

Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (Cedae). Empresa de abastecimento de água e esgoto do Estado do Rio de Janeiro, surgida em 1975 após a fusão das empresas responsáveis por esses serviços nos antigos estados da Guanabara e Rio de Janeiro

Companhia Estadual de Gás (CEG). Empresa estatizada em 1969. Em 1997, a CEG ganhou a concessão para o fornecimento de gás da cidade do Rio de Janeiro.

Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento (Cicef). Iniciativa do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, apresentada a Celso Furtado em junho de 2004 e viabilizada no final do mesmo ano, depois da morte de seu grande mestre. O Centro conta hoje com 184 sócios e foi apoiado desde a fundação por quatro empresas públicas: BNDES, Petrobras, Caixa Econômica Federal e Eletrobrás. A esta se juntou o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 2010.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Criada em 25 de fevereiro de 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Ecosoc), tem sede em Santiago, Chile.

Companhia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro (**CERJ**). Empresa de energia elétrica responsável pelo abastecimento de parte do território fluminense, privatizada em 1996.

Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro (Codin).

Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), ou Usina José Bonifácio de Andrade e Silva. Empresa produtora de aços planos não revestidos, (placas, chapas grossas, laminados a quente e a frio) que atendem a segmentos estratégicos da economia, como automobilístico, ferroviário, automotivo, naval, de construção civil, agrícola, de embalagens, mecânico, eletroeletrônico, de utilidades domésticas, máquinas, equipamentos e de distribuição.

Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Criado pela Lei nº 4.137, de setembro de 1962, durante o governo de João Goulart, ficou praticamente inativo até 1991, quando foi revigorado, tornando-se valioso instrumento do Estado em ações de combate ao crime contra a economia popular e o desabastecimento de determinados produtos essenciais. Assemelhado a instituições como a Federal Trade Commission (FTC), dos Estados Unidos, e a Office of Fair Trade (FT), do Reino Unido, o Cade foi transformado em autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça pela Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que revogou a lei anterior. Em 2011, a Lei nº 12.529 alterou as atribuições do Cade e instaurou a obrigatoriedade de análise prévia em atos de concentração.

O Conselho tem como objetivo julgar, sobre matéria concorrencial, os processos encaminhados pela Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Fazenda e desempenha os papéis preventivo, repressivo e educativo dentro do mercado brasileiro.

Conselho Federal de Desestatização. Criado no rastro do Decreto nº. 95.886, de 29 de março de 1988, que instituía o Programa Federal de Desestatização. Com a nova legislação, eliminaram-se as restrições impostas anteriormente à participação de capitais externos no processo de privatização. O Programa Federal de Desestatização tinha os seguintes objetivos: concorrer para a redução do déficit público; propiciar a conversão de parte da dívida externa federal em investimentos de risco; dinamizar o mercado de títulos e valores mobiliários; promover a disseminação da propriedade do capital das empresas; estimular os mecanismos competitivos de mercado, mediante a desregulamentação da atividade econômica; proceder à execução indireta de serviços públicos, por meio de concessão ou permissão. Com essa nova legislação, além se eliminarem as restrições ao capital estrangeiro, conferiu-se ao Conselho Federal de Desestatização o poder de aprovar a adoção de mecanismos de conversão da dívida externa na transferência do controle acionário. [Ver verbete Conselho Nacional de Desestatização (CND)].

Conselho Nacional de Desestatização (CND). Órgão diretamente subordinado ao presidente da República, foi criado nos termos do art. 6º da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, com o objetivo de agilizar a tomada de decisão acerca do PND. Nele tiveram assento: (I) o ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, na qualidade de presidente; (II) o chefe da Casa Civil da Presidência da República; (III) o ministro de Estado da Fazenda; (IV) o ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Das reuniões para deliberar sobre a desestatização de empresas ou serviços públicos participará, com direito a voto, o titular do Ministério ao qual a empresa ou serviço se vincule, bem como quando se tratar de desestatização de instituições financeiras, participará das reuniões, com direito a voto, o presidente do Banco Central do Brasil.

