

O desenvolvimentismo no projeto liberal: o PAEG e o BNDE.

Hildete Pereira de Melo – UFF, hildete43@gmail. com
Gloria Maria Moraes da Costa – CEBELA. glomari@uol.com.br
Victor Leonardo de Araujo – IPEA, victor_araujo@terra.com.br
Ana Claudia Caputo – BNDES, claudiacaputo@gmail.com

Resumo

O PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo 1964/66 do presidente Castello Branco, trazia como uma de suas diretrizes o aumento da participação do setor privado no desenvolvimento econômico do país. Através das reformas tributária, financeira e bancária expandiram-se as fontes internas privadas de financiamento e os incentivos a elas. Nesse momento, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado em 1952 como instituição de fomento ao desenvolvimento econômico nacional de longo prazo, diante da orientação liberal da política econômica poderia perder sua importância como financiador desse desenvolvimento. Este trabalho analisa o papel do BNDE neste momento, os anos 1964/67 e, ao contrário das expectativas, conclui que o Banco continuou a ter papel de destaque com as novas medidas governamentais, aumentando seus recursos, porém os direcionando, cada vez mais, para o setor privado.

Palavras-chave: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo, Desenvolvimento Econômico, Financiamento

Abstract

President Castello Branco's economic program "PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo 1964/66" was designed to increase the participation of the private sector in the Brazilian economic development. Through tax reform, financial and banking reforms, the private sector was given an incentive that led to its growth and expansion. The National Bank of Economic Development – BNDE, was created in 1952 as a promoter of the national economic development, especially in the long run where the influence of the public sector was vital. With the reforms, the Brazilian economy would not have the benefit of the Bank, which would lose its importance as a financier of development. This paper analyzes the BNDE in the 1964/67 period and, contrary to expectations, concludes that the Bank maintained a key role with the new governmental measures, increasing its resources; however, widely redirecting it to the private sector.

Keywords: The National Bank of Economic Development (BNDE), Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), Economic Development, Financing.

Introdução

A década de 1960 marcou política e economicamente o desenvolvimento brasileiro pela profunda inflexão imposta pelo golpe militar de 1º de abril de 1964. Após um início marcado por turbulências de ordem política e instabilidade macroeconômica nos governos Jânio Quadros/João Goulart, que culminaram com o golpe de Estado, o governo Castello Branco (1964/1967) inaugura um ciclo de governos que foi suprimindo as liberdades democráticas e, com forte centralização, imprimiu reformas institucionais e novos rumos à economia do país. No campo econômico, a estabilização dos preços, a aceleração do ritmo de desenvolvimento e o combate ao desequilíbrio das contas externas foram apresentadas como propostas que se opunham

às reformas delineadas no Plano Trienal¹. Se o cunho liberal do ciclo inaugurado aparecia como bandeira, na prática, as políticas de estabilização produziram resultados medíocres, do ponto de vista do crescimento, e a intervenção estatal não diminuiu, inaugurando um outro tipo de desenvolvimentismo no Brasil.

A modernização do Estado e de suas instituições foi parte do discurso de Roberto Campos, um arauto, naqueles tempos, do liberalismo econômico² e defensor renhido de menor presença do Estado no comando da economia e maior liberdade do setor privado, nacional e estrangeiro, no processo de desenvolvimento. Objetivando pavimentar o caminho da livre-iniciativa como propulsora do desenvolvimento econômico, em contraposição ao modelo de desenvolvimento implementado nos dez anos anteriores, protagonizado pelo Estado, em questão estavam também a remessa de lucros e a presença do capital estrangeiro em setores estratégicos. As reformas estruturais do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) - 1964/66,³ concentram os principais objetivos do governo que tinha início e a reforma bancária, particularmente, mostrava que a aliança entre segmentos financeiros e de poder convergiam para a necessidade de criação de mecanismos de correção monetária e de um novo segmento, o dos bancos de investimento, para fortalecer o mercado de capitais

¹ Sochaczewski (1993:219) defende que este Plano era quase uma colagem do Plano Trienal, apresentando pequenas sutilezas que faziam toda a diferença, relativas a política salarial que propiciava uma elevada propensão a consumir e a política de comércio exterior, defendendo a eliminação de certos artigos da Lei de Remessa de Lucros, promulgada no governo João Goulart e que era para o governo militar um empecilho à entrada de capital estrangeiro.

² Bielchowsky (1995:103-127), em “Pensamento Econômico Brasileiro - o ciclo ideológico do desenvolvimentismo”, aprofunda o pensamento de Campos, ressaltando o seu ecletismo e alertando que, apesar de sua proximidade com o pensamento liberal, ele não pode ser confundido com os demais pensadores liberais brasileiros. O autor destaca que sua crítica e oposição ao pensamento estruturalista, comumente, leva a que ele seja identificado como monetarista no sentido estrito por suas posições anteriores a 1964. Entretanto, mostra que: “A alteração da natureza política dos seus textos foi compatível com a própria transformação da vida econômica e política brasileira e com o próprio percurso do envolvimento pessoal do autor como personagem desse processo de transformação.”[...]” Nas discussões sobre capital estrangeiro e sobre inflação, bem como em diversos outros artigos, Campos manifestou-se frequentemente contrário à intervenção direta do Estado, como empresário na economia. Não recusava todo e qualquer empreendimento estatal, mas batia-se contra o que chamava de falácia do “socialismo intervencionista”. Dizia, por exemplo, que as decisões de investimento estatal são quase sempre ineficientes, por serem insensíveis quanto ao custo real dos serviços (CAMPOS, 1995:133-139). Abria concessões à ideia de que o Estado assumisse controle regulatório, ou gerencial, de empreendimentos de natureza monopolística, como é o caso de serviços públicos, mas alertava para a conveniência de que este se fizesse sem controle patrimonial, isto é, através da associação com capitais privados.” (1995:125).

³ A literatura especializada se refere também ao PAEG como Programa de Ação Econômica do Governo, inclusive na biblioteca do Ministério do Planejamento, o documento aparece com essa denominação. Acredita-se que a divergência que existia desde o governo Vargas tenha persistido, pois a ideia de planejamento e plano foi muitas vezes associada às práticas de economia planificada da URSS, ou seja, como alguma coisa que emanava da presença do Estado e que apontava, no longo prazo, para uma economia socialista. Por outro lado, a ideia de programação implicava em necessidade de controle entre fontes e usos, mais comum às práticas de engenharia financeira de uma economia capitalista. Roberto Campos nas suas memórias (1994) intitulou como Plano de Ação Econômica do Governo 1964/66.

brasileiro, inaugurando um período no qual o provimento do financiamento de longo prazo fosse efetuado pelo setor privado. Baseado no modelo norte-americano, em função de “falhas de mercado”, o Estado havia preenchido uma lacuna que não mais deveria ocupar, pois o setor privado com novos incentivos o faria. Apesar disto, contraditoriamente, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado em 1952, teve as suas bases financeiras fortalecidas com a criação de novos fundos setoriais. O aparente paradoxo entre fortalecimento de um banco público, em um governo desejoso de prover as bases financeiras do desenvolvimento brasileiro a partir do setor privado, se explica pela hipótese de que existiria a necessidade imediata de atender à demanda do setor privado industrial. A modificação do perfil do BNDE, antes voltado, essencialmente, para impulsionar os projetos de infraestrutura gerados no seio do setor público, aponta para o novo projeto de capitalismo industrial que aqui seria implantado, passando a ser um banco fornecedor de crédito de longo prazo direcionado ao setor industrial privado.

Este artigo aborda a atuação do BNDE durante a gestão do PAEG e está organizado em quatro seções, além da presente introdução. A primeira seção abordará os principais pontos das reformas econômicas e institucionais do período 1964/67; a segunda seção fará um breve retrospecto dos antecedentes do BNDE, de forma a facilitar a compreensão das mudanças que se processarão; a terceira seção discutirá as principais modificações introduzidas no BNDE ao longo do referido quadriênio; enquanto a quarta seção analisará a atuação do Banco ao longo do período. Na seção cinco serão apresentadas as considerações finais.

