

Considerações finais

Este estudo mostra que a trajetória do BNDES esteve fortemente vinculada aos sabores e dissabores vividos pela economia brasileira, em particular, à estratégia de desenvolvimento econômico dos governos, fossem estes progressistas ou conservadores, democráticos ou ditatoriais.

Se o BNDES, sem se ter medo de errar, pode ser apontado como uma das principais instituições de fomento à industrialização e ao desenvolvimento brasileiros, modernizando e racionalizando a alocação de recursos em setores prioritários, por outro lado, ele também ofereceu ao país uma importante contribuição na formação de quadros técnicos, capacitando a burocracia estatal para levar adiante os anseios desenvolvimentistas. Assim ocorreu, por exemplo, com o Plano de Metas, que pode ser entendido como uma das grandes experiências de planejamento no Brasil, e considerado um dos pontos estelares da atuação do Banco. Mesmo durante o segundo governo Vargas, em que a presença do BNDE foi modesta em termos financeiros, esta não ficou restrita aos projetos oriundos da CMBEU. O corpo técnico do Banco também elaborou outros projetos importantes nos setores de ferrovias e energia elétrica.

Na primeira metade da década de 1960, quando o desenvolvimento brasileiro foi posto em xeque, o Banco passou por uma crise de identidade. Diante das resistências políticas em modificar a trajetória do desenvolvimento brasileiro em direção a um modelo socialmente mais justo e reformista, e perante a necessidade de promover ajustamentos de curto prazo, o Banco acabou relegado a um papel menor. Isto, aliado à decorrente dificuldade de expansão de suas fontes de recursos, explica por que, durante esse período, sua atuação foi tão modesta, e o Banco não esteve politicamente engajado no centro decisório do poder.

A inexistência de um arranjo financeiro mais sólido para sustentar o processo de desenvolvimento fez com que, mesmo em períodos nos quais a retomada do crescimento esteve na “ordem do dia”, o BNDE não mais tivesse a concentração de poder que usufruiu durante a implantação do Plano de Metas. Talvez se, no governo de João Goulart, o Plano Trienal fosse posto em prática, o Banco viesse a ter papel significativo, mas o curso da história não permite especulações.

Embora, durante o governo Castelo Branco, não se tenha logrado êxito em reverter esse quadro – com trajetória de crescimento econômico medíocre quando comparada às taxas históricas do período de industrialização via substituição de importações –, a economia foi beneficiada pela mudança dos aportes financeiros internacionais e pelo silêncio forçado da oposição. Controladas as tensões políticas, ainda que à força, o governo voltou suas atenções para o ajuste de curto prazo, deixando o BNDE novamente “em banho-maria”. O novo arranjo financeiro, ainda que conseguisse aportar recursos adicionais ao Banco, permaneceu de natureza provisória.

Foi somente a partir do “milagre” econômico que o BNDE se reencontrou com seu papel de “estrela guia” do crescimento econômico, sustentando o financiamento dos projetos dos governos Costa e Silva e Médici, mas sobretudo financiando o capital privado nacional, afastando-se da função para a qual fora criado: o financiamento da infraestrutura nacional. Duas atribuições lhe foram agregadas no período. A primeira, de dar suporte ao desenvolvimento tecnológico a partir de fundos específicos criados durante esses dois governos. A segunda, de capitalizar as empresas privadas, tentando estimular o desenvolvimento industrial e o mercado de capitais – sendo que, nesta última missão, o Banco não logrou êxito.

A partir de 1974, no governo Geisel, o BNDE adquiriu novo fôlego a partir da destinação dos recursos do PIS/Pasep, que permitiriam, enfim, a construção de uma base sólida de financiamento do Banco. Na década de 1970, ele assumiu um papel-chave no processo de desenvolvimento capitalista brasileiro, tanto no êxito como no fracasso do sonho do II PND, mas terminou a década financiando o setor primário exportador, como num retorno tardio aos primórdios do crescimento econômico brasileiro.