Coordenação de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (Coppead). Instituto de pós-graduação e pesquisa pertencente à Universidade Fede-

ral do Rio de Janeiro (UFRJ). Foi concebido em 1971 por um grupo de professores do Programa de Engenharia de Produção da Coordenação de Programas de Pós-Graduação em Engenharia (Coppe-UFRJ) e é fruto do projeto de formar, no Brasil, uma escola de pós-graduação em negócios baseada no modelo norte-americano das Graduate Business Schools. Em 1973, a Coppead passou a operar, recebendo sua primeira turma de mestrado em administração de empresas. A partir de 1983, ganhou status de instituto dentro da UFRJ, sendo atualmente denominada Instituto Coppead de Administração.

Departamento de Estrada e Rodagem (DER). Órgãos dos governos estaduais que, sob a forma de autarquias ou fundações, são responsáveis pela infraestrutura de rodovias, incluindo a sua construção e conservação.

Departamento de Planejamento do BNDES (Deplan). Departamento criado em 1973, cujos estudos viabilizaram os planejamentos estratégicos da instituição a partir dos cenários prospectivos elaborados para a economia brasileira.

Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE). Departamento criado pela Lei nº 63.951, de 31 de dezembro de 1968, para fiscalizar os recursos hídricos nacionais.

Departamento Nacional de Estrada de Rodagem (DNER). Antiga autarquia federal para a infraestrutura rodoviária, extinta em 2001 para dar lugar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

Doctor in Philosophy (PHD). Corresponde ao título acadêmico de doutorado fornecido pelas universidades de língua inglesa, reconhecido como um grau máximo da formação acadêmica.

Eletrosul. Empresa brasileira constituída em 1968, subsidiária da Centrais Elétricas Brasileiras S. A. (Eletrobras) e vinculada ao Ministério das Minas e Energia, privatizada em 1998, quando teve seu parque gerador vendido para a Tractebel por 945 milhões de reais.

Empresa Brasileira de Aeronáutica S.S. (Embraer). Uma das maiores empresas aeroespaciais do mundo, posição alcançada graças à busca permanente

e determinada da plena satisfação de seus clientes. Com mais de quarenta anos de existência, atua nas etapas de projeto, desenvolvimento, fabricação, venda e suporte pós-venda de aeronaves para os segmentos de aviação comercial, aviação executiva, além de oferecer soluções integradas para defesa e segurança de sistemas.

Empresa Brasileira de Filmes S.A. (Embrafilme). Empresa estatal brasileira que tinha como função fomentar a produção e distribuição de filmes nacionais. Foi criada pelo Decreto-Lei nº 862, de 12 de setembro de 1969, e extinta em 1990 pelo Programa Nacional de Desestatização (PND), durante o governo do presidente Fernando Collor de Mello.

Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel). Empresa pública brasileira privatizada no governo de Fernando Henrique Cardoso e hoje pertence a Telmex, empresa privada mexicana.

Enron Corporation. Companhia de energia norte-americana localizada em Houston, Texas. A Enron empregava cerca de 21 mil pessoas, tendo sido uma das empresas líderes no mundo em distribuição de energia (eletricidade e gás natural) e comunicações. Seu faturamento atingia 101 bilhões de dólares em 2000, pouco antes do escândalo financeiro que acabou provocando sua falência.

Federação Brasileira de Bancos (Febraban). Principal entidade representativa do setor bancário brasileiro. Fundada em 1967, na cidade de São Paulo, é uma associação sem fins lucrativos que tem o compromisso de fortalecer o sistema financeiro e suas relações com a sociedade, e contribuir para o desenvolvimento econômico, social e sustentável do país. Um dos objetivos da Febraban é representar seus associados em todas as esferas do governo, ou seja, nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e em entidades representativas da sociedade, visando ao aperfeiçoamento do sistema normativo, a melhoria continuada dos serviços e a redução dos níveis de risco.