1. As reformas econômicas e institucionais de 1964/67

O contexto sob o qual o governo Castello Branco, tendo à frente dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, respectivamente, Roberto Campos e Octavio Gouveia de Bulhões, anunciou o PAEG, era de recessão, tendo o PIB crescido somente 0,6% em 1963, certamente a taxa mais baixa de todo o pós guerra, com aceleração inflacionária: 72,8% pelo IPC-RJ, em 1963 (Melo, Bastos, Araújo, 2006). Além da nova “ordem política”, o ajuste macroeconômico foi apresentado como o grande desafio do governo, sendo o PAEG anunciado em novembro de 1964⁴ e, em linhas gerais, seus objetivos

⁴ Nas suas memórias (1994), Roberto Campos afirma que o PAEG foi preparado entre abril e agosto de 1964 e divulgado em novembro de 1964, como Documento nº 1 do EPEA – Escritório de Planejamento Econômico Aplicado (p.607).

podem ser assim enunciados: conter o processo inflacionário; atenuar os desequilíbrios setoriais e regionais; acelerar o crescimento econômico; aumentar o nível de investimentos e do emprego; e corrigir a tendência ao desequilíbrio externo. Tratava-se de um amplo programa, previsto para vigorar durante o quinquênio 1965/1970, que visava compatibilizar o controle inflacionário numa estratégia gradualista⁵ com a retomada do crescimento, mas que entendia ser esse controle, claramente, uma pré-condição.

O ajuste estabilizador do PAEG previa três fases: a de inflação corretiva; a de desinflação; e a de estabilidade de preços, assentado nos cânones da ortodoxia econômica, com aperto fiscal e monetário, apesar de existirem diferenças e atritos com Fundo Monetário Internacional (FMI).⁶ Estas políticas, restritivas por excelência, associadas a uma política salarial que, em linhas gerais, resultaria numa contração do salário real médio, conteria a pressão dos custos e também da demanda.⁷ Além disso, o PAEG previa ainda a formulação de políticas setoriais (agricultura, infraestrutura, indústria, mineração e recursos naturais), incorporando importantes instrumentos de planejamento econômico. Este aspecto é pouco enfatizado pela historiografia econômica, que costuma apresentar o PAEG apenas como um programa de estabilização, sem dúvida um condicionante essencial.⁸

Provavelmente, o fracasso da política econômica da dupla Bulhões-Campos em retomar o crescimento econômico (a média do período foi de 4,6% a.a., inferior até

⁵A opção por uma estratégia gradualista justificar-se-ia pelas necessidades impostas pelo desenvolvimento econômico, pois a estratégia de choque, teria impactos recessivos, implicando no congelamento imediato dos salários e cortes brutais do orçamento público. Ademais, havia ainda a necessidade de reajustar as tarifas dos serviços públicos, que estavam defasadas devido à política antiinflacionária do governo antecessor. O próprio Roberto Campos definiu sua estratégia como “gradualismo rápido” (1994:610).

⁶ Bielchowsky (1995) e Santos (2000) fazem referências às divergências com o FMI, destacando-se três pontos: o Fundo julgava necessária a adoção de um tratamento de choque, considerando que o “gradualismo” suscitaria resistências políticas, comprometendo o plano; não concordava com a idéia de correção monetária, pois a utilização da indexação estimularia a poupança, atualizando o valor real dos ativos das empresas e desencorajaria a protelação dos débitos fiscais, além de contribuir para a criação de mercado voluntário de títulos públicos; o Fundo desejava a adoção de metas quantitativas para a inflação e para o déficit público.

⁷ Participaram dos estudos preliminares para a elaboração do Plano no âmbito do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), entidade criada em 1961 para formular propostas alternativas à política desenvolvimentista dos nacionalistas e socialistas as seguintes pessoas: general Golbery do Couto e Silva, Glycon de Paiva, Jorge Oscar de Mello Flores. Foram ainda utilizados estudos de Mário Henrique Simansen sobre a reforma tributária, de Paulo Assis Ribeiro sobre a reforma agrária, Dênio Nogueira sobre a reforma bancária e de Jorge Oscar de Mello Flores sobre habitação popular. Os textos do IPES eram revisados pelo escritor Rubem Fonseca (CAMPOS, 1994: 640).

⁸ Lara Rezende (1990) enfatiza a política de arrocho salarial instituída a partir do PAEG, como um importante instrumento utilizado como estratégia de reduzir a inflação. Hermann (2005) segue pelo mesmo caminho, descrevendo apenas os efeitos do PAEG no combate à inflação.

mesmo à média do governo Goulart, de 5,2% a.a.) explique porque o aspecto estabilizador do PAEG seja o mais difundido. Este foi, de fato, um aspecto de relativo sucesso, pois a inflação medida pelo IGP-DI caiu de 86,4%, em 1964, para 36%, em 1965, chegando a 37% em 1966 e a 24,3% em 1967 (ABREU, 1990). Todavia, ainda assim, é preciso relativizar este êxito, uma vez que a meta desejada para 1967, por exemplo, era cerca de 10% ao ano, o que nem de longe ocorreu.⁹ Embora o PAEG considerasse a expansão da base monetária como principal causa da inflação, as metas acordadas com o Fundo não foram alcançadas, nem para a expansão monetária e nem para a inflação¹⁰. A redução e contenção inflacionária está intimamente relacionada à draconiana política de contenção salarial imposta pelo governo neste período, que pode agir livremente devido ao avanço de medidas repressivas, mormente às aplicadas ao movimento sindical, e à retração da economia.

Kornis (1983) agrupa as medidas do PAEG em dois blocos. O primeiro deles contempla medidas específicas para a obtenção e manutenção da estabilidade de preços, conjugadas com a reforma tributária, a política salarial e a extinção do estatuto da estabilidade do trabalhador.¹¹ No campo monetário, a Reforma Bancária¹² permitiria maior controle sobre a oferta de moeda e também contribuiria para o controle inflacionário, promovendo mudanças institucionais decisivas para o capitalismo brasileiro, como a criação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central do Brasil, além de extinguir a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e

⁹ A dificuldade do governo Castello Branco em desinflationar a economia levou à cunhagem da expressão “gradualismo de cágado”, em contraposição ao que seria um “gradualismo rápido” anunciado por Campos e Bulhões. Para maiores detalhes, ver Kornis (1983).

¹⁰ Apesar das divergências com o FMI, que acabou por aceitar a visão gradualista de Campo e Bulhões, bem como a instituição da correção monetária, impedindo metas quantitativas para a inflação e para o déficit público, Brasil recuperou parte de sua credibilidade e obteve créditos no mercado internacional.

¹¹ A reforma tributária contribuiria para a estabilidade de preços ao permitir o financiamento não-inflacionário do déficit público, visto como uma das principais causas da inflação. A segunda causa eram os aumentos de salários em níveis superiores aos ganhos de produtividade, o que justificaria a política salarial adotada pelo PAEG.

¹² No Plano Trienal, Furtado, em Diretrizes da Reforma Bancária, diz que: “Sob a designação de “reforma bancária” têm sido usualmente abrangidos todos os problemas relativos a à instituição do banco rural, do banco central e de outros bancos oficiais especializados, assim como ao aperfeiçoamento da legislação que regula o funcionamento das instituições financeiras privadas.” (FURTADO, 2011:427). Aponta para a necessidade de instituição de um mercado de capitais amplo e eficiente, só possível de ser alcançado com credibilidade e aperfeiçoamento da legislação condizente a uma maior especialização das instituições financeiras privadas. Em relação ao controle da moeda e do crédito, distingue as responsabilidades do Conselho Monetário, cuja função é a de determinar a política monetária, e a do banco central, “o estabelecimento financeiro oficial encarregado de execução da política traçada pelo Conselho.” (FURTADO, 2011: 428) Furtado considera e analisa três alternativas para a criação do banco central, descartando que o Banco do Brasil venha a assumir este papel. Isto nos permite afirmar que a instituição autárquica seria criada, independentemente do PAEG, era já uma exigência do capitalismo brasileiro.

redefinir as funções do Banco do Brasil. O segundo bloco de medidas contemplou aquelas voltadas para “*liberar os potenciais de crescimento daqueles setores produtivos afetados negativamente pelos efeitos da inflação e do quadro institucional anterior*” (KORNIS, 1983:208) e incluía medidas que objetivavam dinamizar os mercados de crédito e de capitais,¹³ definidas nas palavras de Tavares (1985) como a inovação mais forte para o futuro da economia: a correção monetária (indexação).

