



LIVRO ELETRÔNICO

Banco Nacional de Desenvolvimento
Econômico e Social (BNDES)

PAPEL DO BNDES NO
DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Analista

(Profissional Básico)

Papel do BNDES no desenvolvimento
brasileiro: História política e
econômica do Brasil e o papel do
BNDES no desenvolvimento do país. O
papel histórico do BNDES nos
diferentes planos econômicos e a
questão regional do País
Aula 01/02

Autor:

Maria das Graças Rua
Alvaro Costa Jr.
Amanda Aires



Sumário

.....	1
1. PAPEL DO BNDES NO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO: UMA INTRODUÇÃO.....	3
2. O PROGRAMA DE INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES (PSI) E O PAPEL DO BNDES..	6
3. O PAPEL HISTÓRICO DO BNDES NOS DIFERENTES PLANOS ECONÔMICOS E A QUESTÃO REGIONAL DO PAÍS	19
3.1 GOVERNO JK (1956-1961): O PLANO DE METAS E O PAPEL DO BNDES.....	20
3.2 GOVERNO JOÃO GOULART (1961-1964): O PLANO TRIENAL, O FUNAI E O DESAFIO DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS.....	26
3.3 A DITATURA MILITAR (1961-1964): CASTELO BRANCO, COSTA E SILVA E A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO	
3.4 O PAPEL DO BNDES NO CONTEXTO DO MILAGRE ECONÔMICO: IMPULSIONANDO O DESENVOLVIMENTO COM O PND I E II	53
3.5 DÉCADA DE 80: ENDIVIDAMENTO, TENTATIVAS DE ESTABILIZAÇÃO E O S DE SOCIAL.....	57

1. PAPEL DO BNDES NO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO: UMA INTRODUÇÃO

Como lembram BARBOZA, FURTADO & GABRIELLI (2019)¹, uma entrevista com Roberto Campos, diretor da instituição entre 1952 e 1953 e presidente entre 1958 e 1959, mostra que o objetivo da criação da instituição **foi conceber o banco da infraestrutura nacional**:

“A ideia original do BNDE era criar um órgão de financiamento da contrapartida. Quando se criou a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, tinha-se em vista organizar um programa de reaparelhamento econômico, dado que a infraestrutura econômica brasileira tinha sido substancialmente delapidada durante a guerra pela escassez de importações e de investimentos. Delapidada em termos de sistema ferroviário, de sistema portuário e de sistema rodoviário”(Projeto Memória 30 anos, entrevista concedida em 27/03/1982). Disponível em [Criação do BNDES: um olhar histórico](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/65_anos) https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/65_anos. Acesso em 28.08.2024

Naquela época, seguindo as palavras de Campos, era comum requisitar verbas públicas por meio de um simples pedido formal, sem a devida análise de viabilidade e rentabilidade. A Comissão Mista trouxe duas inovações: uma preparação para a captação de recursos externos e uma introdução de tecnologia de planejamento.

Havia várias opções para estruturar a contrapartida nacional. Uma delas era a criação de uma companhia mista, composta por capitais privados e governamentais. No entanto, essa ideia foi descartada por dois motivos: a escassez de recursos privados e a

¹BARBOZA, R., FURTADO, M.& GABRIELLI H. A atuação histórica do BNDES: o que os dados têm a nos dizer? Revista de Economia Política, vol. 39, nº 3 (156), pp. 544-560, julho-setembro/2019.

exigência do Banco Internacional, que, por seus estatutos, requeria garantias governamentais. Dessa forma, era necessária uma entidade governamental.

Outra opção seria criar uma simples autarquia, que receberia recursos públicos. Contudo, essa hipótese também foi rejeitada, já que as autarquias não tinham experiência em avaliar rentabilidade e elaborar projetos compatíveis com as exigências bancárias internacionais.

A solução final foi a criação de um banco estatal, que, embora utilizasse em grande parte recursos orçamentários, operaria com critérios de rentabilidade bancária, exigindo das empresas estudos de viabilidade e projetos bem estruturados. Foi essa ideia que resultou na criação do BNDE como uma entidade com características bancárias, responsável pela gestão de recursos públicos, com a criação das Obrigações do Reparelhamento Econômico para facilitar a captação automática de recursos.

Nas palavras de Celso Furtado, em BNDES (2012)²:

Creio que foi a coisa mais inteligente que já se fez, porque, com o tempo, me convenci de que o grande problema dos países subdesenvolvidos, nas suas transformações estruturais dirigidas pelo desenvolvimento industrial, era de caráter financeiro, já que não havia possibilidade de financiar projetos em longo prazo, não havia um sistema bancário adequado para isso e o financiamento internacional naquela época era muito difícil e muito fiscalizado. Era o Banco Mundial que se encarregava disso. O que nos faltava era uma grande instituição de financiamento, para entrar no campo especializado e mobilizar a massa de recursos necessária a essas transformações que a economia ia exigir nos anos 1950.

² BNDES: um banco de história e do futuro – texto Márcia de Paiva. São Paulo: Museu da Pessoa, 2012.

Como afirma Ana Cláudia Além (1997)³ o BNDES, criado pela Lei 1.628, de 1952, **objetivava financiar a formação da infraestrutura essencial ao aprofundamento do processo de industrialização brasileiro.** Sendo a principal e praticamente única fonte de financiamento a investimentos de longo prazo no Brasil, tem participado ativamente, desde sua criação, de todas as fases do desenvolvimento nacional, **contribuindo para o aumento do nível de emprego, da competitividade e da capacidade produtiva da economia brasileira.**

Além disso, a partir do início da década de 90, passou a desempenhar um papel importante no processo de privatização das empresas estatais, sendo designado gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND) e responsável pelo apoio técnico, administrativo e financeiro ao Programa Nacional de Desestatização (PND).

A criação do BNDE (posteriormente BNDES⁴) se insere em um contexto histórico marcado por grandes desafios econômicos e políticos. Em nossa aula, optaremos por utilizar a sigla BNDES.

No início da década de 1950, o Brasil enfrentava sérios problemas estruturais e econômicos, herdados principalmente do período da Segunda Guerra Mundial e da gestão de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). Com a inflação em alta, a dívida pública crescente e a infraestrutura do país deteriorada, era necessário um esforço coordenado para impulsionar a industrialização e modernizar os setores essenciais, como energia e transportes.

Esse cenário exigia uma abordagem mais estruturada para atrair investimentos e gerir os recursos necessários para o desenvolvimento nacional. O governo de Getúlio Vargas, ao assumir em 31 de janeiro

³ BNDES: papel, desempenho e desafios para o futuro. Textos para Discussão n. 62. Rio de Janeiro, 1997. Biblioteca Digital Bndes.

⁴ Pelo Decreto-Lei nº 1.940, em 1982, o governo Figueiredo cria o Fundo de Investimento Social (Finsocial), que passa a ser gerido pelo Banco. Com o acréscimo oficial da questão social a suas atividades, o Banco passa a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

de 1951, reconheceu a importância de um planejamento estratégico para reverter o quadro de estagnação econômica e conciliar interesses opostos entre agendas liberais e desenvolvimentistas. A criação do BNDES foi uma resposta a essa necessidade, funcionando como um instrumento crucial para financiar o crescimento do país, principalmente em setores que demandavam grandes investimentos de longo prazo, como infraestrutura e industrialização.

Assim, o BNDES se consolidou como uma peça-chave na execução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico, permitindo ao Brasil organizar melhor seus recursos internos e captar capital estrangeiro, viabilizando os projetos que permitiriam ao país sair da crise e entrar em uma fase de modernização acelerada. A criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) nesse contexto complementou essa estratégia, ao buscar capital internacional e expertise técnica para a execução dos planos de desenvolvimento.

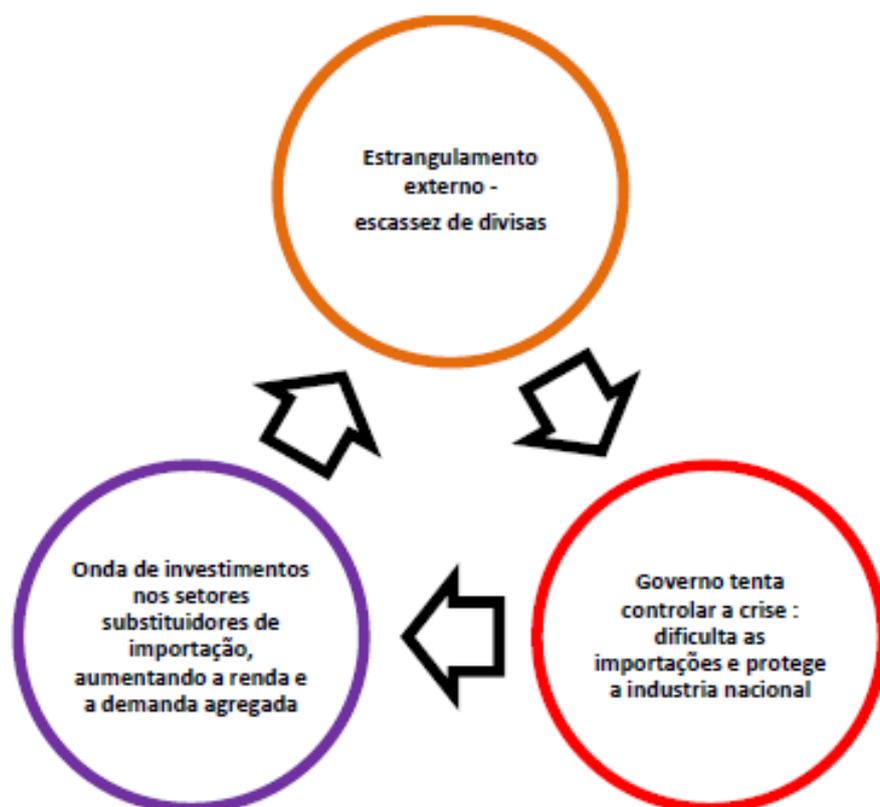
2. O PROGRAMA DE INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES (PSI) E O PAPEL DO BNDES

Sobre o PSI, o que você precisará lembrar?

1. O programa de Industrialização por Substituição de importações foi um programa de **industrialização fechada**, ou seja, o país deixou de orientar a sua economia para fora do país e passou a orientar a sua produção para atender a sua demanda doméstica.

Nesse processo, como a nossa indústria era extremamente incipiente, o processo de formação do parque industrial dependeu de medidas protecionistas por parte do **governo**. Dentre elas, devemos citar a **política cambial adotada no período**.

2. O motor do PSI foi o **estrangulamento externo**. O quadro abaixo, criado com base no livro **Economia brasileira contemporânea** do A. Gremaud mostra isso.



Vamos entender o esquema juntos.

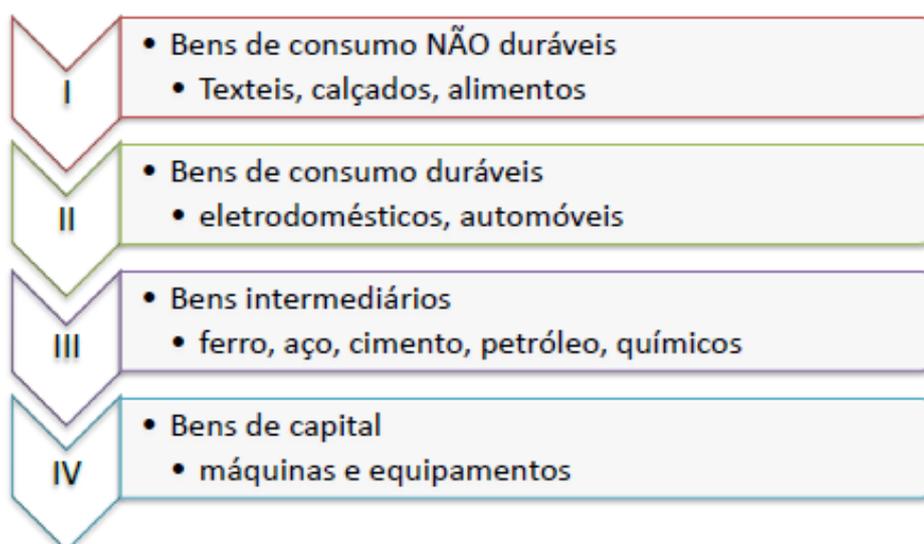
Com a redução das exportações e a permanência das importações, há um **estrangulamento externo**, processo em que as divisas internacionais (volume de moeda do resto do mundo que está em nossa economia) são insuficientes para atender aos anseios de importação da população.

Com medo dessa saída de divisas e da escassez de entrada, o governo federal passou a dificultar as importações (seja fazendo maxidesvalorizações no câmbio, seja fazendo controles cambiais, taxas múltiplas de câmbio ou ainda implementando tarifas aduaneiras). Esse fato, além de controlar as importações, também acaba beneficiando a indústria nacional que passa a se tornar mais competitiva.

Com a indústria mais fortalecida, os outros setores passam a migrar os recursos para investir nesse novo segmento lucrativo da

economia. Nesse movimento, novos empregos são criados, gerando um aumento da renda da economia, o que pressiona o consumo tanto de bens nacionais quanto de bens importados. Nesse último tipo de demanda, haverá novamente uma pressão e posterior geração de estrangulamento externo, o que leva a uma retroalimentação do ciclo.