A análise dos anos 1970 traz à tona as dificuldades que os países periféricos enfrentaram em decorrência do cenário internacional, afetado pelo choque dos preços do petróleo em 1973-1974 e pela ruptura dos Estados Unidos com o padrão monetário estabelecido em Bretton Woods. Depois de enorme dissenso interno entre os que defendiam a continuidade do crescimento, na contramão do

que indicava a ortodoxia, e a adoção de políticas recessivas, a política econômica do general Geisel embarcou na aventura do II PND, promovendo novos investimentos, mas também produzindo uma nova crise. Nas palavras de Maria da Conceição Tavares, o Brasil, durante o governo Geisel mais parecia “uma ilha de prosperidade cercada de crise por todos os lados” (1999, p.467). Não obstante, foi a ousadia do II PND que permitiu “a continuidade de um alto crescimento econômico numa conjuntura de crise internacional”.

Entretanto, com o aprofundamento da crise, na segunda metade dos anos 1970, com as dificuldades para manter o ritmo do financiamento externo aguçadas pela crise interna, o Brasil avançou rumo à transição democrática lenta e gradual. Apesar da grandiosidade do passo dado para ocupar o lugar de potência intermediária, a explosão da dívida externa resultou da segunda crise do petróleo, em 1979, e do brutal choque de juros da economia norte-americana. Com a dívida externa brasileira triplicada, sem possibilidade de qualquer ajuste cambial, a trajetória de crescimento da economia brasileira foi estancada, e o Brasil juntou-se aos demais países periféricos que necessitavam urgente apoio do FMI para negociar sua dívida com os credores internacionais.

Iniciada a década de 1980, chegava ao fim o projeto “nacional-desenvolvimentista brasileiro”, conservador por natureza, progressista em momentos específicos. Denominada pela literatura econômica heterodoxa como “a década perdida”, politicamente, estes foram anos profícuos, pois a redemocratização do país movimentou a sociedade e suas formas de representação. Com o restabelecimento da democracia, colocada de pé com a promulgação da nova Carta Magna Nacional, de 1988, promoveu-se maior descentralização, concedendo-se novos poderes aos estados e municípios brasileiros.

No plano econômico, o esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações, comandado pelo Estado e apoiado, depois de 1964, pelo crescente endividamento externo, iniciava sua crise final.¹ Afetados pelo choque dos juros e pela exaustão das reservas, que sobrevieram com a crise da dívida externa, os anos 1980-1982 foram muito difíceis. A crise internacional tomou vulto na periferia, pois, embora tenha começado no México, rapidamente atingiu os demais países, e o Brasil não foi poupado.

¹ Sobre esta política ver Lessa (1984), Castro e Souza (1985), Coutinho e Belluzzo (1984), Bonelli e Malan (1976), Carneiro (2002).

Esse quadro sombrio provocou, em 1982, duas importantes mudanças institucionais no BNDE. A primeira decorreu da criação do Finsocial, que conferiu ao Banco um pretense caráter social, explícito em seu acrônimo: BNDES. A segunda implicou a fusão de suas três empresas subsidiárias – Fibase, Embramec e Ibrasa – numa única empresa, a BNDES Participações S.A. (BNDESPAR), que passou a atuar exclusivamente como companhia de participações. Formalmente, não cabe à BNDESPAR as funções de fomento, que permaneceram de atribuição do BNDES, passando o novo formato a reproduzir o modelo-padrão internacional de instituições de apoio ao desenvolvimento (Lima, 1991).

O BNDES ajustou-se aos novos tempos de escassez de linhas de financiamento externo, e sua gestão ficou presa à tentativa de andar na “corda bamba”, entre o ajuste em termos de inflação e a deterioração fiscal das contas públicas. O Banco não seria mais um dos elementos financeiros na tarefa de planejar o desenvolvimento, mas passou a oscilar entre a função de gestor do mercado e seu papel histórico de fomento.