Tendo como ponto de partida o desenho do sistema segmentado norte-americano, a diretriz fundamental das reformas institucionais do PAEG estavam voltadas para o redesenho da estrutura financeira da economia brasileira, criando mecanismos e instrumentos que permitissem o financiamento do desenvolvimento econômico a partir do mercado de capitais. Claramente, tirava o foco das instituições públicas, como o Banco do Brasil e o BNDE, e passava a ver nos bancos de investimentos os principais agentes financeiros do processo de industrialização e no mercado acionário o principal *locus* de ação. Assim, o PAEG tratou de redefinir os papéis das diferentes instituições financeiras, integradas, agora, sistemicamente, cabendo aos bancos comerciais as operações de curto prazo, às recém-criadas sociedades de crédito e financeiras o de médio prazo, e aos bancos de investimento o financiamento de longo prazo.

Com a Reforma Tributária, o governo adequava a arrecadação à nova estrutura política e produtiva do país, deixando para trás a modalidade de imposto em cascata e adotando impostos de valor adicionado. Foram criados o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e o Imposto sobre Serviços (ISS), que seguidos de redefinição da apropriação e repartição tributária entre as diferentes esferas do governo, a União, os estados e os municípios, permitiam maior controle sobre a arrecadação e sobre o gasto público. Além de outros impostos, como o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)¹⁴, e fundos parafiscais que depois seriam criados,¹⁵ o governo gerava fontes de receitas segmentadas e permeáveis ao controle fiscal que desejava realizar.

¹³ Note que uma vez que a inflação era vista como fonte de desorganização dos instrumentos de financiamento, a política de estabilização também contribuiria para com este objetivo.

¹⁴ Lei Nº. 5143, de 20 de outubro de 1966.

¹⁵ O Programa de Integração Social (PIS) foi instituído pela Lei Complementar Nº. 7, de 7 de setembro de 1970. O Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) foi criado pela Lei Complementar Nº. 8, de 3 de dezembro de 1970. A partir de 1º de julho de 1976, foram unificados sob a denominação de PIS-PASEP e são importantes *fundings* públicos.

Se o manejo dos instrumentos de política econômica pela dupla Bulhões-Campos não trouxe os resultados previstos em termos de crescimento, por outro lado a implantação das reformas estruturais deixou um legado marcante, pois até então as instituições e instrumentos que o Estado dispunha se mostravam insuficientes, pois a industrialização acelerada e a complexidade da economia exigiam, agora, sofisticação em sua gestão. Ainda que fossem reformas com objetivos distintos daqueles propostos pelo governo Goulart¹⁶ – cujo objetivo tentava promover melhorias na distribuição de renda como forma de reorientar o sentido do desenvolvimento - foram reformas estruturais e institucionais que a literatura econômica aponta como decisivas para o crescimento que viria, posteriormente, a ser conhecido como o “milagre” brasileiro.¹⁷

Não é nosso propósito discutir os caminhos e descaminhos da proposta de Campos-Bulhões, mas olhar para o lado real da economia e, como afirma Tavares (1998), reconhecer que a partir de 1967 a economia brasileira retorna aos trilhos do crescimento. Para a autora, a recuperação da indústria nacional está associada a um conjunto de fatores, expostos a seguir. Primeiro, a reforma financeira e fiscal de 1966 melhorou as condições de financiamento do gasto público corrente e de investimentos relacionados à indústria da construção civil, que contou com dinamismo extra a partir da criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH),¹⁸ alimentados pelo Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS).¹⁹

¹⁶No Plano Trienal, Furtado destaca que, dentre os objetivos gerais de planejamento no Brasil, considerando que “constituem denominador comum das ansiedades gerais”, fazem parte a manutenção de uma elevada taxa de crescimento do produto; redução progressiva da pressão inflacionária; redução do custo social presente do desenvolvimento e melhor distribuição de seus frutos; e redução das desigualdades regionais de níveis de vida. (FURTADO, 2011:77)

¹⁷ Um bom sumário das reformas implementadas no período pode ser consultado em Hermann (2005, pp. 74-8). Para as razões do insucesso de tais reformas em prover o *funding* da economia via mercado de capitais, ver Studart (1988).

¹⁸ Lei Nº. 4.380, de 21 de agosto de 1964 - Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.

¹⁹ O FGTS foi criado pela Lei Nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, em meio às reformas estruturais implementadas no bojo do PAEG. A finalidade do Fundo é formar uma reserva para casos de aposentadoria, morte, invalidez e desemprego do trabalhador, em substituição à estabilidade no emprego. O Fundo é, até hoje, formado por depósitos mensais, correspondente a 8% (8,5%, a partir de 2001) efetuados pelo empregador, em contas individuais e vinculadas (com regras específicas para movimentação), em nome de cada trabalhador. Com o FGTS, o estado brasileiro legitimou a flexibilização do emprego e as empresas ganharam o direito de demitir funcionários a qualquer momento, sem outros compromissos além da liberação do Fundo e do pagamento das demais obrigações rescisórias. Além disso, o FGTS ofereceu ao trabalhador, em troca da estabilidade no emprego, a possibilidade de formar um patrimônio e de financiar, com o saldo do Fundo, a aquisição da casa própria; e ao governo um instrumento financeiro que formou um fundo de recursos compulsórios para o financiamento de programas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana.

Novamente se utilizava um *funding* público para ativar um setor, pois a oferta de crédito imobiliário impulsionou a oferta e a demanda da construção civil residencial, gerando empregos e renda, além de aumentar substancialmente a formação bruta de capital fixo. Em segundo lugar, a política de “verdade tarifária”, que elevou os preços dos serviços de utilidade pública, associada à negociação externa possibilitou o desenvolvimento de um vigoroso programa de energia elétrica, alavancando a indústria de material elétrico e de construção civil pesada. Em terceiro, a instituição de um sistema de crédito ao consumidor, acoplado ao instrumento da correção monetária, ampliou as bases do crédito, impulsionando a demanda de bens duráveis de consumo, tais como automóveis e a linha branca. Além disso, os incentivos dados às exportações permitiram subsidiar a produção das indústrias de têxteis, de calçados e de maquinaria. Via subsídio, se explica o forte crescimento das exportações e a expansão do comércio internacional naqueles anos.

Complementando sua análise, Tavares afirma que a política salarial e de financiamento favoreceram a concentração da renda pessoal e incentivaram o consumo das classes altas e médias, com a elevação da oferta e da demanda de serviços pessoais na economia. Conclui afirmando que essas medidas tiveram grande impacto no emprego e na elevação da renda urbana, porque a aceleração do crescimento da indústria da construção civil, de material de transporte e mecânica permitiu, através de seus efeitos de encadeamentos para frente e para trás, expandir a taxa de emprego e a massa global dos salários urbanos. Desta forma, assegurou-se a retomada da acumulação de capital, em particular do investimento produtivo (1986 e 1998: 90-93).

2. Antecedentes: o BNDE de Vargas a Jango

O BNDE foi criado no segundo governo Vargas, em 1952, para gerir os recursos do Fundo de Reaparelhamento Econômico (FRE), composto basicamente por um adicional de 15% sobre o Imposto de Renda de pessoas físicas e jurídicas acima de Cr\$ 10 mil. Tais recursos, somados a empréstimos do Eximbank e do Banco Mundial, destinar-se-iam aos investimentos em transportes e energia previstos no Plano de Reaparelhamento Econômico, anunciado em 1951.²⁰ A dificuldade para obtenção de empréstimos externos, associada ao contingenciamento de recursos pelo Ministério da

²⁰ Sobre a formação e desenvolvimento do Banco ver o número 4 da revista Memórias do Desenvolvimento do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, setembro de 2010.

Fazenda, impedindo que a totalidade dos recursos arrecadados com o adicional fossem repassados ao BNDE, fez com que sua atuação inicialmente fosse modesta.

Esse quadro começou a se modificar com a criação do Fundo Federal de Eletrificação, no governo de Café Filho²¹, cuja gestão coube ao BNDE. Em 1955, o Banco assumiu também a gestão do Fundo de Renovação e Melhoramento das Ferrovias e do Fundo de Pavimentação. Os três fundos passaram a constituir os assim chamados “recursos vinculados” que “provinham da arrecadação de taxas e impostos federais destinados a programas setoriais específicos, cuja administração foi entregue ao BNDE” (BNDES, 1996: 94). Entretanto, a partir do governo Kubitschek observa-se maior diversificação das fontes de recursos, bem como a ampliação da base financeira. Tal esforço foi observado também no governo Goulart, que criou o Fundo Nacional de Investimentos para reforçar a base financeira do BNDE, minada pela aceleração inflacionária. As tabelas 1, 2 e 3 abaixo resumem a situação descrita.