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). É uma instituição classista derivada do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp), criado em 1928. Posteriormente, em 1931, foi fundada a Fiesp, cujo objetivo primeiro era a defesa das indústrias do estado de São Paulo, garantindo

a elas maior competitividade, com redução de custos de produção e estratégias de desenvolvimento

Friboi. É a terceira maior empresa do mundo em alimentos, especializada em carne bovina, suína, ovina e de frango, sendo a marca número 1 na categoria. Pertence ao grupo JBS, de capital aberto, com sede em São Paulo. Foi fundada em 1953 na cidade de Anápolis (GO), mas se expandiu extraordinariamente e hoje está presente em todos os continentes e em mais de 140 unidades de produção.

Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema). Autarquia do Estado do Rio de Janeiro responsável pela política ambiental, que em 2009 foi fundida com a Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (Serla) e com o Instituto Estadual de Florestas (IEF) para formar o Instituto Estadual do Ambiente (INEA).

Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Criado pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, é um fundo especial de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e destinado ao custeio do Programa Seguro-Desemprego, de Abono Salarial, e ao financiamento do Programa de Desenvolvimento Econômico. As principais fontes de recursos são provenientes do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep).

Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (Finame). Criado em 1964, em 1966 foi transformado em Agência Especial de Financiamento Industrial, sociedade de economia mista tendo o BNDE como principal acionário, mas preservou o acrônimo. Em 1971, foi transformado em empresa pública subsidiária do BNDE.

Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Criado em 1967 pelo regime militar, visava a substituir a estabilidade garantida aos trabalhadores depois de dez anos de emprego numa mesma empresa. O Fundo é constituído por contas vinculadas, abertas em nome de cada trabalhador, quando o empregador efetua o primeiro depósito de salário. O saldo da conta vinculada é formado pelos depósitos mensais efetivados pelo empregador, equivalentes a 8,0% do salário pago ao empregado, acrescido de atualização monetária e juros.

Fundo de Investimento Social (Finsocial). O Finsocial, que hoje corresponde à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), surgiu em 1982, junto com o "S" na sigla do BNDE; foi criado pelo Decreto-Lei nº 1940, de 25 de maio de 1982, no governo de João Batista Figueiredo. No Artigo 1º versa que a contribuição social é destinada a custear investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação, justiça e amparo ao pequeno agricultor; essa redação é fruto da Lei nº 7.611, de 1987. Fica estabelecido o percentual de 0,5% a incidir mensalmente sobre a receita bruta das empresas públicas e privadas que realizam vendas de mercadorias, bem como das instituições financeiras e das sociedades seguradoras. O primeiro diretor do Finsocial foi Rubem Novaes, e o segundo, Carlos Lessa, já na Nova República. O Finsocial foi criado como recurso orçamentário para ser operacionalizado pelo BNDES.

Furnas. Empresa de energia elétrica subsidiária da Eletrobras, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, atuando no segmento de geração e transmissão de energia em alta e extra alta tensão.

Golden share* ou *Ação de ouro. Terminologia utilizada no mercado acionário quando da criação de ações de classe especial que são retidas pelo poder público quando se desfaz do controle acionário de sociedades onde detinha participação, na chamada privatização.

Grupo Gerdau. Empresa brasileira do ramo siderúrgico com operações industriais em catorze países.

Grupo Pignatari. Grupo de Francesco Matarazzo Pignatari, conhecido como "Baby Pignatari", personagem singular da vida cultural e econômica brasileira no século XX. Foi acionista, com o governo do Rio Grande do Sul, da Companhia Brasileira do Cobre (CBC), passando a controlá-la entre 1957 e 1974. Em outubro de 1974, a Fibase assumiu o controle acionário da CBC. Em dezembro de 1975, quando a condição deficitária da lavra se somou à desativação da única metalurgia que utilizava o concentrado de cobre produzido nas minas do Camaquã (RS) da empresa Caraíba Metais, foram suspensas as atividades de lavra.