3. Finalmente, é importante lembrar que o Processo de Industrialização por Substituição de Importações aconteceu em etapas ou rodadas. Nesse caso, era a **pauta de importações** que ditava qual seria a indústria que passaria a ser implantada primeiro. A sequência abaixo mostra a ordem de implantação da indústria no Brasil. Apenas lembrando, esse processo foi apenas iniciado no governo Vargas, mas perpassou vários governos, chegando até o final do regime militar.



Logicamente, esse processo não aconteceu sem problemas. É possível apontar quatro grupos de problemas gerados no processo de industrialização no Brasil.

Existem várias razões que explicam esse desequilíbrio (renda que sai é maior do que a renda que entra).

(i) O primeiro motivo está ligado à política cambial adotada pelos governos. Como havia uma transferência de renda da agricultura para

a indústria, esse processo acabava por desestimular ainda mais o processo de produção agrícola, levando a uma redução forte nas exportações nacionais.

(ii) Como a nossa indústria era pouco competitiva graças à proteção do governo, nós não conseguíamos ter forças para competir nos mercados internacionais. Logo, não era possível aumentar as divisas através da promoção da exportação dos bens industriais.

(iii) Finalmente, como nós já vimos, uma pressão contínua por bens importados devido ao investimento industrial e ao aumento da renda, forçavam ainda mais ao desequilíbrio no balanço de pagamentos nacional.

No processo de industrialização via PSI, o governo possuía 4 funções fundamentais:

- (i) Adequação do arcabouço institucional à indústria;**
- (ii) Geração de infraestrutura básica;**
- (iii) Fornecimento de insumos básicos;**
- (iv) Captação e distribuição de poupança.**

Com tantas demandas em cima do governo, esse precisava ter uma capacidade de planejamento e financiamento crescentes e como esses fatores não eram, no Brasil, plenamente organizados, houve uma séria dificuldade de industrializar no Brasil.

Só para você ter uma ideia da importância do governo no processo de industrialização, basta olhar o item (iv). Nele, é possível observar que era o governo o provedor de recursos para a industrialização. Nesse sentido, o governo financiava a industrialização tanto pela emissão de moeda quanto pelo endividamento externo. Nos dois casos, o poder privado era beneficiado pelas políticas governamentais de implantação da indústria nacional.

O PSI aumentou ainda mais a concentração de renda graças a alguns fatores:

- (i)** O aumento do êxodo rural para os grandes centros urbanos (lembre que com a industrialização, houve também a urbanização da população brasileira);
- (ii)** O investimento da indústria, diferentemente do que acontece no meio rural é intensivo em capital, não em mão de obra. Nesse sentido, houve uma série de desequilíbrios no mercado de trabalho: para os trabalhadores qualificados houve uma escassez de oferta enquanto que para os trabalhadores não qualificados houve uma escassez de demanda.
- (iii)** Finalmente, o protecionismo e a concentração industrial permitiam a elevação de preços e a geração de elevadíssimas margens de lucros para as indústrias, o que tornava os industriais cada vez mais ricos e os proletários cada vez mais pobres.

Não existiam fontes de financiamento adequadas para o projeto. Entre as explicações para esse problema, tínhamos a “Lei da Usura”, que impossibilitava a cobrança de taxas de juros superiores a 12% a.a., a fraca existência de um sistema financeiro nacional organizado e a ausência de uma reforma tributária ampla na economia nacional. A união desses quatro problemas dificultou, mas não extinguiu o Processo de Industrialização por substituição de importações implantado no Brasil.

Nesse contexto, muito embora o BNDES tenha sido criado para ser o banco da infraestrutura nacional e, de fato, cumpriu esse papel na sua primeira década de existência, a partir da década de 1960, a maior parte dos financiamentos do BNDES destinou-se para o setor industrial, ainda que de forma cadente ao longo do tempo. Apenas na década de 2010, a infraestrutura voltou a ser o setor protagonista nos empréstimos do banco.

Com base nos dados levantados por Barboza, Furtado e Gabrielli (Op.cit), entre 1952 e 1960, o BNDES destinou 69,4% de suas aprovações de financiamento para o setor de infraestrutura, representando mais de dois terços do total. As demais áreas receberam menor atenção, com a indústria respondendo por 28,4%, o comércio e serviços por 2,2%, e a agropecuária não recebendo financiamentos nesse período. **Essa alocação de recursos reflete a missão original do banco.**

Conforme o BNDES (1992), os recursos direcionados para a infraestrutura nesse período concentraram-se principalmente em dois setores: ferrovias, que receberam 41,4% dos financiamentos, e energia elétrica, com 26,8%. O primeiro projeto financiado pelo BNDES, ainda em 1952, **foi a Estrada de Ferro Central do Brasil**,⁵ destacando a importância das ferrovias nesse contexto.

Primeiros projetos apoiados | 1952⁹

- Estrada de Ferro Central do Brasil (remodelação da via permanente, novas variantes, oficinas para equipamentos e compra de 2.265 vagões)
- Estrada de Ferro Central do Brasil (trens suburbanos da cidade do Rio de Janeiro)
- Estrada de Ferro Santos-Jundiaí
- Rede Viação Paraná-Santa Catarina
- Rede Mineira de Viação
- Departamento Estadual de Estradas de Rodagem – Rio de Janeiro
- Estrada de Ferro Noroeste do Brasil
- Companhia Paulista de Estradas de Ferro
- Companhia Docas de Santos
- Porto do Rio de Janeiro
- Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais
- American & Foreign Power (Light)
- Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf)
- Comissão Estadual de Energia Elétrica – Rio Grande do Sul
- Usina Hidrelétrica de Salto Grande – São Paulo
- Companhia Mato-Grossense de Eletricidade
- Companhia de Eletricidade do Alto Rio Grande – Itutinga (MG)
- Companhia de Energia Elétrica de Catanduva – Espírito Santo
- Usina Termelétrica de Piratininga
- Companhia Nacional de Álcalis
- Companhia Metalúrgica Barbará
- Ministério da Agricultura (aquisição de vários tipos de equipamentos agrícolas)
- Estado do Rio Grande do Sul (para a construção de uma rede de silos)
- Banco Exportação do Estado de Minas Gerais (proposta de crédito para compra de equipamento agrícola)

⁹ Cf. BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Exposição sobre o Programa de Resaparelhamento Econômico – Exercício 1952. Rio de Janeiro, 1952. Mimeo.

⁵ A Estrada de Ferro Central do Brasil é a primeira operação contratada pelo BNDE, uma das principais artérias de integração do país, ligando Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. [Memória BNDES em oito fatos.](#) Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/memoria-post>. Acesso em 28.08.2025.

Fonte: Figura retirada de BNDES: um banco de história e do futuro texto Márcia de Paiva. São Paulo: Museu da Pessoa, 2012.

A partir da década de 1960, o BNDES passou por uma transformação significativa. Segundo o depoimento de Sebastião José Martins Soares, ex-superintendente da instituição, essa mudança ocorreu em meio a uma desaceleração do crescimento econômico, especialmente em 1962, considerado um ano de crise. Foi nesse momento que **o banco consolidou sua transição de financiador de infraestrutura para uma instituição voltada ao desenvolvimento industrial** (Memórias do Desenvolvimento. Centro Celso Furtado, 2009).

Em meio a um contexto de políticas de industrialização por substituição de importações, levadas a cabo por sucessivos governos, o BNDES passou a focar no desenvolvimento das indústrias de base no país, tornando-se o banco da indústria nacional. Na década de 1960, 70,6% das aprovações do BNDES foram destinadas ao setor industrial, enquanto a participação da infraestrutura caiu para 25,2%. Os setores de comércio e serviços mantiveram-se pouco relevantes, e a agropecuária continuou com uma participação marginal.

Dentre os principais setores industriais beneficiados na década de 1960, destacaram-se a siderurgia, que recebeu 41,8% dos recursos, e a indústria química e de fertilizantes, que ficou com 6,5%. Esses dados, conforme o BNDES (1992), evidenciam a importância dada pelos governos da época ao desenvolvimento das indústrias de base.

Na década de 1970, o padrão setorial de financiamento do BNDES não mudou significativamente. A indústria permaneceu como o principal setor atendido pelo banco, enquanto a infraestrutura manteve-se em segundo lugar. Os setores de comércio, serviços e agropecuária continuaram recebendo apoio de forma residual.

Na década de 1970, a composição dos financiamentos industriais mudou, com a siderurgia perdendo espaço (de 41,8% para 18,3%) e setores como têxteis, calçados e alimentares ganhando relevância (de 7,9% para 16,5%). Nos financiamentos à infraestrutura, houve uma redução nos empréstimos para energia elétrica (de 16,1% para 11,4%) e um aumento significativo no apoio ao setor de transporte ferroviário (de 3,0% para 7,1%).

Nos anos 1980, houve uma diversificação no apoio setorial do BNDES. A indústria perdeu cerca de 11 pontos percentuais, enquanto comércio e serviços aumentaram sua participação em 6 pontos. A agropecuária, antes sem representatividade, passou a receber 1,2% dos recursos. Esse período marca o início da maior relevância desses setores no financiamento do banco.

Na década de 1990, o setor agropecuário cresceu significativamente, passando a 11% do total, enquanto comércio e serviços e agropecuária juntos saltaram de 6% na década anterior para 19%. A indústria, apesar da queda, ainda representava metade dos financiamentos, e a infraestrutura manteve-se estável em torno de um terço dos recursos.

Entre 2001 e 2010, o perfil setorial permaneceu estável, com pequenas variações: aumento no setor de infraestrutura e comércio e serviços, e leve queda na participação da indústria e agropecuária. Esse período é considerado homogêneo em relação aos anos anteriores.

De 2011 a 2017, o setor de comércio e serviços cresceu expressivamente, saltando de 10% para 23,9%, impulsionado por instrumentos como o PSI e o Cartão BNDES, além do aumento nas operações com a administração pública. Em contrapartida, o setor industrial caiu para 28,8%, marcando a primeira vez desde os anos 1950 em que a infraestrutura superou a indústria em participação nos financiamentos do BNDES.

Diante do que foi apresentado, pode-se resumir a evolução do apoio do BNDES da seguinte forma: **em um primeiro momento, entre 1952 e 1960**, os financiamentos se concentraram no setor de infraestrutura, cuja participação representou cerca de 70% do apoio total; **em um segundo momento**, que representa meio século de atuação, de **1961 a 2010**, a indústria liderou o apoio do banco – ainda que de forma cadente no período –, com o setor de infraestrutura ocupando o segundo lugar (participação variando de 25%-35%); ainda neste segundo período, destacam-se os aumentos de participação de comércio e serviços entre 1981 e 1990, e da agropecuária entre 1991 e 2000, que individualmente passaram de um apoio residual para aproximadamente 10% dos financiamentos do BNDES. Por fim, no período atual, **entre 2011 e 2017**, houve uma elevação significativa no apoio a comércio e serviços (incluindo o apoio à administração pública), com redução concomitante da indústria. Esse movimento fez com que a infraestrutura retomasse a liderança nos desembolsos do BNDES, ainda que sua participação tenha se elevado apenas marginalmente, para 35,9% do total [...] Pode-se dizer, portanto, que a percepção de que o BNDES representa o banco da infraestrutura nacional parece ser mais normativa do que positiva. Em termos históricos, o BNDES deveria ser descrito como o banco da indústria nacional, pois este foi o setor mais representativo no crédito concedido pela instituição durante a maior parte de sua existência.

Tabela 1: Composição setorial dos financiamentos do BNDES entre 1952 e 2017

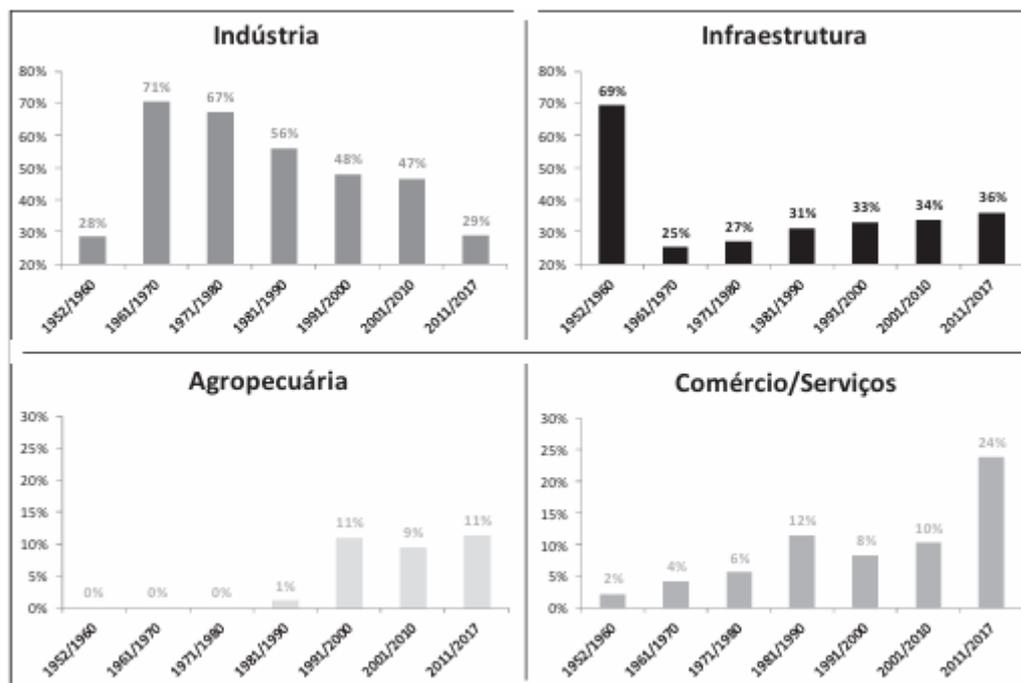
	Agropecuária	Comércio/ Serviços	Indústria	Infraestrutura
1952/1960	0,0%	2,2%	28,4%	69,4%
1961/1970	0,0%	4,1%	70,6%	25,2%
1971/1980	0,0%	5,6%	67,4%	27,0%
1981/1990	1,2%	11,5%	56,1%	31,2%
1991/2000	11,0%	8,3%	48,0%	32,8%
2001/2010	9,4%	10,4%	46,6%	33,6%
2011/2017	11,3%	23,9%	28,8%	35,9%

Fontes: BNDES (1992) de 1952 a 1980; BNDES (2017) de 1981 a 1990; e Sistema OPE BNDES de 1991 a 2017.