Tabela 1
BNDE: Composição % dos recursos - 1952-1963

	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Geração interna	5,37	1,07	7,51	11,73	3,71	14,34	10,7	10,36	13,98	17,6	22,13	20,52
Dotações e empréstimos no país	94,63	98,93	92,49	68,04	7,16	56,98	28,31	26,37	32,66	40,21	34,83	41,57
Cias de Seguro	-	14,53	10,49	10,91	7,16	4,81	0,16	1,65	1,56	1,11	1,48	1,14
Imposto de renda	94,63	84,4	81,99	57,14	-	52,16	28,16	24,72	31,11	39,1	33,35	32,28
Funai	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8,15
Vinculados	-	-	-	20,23	51,8	-	48,41	52,02	43,82	35,02	25,66	26,18
Outros	-	-	-	20,23	51,8	-	48,41	52,02	43,82	35,02	25,66	26,18
Recursos externos	-	-	-	-	37,33	28,68	12,58	11,24	9,54	7,17	3,13	11,73
Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14,25	-
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Apud. Prochnik (1995), elaboração própria

Tabela 2
Imposto de renda: adicional restituível X recolhimento ao BNDE – 1952-1963 - Cr\$ milhões

Ano	Valor do adicional restituível	Recolhimento ao BNDE	%
1952	1.408	370	26,28
1953	1.675	1.028	61,37
1954	2.201	633	28,76
1955	2.971	1.189	40,02

²¹Lei nº 2.308 de 31/08/1954.

1956	3.743	-	-
1957	4.479	3.197	71,38
1958	5.134	4.439	86,46
1959	7.094	6.518	91,88
1960	9.911	10.191	102,83
1961	14.085	19.695	139,83
1962	19.993	20.120	100,63
1963	28.808	29.715	103,14

Fonte: BNDE (1962: 96). Percentuais calculados pelos autores.

Tabela 3

**BNDE: Taxa de crescimento real
anual dos recursos - 1953-1963**

Ano	Taxa
1953	156,08
1954	-49,32
1955	140,15
1956	40,59
1957	57,61
1958	104,01
1959	21,46
1960	-4,93
1961	2,37
1962	-22,28
1963	-16,17

Fonte: Apud. Prochnik (1995), elaboração própria

Do ponto de vista da destinação dos recursos, é possível notar, pela tabela 4, a seguir, uma modificação gradual no perfil do Banco. Enquanto no governo Vargas o BNDE esteve voltado, preponderantemente, para o atendimento dos setores de transporte e energia, no governo JK, a indústria passou a ter maior participação. Com o avançar da década de 1960, mais claramente se confirma esta mudança de perfil do Banco.

Tabela 4

BNDE: Operações em moeda nacional, segundo as atividades econômicas beneficiadas (%) – 1952-63

Anos	Total	Serviços de Utilidade Pública			Indústrias *			Outras Atividades
		Transportes e Comunicações	Energia Elétrica	Subtotal	Siderúrgica	Diversos	Subtotal	

1952	1.181,0	100,0	-	100,0	-	-	-	-
1953	1.485,7	57,7	25,0	82,7	-	15,5	15,5	1,8
1954	2.997,9	77,1	13,6	90,7	0,8	6,9	7,8	1,6
1955	2.592,6	39,2	51,5	90,7	0,9	6,6	7,5	1,8
1956	6.722,8	72,6	9,8	82,5	0,7	12,6	13,2	4,3
1957	8.700,8	18,7	53,4	72,2	6,8	17,9	24,6	3,2
1958	12.323,4	-	45,0	45,0	32,8	19,4	52,1	2,8
1959	10.816,4	17,8	33,1	50,9	6,6	41,2	47,7	1,3
1960	14.913,1	4,3	9,2	13,5	74	12,1	86,1	0,4
1961	25.473,3	0,9	60,9	61,8	21,5	13,7	35,2	3,0
1962	26.196,1	-	23,3	23,3	61,4	11,1	72,5	4,2
1963	43.722,3	1,4	4,8	6,2	80,9	11,0	92,0	1,8

*Inclui a indústria de transformação

Fonte: BNDE (1969), elaboração própria.

Até o final do governo Goulart, o BNDE era um banco eminentemente voltado para o atendimento aos empreendimentos oriundos do setor público, mas há exceção no triênio 1957/1959, quando o setor privado abocanhou parcela mais relevante da colaboração financeira aprovada pelo Banco, sem que, no entanto, os empreendimentos públicos deixassem de constituir maioria absoluta. Vale lembrar que no Plano de Metas o BNDE cumpriu o papel *estratégico*, repassando recursos para o setor privado, mormente em empreendimentos com prioridade na consecução das metas governamentais. Assim, pode-se dizer que entre 1952 e 1963 o setor público era majoritário nas aprovações do BNDE, como mostra a Tabela 5 abaixo.

Tabela 5
BNDE: Colaboração financeira aprovada
em benefício dos setores público e privado (%) –
1952-1963

Ano	Setor Público (%)	Setor Privado (%)	Total
1952	100	-	100
1953	89	11	100
1954	90,4	9,6	100
1955	77,1	22,9	100
1956	95,3	4,7	100
1957	78,8	21,2	100
1958	86,6	13,4	100
1959	66	34	100
1960	91,8	8,2	100
1961	90,5	9,5	100
1962	95,6	4,4	100

1963	90,9	9,1	100
------	------	-----	-----

Fonte: BNDE (1969), elaboração própria

3. A atuação do BNDE durante o governo Castello Branco

O período em que a dupla Bulhões-Campos esteve à frente da economia teve importantes reflexos na vida do BNDE, em termos de expansão de seus recursos e em sua reorganização institucional. A criação de fontes adicionais de recursos permitirão ao Banco adquirir novo fôlego, ainda que em bases provisórias. A política externa do novo governo, alinhada aos EUA, teve como resultado a obtenção de financiamentos externos por meio da expansão dos velhos acordos do Trigo, bem como novos empréstimos oriundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), repassados ao BNDE, de modo a engordar-lhe o caixa. A primeira importante modificação, introduzida ainda no ano de 1964, foi a extinção definitiva do adicional ao imposto de renda, substituído pela destinação de 20% da arrecadação deste imposto aos cofres do Banco. Tais recursos continuariam a compor o Fundo de Reparelhamento Econômico, só que com uma nova base financeira, pois esta modificação, associada aos resultados da própria Reforma Tributária, elevou, substancialmente, a arrecadação do imposto de renda e, conseqüentemente, os recursos repassados ao BNDE.²²

No âmbito da Reforma Tributária, o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), criado em outubro de 1966, taxando as operações de crédito e de seguro, passaram a constituir nova fonte de recursos, compondo as chamadas reservas monetárias do Banco Central. Este, uma instituição recém criada, poderia destinar parte dos seus recursos ao BNDE, se assim fosse decidido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Essas medidas proporcionaram ao BNDE a recuperação de sua capacidade financeira, haendo registro de expansão do volume de recursos, já no ano de 1965, conforme a Tabela 6.

Tabela 6

Recursos mobilizados pelo BNDE – 1964-1967

Ano	Recursos do BNDE (Cr\$ milhões)	Variação % nominal	Variação % real*

²² A arrecadação do *Imposto Sobre a Renda e Proventos de quaisquer natureza*, que em 1964 havia sido de Cr\$ 482 bilhões, passou para Cr\$ 1 trilhão já no ano seguinte, o que corresponde a um aumento real de ordem de 55%.

1964	174.900	90,03	1,9
1965	614.379	251,27	158,2
1966	828.461	34,85	-1,6
1967	1.204.000	45,33	16,9

*Deflacionado pelo IGP-DI (Fonte: www.ipeadata.gov.br).

Fonte: Apud. Prochnik (1995). Elaboração Própria

Os dados sobre as fontes de recursos divulgados pelo Banco não permitam visualizar a contribuição de cada um desses fundos nos recursos totais, com a exceção do FINAME. É possível perceber, já a partir de 1965 e num movimento que se intensifica nos três anos posteriores, o aumento da participação relativa dos fundos vinculados e da reserva monetária do Banco Central, que mostra a diversificação das fontes de recursos do BNDE, que simultaneamente, se torna, cada vez menos, dependente da arrecadação dos recursos do adicional ao imposto de renda (Tabela 7).