Grupo Votorantim. Empresa brasileira presente em mais de vinte países. Opera no mercado financeiro por meio da Votorantim Finanças (VF) e trabalha

com ampla gama de produtos, serviços e oportunidades. Está presente nos segmentos de cimentos, metais, siderurgia, energia, celulose e agroindústria.

Initial Public Offering (IPO). É a expressão formada pelas primeiras letras de *Initial Public Offering* (Oferta Pública Inicial), portanto, é a primeira oferta de ações de uma empresa, quando ela abre seu capital e passa a vender ações em bolsa de valores. Seu propósito é levantar capital no mercado de ações a fim de utilizar como investimento para a expansão da empresa. Essa operação também pode ser realizada por empresas e corporações maiores, para ampliar seu capital. O termo se popularizou no final da década de 90, quando houve o *boom* da Internet e a abertura de capital de empresas de tecnologia na bolsa eletrônica de Nova York (Nasdaq) gerava euforia no mercado de capitais porque a cotação inicial das ações acabava ficando um pouco abaixo do valor estimado do patrimônio da empresa para atrair os investidores. Com o estouro da "bolha da Internet", os IPO's não são mais tão comemorados, sendo que a última abertura de capital que abalou o mercado foi a do lançamento do Google, quando esperava-se levantar mais de 3 bilhões de dólares no primeiro dia de negociações, mas só conseguiram amealhar 1,67 bilhão de dólares.

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase). Organização da sociedade civil fundada em 1981, entre outros, pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. O Ibase tem como objetivo a radicalização da democracia e a afirmação de uma cidadania ativa.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Órgão criado em 1964 e agora vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).

Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps). Autarquia federal criada em 1977, instituindo o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas). Foi extinto em 1993, e suas competências foram transferidas para as unidades gestoras do Sistema Único de Saúde (SUS).

Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). Autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e

Comércio Exterior que atua como Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), colegiado interministerial e órgão normativo do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro).

International Financial Reporting Standards (IFRS) ou Padrões Internacionais de Relatórios Financeiros. Conjunto de normas internacionais de contabilização. O sistema IFRS é um conjunto de pronunciamentos contábeis internacionais, adotados por vários países e blocos regionais, a partir de 2001, padronizados, publicados e revisados pelo *International Accouting Standards Board* (*Iasb*) ou Conselho de Normas Internacionais de Contabilização. O IFRS seguiu o processo de globalização da economia mundial, adotando, portanto, o padrão norte-americano.

Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Organização internacional composta de 34 países, a maioria de alto índice de desenvolvimento. Foi criada em 1961 para substituir a Organização para a Cooperação Econômica Europeia, fundada em 1948.

Papel Simão. Indústria de papel que, em 1992, entrou em negociação com a Votorantim Celulose e Papel (VCP), que incorporou as unidades de Piracicaba, Jacareí e Mogi das Cruzes e a distribuidora KSR.

Petrobras. **Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobras).** Empresa criada pela Lei nº 2.004 de 25/02/1953, que detinha o monopólio da pesquisa e lavra do petróleo e outros hidrocarbonetos. O monopólio foi quebrado em junho de 1995 como parte do pacote de reformas do governo Cardoso.

II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Conjunto de políticas econômicas realizadas durante o governo do general Ernesto Geisel que alavancou o crescimento industrial brasileiro nos anos 1970.

Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer). Programa brasileiro implementado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso que teve por finalidade a recuperação das instituições financeiras com graves problemas de caixa, o que poderia

gerar uma crise econômica sistêmica. O programa vigorou até 2001, quando da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que proibiu aportes de recursos públicos para saneamento do Sistema Financeiro Nacional.

Programa Nacional de Desestatização (PND). Criado durante o governo de Fernando Collor de Mello, por força da Medida Provisória nº 155, de 15 de março de 1990. Essa MP foi convertida na Lei nº 8.031/90, que vigorou até o ano de 1997, quando foi revogada pela Lei 9.491/97, que passou a ocupar o lugar de diploma regulador do PND. De acordo com o PND, a privatização adquiria um novo sentido e passava a ser vista de forma muito mais abrangente. Essa nova legislação alterou sob muitos aspectos as regras em vigor para a privatização de empresas estatais.