Fonte: Tabela copiada de Op. cit (2019)

A Figura 1 abaixo, também copiada do mesmo texto, traz um resumo dessas mudanças de composição desde 1952.

Figura 1: Composição setorial dos financiamentos do BNDES entre 1952 e 2017



Fonte: BNDES (1992), BNDES (2017) e Sistema OPE BNDES.

E, antes de passarmos para a próxima seção, vamos praticar?

DIRETO DO CONCURSO

CESGRANRIO - 2007 - Analista (BNDES) / Comunicação

Social. O BNDE foi criado em 20/06/1952, pela Lei no 1628, com a incumbência de gerir o Fundo de Aparelhamento Econômico. Na década de 1980, mudou seu nome e sigla para BNDES, em vista da criação de uma diretoria para financiar projetos na área social. Pode-se afirmar, então, que o:

- A) BNDE recebeu a incumbência inicial de financiar as empresas exportadoras brasileiras.
- B) BNDE foi criado para financiar a Petrobras, cuja fundação ocorreria um ano depois.
- C) BNDES, desde a sua criação, tem como objetivo básico financiar os investimentos das empresas estatais.
- D) BNDES desempenhou o papel central na redução da inflação no Brasil.
- E) BNDES, desde a sua criação, tem sido um importante financiador dos investimentos em infraestrutura no Brasil.

Gabarito: E)

Comentários:

Muito embora tenhamos visto que, a partir da década de 1960, o BNDES passou por uma transformação significativa, consolidando sua transição de financiador de infraestrutura para uma instituição voltada ao desenvolvimento industrial, desde sua criação, tem desempenhado um papel fundamental no financiamento de investimentos em infraestrutura no Brasil. Criado em 1952, o BNDES (antigo BNDE) foi estabelecido para promover o desenvolvimento econômico através do apoio a projetos estruturais, especialmente em áreas como energia, transportes, e

telecomunicações. Ao longo das décadas, o BNDES consolidou-se como a principal fonte de financiamento de longo prazo para o desenvolvimento de infraestrutura no Brasil, um papel crucial para a industrialização e modernização do país. A partir da década de 1980, o banco ampliou sua atuação para incluir também investimentos na área social, mas o foco na infraestrutura nunca deixou de ser central.

As alternativas A, B, C e D estão incorretas. A alternativa A erra ao sugerir que o objetivo inicial do BNDE era financiar empresas exportadoras, quando na verdade sua missão era promover o desenvolvimento econômico por meio de projetos de infraestrutura. A alternativa B está incorreta, pois, embora o BNDE tenha financiado projetos da Petrobras, sua criação não foi exclusivamente para esse fim. A alternativa C também está equivocada, uma vez que o BNDES não foi criado com o objetivo de financiar apenas empresas estatais, mas sim projetos de desenvolvimento de maneira mais ampla, englobando tanto o setor público quanto o privado. Por fim, a alternativa D está errada, pois o papel do BNDES nunca foi o de controlar ou reduzir a inflação. Sua missão sempre foi financiar projetos de desenvolvimento de longo prazo, e não atuar diretamente em políticas de combate à inflação.

CESGRANRIO - 2009 - Analista (BNDES) / Comunicação Social

Bancos de desenvolvimento como o BNDES têm tido um papel importante na aceleração do crescimento econômico dos países relativamente "atrasados". No Brasil, este papel foi exercido sobretudo pela capacidade do BNDES de:

A) conceder crédito de curto prazo aos consumidores, aumentando a demanda na economia.

- B)** conceder crédito ao setor imobiliário, grande absorvedor de mão de obra não qualificada.
- C)** financiar o capital de giro do setor agrícola, criando empregos no campo.
- D)** regular o crédito e a oferta monetária, controlando o processo inflacionário.
- E)** direcionar crédito de longo prazo para investimento nos setores prioritários da economia, principalmente industriais e de infraestrutura.
-

Gabarito: E)

Comentários:

A alternativa **E** está correta, pois o BNDES tem como uma de suas principais funções o direcionamento de crédito de longo prazo para setores prioritários da economia, especialmente os setores industriais e de infraestrutura. Desde sua criação, o BNDES se destacou como uma instituição voltada para o financiamento de grandes projetos que exigem investimentos a longo prazo, contribuindo para a modernização do parque industrial brasileiro e o desenvolvimento da infraestrutura necessária para sustentar o crescimento econômico. Este papel é fundamental, pois projetos de grande porte, como hidrelétricas, rodovias e indústrias de base, demandam financiamentos de longo prazo com condições especiais, uma função que bancos comerciais geralmente não desempenham.

As alternativas **A**, **B**, **C** e **D** estão incorretas. A alternativa **A** está errada, pois o BNDES não tem como foco a concessão de crédito de curto prazo para consumidores, o que é papel de instituições financeiras comerciais. A alternativa **B** também está incorreta, pois o setor imobiliário, embora importante, não é o foco central

das operações do BNDES, que se concentra em setores mais estratégicos para o desenvolvimento econômico de longo prazo. A alternativa **C** está equivocada, já que o financiamento do BNDES se concentra em projetos estruturais, e não no capital de giro de setores específicos, como o agrícola. Por fim, a alternativa **D** está errada, pois o BNDES não tem a função de regular o crédito ou a oferta monetária; essa tarefa é atribuída ao Banco Central e às políticas macroeconômicas do governo, e não a um banco de desenvolvimento

3. O PAPEL HISTÓRICO DO BNDES NOS DIFERENTES PLANOS ECONÔMICOS E A QUESTÃO REGIONAL DO PAÍS

Após analisar o papel do BNDES como um dos principais motores da industrialização no Brasil, é essencial aprofundar sua atuação de forma mais pontual no contexto dos diversos programas econômicos e períodos da economia brasileira. Vamos examinar detalhadamente como o BNDES contribuiu para a implementação de políticas de desenvolvimento em diferentes momentos históricos, destacando sua importância em cada um desses cenários, organizados numa espécie de linha do tempo. Além disso, em cada período, será abordado também o contexto político correspondente, para oferecer uma visão mais completa das condições que influenciaram as decisões econômicas e as estratégias adotadas pelo Banco.

3.1 GOVERNO JK (1956-1961): O PLANO DE METAS E O PAPEL DO BNDES

Os anos de 1954 e 1955 foram bastante turbulentos no Brasil. Além do agravamento da crise econômica, houve uma intensificação da crise política, que culminou com o suicídio de Getúlio Vargas em 1954. Após esse evento, violentas manifestações populares eclodiram em todo o país, com ataques a jornais e representações diplomáticas norte-americanas.

O vice-Presidente Café Filho assumiu o poder para completar o mandato e em outubro de 1955, novas eleições presidenciais foram realizadas, e Juscelino Kubitschek, candidato do Partido Social Democrático (PSD), saiu vitorioso. No entanto, setores da União Democrática Nacional (UDN), liderados pelo jornalista Carlos Lacerda, juntamente com alguns militares, contestaram o resultado. A oposição temia que a vitória de JK e João Goulart (Jango) representasse um retorno às políticas de Vargas.

Houve intensa pressão para impedir a posse do novo presidente, em uma tentativa clara de golpe de Estado. Com a doença de Café Filho, o presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz, assumiu o comando do país, mas recusou-se a punir os militares envolvidos no golpe. O então ministro da Guerra, general Henrique Lott, que defendia a legitimidade das eleições, mobilizou uma operação para ocupar prédios do governo, estações de rádio e jornais, afastando Carlos Luz do poder. O presidente do Senado, Nereu Ramos, assumiu a presidência, decretou estado de sítio, instituiu censura à imprensa e garantiu a posse de Juscelino no ano seguinte.

Ao assumir a presidência em fevereiro de 1956, Juscelino Kubitschek suspendeu o estado de sítio e a censura à imprensa. Seu governo foi marcado pelo Plano de Metas, um conjunto de projetos

focados em energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação técnica. Além disso, Juscelino incluiu no plano a construção de uma nova capital na Região Centro-Oeste, que se tornou a chamada "meta-síntese" de seu governo.

Como apontado por Paiva (2012), ainda em 1953, foi criado um grupo de trabalho formado por técnicos do BNDES e da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal), organismo criado pela ONU que, desde 1948, promovia estudos sobre modelos de desenvolvimento econômico aplicáveis à região. A chefia dos trabalhos do Grupo Misto BNDES-Cepal coube ao economista Celso Furtado. A ideia era complementar os trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e auxiliar o BNDES na obtenção e análise de dados macroeconômicos. O grupo dedicou especial atenção aos problemas de transporte e energia, principais empecilhos para a continuidade do crescimento econômico do país. O resultado final dos trabalhos foi divulgado no relatório *Esboço de um Programa de Desenvolvimento para a Economia Brasileira. Período de 1955-1962*. Esses estudos constituiriam, depois, a base do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek.

O plano de Metas foi um plano que prezou, fundamentalmente, pelo crescimento do país! A ideia era fazer o Brasil crescer na sua produção industrial. Foi justamente nesse período que nós vimos o surgimento da indústria automobilística no país e a construção da malha rodoviária nacional.

Um ponto importante que deve ser notado aqui é que a lógica do Plano de Metas vai além do PSI. Segundo Gremaud, o formato de industrialização realizado por JK não respondeu apenas aos estrangulamento externos. Segundo o autor, JK também gerou pontos de Germinação, ou seja, ele criou áreas de geração de demandas derivadas da produção principal.

Como maiores metas dentro do seu governo, JK dividiu o programa em três grandes áreas:

- (i) Investimentos em infraestrutura (transporte e energia elétrica);
- (ii) Estímulo a produção de bens intermediários (aço, carvão, cimento, zinco, etc);
- (iii) Incentivos à introdução dos setores de consumo duráveis e de capital.

Taxas de crescimento do Produto e setores 1955-1961				
Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1955	8,8	11,1	7,7	9,2
1956	2,9	5,5	-2,4	0
1957	7,7	5,4	9,3	10,5
1958	10,8	16,8	2	10,6
1959	9,8	12,9	5,3	10,7
1960	9,4	10,6	4,9	9,1
1961	8,6	11,1	7,6	8,1

Fonte: IBGE

taxas de crescimento da produção industrial no Plano de Metas 1955/62:

- ⇒ materiais de transporte: + 711%;
- ⇒ materiais elétricos e de comunicações: + 417%;
- ⇒ têxtil: + 34%;
- ⇒ alimentos: + 54%;
- ⇒ bebidas: + 15%.

Através dos dados da tabela acima retirada do livro de Introdução à Economia do Gremaud, é possível ver que o Brasil cresceu bastante durante o governo de JK (1956 a 1961), com destaque para o crescimento industrial na época, que alcançou, por quatro anos, os dois dígitos. É importante notar ainda que, nas duas principais áreas do PSI, houve um crescimento enorme, muito superior às metas previamente estabelecidas pelo governo, o que mostra o alto poder de crescimento nacional gerado pelo governo de JK.

A relevância do **BNDES** residiu no fato de ser o principal financiador do Programa de Metas do governo Juscelino Kubitschek,

com grande parte das metas alcançando êxito pleno. O setor de energia, por exemplo, foi amplamente financiado pelo BNDES, que apoiou a criação de empresas como a Cemig, além de várias hidrelétricas no Estado de São Paulo, como Barra Bonita e Jupiá, situadas no Vale do Tietê.

O banco focou seus esforços, principalmente, nos setores de energia elétrica e transportes. Já no final do governo de Juscelino, teve início a era da siderurgia, e o BNDES desempenhou um papel crucial como impulsionador e financiador da construção de grandes siderúrgicas, como a Usiminas e a Cosipa, cujas obras foram iniciadas na segunda metade do governo e concluídas por volta de 1960 ou 1961.

De acordo com publicação do próprio BNDES (1996)⁶, durante o **Plano de Metas**, a organização viu um aumento substancial em suas atividades e transformações institucionais. Entre 1956 e 1960, o banco firmou contratos para o financiamento de 133 projetos, um salto significativo comparado aos 47 projetos do período anterior (1952-1955). Além disso, o banco autorizou operações para 31 projetos e teve participações acionárias em empresas como **Cosipa** e **São Paulo Light**, além de financiar 80 contratos de empréstimos em moeda estrangeira.

O **BNDES** ampliou rapidamente suas fontes de recursos, que passaram a incluir fundos vinculados, expandindo sua atuação em vários setores. No setor de energia elétrica, que representava quase metade dos investimentos do Plano de Metas, o banco desempenhou um papel crucial no planejamento e financiamento. O banco também foi fundamental na modernização de portos e ferrovias e no apoio a projetos agrícolas e de insumos industriais, como a indústria de papel e celulose.

⁶ O BNDES e o Plano de Metas. Biblioteca Digital. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/?locale=pt_BR Acesso em 31.08.2024.