Tabela 7
BNDE: Fontes de recursos – 1964-67

Fontes	1964			1965			1966			1967		
	Cr\$ bi correntes	Participação %	Taxa de crescimento real (%)	Cr\$ bi correntes	Participação %	Taxa de crescimento real (%)	Cr\$ bi correntes	Participação %	Taxa de crescimento real (%)	Cr\$ bi correntes	Participação %	Taxa de crescimento real (%)
Geração interna	34,9	20	-1,6	152,5	24,8	832,7	170,1	20,5	-68,9	251	20,8	95,6
Dotações e empréstimos no país	103,4	59,1	97	111,4	18,1	-78,5	223,1	26,9	170,5	292	24,3	27
Cias de Seguro	2,5	1,5	70,8	3,8	0,6	38,9	7,7	0,9	165,3	-	0	-511,3
Imposto de renda	47,1	27	-32	94,2	15,3	176,7	210,4	25,4	233,1	142	11,8	-233,8
Funai	53,6	30,7	611,9	13,3	2,2	-308,5	4,9	0,6	-270,3	-	0	-511,3
Reserva monetária	-	0	-100	-	0	-100	-	0	-100	150	12,5	-100
Vinculados	29,1	16,7	-75,7	260,8	42,4	2.103,9	404,1	48,8	48,4	549	45,6	47,5
à Finame	-	0	-100	37,9	6,2	-100	64,5	7,8	89,5	217	18	872,4
Outros	29,1	16,7	-75,7	222,9	36,3	1.743,30	339,6	41	41,4	332	27,6	-109,2
Recursos externos	7,3	4,2	-136,9	36,5	6	1.003,6	31,1	3,8	-140,2	2	0,2	-484,9
Outros	-	0	-100	53	8,6	-100	-	0	-370,1	110	9,1	-100
Total	174,9	100	4,1	614,3	100	596,9	828,4	100	-5,9	1.204,0	100	86,4

Fonte: Apud. Prochnik, 1995. Elaboração própria.

Durante o governo Castello Branco, os recursos do BNDE medidos em termos reais expandiram-se a uma média de 31,9% ao ano, como mostra a Tabela 8 abaixo.

Tabela 8
Taxa de crescimento real anual dos recursos do BNDE – 1952-1967

Período	Vargas e Café Filho (1952-55)	JK (1956-60)	Jânio e Jango (1961-1963)	Castello Branco (1964-67)
Taxa	46,1	39,2	- 12,6	31,9

Fonte: Apud. Prochnik (1995), elaboração própria

No âmbito da reorganização institucional do Banco, as modificações foram profundas, levando a crer que são relevantes para o período. De fato, depois de alguns anos em que a estagnação econômica não era desejada nem por liberais ortodoxos ou

por progressistas heterodoxos, a atuação do BNDE foi inexpressiva. Entretanto, dado o processo de reorganização por que passou, a instituição mostra que tentou responder às incertezas e às novas demandas de um projeto que não deixava explícitas suas diretrizes, haja vista o arranjo heterogêneo de interesses que o conduzia. Acredita-se que esta reorganização foi, provavelmente, uma resposta do Banco às novas demandas surgidas no seio de importantes setores da vida econômica nacional, resultando na criação de fundos com destinação específica, como o FUNTEC (Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico), o FINAME (Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais), e o FUNAR (Fundo Agro-Industrial de Reconversão), todos de 1964; o FIPEME (Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa) e o FINEP (Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas), de 1965; e o FUNDEPRO (Fundo de Desenvolvimento da Produtividade) e o FINAME, criados em 1966.²³

Ao mesmo tempo, em que o BNDE criava novos fundos, havia a intenção de promover um certo grau de desconcentração do crédito público ao setor privado. O FINAME foi seguramente o mais importante e flexível deste sistema, pois funcionava como um mecanismo equivalente ao dos *supplier's credit e user's credit*. Criado para prover financiamento para a aquisição de máquinas e equipamentos industriais de produção nacional, em pouco tempo se tornará em uma das mais importantes fontes de recursos do BNDE. Ao longo do tempo, esses fundos foram sendo modificados e adaptados a novas necessidades, como foi o caso do FINAME criado através do Decreto-lei Nº. 45, de 18 de novembro de 1966, inicialmente financiado com a utilização dos fundos de contrapartida dos empréstimos para a compra de trigo americano (*Public Law 480*), como afirma Campos (1994:628). A criação deste fundo específico para o atendimento do setor industrial será marcante, não só na definição do novo papel do Banco, como também pelo formato que assumirá com personalidade jurídica própria para, logo em seguida, transformar-se em sociedade anônima de economia mista, cabendo ao BNDE seu controle acionário.

²³ O FINAME viria a adquirir personalidade jurídica, transformando-se, noventa dias depois, em sociedade de economia mista, tendo o BNDE como principal acionário. Entretanto, ainda não é neste momento que o FINAME transforma-se em empresa pública subsidiária do BNDE, o que somente ocorreria em 1971. Campos (1994, p. 679) afirma que o BNDE relutou em operacionalizar o Finame e só decidiu-se quando ele como Ministro do Planejamento ameaçou a transferência do programa para o Banco do Brasil.

Também o FIPEME e o FUNDEPRO, respectivamente de 1965 e 1966, eram fundos destinados ao setor industrial, sendo o primeiro voltado para a aquisição de máquinas e equipamentos por parte das pequenas e médias empresas, e o segundo para pesquisas que permitissem o incremento da produtividade industrial. Além dos financiamentos a projetos industriais, o BNDE também passou a atuar no financiamento da pesquisa, buscando o aumento da produtividade dos diversos setores de atividade econômica (incluindo o agropecuário, uma novidade em sua atuação) e contribuindo para o desenvolvimento de programas de pós-graduação de excelência. O FUNTEC foi criado em maio de 1964, e tinha como objetivo contribuir para a “*eliminação progressiva da escassez de técnicos de grau superior altamente qualificados e de promover pesquisas técnico-científicas necessárias para acelerar a absorção adequada das inovações tecnológicas*” (BNDE, 1966:11). Nos primeiros anos de existência, os recursos deste fundo foram direcionados para programas de pós-graduação, em geral, em áreas de engenharia, e para programas de pesquisas tecnológicas em setores como a siderurgia, celulose e telecomunicações. Em 1965 foi criado o Fundo de Financiamento de Estudos e Projetos (FINEP), voltado para o financiamento de estudos de viabilidade de projetos em diversos setores. De acordo com BNDE (1965, p. 22), tais objetivos já constituíam “objeto da atenção” do Banco. Segundo Dias (2002, p. 18), a formulação original do FINEP era limitada e suas operações “morosas e difíceis”. A agilidade necessária e definitiva somente seria obtida em 1967, quando o fundo se transformou em empresa, a Financiadora de Estudos e Projetos S.A., mantendo a mesma sigla.

Ainda em 1964 foi criado o FUNAR, cujos recursos, administrados pelo BNDE, seriam oriundos de uma parcela de 10% do Fundo Nacional de Reforma Agrária e de empréstimos contraídos no País e no exterior. O objetivo era o de financiar projetos de desenvolvimento agropecuário e agroindustrial, desde que adequados aos critérios estipulados pelo BNDE e pelo Ministério do Planejamento, e marca uma tentativa de diversificar a atuação do Banco, direcionando-o também ao setor rural, ainda que em escala inferior ao industrial. É importante ressaltar que, do ponto de vista financeiro, nem todos os fundos criados representaram recursos novos para o BNDE.²⁴ Alguns

²⁴ O FUNAGRI, criado pelo Decreto nº 56.835, de 3 de setembro de 1965, sob a gestão do Banco Central, destinava-se a prover recursos para o financiamento das necessidades da indústria e da agricultura. Incorporou-se ao FUNAGRI, passando a constituir subcontas deste, os seguintes fundos: Fundo Nacional de Refinanciamento Rural, criado pelo Decreto número 54.019, de 14 de julho de 1964; Fundo de Democratização do Capital das Empresas, criado pelo Decreto número 54.105, de 6 de agosto de 1964; Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais, criado pelo Decreto

deles, como o FUNTEC e o FUNDEPRO, foram criados com recursos do Banco, por iniciativa própria, constituindo mera reserva de recursos com destinação específica. A maioria, porém, embora previsse destinação de parte dos recursos do Banco para a sua constituição, significou também dinheiro novo para a instituição. O Quadro 1, a seguir, resume as principais características dos fundos criados no quadriênio 1964/67, bem como as suas principais fontes de recursos.