Resolução 1469. Refere-se à Resolução do Banco Central nº 1.469, de 21 de março de 1988, que voltou a adotar medidas bastante rígidas de rolagem da dívida e acesso ao crédito, principalmente para o setor estatal, lembrando os momentos iniciais da política de Delfim Netto, com a Resolução nº 831.

Secretaria de Controle de Empresas Estatais (Sest). Secretaria criada pelo Decreto nº 84.128, de 29 de outubro de 1979, pertencente à estrutura da Presidência da República e vinculada à Secretaria de Planejamento (Seplan) – que durante o governo de João Batista Figueiredo tinha status de Ministério. Em 1987, foi transferida para o Ministério da Fazenda. Com a criação do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, em março de 1990 (no governo Collor), o acompanhamento das empresas estatais passou para a estrutura deste Ministério. Em 1991, a Sest se transformou na Coordenação de Controle de Empresas Estatais (Cest), e em 1992 voltou a pertencer à estrutura da recriada Seplan, já no governo de Itamar Franco, com o antigo acrônimo, Sest, agora designando Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais. No governo de Fernando Henrique Cardoso, a Seplan transformou-se no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 1º de janeiro de 1999, mesma data em que foi criado o Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (Dest), absorvendo a estrutura da antiga Cest.

Siderúrgica Brasileira Ltda. (Sidebras). Criada em 1973, como empresa estatal nacional do aço.

Sistema Financeiro Nacional. Reestruturado pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que criou o Conselho Monetário Nacional (CMN), em substituição ao Conselho Superior da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) e o Banco Central do Brasil, para o qual foram transferidas as Carteiras de Redesconto e de Câmbio e a Caixa de Mobilização Bancária. Em 1965, começou a funcionar a denominada conta movimento, que registrava as operações realizadas pelo Banco do Brasil na condição de agente financeiro do Banco Central. A conta movimento foi sendo gradativamente utilizada como fonte de suprimento automático do Banco do Brasil, viabilizando assim a realização da política de crédito do governo, sem que houvesse prévio provisionamento de recursos, sobrepondo os interesses do governo às decisões técnicas do CMN. Esse papel de financiador de déficits recorrentes do setor público foi uma das causas apontadas para o processo inflacionário de início dos anos 1970. Em 1986, com o Plano Cruzado, o Banco do Brasil deixou de funcionar como autoridade monetária, com a extinção da conta movimento. Até o fim, o Banco do Brasil operava como se não houvesse limite de caixa para suas operações, porque a conta movimento garantia as eventuais necessidades de recursos.

Stream, downstream. Expressões que se referem ao modelo de implantação da indústria petroquímica no Brasil, segundo o qual, nas décadas de 1970 e 1980, ela era formada por indústrias de primeira geração (*up-stream*) e de segunda geração (*down-stream*), com capacidade de atender toda demanda necessária para alavancar a indústria química brasileira através do fortalecimento da indústria de base. As indústrias de primeira geração são aquelas produtoras de petroquímicos básicos, produtos resultantes da primeira transformação de correntes petrolíferas, como nafta, gás natural, etano etc. Os principais produtos primários são as olefinas, como eteno, propeno e butadieno, e os aromáticos, como benzeno, tolueno e xileno. Secundariamente, são produzidos ainda solventes e combustíveis. São as chamadas Centrais de Matérias-Primas (CPM). Já as indústrias de segunda geração são as produtoras de resinas termoplásticas, como polietilenos e polipropilenos, e de intermediários, produtos resultantes do processamento dos produtos primários, como MVC, acetato de vinila, óxido de propeno, fenol e outros. Esses intermediários são transformados em produtos finais petroquímicos, como PVC, poliestireno, ABS, resinas termoestáveis, polímeros para fibras sintéticas, elastômeros, poliuretanas, bases para detergentes sintéticos e tintas etc. O destino desses produtos são as chamadas indústrias de terceira geração, ou seja,

indústrias de transformação que fornecem embalagens, peças e utensílios para os segmentos de alimentação, construção civil, elétrico, eletrônico, automotivo, entre outros.

Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam). Superintendência que fazia a gestão do Fundo de Marinha Mercante (FMM) e foi extinta em 1984, após denúncias de corrupção envolvendo esses recursos. A gestão do FMM foi transferida para o BNDES.

Supplier's credit. Tipo de financiamento voltado para o refinanciamento ao exportador. Ocorre por meio da apresentação ao BNDES de títulos ou documentos do principal e juros do financiamento concedido pelo exportador ao importador. Esses títulos são descontados pelo BNDES, e o resultado do desconto é liberado para a empresa exportadora.

Suzano Papel e Celulose. Empresa fundada na primeira metade do século XX, com sede administrativa em São Paulo. Produz celulose de eucalipto e papel. Exporta para dezenas de países, sendo uma das maiores produtoras de celulose do mundo e líder do mercado de papel na América Latina

Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Foi originalmente instituída pela Medida Provisória nº 684, de 31 de dezembro de 1994, publicada no *Diário Oficial da União* em 3 de novembro de 1994 e mais tarde convertida em Lei (Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996), regulamentada sucessivamente pelas Resoluções do Banco Central do Brasil nº 2.121, 2.145, 2.335 e 2.587. Em 30 de setembro de 1999, pela Medida Provisória nº 1.921 e a Resolução do Banco Central do Brasil nº 2.654, também de 30 de setembro de 1999, a TJLP teve sua metodologia de cálculo alterada, passando a estar estreitamente associada às metas de inflação definidas pelo Conselho Monetário Nacional e ao prêmio de risco. Embora comumente definida como o custo básico dos financiamentos concedidos pelo BNDES, a TJLP vem sendo largamente empregada como taxa de juros em financiamentos concedidos por instituições financeiras voltadas para a promoção do desenvolvimento regional.

Telecomunicações do Estado do Rio de Janeiro (Telerj). Empresa de telefonia do grupo Telebras, prestadora de serviços ao território fluminense após

a fusão entre os antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. Foi privatizada em 1998.

Ultrafertil, Indústria e Comércio de Fertilizantes. Empresa privatizada em 1993.

Unibanco. Banco brasileiro fundado na década de 1920 em Poços de Caldas (MG), no rastro da economia exportadora cafeeira de Minas Gerais. Na crise econômica de 2008 o Unibanco foi incorporado pelo Itaú.

Vale do Rio Doce. Uma das maiores mineradoras do mundo, opera em treze países e cinco continentes. Foi criada em 1942 pelo presidente Getúlio Vargas, como empresa pública para explorar as ricas minas de ferro da região de Itabira (MG). Hoje é uma empresa privada de capital aberto com sede no Rio de Janeiro.

Durante pouco mais de dois anos, a equipe da pesquisa de BNDES: *Entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo (1982-2004)* reuniu esforços, combinando história oral com a análise dos documentos oficiais do Banco – relatórios anuais de atividade e relatórios de privatização – para revisitar pouco mais de duas décadas que foram cruciais para definir a trajetória econômica recente do país. Sob o contexto da crise da dívida externa e da aceleração inflacionária, o país optou por integrar-se à onda neoliberal por meio da abertura externa e das privatizações. Nos marcos dessas transformações estruturais, o BNDES também se remodelou, assumindo novas funções. A pesquisa realizada com o apoio do Centro Celso Furtado contribui para o entendimento do período, tendo como objeto central o BNDES, instituição que figura entre os maiores bancos de desenvolvimento do mundo.

ISSN 1981-7789
9 771981 778004 05

BNDES CAIXA Banco do Nordeste ADECE