O sucesso do **Plano de Metas** não pode ser medido apenas pelos números, mas também pela relação estreita que o **BNDES** estabeleceu com o centro das decisões econômicas, integrando-se às políticas governamentais de desenvolvimento. A presença do banco foi decisiva para o financiamento de setores-chave como a siderurgia estatal, ao mesmo tempo em que consolidava sua capacidade técnica e institucional.

Durante o governo **JK**, o **BNDES** ocupou uma posição central na execução dos projetos, contribuindo para o sucesso do plano. No entanto, com o tempo, a proximidade do banco com o núcleo do governo trouxe desafios, como a disputa por recursos e o impacto das mudanças políticas, que afetaram sua autonomia.

O **BNDES** encerrou o período do Plano de Metas como o principal provedor de financiamento de longo prazo, consolidando seu papel na modernização da indústria e infraestrutura brasileira. Projetos como a expansão da produção de alumínio, papel e celulose, além do apoio à indústria de equipamentos pesados e à indústria automobilística, destacaram o papel crucial do banco no desenvolvimento nacional.

Uma das metas do plano era a consolidação da indústria automotiva brasileira, com a redução paulatina e planejada da importação de veículos. Conforme Chiari Barros e Silvestre Pedro, em “O papel do BNDES no desenvolvimento do setor automotivo brasileiro”, para facilitar a execução das metas no setor automotivo, foi criado em 1956 o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), que também contava com o apoio técnico do BNDE para a formulação e a execução da política industrial. Os projetos automotivos da época (11 foram aprovados) passavam pela supervisão e pela aprovação do GEIA.

A atuação do BNDES foi extremamente relevante para a consolidação da indústria automotiva brasileira. Diversos projetos que mudaram a história do setor foram aprovados pelo Banco, como a Kombi, o primeiro veículo da Volkswagen fabricado no país, que obteve

financiamento no valor de 20% do valor do investimento. À época, o BNDES financiava o projeto de forma proporcional ao valor de participação do capital nacional.

O BNDES também financiou projeto da Fábrica Nacional de Motores (FNM), em 1954, da Vemag, em 1958, e da Willys-Overland, em 1959. Em 1957, registrou-se um volume de vendas de 30,9 mil veículos, que aumentou para 96,7 mil em 1959 e para 190 mil em 1962.

Além disso, o BNDES contribuiu significativamente para a formulação de políticas de financiamento que visavam atrair capital estrangeiro e promover o desenvolvimento de novos setores estratégicos, consolidando seu papel como o principal agente financeiro para projetos de longo prazo no Brasil.

O governo JK foi marcado por um grande otimismo em relação ao desenvolvimento, e o BNDES foi uma ferramenta essencial para viabilizar esse sonho de industrialização rápida e modernização do país. No entanto, a aceleração do desenvolvimento também gerou pressões sobre a balança de pagamentos e o endividamento externo, questões que o Brasil enfrentaria mais adiante.

A vocação do Banco para contribuir para a atenuação dos desequilíbrios inter e intrarregionais e para o desenvolvimento regional sustentável integrado e de longo prazo, algo que veremos mais claramente em iniciativas de políticas mais a frente, já foi possível perceber nesse período.

Vale lembrar que, nesse período, o Governo Federal criou diversos grupos de estudo, entre eles o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), liderado por Celso Furtado. O objetivo era diminuir as disparidades entre o Nordeste e o Centro-Sul, que a industrialização havia ampliado. Em 1958, uma grave seca que atingiu o Nordeste, agravando o desemprego e a migração, levou JK a solicitar que Celso Furtado elaborasse um plano de política econômica para a região.

Em dezembro de 1959, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), vinculada diretamente à Presidência da República. Instituída como uma das metas especiais do governo Kubitschek, a Sudene foi o primeiro órgão de planejamento regional do Brasil, atuando como centralizadora dos investimentos federais na região. Celso Furtado, designado pelo BNDES para coordenar a instalação do órgão em Recife, foi responsável por liderar as estratégias da Sudene entre 1959 e 1964.

3.2 GOVERNO JOÃO GOULART (1961-1964): O PLANO TRIENAL, O FUNAI E O DESAFIO DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

Em 1960, houve eleições presidenciais e Jânio da Silva Quadros, então governador de São Paulo, foi o vencedor. Como não havia obrigatoriedade de os candidatos formarem uma chapa pelo mesmo partido, Jânio foi eleito pela UDN, e o seu vice-presidente João Goulart, foi eleito pela coligação PSD/PTB.

Jânio assumiu a presidência em meio a uma grave crise financeira: intensa inflação, crescimento da dívida externa e déficit na balança de pagamentos. Visando restabelecer o equilíbrio financeiro do país, Jânio realizou um reajuste cambial, restringiu os créditos, incentivou as exportações e congelou os salários. Iniciou a apuração de denúncias de corrupção administrativa e nomeou uma comissão para definir a limitação da remessa de lucros para o exterior.

As medidas econômicas e financeiras tomadas por Jânio Quadros mostraram-se desastrosas pois levaram ao congelamento dos salários dos trabalhadores e a restrições ao crédito da burguesia.

No campo externo, Jânio Quadros procurou estabelecer uma política externa independente dos Estados Unidos: aproximou-se dos países socialistas ao restabelecer as relações diplomáticas com a União

Soviética, enviou o vice-presidente (João Goulart) em viagem à China e prestigiou a Revolução Cubana, ao condecorar com a Ordem do Cruzeiro do Sul um de seus líderes, Ernesto “Che” Guevara. Tais atitudes preocuparam os norte-americanos e a classe dominante nacional. Jânio passou a ser mal visto também pelos setores conservadores do governo.

Sem apoio político, Jânio Quadros renunciou ao cargo de presidente em agosto de 1961. Alegou que “**forças ocultas**” o fizeram a tomar esta decisão. Muitos historiadores políticos acreditam que, na verdade Jânio Quadros queria dar um Golpe de Estado. Como o seu vice, João Goulart, era visto como um comunista, acreditava ele que o Congresso jamais entregaria a Presidência ao vice. Jânio Quadros pensou que o Congresso e as Forças Armadas o forçariam a continuar na presidência, com poderes fortalecidos. Mas não foi o que ocorreu.

Quando Jânio Quadros renunciou, a presidência da República foi assumida por Ranieri Mazzilli, presidente da Câmara dos Deputados, porque o vice, João Goulart estava em visita à China. Goulart – cujo apelido nos meios sindicais era Jango – não era bem visto pela elite nacional, nem pelas Forças Armadas⁷. Era tido como agitador e com tendências comunistas. Era considerado uma ameaça à “segurança nacional” e um risco às instituições democráticas do país.

Sob estas alegações, os ministros militares pediram ao Congresso Nacional a permanência de Ranieri Mazzilli na presidência, o que representaria um golpe de Estado, já que a Constituição de 1946 estabelecia que o vice sucederia ao titular que viesse a faltar. Contra essa tentativa de golpe, o governador do Rio Grande do Sul – Leonel

⁷As “reformas de base” propostas por Jango desagradavam os setores conservadores e dirigentes de multinacionais, que vendo seus negócios em risco no Brasil financiaram em 1961 a criação do IPES. E através de seu poderio político financeiro e de lobbys no Congresso Nacional acabaram por se movimentar no sentido de impedir a posse de Jango.

Brizola – liderou a chamada “campanha de legalidade”, que buscava garantir a posse de João Goulart.

Essa crise poderia ter antecipado o golpe militar de 1964 não fosse a ausência de um fator de substancial importância: a unidade das Forças Armadas⁸. Para resolver o impasse e chegar-se a um acordo, aprovou-se uma emenda constitucional que instituía o sistema de governo parlamentarista. Assim, João Goulart não teria plenos poderes para governar, suas ações “subversivas” estariam contidas, na visão dos militares e a Constituição seria respeitada.

Todavia, a “solução” parlamentarista não teve êxito. Os Gabinetes parlamentares rapidamente se sucediam, cada Primeiro Ministro pouco permanecia no cargo, logo renunciava, sendo substituído: de Tancredo Neves o cargo passou para Auro Moura; depois, para Brochado da Rocha; e depois, para Hermes Lima. O fato é que depois de algum tempo, já não havia consenso sobre o sistema de governo. E em janeiro de 1963 o povo foi chamado a um referendo para decidir sobre a permanência ou não do sistema de governo parlamentarista. Como resultado, voltou-se ao presidencialismo, o qual conferia poderes plenos a Jango, que assim se tornava o chefe de governo do Estado Brasileiro.

Inicia-se uma segunda fase do governo de João Goulart, marcada pela execução do chamado Plano Trienal, que buscava combater a inflação e promover o desenvolvimento econômico. O plano deveria ser acompanhado de reformas estruturais, denominadas “reformas de base”, que incluíam a reforma agrária; a reforma eleitoral – estendendo o direito de votos aos analfabetos; a reforma

⁸Os ministros militares do governo Jânio Quadros — general Odílio Denys (Exército), brigadeiro Gabriel GrünMoss (Aeronáutica) e almirante Sílvio Heck (Marinha) tentavam impedir, sem sucesso, a posse de João Goulart. No Rio Grande do Sul, sede do III Exército, o Governo local armava-se para enfrentar qualquer ação contra a legítima posse de João Goulart, fundamentado na legalidade e na constitucionalidade. Nesse contexto é que o líder do III Exército, Marechal Lott, numa promessa de obediência à Constituição, aderira ao movimento, opondo-se expressamente a orientação dos ministros militares de veto à posse de Goulart.

universitária, ampliando o número de vagas nas faculdades públicas e a reforma financeira e administrativa, procurando limitar a remessa de lucro e os lucros dos bancos.

João Goulart era um político populista radical, herdeiro do trabalhismo de Getúlio Vargas e tinha um estilo incendiário de comunicação com o povo. O descontentamento de setores da sociedade com a política do governo aumentou a partir do dia 13 de março de 1964 quando, num comício na Central do Brasil – diante de 200 mil trabalhadores – Jango radicalizou sua promessa de reforma agrária, lançou a ideia de uma “reforma urbana” e decretou a nacionalização das refinarias particulares de petróleo. A reação uniu os grandes empresários, forças multinacionais, proprietários rurais, setores conservadores da Igreja Católica e a classe média urbana que realizaram a Marcha da Família com Deus e pela Liberdade.

Apesar das tensões políticas, Jango lançou o **Plano Trienal**, com o objetivo de retomar o crescimento econômico de 7% ao ano, como no Plano de Metas. O foco foi em setores como aço, automóveis e energia.

Como afirma Furtado (In BNDES 2012), o plano geral foi elaborado dentro do BNDES, embora de maneira informal, sem um acordo formal entre as partes. O Banco colaborou de forma indireta, disponibilizando profissionais em tempo integral para o suporte técnico. A elaboração do plano só foi possível graças à existência do BNDES, ou seja, por causa dos recursos oferecidos pelo Banco, tanto em termos de técnicos quanto de informações e mobilização de pessoal. Sem esses recursos, seria impossível concluir o plano em apenas quatro meses.

No início dos anos 1960, a desaceleração econômica, juntamente com o aumento da inflação, resultou na redução dos investimentos e, conseqüentemente, na diminuição dos pedidos de financiamento ao BNDES. A inflação também afetou negativamente a principal fonte de recursos do Banco, já que o Adicional do Imposto de Renda, que

representava cerca de um terço de suas receitas, sofreu uma queda devido à alta inflacionária.

Em 1963, foi criado o Fundo Nacional de Investimentos (Funai), proporcionando ao BNDES condições para apoiar o plano de desenvolvimento do Governo Federal. Os recursos do Funai seriam obtidos por meio de um novo empréstimo compulsório de 10% sobre o Imposto de Renda dos servidores do poder executivo, civis e militares. A arrecadação desse adicional vigoraria por três anos, com um aumento progressivo entre 1964 e 1966.

O Funai garantiria a continuidade dos investimentos federais previstos no Plano Trienal, com a destinação dos recursos voltada para o fortalecimento das economias rural e industrial, com 35% e 65%, respectivamente. O objetivo era reduzir as desigualdades regionais entre o Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em comparação ao Sudeste e Sul, acentuadas pela industrialização dos últimos anos. No entanto, o plano não encontrou as condições necessárias para ser bem-sucedido, e na realidade, sua implantação foi mínima.

Algumas estimativas do plano, como a taxa de inflação projetada em 25%, foram equivocadas, ficando bem abaixo dos 73% registrados em 1963. O baixo nível de investimentos no período refletia a escassez de recursos. De acordo com o IBGE, a economia cresceu apenas 0,6%, e a produção industrial recuou 0,2% naquele ano. Ao contrário do Plano de Metas, o BNDES teve um papel mais modesto e informal no Plano Trienal, com sua atuação limitada à fase de elaboração. Nesse curto período, o Banco focou principalmente no setor siderúrgico.

3.3 A DITATURA MILITAR (1961-1964): CASTELO BRANCO, COSTA E SILVA E A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO

O golpe militar de 1964 não foi um evento repentino, nem imprevisto. Ao contrário, desde 1954 seria possível perceber a sua

iminência. O motivo alegado por seus protagonistas era a ameaça do comunismo. Porém, a situação era bem mais complexa; as visões conflitantes da política e da economia, entre o pensamento de “direita” e de “esquerda” vinham se contrapondo desde o início do século XX.