Quadro 1
Fundos criados para a gestão do BNDE: 1964/1967

Fundo	Características	Fonte de recursos
Fundo de Desenvolvimento Técnico Científico (FUNTEC), de 1964	→ Voltado para o financiamento do ensino e da pesquisa tecnológica	→ Recursos do próprio Banco, através dos saldos operacionais e de parte da receita do adicional ao imposto de renda
Fundo Agroindustrial de Reconversão (FUNAR), de 1964	→ Voltado para o incremento dos níveis de produção e produtividade do setor agrícola	→ 10% dos recursos do Fundo Nacional de Reforma Agrária → empréstimos contraídos no país e no exterior → recursos do próprio BNDE → recursos transferidos ao Fundo por outras entidades governamentais
Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME), de 1964	→ Financiamento de operações de compra e venda de máquinas e equipamentos de produção nacional → Preponderantemente voltado para a implantação de novas indústrias de pequeno porte e, quando possível, financiar a expansão de indústrias já existentes → A partir de 1965, passaria a constituir uma sub-conta do Fundo Geral para Agricultura e Indústria - FUNAGRI nos livros e papéis do BNDE → A partir de 1966, adquirirá personalidade jurídica própria, transformando-se, em seguida, em sociedade de economia mista cujo controle acionário caberá ao BNDE.	→ empréstimos ou doações de entidades internacionais, nacionais ou estrangeiras → recursos colocados à sua disposição pelo Banco do Brasil S.A. e outras agências financeiras da União ou dos Estados → recursos mobilizados pelo BNDE no mercado interno e externo de capitais → rendimento das próprias operações do Fundo
Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresas (FIPEME), de 1965	→ Fundo rotativo voltado para investimentos fixos para instalação e/ou expansão de empreendimentos de pequeno e médio portes → Aquisição de equipamentos de fabricação nacional ou estrangeira, obras de construção civil, bem como	→ Empréstimos do BID e do Banco de Reconstrução Federal da Alemanha

número 55.275, de 22 de dezembro de 1964; e Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas, criado pelo Decreto nº 55.820, de 8 de março de 1965 (Fonte: Decreto nº 56.835, de 3/9/65).

	despesas de instalação de equipamentos e serviços técnicos	
Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas (FINEP), de 1965	→ Financiar a realização de estudos de viabilidade de projetos específicos → Constitui-se uma sub-conta do FUNAGRI	→ Empréstimos ou doações de entidades financeiras nacionais ou estrangeiras → Recursos provenientes de dotações orçamentárias → Rendimentos oriundos de suas operações.

Fonte: Relatórios do BNDE, vários anos. Elaboração Própria.

O processo de reorganização institucional do BNDE ocorrido no período 1964/67 não pode ser dissociado do próprio esforço de ampliação de suas bases financeiras. Na medida em que novos fundos foram criados para atender a necessidades específicas, e que eram geridos pelo Banco, o fortalecimento desses fundos, necessariamente, implicava no fortalecimento do próprio Banco. Assim, é possível notar uma maior diversificação das fontes de recursos do BNDE, ainda que o velho Fundo de Reparelhamento Econômico (FRE) continuasse respondendo pela maior parte das colaborações aprovadas pelo BNDE, seguido pelo FUNAI e, depois da extinção deste último, pelo FINAME (Tabela 9).

Tabela 9

BNDE: colaboração em moeda nacional aprovadas, por modalidade – 1964/67

Modalidade	1964		1965		1966		1967	
	Cr\$ milhões correntes	%	Cr\$ milhões correntes	%	Cr\$ milhões correntes	%	Cr\$ milhões correntes	%
FRE	41.583	40,12	236.850	66,53	378.947	71,33	504.579	67,04
Repasse a agentes financeiros	-		19.540	5,49	17.700	3,33	37.010	4,92
FUNTEC	133	0,13	1.012	0,28	3.517	0,66	43.737	5,81
FIPEME (excl. repasses)	-	-	7.265	2,04	48.407	9,11	52.233	6,94
FUNDEPRO	-	-	-	-	357	0,07	1.032	0,14
FINAME	-	-	41.678	11,71	73.619	13,86	111.853	14,86
FINEP/FUNESPE	-	-	104	0,03	976	0,18	2.243	0,3
FUNAI	49.500	47,76	9.973	2,8	-	-	-	-
Inversões direta de empresas seguradoras	1.577	1,52	3.067	0,86	5.122	0,96	-	-
Acordos Externos	10.848	10,47	28.630	8,04	2.609	0,49	-	-
Repasse de créditos externos	-	-	7.910	2,22	-	-	-	-
TOTAL	103.641		356.029		531.254		752.687	

Fonte: BNDE, vários anos. Elaboração própria.

Já a destinação setorial dos recursos, destacada pelas tabelas 10 e 11, a seguir, permite enxergar a consolidação do novo perfil do BNDE, nas palavras de Campos

(1994: 628), a prioridade da qual compartilhava a equipe governamental: a expansão da indústria. Assim, os diferentes programas operados pelo Banco irão também espelhar esta visão.

Tabela 10

BNDE: Operações em moeda nacional aprovadas, segundo as atividades econômicas beneficiadas – 1964/67 – NCr\$ mil

Anos	Total	Serviços de Utilidade Pública			Indústria *			Outras Atividades
		Transportes e Comunicações	Energia Elétrica	Subtotal	Siderúrgica	Diversos	Subtotal	
1964	103.641,0	-	21.109,3	21.109,3	74.240,5	7.563,3	81.803,8	727,9
1965	356.029,1	150,0	3.927,2	4.077,2	243.316,5	97.990,9	341.307,4	10.644,5
1966	531.253,8	-	64.297,2	64.297,2	242.150,0	217.526,6	459.676,6	7.280,0
1967	752.686,8	1.944,0	183.700,0	185.644,0	272.954,0	248.388,6	521.342,6	45.700,2

*Inclui a indústria de transformação

Fonte: BNDE (1969)

Tabela 11

BNDE: Operações em moeda nacional aprovadas, segundo as atividades econômicas beneficiadas – 1964/67 – distribuição percentual

Anos	Serviços de Utilidade Pública			Indústria			Outras Atividades
	Transportes e Comunicações	Energia Elétrica	Subtotal	Siderúrgica	Diversos	Subtotal	
1964	-	20,4	20,4	71,6	7,3	78,9	0,7
1965	0,0	1,1	1,1	68,3	27,5	95,9	3,0
1966	-	12,1	12,1	45,6	40,9	86,5	1,4
1967	0,3	24,4	24,7	36,3	33,0	69,3	6,1

Fonte: Tabela 10, elaboração própria.

A mudança de perfil do BNDE fica ainda mais evidente quando se compara as médias das distribuições das operações aprovadas desde sua origem (Tabela 12). Em média, 80,5% dos recursos aprovados durante o período 1964/67 destinaram-se ao setor industrial, contra 71,5% no triênio anterior e pouco mais de 51% do governo JK. O destaque recai sobre o setor siderúrgico que, desde o início da década de 1960, foi o principal receptor de recursos do BNDE, a ponto de esta instituição ser chamada de “Banco do Aço”. Inversamente, os investimentos em infraestrutura, pouco a pouco, perderam participação, mormente os setores de transportes e comunicações²⁵, que

²⁵ É bom lembrar que foram criados fundos parafiscais específicos, não geridos pelo Banco, para financiar setores de infraestrutura, como o de telecomunicações, por exemplo, criado em 1967 que contou com recursos do Fundo Nacional de Telecomunicações (FNT), oriundos de uma sobre tarifa dos serviços de telecomunicações.

passaram a receber uma parcela residual a partir de 1961. Parece correto afirmar que o BNDE foi deixando de ser o banco que impulsionava a infraestrutura e passando a ser o banco que fomentava a siderurgia.

Tabela 12

BNDE: Operações em moeda nacional aprovadas, segundo as atividades econômicas beneficiadas – 1952/67 – média da distribuição percentual por período

Período	Total	Serviços de Utilidade Pública			Indústria			Outras Atividades
		Transportes e Comunicações	Energia Elétrica	Subtotal	Siderúrgica	Diversos	Subtotal	
Vargas 2 e Café Filho (1952/55)	100	64,97	25,59	90,57	0,59	7,39	7,98	1,45
JK (1956/60)	100	16,99	29,56	46,55	30,71	20,65	51,36	2,09
Jânio e Jango (1961/63)	100	0,86	24,88	25,75	59,69	11,77	71,46	2,79
Castello (1964/67)	100	0,12	15,66	15,78	47,75	32,78	80,53	3,69

Fonte: BNDE (1969), elaboração própria.

