

Origem Institucional e dependência de trajetória: os casos do BNDES e do BCIA

Alessandro Tokumoto¹

257

Resumo: O artigo tem como objeto a origem institucional de dois bancos de desenvolvimento, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA). Utiliza-se o método histórico comparativo para identificar quais fatores institucionais e contextuais na criação dessas instituições são relevantes para compreender a dependência de trajetória do BNDES, no caso brasileiro, e o caso do BCIA, na Argentina. Os resultados indicam que variáveis políticas-históricas refletiram no desenho institucional adotado em cada nação. No caso brasileiro, a forte burocracia estabelecida possui relação com as raízes técnicas do BNDES e com a orientação ideacional dos governantes da época. No caso argentino, a debilidade institucional do BCIA foi historicamente condicionada pelo processo político de criação dessa agência e pelo baixo grau de autonomia estabelecido ao longo de sua existência.

Palavras-chave: BNDES; BCIA; Burocracia Estatal; Dependência de Trajetória; Origem Institucional.

¹ É cientista social, mestre e doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), e bolsista da CAPES. Email: letokumoto@gmail.com; ORCID Id: <https://orcid.org/0000-0003-4794-4183>

1. Introdução

Este artigo assume como objeto dois bancos de desenvolvimento da América do Sul: o Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)². A questão central diz respeito ao momento de criação dessas agências, assim sintetizada: é possível identificar variáveis no momento de criação desses dois bancos de desenvolvimento e derivar deste processo uma dependência de trajetória? Com a presente questão, procura-se aqui identificar variáveis históricas que condicionaram a posição de relevância desempenhada pelo BNDES no projeto de industrialização brasileiro e, por outro lado, a atuação pouco eficaz do BCIA no caso argentino.

258

Tendo em vista nossa problemática, são dois os principais objetivos da análise. Primeiro, identificar quais foram os elementos políticos e históricos que condicionaram a criação dessas instituições. Quais desafios, no âmbito dessas dimensões, a criação de BCIA e BNDES vieram suprir? Segundo, buscar interpretar às luzes de outras análises se a origem institucional desses bancos geraram trajetórias distintas, capazes de explicar os diferentes resultados do processo de construção burocrática dessas agências.

A hipótese central desse trabalho é que características institucionais na origem desses Bancos de Desenvolvimento nos ajudam a entender o grau de eficácia/relevância de suas atuações. De forma mais precisa, acreditamos que o momento de criação dessas agências pode nos revelar condicionantes históricos que expliquem a presença ou ausência de propriedades burocráticas, via exame do desenho institucional e da elite dirigente de cada banco.

Brasil e Argentina, durante as décadas que seguiram a crise econômica de 1930, passaram por profundas transformações estruturais de natureza econômica, política e institucional. No contexto de abalo dos pilares de economias agroexportadoras, ambas as nações presenciaram a ascensão de novos atores políticos inseridos num processo de expansão da máquina estatal, comumente representados pelas figuras/governos dos presidentes Getúlio Vargas e Juan

2 O Banco Nacional de Crédito Industrial Argentino (BCIA), mais tarde seria rebatizado de Banco Industrial de la República Argentina (BIRA) e de Banco Nacional de Desarrollo (BND), até sua extinção durante os anos 90. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), desde 1982, teria a pauta social acrescida ao seu nome, passando a se chamar BNDES.

Domingo Perón. No contexto de modificações macroestruturais, ambas as nações presenciaram o surgimento de grandes projetos econômicos que assumiram a necessidade de ampliar a produção industrial, vista como forma de superação do passado oligárquico. Nesse processo, a criação de bancos de desenvolvimento foi estabelecida como forma de promoção dessa nova etapa da orientação econômica.

Brasil e Argentina compartilhavam desafios econômicos semelhantes nas décadas que seguiram a crise mundial de 1929. Ao fim dos anos 50, era perceptível o acelerado crescimento industrial da economia brasileira, principalmente se comparado aos resultados obtidos pela vizinha Argentina (FRENCH-DAVIS, MUÑOZ e PALMA, 1994). Tais diferenças possuem relações com dificuldades contextuais específicas de cada nação, mas expressam, também, projetos político-econômicos distintos ³.