Segundo CODATO (2005): “A ação final contra a “democracia populista” (1946-1964) ou, como preferem os conservadores, a “Revolução”, trouxe duas novidades. Não se tratava mais de uma operação intermitente das Forças Armadas com um objetivo preciso, quase sempre o de combater a “desordem” (a política de massas) ou o “comunismo” (a política social) ou a “corrupção” (*i. e.*, a política propriamente dita), mas de uma intervenção permanente. A garantia política que as Forças Armadas emprestaram aos governos civis, notadamente no pós-1930, convertia-se agora num *governo militar*.” (...) “um *movimento institucional* das Forças Armadas (O’DONNELL, 1975; CARDOSO, 1982). Foi o aparelho militar, e não um líder político militar, que passou a controlar primeiramente o governo (*i. e.*, o Executivo), depois o Estado (e seus vários aparelhos) e, em seguida, a cena política (*i. e.*, as instituições representativas).”

A partir de 1º de abril, na prática uma junta militar governava o Brasil, porém o cargo de presidente da República foi formalmente declarado vago, pelo senador Auro de Moura Andrade, presidente do Senado Federal, o qual empossou o presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli na presidência.

Ao longo dos governos dos generais Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967) e Artur da Costa e Silva (1967-1969)⁹ os

⁹**Humberto Alencar Castelo Branco (1964-1967)**

Criou o SNI – Serviço Nacional de Informações, o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central. Aprovou o Estatuto da Terra, que instituía a reforma agrária. Em 1966 o governo instituiu o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Em 1967, estabeleceu duas leis essenciais para deliberar os limites do novo sistema político vigente: a Lei de Imprensa, que abrandava a liberdade de expressão, e a Lei de Segurança Nacional. Foi formulado e implementado o PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo –, o qual tinha por objetivo refrear a inflação e recuperar o crescimento econômico do país.

Atos Institucionais foram promulgados e emendaram a Constituição durante todo o período da ditadura.

Em julho de 1965, os governadores Magalhães Pinto (Minas Gerais) e Carlos Lacerda (Guanabara) que patrocinaram a conspiração anti-Jango com verbas e auxílio logístico, romperam com o governo federal. Naquele ano houve eleições estaduais, segundo uma previsão legal anterior ao golpe militar. Diante da vitória da oposição nas eleições em cinco estados do país, (especialmente as de Israel Pinheiro

Artur da Costa e Silva (1967-1969)

Combateu a inflação, revisou a política salarial e ampliou o comércio exterior. Iniciou uma reforma administrativa (Decreto-Lei 200) e expandiu as comunicações. Deu máxima atenção à política de transportes, iniciando a construção de uma extensa rede de rodovias, implantou o Plano Nacional de Habitação, mas não enfrentou os problemas da Educação. Em setembro de 1969, sofreu um derrame cerebral. Como não havia nenhuma previsão constitucional para tal situação de emergência, foi sucedido por uma Junta Governativa Provisória, também conhecida como a Segunda Junta Militar. Costa e Silva faleceu em dezembro de 1969, deixando vago o cargo de presidente. A Junta Militar recusou-se a entregar a presidência para o vice-presidente, o civil Pedro Aleixo. Os ministros militares elegeram Emílio Médici como novo Presidente do Brasil.

Emílio Garrastazu Médici (1969-1974)

Foi no **Governo Médici** que a economia brasileira alcançou o maior crescimento (o chamado **Milagre Brasileiro**), **que foi interrompido com a primeira crise do petróleo, em 1973**. Ao mesmo tempo, ocorreu o endurecimento do regime, caracterizando o período chamado “anos de chumbo”, uma fase de violenta repressão tanto à oposição política como aos movimentos clandestinos de orientação socialista ou comunista.

Ernesto Geisel (1974-1979)

No **Governo Ernesto Geisel** iniciou-se a “distensão” ou “abertura política” do Brasil que seria “**lenta, gradual e segura**”. Em outubro de 1978, no governo Ernesto Geisel, foi promulgada a emenda constitucional nº 11, cujo artigo 3º revogava todos os atos institucionais e complementares, no que fossem contrários à Constituição Federal, “ressalvados os efeitos dos atos praticados com bases neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial”, restaurando o *habeas corpus*. A emenda constitucional entrou em vigor em 1º de janeiro de 1979.

João Batista Figueiredo (1979-1985)

O **Governo Figueiredo** prosseguiu com a redemocratização, concedendo a anistia aos presos políticos e reestabelecendo as eleições diretas para governadores. Figueiredo se tornaria o último presidente do regime militar. Pelo Movimento das **Diretas Já**, de apoio à **Emenda Dante de Oliveira**, a oposição exigiu a realização de eleições diretas para o cargo de presidente. Esta emenda não foi aprovada, mas mesmo assim através do **Colégio Eleitoral**, foi eleito **um civil, candidato da oposição**, como presidente do Brasil: Tancredo Neves, que adoeceu e faleceu sem tomar posse. Em seu lugar, assumiu o vice, José Sarney.

em Minas Gerais e Negrão de Lima na Guanabara - atual RJ), os militares avançaram com a repressão: foram reabertos os processos de cassação, partidos políticos foram extintos, suas sedes invadidas e desativadas.

O Ato Institucional Número Dois, ou AI-2, foi baixado em outubro de 1965 como resposta aos resultados das eleições ocorridas no início do mês, sob o pretexto de que certos dispositivos da Constituição de 1946 não eram compatíveis com a nova ordem "revolucionária".

O AI-2 extinguiu o pluripartidarismo, desativando todos os partidos políticos, e criando somente dois; o primeiro, partido situacionista, chamado de Aliança Renovadora Nacional, ARENA, o segundo, um partido para fazer oposição ao primeiro, chamado de Movimento Democrático Brasileiro, MDB. Tornou indireta a eleição do Presidente da República, transferindo-a para o Congresso Nacional (dominado pela ARENA), mas também tornou o presidente Castelo Branco inelegível para este pleito.

O Ato Institucional Número Três, ou AI-3, foi baixado pelo Presidente Humberto de Alencar Castelo Branco, em 5 de fevereiro de 1966. A edição deste ato se fez necessária porque a derrota da ARENA, partido situacionista, nas eleições dos governos de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, estados onde se concentrava a maior população do Brasil, era iminente. Novamente violando o princípio federativo da legitimação própria, o AI-3 determinava que a eleição de governadores e vice governadores seria indireta, executada por colégio eleitoral estadual, os prefeitos das capitais e dos municípios considerados "de segurança nacional" (por estarem na "faixa de fronteira, abrigarem instalações nucleares, de telecomunicações, hidrelétricas, etc.) e instâncias hidrominerais não seriam mais eleitos e sim indicados por nomeação pelos governadores.

O Ato Institucional Número Quatro, ou AI-4 foi baixado por Castelo Branco em dezembro de 1966 convocando o Congresso

Nacional para a votação e promulgação do projeto de Constituição, que revogava definitivamente a Constituição de 1946.

Em 24 de janeiro de 1967, foi promulgada pelo Congresso Nacional uma nova Constituição, a sexta do Brasil, quinta do período republicano. Essa Constituição, que dava grandes poderes ao presidente da República, seria modificada pela Emenda Constitucional Nº 1, de 17 de outubro de 1969, que tornou o poder político ainda mais centralizado nas mãos do Executivo.

O AI-2 continuou em vigor até 15 de Março de 1967, quando Costa e Silva tomou posse e a nova Constituição de 1967, proposta pelo Executivo e ratificada pelo Congresso, entrou em vigor.

Em 13 de dezembro de 1968 foi baixado o Ato Institucional Nº 5 ou AI-5, sobrepondo-se à Constituição de 24 de janeiro de 1967, bem como às constituições estaduais, dando poderes ainda mais extraordinários ao Presidente da República e suspendendo várias garantias constitucionais, tendo como primeira consequência o fechamento do Congresso Nacional por quase um ano.

Pelo artigo 2º do AI-5, o Presidente da República podia decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, que só voltariam a funcionar quando ele próprio os convocasse. Durante o recesso, o Poder Executivo federal, estadual ou municipal, cumpriria as funções do Legislativo correspondente. Ademais, o Poder Judiciário também se subordinava ao Executivo, pois os atos praticados de acordo com o AI-5 e seus Atos Complementares excluía-se de qualquer apreciação judicial (artigo 11).

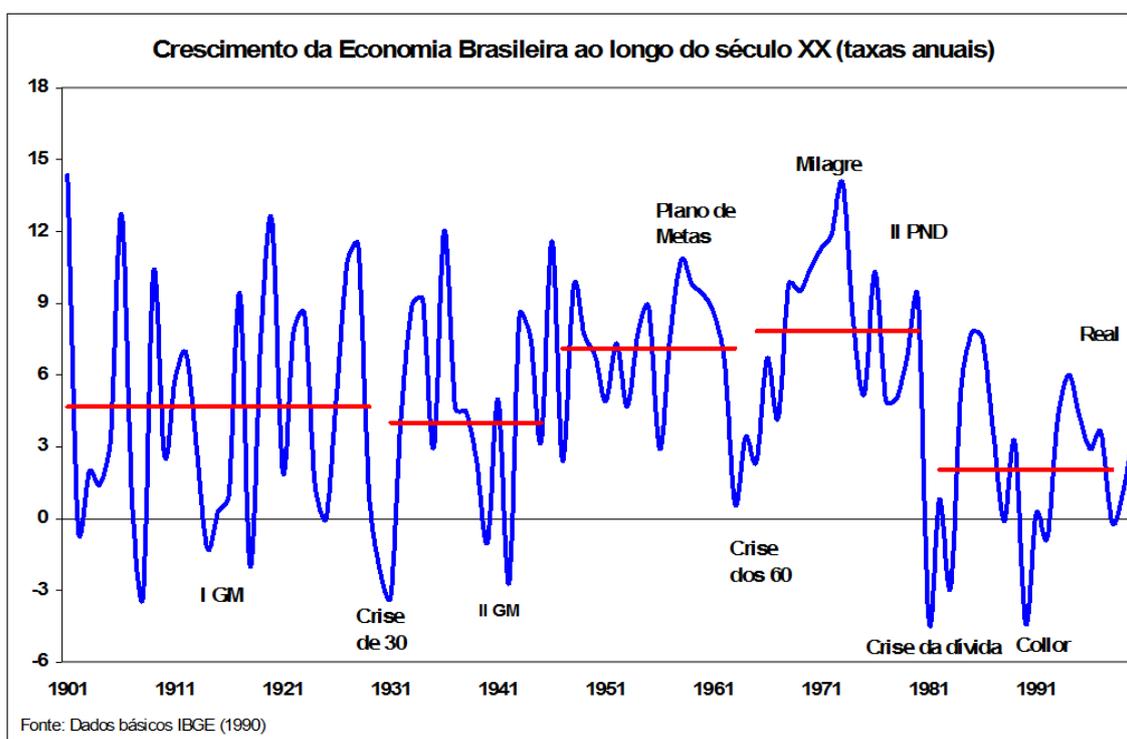
Conforme o artigo 4º, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e "sem as limitações previstas na Constituição", podia decretar a intervenção nos estados e municípios,

podia suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos por 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais¹⁰.

O AI-5 vinha na esteira de ações e declarações que expressavam o confronto da classe política com o regime, e assim fortaleceu a chamada "linha dura" do regime militar. Os militares assumiram definitivamente que não estavam dispostos a ser um poder moderador e sim uma ditadura.

Na economia, importante ressaltar com detalhes o governo militar. Quais suas características, seus objetivos e porque nós precisaremos lembrar sempre desse período quando se falar na economia recente.

Vamos ver?



¹⁰Além disso, "outras restrições ou proibições ao exercício de quaisquer outros direitos públicos ou privados *poderiam ser estabelecidas à discricção do Executivo*. O Presidente da República podia também, conforme o artigo 8º, decretar o confisco de bens em decorrência de enriquecimento ilícito no exercício de cargo ou função pública, após a devida investigação - com cláusula de restituição se provada a legitimidade da aquisição dos bens.

Mas, antes de falar do governo militar propriamente dito, precisamos falar sobre a crise dos anos 1960, período que antecedeu o regime militar. Já no finalzinho dos anos 1960, houve, no Brasil, uma forte reversão da situação econômica nacional. Nesse período existiu uma forte queda nos investimentos, o que levou a uma retração da renda. Ainda como resultado do Plano de Metas, como JK não encontrou uma fonte conveniente de financiamento do seu plano e optou pela emissão de moeda, houve, no Brasil, um período de forte aceleração inflacionária.

A tabela abaixo, retirada do livro de Economia Brasileira Contemporânea do A. Gremaud, mostra um retrato da economia brasileira no período.

PRODUTO E INFLAÇÃO : 1961-1965.			
Ano	Crescimento do PIB (%)	Crescimento da Produção Industrial (%)	Taxa de Inflação (IGP-DI) (%) [*]
1961	8,6	11,1	33,2
1962	6,6	8,1	49,4
1963	0,6	-0,2	72,8
1964	3,4	5,0	91,8
1965	2,4	-4,7	65,7

É importante que você observe que, nesse período, a inflação chegou a casa de 91,8% a.a., uma taxa extremamente alta de inflação para um país que praticamente não cresceu.

Para começar, o primeiro presidente da era militar no Brasil, Castelo Branco, lançou o **PLANO DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO – PAEG**. Um plano de reestruturação que possuía duas linhas de atuação:

- **Políticas conjunturais de combate à inflação**
- **Reformas estruturais**

Ora, os militares, quando entraram no poder observaram que, para poder justificar a sua presença nele, era preciso fazer a economia crescer. Mas, para crescer, eles observaram que era necessário

organizar a casa antes de fazer a produção aumentar. O PAEG vem justamente para fazer essa reorganização.