Seguramente, este resultado está associado aos fundos criados durante o governo Castello Branco, quase todos voltados para o atendimento ao setor industrial. É possível caracterizar o FIPEME, o FINAME e o FUNDEPRO como fundos essencialmente voltados para a indústria básica, porém com menor participação do setor metalúrgico-siderúrgico. Neste último, percebe-se haver esforço para a diversificação de setores industriais mais tradicionais, como madeira e mobiliário e produtos de pedra, argila e vidro. O FINEP, concentrado no setor químico no ano de 1965, realizou um esforço maior de diversificação, sendo que o ano de 1967 marca uma inflexão, quando muda seu perfil para um fundo essencialmente voltado para o setor de infraestrutura (Tabela 13). A criação dos fundos supracitados auxiliará na transformação do perfil do BNDE que se voltará mais para o setor industrial, apesar de não deixar de financiar projetos de infraestrutura, inclusive porque alguns já se encontravam em andamento. Na primeira metade da década de 1960, “[...] uma característica do Banco, nessa nova realidade que estava enfrentando, foi a adequação em termos de instrumentos de diversificação, através de novas linhas, através de novas estruturas” (SOARES, 1982: 5).

Tabela 13

Distribuição percentual das operações aprovadas, por fundo e por setor – 1965/67

Fundo	Setor	1965	1966	1967
FRE	Indústria de transformação	99,0	82,3	63,3

		Produtos químicos e afins	2,4	10,5	7,8
		Produtos metalúrgicos	91,4	63,7	54,1
		Material elétrico e de telecomunicações	0,7	-	-
		Material de transportes	-	-	0,6
		Produtos têxteis	-	-	0,4
		Outros	4,4	8,1	0,3
	Outros		1,0	17,7	36,7
FIPEME	Indústria de transformação		93,1	98,9	94,0
		Produtos químicos e afins	9,1	5,6	5,3
		Produtos metalúrgicos	8,2	13,4	4,5
		Maquinaria, exceto elétrica	13,0	5,0	5,6
		Material elétrico e de telecomunicações	0,8	2,3	5,5
		Material de transportes	2,9	0,5	-
		Produtos têxteis	6,4	16,2	6,2
		Madeira e mobiliário	-	6,9	10,0
		Outros	52,7	49,2	56,9
	Outros		6,9	1,1	6,0
FUNDEPRO	Indústria de transformação			100,0	100,0
		Produtos de pedra, argila e vidro		25,8	0,0
		Produtos metalúrgicos		0,0	31,2
		Maquinaria, exceto elétrica		28,0	0,0
		Material elétrico e de telecomunicações		5,9	0,0
		Produtos têxteis		0,0	32,8
		Madeira e mobiliário		20,2	0,6
		Outros		20,2	35,4
FINAME	Indústria de transformação		85,8	89,7	90,0
		Produtos metalúrgicos	5,0	5,3	3,7
		Maquinaria, exceto elétrica	18,9	30,0	19,0
		Material elétrico e de telecomunicações	2,2	3,9	8,0
		Material de transportes	29,8	22,0	37,1
		Produtos têxteis	6,5	7,6	7,0
		Outros	23,4	20,9	15,2
	Outros		14,2	10,3	10,0
FINEP	Indústria de transformação		75,4	74,1	1,6
		Produtos químicos e afins	52,2	5,6	-
		Produtos metalúrgicos	7,5	16,4	1,0
		Material de transportes	-	6,3	-
		Produtos têxteis	9,0	2,6	-
		Outros	6,7	43,2	0,6
	Outros		24,6	25,9	98,4

Nota: Não estão disponíveis os dados sobre colaboração financeira aprovada do FUNTEC nem do FUNAI.

Fonte: BNDE, vários anos. Elaboração própria.

Outra importante mudança, ocorrida ainda durante o governo Castello Branco, foi o aumento da participação do setor privado nas operações aprovadas pelo BNDE. Seguramente, contribuiu para esta inflexão a natureza dos fundos recém criados: voltados em maioria para o setor industrial, mas, sobretudo, ao setor privado. Neste

sentido, a comparação da média do governo Castello com os governos que o antecederam (Tabelas 14 e 15), a mudança do perfil do BNDE, agora mais privatista, fica ainda mais evidente.

Tabela 14
BNDE: Colaboração financeira aprovada em benefício dos setores público e privado (%) – 1964-1967

Anos	Em Moeda Nacional (NCr\$ mil, correntes)		
	Setor Público (%)	Setor Privado (%)	Total
1964	94,2	5,8	103.641,00
1965	67,4	32,6	356.029,20
1966	58,1	41,9	531.253,80
1967	65,5	34,5	752.686,80

Fonte: BNDE (1969), elaboração própria

Tabela 15
BNDE: Colaboração financeira aprovada em benefício dos setores público e privado (%) – 1952-1967

Governos	Em Moeda Nacional (NCr\$ mil, correntes)		
	Setor Público (%)	Setor Privado (%)	Total
Vargas e Café Filho (1952-55)	87,3	12,7	100
JK (1956-60)	83,7	16,3	100
Jânio e Jango (1961-1963)	92,1	7,9	100
Castello Branco (1964-67)	65,3	34,7	100

Fonte: BNDE (1969), elaboração própria

Em depoimento, alguns expoentes do setor privado atestaram como o FINAME, por exemplo, possuía um papel vital no processo de financiamento do setor industrial brasileiro. Segundo Bardella: ²⁶

Nós, por outro lado, até a criação da FINAME, não tínhamos nada a oferecer. Aqui a empresa comprava a vista ou importava a prazo. Por ser descapitalizada, a maioria das empresas acabava optando pela importação, por causa do financiamento. O FINAME veio cobrir essa lacuna.

Por sua vez, Eugenio Staub²⁷ declarou:

²⁶ Entrevista com Claudio Bardella, *Memórias do Desenvolvimento* 3, outubro de 2009. Entrevista feita originalmente no Projeto Memória em 1982.

Nós somos grandes entusiastas do programa FINAME. Eu acho que o FINAME foi importantíssimo, talvez seja individualmente o programa mais importante do sistema BNDE, não só para a indústria de bens de capital, como também para os compradores e para as demais indústrias. No dia seguinte em que saiu a notícia de que o FINAME estava sendo criado, nós fomos ao BNDE. Isso foi em 1965, e fizemos uma operação para a compra das primeiras máquinas da GRADIENTE, que foi também um dos primeiros projetos do FINAME, através de um agente financeiro.

A inflexão que se observa na trajetória do BNDE permite acompanhar as mudanças profundas que a partir de então sofreria a economia brasileira, cada vez mais aprofundando seu compromisso entre o aparelho de Estado, ocupado por dirigentes e técnicos comprometidos com o regime de exceção, e o empresariado nacional que o apoiava. Novamente, com a intervenção e o subsídio do Estado, aqui se expandiria uma sociedade industrial de consumo de massa, de cunho eminentemente urbana, com disparidades regionais ainda não superadas no século XXI. Igualmente se perpetuariam desigualdades sociais e um grande contingente de excluídos do “milagre brasileiro”.

Considerações finais: a expansão do BNDE: disputa, ausência de interesses ou oportunismo?

A atuação do BNDE no período de vigência do PAEG mostra que, apesar da retórica liberal, na prática houve expansão da atuação do Banco, pois, durante o período que Bulhões e Campos estiveram no comando da política econômica brasileira, os recursos disponíveis para a instituição cresceram de forma expressiva. O conjunto de reformas institucionais implementadas deve ser compreendido nos marcos da redefinição do Estado brasileiro, que ocorre com a ascensão do governo militar, ou, nas palavras de Kornis (1983:206): um “*projeto de redesenho institucional [que se propunha a] instaurar uma ordem econômica ‘moderna’ – encarada como superação da anterior ordem demagógico-populista sob a égide das forças ‘impessoais’ de mercado*”. Seguindo essa vertente, o PAEG sistematizou um conjunto de reformas de um projeto de governo, que independente da ideologia que as conduziu e de como se conformaram, se colocavam como necessárias para que o processo de industrialização brasileira avançasse, pois já estavam presentes no Plano Trienal de Furtado, apresentado ao público como um programa do governo Goulart.