O primeiro ponto observado pelos militares é que não é possível crescer com inflação. Dessa forma, o governo passou a analisar quais eram ações que poderiam estar influenciando nesse processo de subida de preços. Nesse sentido, alguns pontos foram encontrados:

i. Déficit público

ii. Política salarial frouxa

iii. Falta de controle sobre a expansão do crédito

Para reduzir esse processo inflacionário, o governo passou a adotar diversas políticas que pudessem estabilizar os preços. As principais medidas estabilizadoras do PAEG são as seguintes:

a. Redução do déficit público

b. Restrição do crédito e do aperto monetário

c. Política salarial

Para reduzir o déficit público (gerado pelas diversas políticas que tinham o governo como promotor da industrialização), o governo passou a adotar novas formas de financiamento e aumentou as tarifas públicas. Com essa política, o governo fez com que houvesse uma redução dos gastos que leva a uma redução da renda, que implica uma redução do consumo, que induz, finalmente, a uma retração nos preços e diminuição da inflação.

No que diz respeito à restrição de crédito, o governo aumentou as taxas de juros e melhorou os mecanismos de controle. Com isso, essa retração reduziu o nível de endividamento das famílias e, assim, o nível de consumo. Finalmente, a fim de reduzir os custos das empresas com salários, o governo, através da Circular 10, gerou o arrocho salarial.

Além dessas resoluções, os militares necessitavam desenvolver um processo que pudesse controlar e criar uma forma de conviver com o já alto processo de inflação. A solução encontrada para isso foi a **correção monetária**.

Essa correção monetária era uma forma "amigável" de conviver com a inflação. O raciocínio era o seguinte: como a inflação eleva os preços dos bens de consumo, isso faz com que a população fique mais pobre. A solução para essa "pobreza" era fazer com que os salários fossem reajustados de acordo com a inflação nos bens e serviços. Assim, se os preços aumentam 10% e o meu salário também aumenta 10%, eu não sinto a inflação, logo essa inflação não existe.

DIRETO DO CONCURSO

8. (EPE, Analista Economia de Energia, 2007) Em 1964 o governo brasileiro começou a implementar um novo programa econômico conhecido como PAEG, visando, entre outros objetivos, a:

- (A) conter paulatinamente o processo inflacionário brasileiro.**
- (B) conter a entrada de investimentos externos especulativos.**
- (C) promover aumentos salariais e a redistribuição de renda no Brasil.**
- (D) reorganizar o mercado financeiro brasileiro e eliminar a correção monetária.**
- (E) aumentar substancialmente o comércio externo brasileiro com os países do Mercado Comum Europeu.**

Vamos lá.

Quando o governo militar instaurou o PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), tinha como objetivo reorganizar a

estrutura nacional e criar um processo de redução da inflação que ficou conhecido como correção monetária. Nesse sentido, podemos dizer que a letra correta que responde a questão é a letra (A) que aponta a contenção da inflação como um dos objetivos da política do governo.

Vamos ver porque as demais estão incorretas?

A letra (B) não pode ser correta porque o governo militar não conteve a entrada de investimentos externos especulativos. Na verdade, durante o regime militar houve um aumento do fluxo de capitais estrangeiros para o Brasil, o que levou a um aumento, inclusive com o aumento da dívida externa.

A letra (C) também é incorreta. E para que você compreenda porque ela é incorreta, você vai ter que lembrar de uma coisa quando ouvir falar em regime militar:

A teoria do bolo de Delfim Netto. Já ouviu falar sobre ela?



A teoria do bolo recebeu essa denominação por afirmar que em uma economia, era primeiro preciso fazer crescer o PIB para depois repartir os ganhos. De fato, há bastante nexos nessa explicação: para que uma economia cresça, é preciso que existam investimentos e esses só são possíveis quando as empresas geram algum nível de lucratividade

	<p>que só acontece quando elas têm poder de monopólio. Logo, para que esses investimentos existam, de fato, era preciso colocar o dinheiro na mão dos proprietários, em detrimento aos trabalhadores. Foi o que Delfim chamou de crescer o bolo. O problema, no Brasil, esteve ligado ao processo de distribuição.</p>
--	--

A letra (D) tem uma pegadinha bem interessante: de fato, houve uma reorganização do mercado financeiro brasileiro (com a criação do Banco Central, do Conselho Monetário Nacional, etc), mas não houve a eliminação da correção monetária. De fato, nesse período, houve a criação da correção. Como nós já vimos, foi uma forma do país aprender a conviver de forma pacífica com o processo inflacionário.

Finalmente, a letra (E) é falsa porque não houve um aumento substancial do comércio externo entre o Brasil eo o Mercado Comum do Sul. Na verdade, esse Mercado Comum foi criado apenas em 1994, quando Collor estava no poder.

GABARITO: (A)

9. (BNDES, Profissional Básico: Economia, 2008) O PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo) e as reformas implementadas em 1964 e nos anos imediatamente subseqüentes, no Brasil,

- (A) aumentaram substancialmente os salários.**
- (B) aumentaram as restrições à entrada de capitais externos.**
- (C) diminuíram a carga fiscal dos contribuintes.**
- (D) criaram o Banco Central do Brasil.**
- (E) eliminaram a correção monetária no país.**

Essa aí não tem nem o que pensar, não é mesmo?

Falou-se em reformas promovidas pelo PAEG e você vai lembrar, direto, da criação do Banco Central (as bancas, de uma forma geral, adoram esse evento).

Vamos dar um *tour* pelas outras alternativas para ver o que está errado nelas. A letra (A) é errada pelo que nós já vimos: não há política governamental de aumento de salários nessa época, a exceção do aumento salarial dado por Getúlio Vargas no seu segundo mandato que acabou gerando o processo de deposição do cargo. Nos demais casos, não houve política governamental de aumento de salários.

A letra (B), pelo que nós vimos acima, também não é verdadeira já que não houve restrições à entrada de capital estrangeiro no Brasil. Você precisa lembrar que quando se falar em regime militar, estaremos conversando sobre endividamento externo no Brasil, logo, era preciso entrar capital estrangeiro para financiar as nossas contas.

Em seguida, a letra (C) também é errada porque não houve uma redução da carga tributária dos contribuintes. Lembre que nessa época houve também a reforma tributária que criou uma série de tributos nacionais, estaduais e municipais.

Finalmente, a letra (E) é incorreta porque a correção monetária foi criada nessa época, e não extinta.

GABARITO: (D)

10. (Petrobrás, Economista Junior, 2005) O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), iniciado no governo do Marechal Humberto de Alencar Castello Branco, tinha como objetivo fundamental o combate à inflação. Os gestores do Plano defenderam o diagnóstico de inflação:

(A) de custos.

(B) estrutural, setorialmente localizada.

(C) inercial, determinada por elevação do dólar.

(D) causada por excesso de demanda.

(E) determinada por preços de commodities.

Essa aqui vale sempre uma diferenciação: quando se falar em PAEG, estaremos falando, necessariamente, em inflação de demanda, o que é comprovado pela letra (D). No período imediatamente seguinte, no Milagre Econômico, a inflação foi diagnosticada como de oferta ou de custos. Somente durante a redemocratização é que a inflação foi diagnosticada como inercial (isso será visto na aula de hoje).

Logo, não tem nem o que pensar, falou-se em inflação durante o início do regime militar, esta será relacionada, necessariamente, aos excessos de demanda.

GABARITO: (D)

Aliás, ao falar em inflação, é relevante mencionar brevemente os diferentes tipos de inflação. No entanto, você pode pular essa parte, já que ela não está explicitamente exigida nos conhecimentos transversais do edital. Mesmo assim, compreender esse processo pode ser útil para entender a história econômica e política do Brasil, além do papel do BNDES no desenvolvimento do país.



INFLAÇÃO

A inflação pode ser definida como o **processo persistente de aumento do nível geral de preços**, resultando assim em uma **perda do poder aquisitivo da moeda**.

Então, quando se falar em aumento generalizado do nível de preços, estaremos falando, necessariamente, da sempre preocupante inflação. E por que essa mocinha é tão preocupante? Explico.

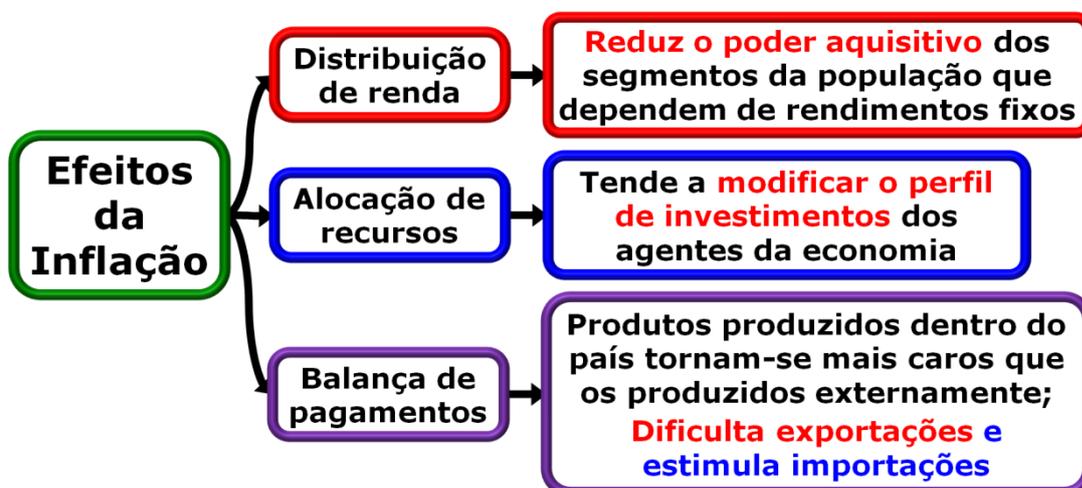
Primeiro, porque ela gera um efeito sobre a **distribuição de renda da economia**: A inflação provoca uma redução do poder aquisitivo dos segmentos da **população que dependem de rendimentos fixos**, com prazo legal de reajuste (os assalariados). Aqueles com renda livre, como empresas e especuladores são favorecidos pelo processo inflacionário.

O segundo efeito da inflação incide sobre a **alocação de recursos**: O **processo inflacionário tende a modificar o perfil de investimentos dos agentes da economia**. Os investidores resistem em alocar seus recursos em projetos de longa maturação, **preferindo os de curto prazo**.

Quando esse segundo efeito se torna muito forte (nos casos de hiperinflação), os **investidores não aplicam seus recursos em investimentos que podem gerar o crescimento econômico** (e deslocar a nossa curva de possibilidade de produção), preferindo, como vimos acima, os investimentos financeiros, que possuem um prazo de maturação menor. Assim, além de nos deixar mais pobres, a inflação ainda condena o ritmo de crescimento da economia!

Finalmente, o último efeito é sobre o **balanço de pagamentos**: Se a elevação de preços internos se dá em **ritmo superior aos aumentos de preços internacionais**, os produtos produzidos dentro do país tornam-se mais caros que os produzidos externamente. Isso pode gerar dificuldades de exportação e estimular as importações, prejudicando os resultados da balança comercial.

Pelos três motivos citados acima, é possível observar que a inflação deve ser evitada! Isso **não quer dizer que devemos ter um processo de deflação**, mas um **processo de estabilidade de preços**. Assim, nem alto demais, nem baixo demais!



Mas, de onde vem esse aumento de preço, na seção abaixo estudaremos os três tipos de inflação.

Tipos de inflação

Inflação de demanda

Acontece inflação de demanda quando há um **excesso de demanda agregada** em relação à produção disponível de bens e serviços (**oferta agregada**). Pode ser entendida como **“dinheiro demais à procura de poucos bens”**.

Como **comprimir** a demanda agregada? **Reduzindo** o grau de **investimento** dos agentes econômicos ou através do Governo, **aumentando imposto e/ou reduzindo seus gastos**. Pelo que podemos ver, quando o governo gasta demais (através da **política fiscal expansionista**), ele gera, no **curto prazo, aumento da renda**, mass... pode gerar também **aumento da inflação**.

Foi exatamente isso que aconteceu no governo Lula, como nós vimos na aula passada. Como o governo gastou demais em 2010, Dilma teve que sair cortando todos os gastos para poder colocar a danada da inflação dentro da meta (que hoje é de 4,5%, podendo ser 2% para cima ou 2% para baixo).

Inflação de Custos

Como o próprio nome diz, ela está ligada diretamente aos **custos das empresas**. Existem muitos fatores que fazem o preço aumentar do lado da oferta. Abaixo, vemos alguns deles:

- **Quedas de produção** (ou choques de oferta): Ocorrem quando as empresas reduzem, significativamente, seus volumes de produção, devido a greves, falta de matérias-primas ou quebras de safras;
- **Aumento nos preços de produtos importados**: Os custos de produção das empresas aumentam e estas repassam esta elevação para os preços do produto final;

- **Aumentos excessivos de salários:** Por iniciativa do governo ou decorrente da capacidade de negociação dos sindicatos dos trabalhadores. Se além da inflação e dos índices reais de produtividade eleva os custos de produção e pressiona os preços para cima;
- **Atuação dos oligopólios:** Através da “inflação administrada”, quando as empresas aumentam seus preços visando um lucro maior. Se seus produtos são insumos para a produção de outras empresas gera-se a chamada “espiral inflacionária”.

Por fim, para terminar de falar sobre inflação, vamos ver a mais complicada de todas, a inflação inercial.

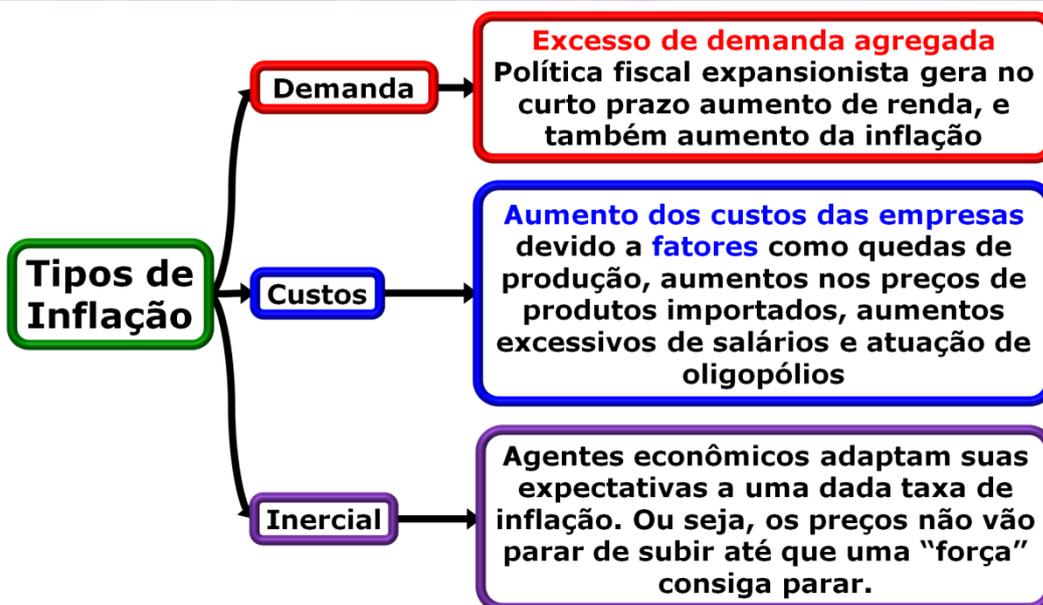
Inflação Inercial

Lembra de inércia da física? Segundo eu me lembro (eu era péssima em física), a **inércia** diz que um corpo em repouso, **tende a ficar em repouso** se **nenhuma força** for aplicada sobre ele. Além disso, um **corpo em movimento uniforme tende** a ficar nesse movimento se **nenhuma força** for implementada sobre ele! (físicos de plantão, ajudem para ver se tá certinho!)

Ocorre inflação inercial quando os **agentes econômicos adaptam suas expectativas a uma dada taxa de inflação**. A taxa de inflação passa a ser incorporada por diferentes instituições no desenvolver de suas atividades.

Ou seja, a inflação inercial acontece quando os preços sobem hoje porque eles, simplesmente, subiram ontem! Simples assim! E por que eles subiram ontem? Porque já subiram antes de ontem. Ou seja, eles **não vão parar de subir** até que uma “**força**” **consiga parar**. E para encontrar essa força para parar, é um problema, viu!

Só para você ter uma idéia, como veremos mais na frente, o Brasil lutou durante praticamente 10 anos contra essa danada para poder, finalmente, controla-la!



Vamos voltar?

Continuando no regime militar....

O problema é que a correção monetária resolvia o problema parcialmente já que com o aumento dos salários, haveria um aumento nos custos o que gera, em última análise, um aumento nos preços dos bens. Assim, nós podemos ver, de agora, que a correção monetária gera uma redução na inflação no curto prazo. Além disso, essa redução terá um preço que deverá ser pago em algum ponto no tempo. A tabela abaixo, tirada do mesmo livro mostra como a redução foi desacelerada:

PRODUTO E INFLAÇÃO: 1964-1968.

Ano	Crescimento do PIB (%)	Crescimento da Produção Industrial (%)	Taxa de Inflação (IGP-DI) (%)
1964	3,4	5,0	91,8
1965	2,4	-4,7	65,7
1966	6,7	11,7	41,3
1967	4,2	2,2	30,4
1968	9,8	14,2	22,0

Resolvido, pelo menos por enquanto, o problema da inflação, os militares observaram que era preciso organizar o Brasil para que nós pudéssemos ter, finalmente, um grande processo de crescimento. Para fazer isso, o PAEG desenvolveu três reformas institucionais:

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) 2024
www.igepp.com.br

A. Reforma tributária

B. Reforma monetário-financeira

C. Reforma do setor externo

Quando entraram no governo, os militares observaram que o nosso sistema tributário era extremamente defasado para a nossa realidade naquela época. Sabendo disso, implementaram as seguintes medidas para torná-lo mais eficiente:

- Transformaram os impostos em cascata (em que você acaba pagando um “imposto em cima do outro”) em impostos de valor adicionado, como o IPI e o ICM (que mais tarde seria chamado de ICMS)
- Redefiniram o espaço tributário entre as diversas esferas do governo. Assim, caberia a união o valor arrecadado com o IPI, o Imposto de Renda, os impostos únicos, o imposto sobre a exportação, o imposto sobre a importação e o ITR. À Unidade Federativa, caberia o ICM e ao município caberia o ISS e o IPTU.

Foi ainda na mão dos militares que foi criado o Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios.

Além desses impostos, o governo estabeleceu ainda vários fundos parafiscais. Entre os mais importantes, nós vamos destacar o PIS e o FGTS. Para o caso desse último, a criação dele merece destaque. Como até antes do regime militar havia uma lei que dizia que se o trabalhador tivesse mais de 20 anos como funcionário de determinada empresa não poderia ser demitido, isso acabava engessando o mercado de trabalho. Para tirar esse benefício do trabalhador sem prejudicá-lo demais, os militares desenvolveram o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Com isso, caso o trabalhador fosse demitido, ele não seria tão prejudicado a ponto de ficar sem nenhum recurso financeiro e com a idade avançada. Assim, o FGTS surge também como uma possibilidade de dar dinamismo no mercado de trabalho.

Como principais consequências da reforma tributária promovida pelos militares, nós tivemos um aumento na arrecadação, o que possibilitou que o governo tivesse mais uma forma de financiar os seus gastos que impulsionariam, por fim, o crescimento econômico.

Até 1964, o sistema financeiro brasileiro era hiper confuso. Nesse período, a autoridade monetária era exercida por quatro instituições diferentes: a SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), pelo Conselho da SUMOC, pelo Tesouro Nacional e pelo Banco do Brasil. Observando tamanha dispersão de autoridade no sistema financeiro e notando ainda a existência de uma maior complexidade nesse sistema no Brasil, o PAEG desenvolveu uma reforma que tinha como objetivo **criar condições de condução independente da política monetária e direcionar os recursos da atividade econômica.**

Para fazer isso, o governo militar criou quatro grandes medidas:

1. Instituição das Obrigações reajustáveis do Tesouro Nacional

Com essa medida, o governo tornava os títulos públicos novos instrumentos de financiamento, evitando, assim, o financiamento público via emissão de moeda. Como os títulos não estavam indexados anteriormente (indexados = reajustados por um índice que nesse caso é o índice de preços), não eram interessantes de ser comprados pelos investidores. Com o reajuste via índice de preços, esses títulos passam a ser mais interessantes para a compra.

2. Criação do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional

Siiiiimmm... somente agora nós criamos o Banco Central e o CMN. No apagar das luzes de 1964 (31.12) foram criadas as duas instituições mais importantes do sistema financeiro brasileiro. Deve-se notar que cabe ao CMN a normatização do sistema financeiro e cabe ao banco central a execução da política monetária e a fiscalização do sistema financeiro.

3. Criação do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Nacional de Habitação

A criação desses dois agentes do sistema financeiro está ligada, diretamente, à restrição de crédito necessária para a redução da inflação. Assim, como o financiamento para a habitação ficou mais escasso, o governo objetivou, com essa criação, reduzir o déficit habitacional.

4. Reforma no sistema financeiro e do mercado de capitais

Finalmente, com o objetivo de melhorar o acesso ao crédito para o investimento das empresas, foi criado o mercado de capitais, que tinha como objetivo direcionar o crédito para as empresas. Além disso, o sistema financeiro como um todo foi reestruturado. Nessa estruturação, os agentes financeiros foram caracterizados pela sua especialização, o que ia de acordo com o modelo do sistema financeiro norte americano.

Com esses quatro pontos, o governo conseguiu estruturar o sistema financeiro. Faltava agora reorganizar o setor externo para aprontar a economia para a decolagem.

A última reforma promovida pelo governo brasileiro foi ligada ao setor externo. Como o setor externo ficou esquecido por muito tempo e como o governo queria retirar recursos para investir também do exterior, ele adotou algumas políticas de incentivos.

Para a melhora no comércio externo, o governo criou incentivos fiscais para a exportação e modernizou os órgãos ligados ao comércio internacional. Do lado da importação, o governo retirou os limites quantitativos que existiam e adotou, para proteger a nossa indústria um sistema de minidesvalorizações cambiais. Finalmente, no que diz respeito à atração do capital estrangeiro, houve uma renegociação da dívida externa e o acordo de garantias para o capital estrangeiro.

Com as linhas de atuação focadas nas reformas estruturais e nas políticas conjunturais de controle à inflação, o PAEG arrumou a casa para que o Brasil pudesse retomar o crescimento.

Variáveis macroeconômicas do Brasil na década de 1960

ANO	PIB %	TAXA DE INVESTIMENTO %	INFLAÇÃO %	DÉFICIT PÚBLICO CR\$
1961	8,6	13,1	52,32	–
1962	6,6	15,5	73,81	–
1963	0,59	17,0	90,65	–
1964	3,4	15,0	57,09	332,21
1965	2,4	14,4	38,45	2.560,88
1966	6,7	15,9	28,58	6.089,07
1967	4,2	16,2	24,23	8.677,50

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2002.

Em 1968, o Ministério do Planejamento lançou o **Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED)**, que redefiniu a política econômica para o triênio de 1968 a 1970. O plano tinha como objetivos combater a inflação, aumentar as oportunidades de emprego e acelerar o crescimento econômico por meio da expansão da capacidade produtiva. A meta era alcançar uma taxa de crescimento do PIB de 6% ao ano.

A política industrial do PED focava principalmente na expansão de setores considerados dinâmicos, como os de bens de capital e intermediários, capazes de impulsionar o crescimento econômico. Para isso, era necessário mobilizar recursos para financiar esses setores. Assim, o BNDES ampliou suas áreas de atuação para incluir os financiamentos nos setores de petroquímica, siderurgia, metalurgia do alumínio, papel e celulose, indústrias mecânica e elétrica, agropecuária, comunicações, entre outros. As medidas adotadas pelo PED produziram resultados positivos, e o país começou a superar a

crise, retomando o crescimento. Em 1968, a economia cresceu 9,3%, com destaque para a indústria, que se expandiu 15,5%.

Além disso, a retomada do crescimento foi impulsionada por fatores externos importantes, como a disponibilidade de crédito no mercado financeiro internacional, a redução das taxas de juros externas e a expansão do comércio mundial. Esse contexto de liquidez externa facilitou o financiamento do déficit em transações correntes e contribuiu para a expansão das exportações nacionais.

Como havíamos visto na primeira seção, na década de 1960, o BNDES ampliou suas atividades para outros setores da economia, buscando acompanhar a nova dinâmica do Brasil. O foco passou a ser o setor industrial, especialmente na produção de bens de capital e insumos básicos, enquanto órgãos específicos do governo lidavam com a infraestrutura, como a Rede Ferroviária Nacional (1957) e a Eletrobras (1962). Com isso, o BNDES direcionou investimentos para a iniciativa privada, setor que antes recebia poucos recursos do Banco.

Com a extinção do Adicional ao Imposto de Renda em 1964, o BNDES passou a contar com 20% da arrecadação desse imposto, o que aumentou significativamente seus recursos. Além disso, o Banco diversificou suas fontes de financiamento, administrando novos fundos, como o Funar (Fundo Agroindustrial de Reconversão), o Funtec (Fundo de Desenvolvimento Tecnológico e Científico), o Finame (Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais), o Fundepro (Fundo de Desenvolvimento da Produtividade) e o Fungiro (Fundo Especial para Financiamento de Capital de Giro).

Entre esses, o **Finame**, criado em 1964, foi o mais importante, focado em financiar a compra de máquinas e equipamentos de produção nacional e o desenvolvimento de pequenas indústrias. Em 1966, o Finame se tornou uma autarquia, a Agência Especial de Financiamento Industrial, consolidando a política de substituição de importações e fortalecendo o parque industrial brasileiro.

O Banco começou a se ajustar para atender às novas demandas do país. Os novos fundos contribuíram para modificar o perfil do BNDES, que passou a dar prioridade ao setor industrial. No entanto, é importante destacar que ainda havia muitos projetos de infraestrutura em andamento, e a atuação do Banco nessa área não foi interrompida. Durante esse período, o BNDES colaborou com o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e outros órgãos estaduais, que, com o apoio do Banco, importaram equipamentos para a construção e manutenção de rodovias em quase todo o país.

3.4 O PAPEL DO BNDES NO CONTEXTO DO MILAGRE ECONÔMICO: IMPULSIONANDO O DESENVOLVIMENTO COM O PND I E II

A ditadura militar pautava a vida política e econômica do país. O *regime militar* durou 20 anos (1964-1985), teve cinco governos e quatro fases. A primeira, de *constituição* do regime militar corresponde, *grosso modo*, aos governos Castello Branco e Costa e Silva (de março de 1964 a dezembro de 1968); vistos na seção anterior.

A segunda fase, de *consolidação* do regime, coincide com o governo Médici: (1969-1974); a terceira fase, de *transformação* do regime, ocorre no governo Geisel (1974-1979); a quarta fase, consiste na *desagregação* do regime militar, durante o governo Figueiredo (1979-1985).