²⁷ Entrevista com Eugenio Staub *Memórias do Desenvolvimento* 3, outubro de 2009. Entrevista feita originalmente no Projeto Memória em 1982.

O regime militar rompeu o “*pacto populista*”, como assim se referiam os defensores do golpe e críticos das reformas de base que setores comprometidos com a democracia e com a justiça social desejavam implantar. O PAEG, particularmente, pontua a vitória de uma corrente política que disputara desde Vargas a condução da economia brasileira. A velha disputa migrara e se sustentara nos centros de decisões econômicas de vários governos. Agora, pregava a substituição do antigo projeto de industrialização nacional para uma nova ordem econômica, voltada para o fortalecimento do “mercado” e do setor privado nacional, ao mesmo tempo que não impusesse limites à presença do capital estrangeiro em setores estratégicos ao desenvolvimento. Em particular, no que diz respeito ao financiamento de longo prazo, os objetivos eram, através do fortalecimento do mercado de capitais e da criação dos bancos de investimento, estimulados através dos fundos criados pelo Decreto-lei Nº. 157, de 10 de fevereiro de 1967,²⁸ garantir o financiamento do desenvolvimento a partir de instituições privadas.

No processo de desenvolvimento, interesses divergentes não prescindiram de recursos do Estado em seus projetos de acumulação privados, e este parece ter sido o caso do BNDE naquela conjuntura. Existiria, portanto, uma aparente contradição? Se, por um lado, o objetivo era o fortalecimento dos bancos de investimento, para que estes pudessem oferecer o financiamento de longo prazo, substituindo, pouco a pouco, as instituições oficiais, o BNDE inclusive, por que razões foram criados tantos fundos? Ao mesmo tempo que as necessidades imediatas exigiam que fossem criados novos fundos, reforçando-se o caixa do BNDE, concomitantemente o poder do Banco se reproduzia.

Uma explicação para esta aparente contradição de interesses, seria o próprio caráter incipiente da reforma, o que impossibilitaria no curto prazo que o BNDE fosse imediatamente substituído pelos bancos de investimento privados. Não sendo possível prescindir do BNDE, no curto prazo se justificaria a necessidade de aumentar o total de recursos do Banco. Tal aumento, contudo, seria de caráter temporário, pois, em momento algum, durante o PAEG, objetivou-se encontrar um formato definitivo para as

²⁸ No âmbito do Ato Institucional nº. 4, o Decreto Lei que institui o Fundo 157, concedia estímulos fiscais à capitalização de empresas, reforçava os incentivos para a compra de ações e facilitava o pagamento de débitos fiscais. Os recursos do Fundo 157 eram formados por uma dedução de até 10% do imposto de renda devido pelas pessoas físicas, e até 5% pelas pessoas jurídicas. Estes recursos deviam ser depositados nos bancos de investimentos escolhidos pelos contribuintes e destinados à compra de ações. Seu grande objetivo era incentivar o desenvolvimento do mercado de capitais, assim estava previsto para a compra de ações de empresas novas, mas no decorrer do tempo esta restrição foi abolida.

fontes de recursos do Banco, justamente porque a orientação era fortalecer o setor financeiro privado em vez do estatal.

O subdesenvolvimento pareceu marcar, indelevelmente, o processo de avanço do capitalismo e, apesar da vitória das forças liberais com o golpe militar, houve um processo de conversão na atuação do BNDE. A intervenção estatal não diminuiu na economia e esta foi “provavelmente” uma resposta ao manifesto desinteresse dos próprios investidores, nacionais e estrangeiros, de aportarem seus capitais nas áreas de infraestrutura e na indústria pesada e de insumos da economia brasileira. Estamos no século XXI e a discussão continua atual: irá o mercado de capitais se aventurar no financiamento de longo prazo?

Referências Bibliográficas

Documentos oficiais

BRASIL. Lei Nº. 4.380, de 21 de agosto de 1964.
BRASIL. Decreto Nº 56.835, de 3 de setembro de 1965.
BRASIL. Lei Nº. 5.107, de 13 de setembro de 1966.
BRASIL. Lei Nº. 5.143, de 20 de outubro de 1966.
BRASIL. Decreto-lei Nº. 45, de 18 de novembro de 1966.
BRASIL. Decreto-lei Nº. 157, de 10 de fevereiro de 1967.
BRASIL. Lei Complementar Nº. 7, de 7 de setembro de 1970.
BRASIL. Lei Complementar Nº. 8, de 3 de dezembro de 1970.
BNDE, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. *Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico*. Rio de Janeiro. Anos: 1962 a 1969.

Livros, artigos e entrevistas

ABREU, M. P. (Org.) (1990) *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus.
BARDELLA, C. Entrevista ao Projeto Memória do BNDE, 1982, em *Memórias do Desenvolvimento* n. 3, 1/2009, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, no prelo.
BIELSCHOWSKY, R. (1995), *Pensamento Econômico Brasileiro - o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, Rio de Janeiro:Contraponto.
BNDES. (1996) *O BNDES e o Plano de Metas 1956/61*. Rio de Janeiro, BNDES.
CAMPOS, R. (1994) *A lanterna de popa*, Rio de Janeiro: Topbooks.
DIAS, J. L. M. (2002) *FINEP: 30 anos de projetos para o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
FURTADO, C. (1982) *Depoimento: Projeto Memória*.
_____. (2011) *O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento*, Rio de Janeiro:Contraponto e Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.
HERMANN, J. (2005) Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973), em GIAMBIAGI, F. et alli. (Orgs) *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*, Rio de Janeiro: Elsevier.

KORNIS, G. E. M. (1983) *Repensando o PAEG: uma revisão das análises da política econômica brasileira: 1964/1966*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

LARA REZENDE, A. (1990) *Estabilização e Reforma: 1964-1967*, em ABREU, M. P. A. (Org) *Ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*, Rio de Janeiro: Elsevier.

MELO, H.P.de, BASTOS, C.P., ARAUJO, V.L., (2006). A política macroeconômica e o reformismo social: impasses de um governo sitiado. In: FERREIRA, M. (Org), *João Goulart – entre a memória e a história*, Rio de Janeiro: Editora FGV.

PROCHNIK, M. (1995) *Fontes de recursos do BNDES*. Online em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev408.pdf>. Acesso em 10 de dez de 2007.

SIMONSEN, M. H. (1970) *A Inflação e os mercados de crédito e de capitais no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV. Escola de Pós-Graduação em Economia.

SANTOS, M. H. Pereira, (2000), ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS - homem de ação do governo Castelo Branco, in São Paulo em Perspectiva - *Print version* ISSN 0102-8839 - São Paulo Perspec. vol.14 n.º.2 - São Paulo Apr./June 2000 – Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?lng=en>.

SOCHACZEWSKI, A. C (1993), *Desenvolvimento Econômico e Financeiro do Brasil – 1952-1968*, São Paulo: Trajetória Cultural.

SOARES, S. Entrevista ao Projeto Memória do BNDE, 1982, em *Memórias do Desenvolvimento* n. 3, 1/2009, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, no prelo.

STAUB, E. Entrevista ao Projeto Memória do BNDE, 1982, em *Memórias do Desenvolvimento* n. 3, 1/2009, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, no prelo.

STUDART, R. (1988) *O papel do sistema financeiro no financiamento e funding da formação de capital na teoria keynesiana e uma ilustração através do caso brasileiro no período 1967-1976*, Dissertação de Mestrado em Ciências Econômicas, UFRJ.

TAVARES, M.C. (1998) *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*, Campinas, Instituto de Economia, UNICAMP, 1. ed. 1985, 3. ed..

_____, ASSIS, J.C.de (1986), *O Grande Salto para o Caos*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, segunda edição.

TAVARES, M.C. & MELO, H.P.de, CAPUTO, A.C., COSTA, G.M.M. da, ARAUJO, V.L., O papel do BNDE na Industrialização do Brasil – Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980. *Memórias do Desenvolvimento*, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, ano.4, n.º 4, setembro de 2010C

Sites consultados:

Ministério do Planejamento-Programa de Ação Econômica do Governo 1964/67-
http://pergamum.planejamento.gov.br/pergamum/biblioteca/index.php?resolution2=1024_1&tipo_pesquisa=#posicao_dados_acervo. Em março/abril de 2011.