Com a posse do general Emílio Garrastazu Médici em 1969, houve uma intensificação da repressão aos direitos e garantias individuais, além de um aumento significativo na censura aos meios de comunicação. O governo Médici também foi marcado por frequentes denúncias de tortura a presos políticos.

Na economia, o crescimento econômico visto durante os anos de 1968 e 1973, foi identificado como o milagre econômico que foi viabilizado com o **I Plano Nacional de Desenvolvimento, lançado em 1971**, paralelamente ao Programa Metas e Bases para a Ação de Governo (1970-1974).

No contexto do período conhecido como o milagre econômico, entre os anos de 1968 e 1973, o Brasil experimentou as maiores taxas de crescimento do produto nacional na história recente: taxas de crescimento acima de 10% a.a. O I PND, concebido pelos ministros João Paulo dos Reis Velloso e Mário Henrique Simonsen, tinha como objetivo ambicioso elevar o Brasil ao patamar de nação desenvolvida "no intervalo de uma geração". O plano buscava dotar o país com a infraestrutura necessária para alcançar o pleno desenvolvimento nas décadas seguintes, com foco em setores como energia, transportes e telecomunicações. Também estavam previstos investimentos em educação, ciência, tecnologia e, principalmente, na expansão do parque industrial, com destaque para os setores siderúrgico e petroquímico. Outro ponto estratégico do plano era promover a integração nacional, através da criação de novos polos regionais, que ampliariam as fronteiras econômicas do país.

A partir da reorganização da economia, o Governo Federal passou a utilizar seus recursos para a criação de novas estatais. Projetos de integração nacional mudariam o cenário do país e transformariam o Brasil em uma grande potência. Alguns desses projetos se tornaram símbolos dessa época, como a Rodovia Transamazônica, a Ponte Rio-Niterói e a Usina Hidrelétrica de Itaipu, obras grandiosas que logo receberam o apelido de "faraônicas".

Desde a década anterior, o Brasil já se destacava como um país urbano. As cidades se beneficiaram do rápido processo de industrialização, que trouxe novas oportunidades de trabalho. De acordo com o Censo de 1970, 56% dos quase 93 milhões de habitantes viviam em áreas urbanas. A expansão industrial se concentrou no

Centro-Sul do país, enquanto muitas localidades do Nordeste permaneceram praticamente inalteradas, exceto pela chegada da energia elétrica. O processo migratório para as cidades estava em crescimento, e ao longo da década de 1970, cerca de 17 milhões de pessoas se mudaram do campo para as principais capitais do Brasil.

Nesse contexto, o **BNDES** (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) desempenhou um papel fundamental, sendo o principal financiador dos projetos de infraestrutura e da industrialização pesada que sustentaram esse crescimento. Através do financiamento de grandes usinas hidrelétricas, siderúrgicas e projetos de transporte, o banco contribuiu para a criação de uma base industrial sólida, indispensável para sustentar o crescimento acelerado.

O BNDES desempenhou um papel importante **no Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)**. Em outubro de 1970, o engenheiro e então secretário-executivo do Ministério do Planejamento, Marcos Pereira Vianna, assumiu a presidência do BNDES. Durante sua gestão, ele implementou mudanças na estrutura do BNDES e conseguiu assegurar novos recursos, o que resultou em um aumento significativo nos desembolsos e expandiu consideravelmente o alcance do Banco.

Em 1971, o BNDES deixou de ser uma autarquia e passou a ser classificado como uma empresa pública, marcando um importante ponto na história organizacional do Banco. Nesse mesmo período, foi criado o Sistema BNDES, composto pela subsidiária FINAME e pelo recém-criado Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (Cebrae). Mais tarde, o Cebrae tornou-se uma entidade autônoma e sem fins lucrativos, de utilidade pública, e teve seu nome alterado para Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas).

O BNDES continuou a apoiar os setores de infraestrutura e transporte. No entanto, desde 1968, os financiamentos ao setor privado superavam em mais de 50% os realizados para o setor público.

No setor industrial, as prioridades de financiamento eram as indústrias de base e insumos, como siderurgia, petroquímica, papel e celulose, cimento, entre outros.

O ano de 1974 foi particularmente marcante para o BNDES. O Banco passou a contar com os recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), criados quatro anos antes e que estavam sob a gestão da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, respectivamente.

A entrada desses recursos permitiu uma expansão significativa nas atividades do BNDES. Nesse mesmo ano, foram criadas subsidiárias diretamente ligadas ao Banco, com o objetivo de impulsionar o crescimento do parque industrial: Mecânica Brasileira S.A. (Embramec), Insumos Básicos S.A. (Fibase) e Investimentos Brasileiros S.A. (Ibrasa). O BNDES também focou no estímulo ao mercado de capitais, apoiando a capitalização de empresas nacionais.

Nesse período, o BNDES reassumiu seu papel de principal instrumento de desenvolvimento do governo.

Implementado no governo de **Ernesto Geisel**, O II PND entrou em execução, tendo surgido em um cenário econômico de desaceleração, em parte devido à crise do petróleo de 1973. O foco do plano foi a continuidade da industrialização e o fortalecimento da infraestrutura de base, com uma ênfase maior na autossuficiência energética.

O BNDES colaborou em sua implementação. Mais uma vez, o Banco precisou se ajustar às demandas do governo e às necessidades do país. Para isso, buscou aprimorar e agilizar o repasse de seus recursos, criando novos programas para atender a essas demandas.

Em 1974, foi criado o Programa de Operações Conjuntas (POC), que ajudou a formar uma rede de agentes financeiros para conceder financiamentos a pequenas e médias empresas. Em 1976, o Programa de Financiamento a Acionistas (Finac) e o Programa de Apoio à Capitalização da Empresa Privada Nacional (Procap) foram lançados

com o objetivo de, respectivamente, injetar recursos diretamente nos acionistas para aporte em projetos e estimular o mercado primário de ações.

O **PND II** buscava reduzir a dependência do Brasil em relação a importações de produtos industriais e energia. Houve uma ênfase maior em projetos de longo prazo, especialmente nos setores de energia e indústria pesada, além de promover a exportação de produtos manufaturados.

Como lembram BARBOZA, R., FURTADO, M.& GABRIELLI H (Op.cit) Aliás, um dos objetivos do II PND consistia em estimular a produção bens de capital e insumos básicos no país e o BNDES foi chamado a atuar com esse direcionamento. Em 1976, por exemplo, 69% do valor global das operações aprovadas pelo BNDES foram para os programas de insumos básicos e de equipamentos básicos.

3.5 DÉCADA DE 80: ENDIVIDAMENTO, TENTATIVAS DE ESTABILIZAÇÃO E O S DE SOCIAL

A partir de 1979, dois temas ganharam destaque no Brasil: a retomada da democracia e o crescente processo inflacionário. O novo presidente, general João Baptista de Oliveira Figueiredo, deu continuidade ao processo de abertura iniciado no governo Geisel, apesar da oposição da ala militar conhecida como linha dura. Nesse mesmo ano, foi aprovada a Lei da Anistia, permitindo o retorno dos exilados ao país. No ano seguinte, a pluralidade partidária foi restabelecida e as eleições diretas para cargos executivos foram programadas para 1982, as primeiras desde o golpe militar. Em 1979, também foi fundado o Partido dos Trabalhadores (PT), com Luiz Inácio Lula da Silva como um de seus principais líderes. Os brasileiros voltaram a ter esperanças, e o fim da ditadura parecia estar se aproximando, anunciando um novo tempo.

Na economia, o período de crescimento acelerado do "milagre econômico" e o ciclo promovido pelo II PND chegaram ao fim. O Brasil, assim como toda a América Latina, passou a enfrentar uma estagnação econômica. A maioria dos países em desenvolvimento começou a reverter suas políticas econômicas e sociais, o que resultou em maior dependência e aumento do endividamento externo. Esse período foi marcado por pressões inflacionárias e desequilíbrios nas contas externas. Com o segundo choque do petróleo e a consequente alta nos preços dos combustíveis, houve um aumento nas taxas de juros dos países centrais e uma retração da economia global.

O pedido de moratória do México em 1982 agravou ainda mais a situação do Brasil, limitando as chances de obter empréstimos externos. Os bancos internacionais, receosos de novas moratórias, suspenderam o crédito para países endividados. No ano seguinte, com as reservas internacionais em dólares esgotadas, o Brasil recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e comprometeu-se a seguir as recomendações de cortes de despesas e outras medidas restritivas. O auxílio do FMI gerou uma série de pressões internas, além de conflitos entre o governo e o Fundo sobre a redução do déficit público e a expansão do crédito líquido interno.

Apesar da recessão, os efeitos positivos da política de ajustes adotada nos três anos anteriores foram sentidos em 1984, quando houve uma retomada da atividade econômica e o retorno do crescimento do país, impulsionados pelo aumento das exportações e pela redução das importações. A balança comercial registrou um superávit de 606 milhões de dólares. No entanto, a inflação continuou a subir, atingindo a taxa de 223% nesse ano.

O ano de 1982 trouxe mudanças que alteraram a rotina e a estrutura do então BNDE. A primeira novidade foi a adição oficial do "Social" às suas atividades, com a inclusão da letra "S" no nome, transformando-o no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e

Social (BNDES), além da nova responsabilidade de gerenciar o Fundo de Investimento Social (Finsocial).

Outra mudança significativa registrada em 1982 foi a reestruturação do Sistema BNDES, com a criação da BNDES Participações (BNDESPAR), resultado da fusão das subsidiárias Fibase, Ibrasa e Embramec. A união dessas três empresas trouxe maior agilidade aos processos e redução de custos para o Banco. Assim, a BNDESPAR assumiu a missão de capitalizar empresas privadas nacionais e fortalecer o mercado de capitais no país. A FINAME manteve sua estrutura, continuando a financiar a comercialização de máquinas e equipamentos produzidos no Brasil.

O desempenho do Banco nessa época foi impactado pelas limitações impostas pela crise econômica que atingia o país. A inflação e a redução da atividade econômica afetavam diretamente muitas empresas nacionais, e o Banco começou a apoiar aquelas em dificuldades por meio de participação acionária. Desde o início da década de 1980, o Sistema BNDES acumulava participações em empresas inadimplentes com o Banco. A partir de 1982, a BNDESPAR passou a se envolver na gestão dessas empresas, chegando a assumir o controle de muitas delas, como a Cosinor, Sibra e Caraíba Metais.

Para enfrentar as fortes oscilações na economia brasileira ao longo da década de 1980, **o BNDES redirecionou suas ações com o objetivo de preservar o parque industrial nacional consolidado nos anos anteriores, reforçando sua atuação multissetorial.** Em 1983, ao ser nomeado gestor do Fundo da Marinha Mercante, o BNDES criou o Departamento de Construção Naval. Conforme o decreto relacionado ao fundo, o Banco deveria financiar a compra de navios e a exportação de embarcações produzidas por estaleiros nacionais.

Em 1984, **o Banco lançou o Programa de Apoio ao Incremento às Exportações (Proex), acompanhando os esforços do Governo Federal para equilibrar a balança**

comercial. As medidas de incentivo ao setor exportador e de apoio financeiro às empresas endividadas refletiam uma tendência de ações de curto prazo. O BNDES sentia os efeitos da crise no modelo de desenvolvimento liderado pelo Estado, que prevalecera nas últimas décadas e se mostrava esgotado com a eclosão da crise da dívida externa. Era necessário buscar alternativas e mudar a forma de atuação.

Em 1984, **o BNDES foi novamente pioneiro ao criar o Programa de Conservação do Meio Ambiente (Conserve), que oferecia linhas de financiamento para o controle da poluição.** Esses recursos começaram a ser aplicados no complexo industrial de Cubatão, em São Paulo, e no tratamento de efluentes na suinocultura da Região Sul. Na verdade, desde a década anterior, o Banco já havia incorporado a variável ambiental em suas análises de projetos. Naquela época, a defesa do meio ambiente ainda era um tema pouco debatido, mas começava a ganhar mais adeptos. **Até o final da década de 1980, o BNDES intensificou suas ações, e a preocupação com o meio ambiente se tornou cada vez mais presente dentro do Banco.**

O BNDES foi, também, pioneiro no Brasil na aplicação da metodologia de construção de cenários para o planejamento estratégico, uma prática até então utilizada apenas por multinacionais. O corpo técnico e executivo do BNDES se mobilizou para identificar os pontos fortes e fracos do Sistema, bem como avaliar ameaças e oportunidades do ambiente externo. Um comitê de planejamento foi criado para organizar essas análises e produzir um documento final.

Quatro cenários sobre a economia brasileira foram desenvolvidos, com foco nas variáveis e tendências que orientariam um planejamento mais consciente.

Dois cenários principais surgiram: o de Ajustamento e o de Retomada. Este último propunha a expansão das exportações como uma via para superar a crise, além de prever a recuperação da

economia, do emprego e dos salários. O reaquecimento econômico também traria aumento nos investimentos privados.

As previsões do Cenário de Retomada se mostraram corretas, e a economia voltou a crescer no segundo semestre de 1984, com o PIB aumentando em média 6% ao ano nos dois anos seguintes. A construção de cenários ajudou o BNDES a redefinir sua atuação, integrando-a ao contexto econômico internacional.

Que tal uma pausa para um copo de água?

Na próxima aula, vamos mergulhar na trajetória mais recente da política e da economia do Brasil, começando pela redemocratização e explorando os novos papéis que o BNDES passou a exercer. Até lá!"