259 Muitos autores defendem como variável central para a explicação do problema argentino e, por outro lado, do crescimento brasileiro, as diferenças entre essas nações no processo de expansão do aparelho estatal. Enquanto no Brasil, o BNDE é visto como exemplo de instituição autônoma, eficaz e central na história econômica brasileira, o BCIA aparece na literatura como mais um exemplo de instituição burocraticamente frágil, inserida no instável ambiente político da Argentina (AMSDEN, 2001).

A investigação se concentra nas origens institucionais e no processo de criação desses bancos, uma vez que acreditamos que tal período nos revele estes elementos históricos e condicionantes dos respectivos desenhos institucionais. Ainda, acredita-se que destes elementos seja possível identificar uma dependência de trajetória que possa contribuir para a compreensão da já avançada literatura sobre a história econômica de ambas as nações.

A análise sobre essa etapa do desenvolvimento institucional e político de Brasil e Argentina parece fundamental, uma vez que a estabilidade burocrática é vista por grande parte da literatura como elemento chave para compreender o relativo sucesso da política econômica brasileira no período, assim como a estagnação econômica argentina. Isso porque a estratégia do insulamento

3 Ressalta-se aqui que o crescimento econômico não é a única variável possível de avaliar um governo. No caso da Argentina peronista, por exemplo, os documentos exaltavam as políticas sociais como parâmetro de avaliação de governo.

burocrático, do caso brasileiro, foi uma forma de blindar um corpo técnico inserido no aparelho estatal brasileiro, marcado pelas práticas clientelistas. Esse processo de insulamento do corpo burocrático, tecnicamente orientado, não possui paralelos no caso Argentina. Nesse sentido, a criação desses bancos são episódios ainda pouco explorados pela literatura, ainda que tais instituições tenham desempenhado papel central no sustento ao projeto econômico do período.

Além do olhar mais amplo sobre a história política dessas nações, pretende-se aqui contribuir para o tema da burocracia estatal, uma vez que temos no caso argentino do BCIA, um banco que teve seu escopo de atuação reduzido com o passar dos anos, até sua extinção durante os anos 90. Um caminho inverso do BNDE no Brasil, que desde a década de 50, cumpre um papel fundamental nas atividades de fomento e planejamento da expansão econômica.

O texto se estrutura a partir do método histórico comparativo, com o foco no contexto político de Brasil e Argentina, no desenho institucional desses bancos e nos grupos que compuseram a alta cúpula dessas instituições. O recorte cronológico se concentra no ano de 1944, data de fundação do BCIA, e no ano de 1952, quando o BNDE foi criado no Brasil.

260

O trabalho se divide em três momentos. Na sessão seguinte, estão sintetizadas algumas referências bibliográficas relevantes ao trabalho sobre a burocracia argentina e brasileira. Também estão detalhados nessa sessão os procedimentos metodológicos pelas quais a análise se estrutura. Num segundo momento, estão presentes uma análise contextual política do momento de criação desses bancos de desenvolvimento e os grupos sociais representados na primeira formação desses diretórios. Por fim, serão apresentados os desenhos institucionais de BNDE e BCIA.

2. Discussão Bibliográfica: por uma comparação histórica de dois modelos burocráticos

As análises institucionais da burocracia econômica de Brasil e Argentina são condicionadas por suas experiências históricas, processos políticos e pelos resultados econômicos específicos destas nações. No que diz respeito ao período que se estende da década de 30 até os anos 1960, Brasil e Argentina apresentaram

resultados econômicos inversos. O processo culminou com a economia brasileira superando a nação vizinha, algo inédito até então.

A literatura brasileira, tendo em vista o processo histórico de expansão econômica, mobiliza as variáveis da expansão estatal e da estratégia interventora brasileira como variáveis independentes de um período de rápida expansão econômica e de ruptura com o passado oligárquico das primeiras décadas do século. Na Argentina, o período foi de gestação daquela que se tornaria a principal polarização da política nacional: de um lado o nascimento do peronismo/justicialismo e de outro, a manutenção do conservadorismo liberal. As consequências dessa rivalidade política são vistas por muitos estudos como parte do problema da instabilidade institucional do país, comumente visto como elemento explicativo para o irregular crescimento da economia nacional, os chamados ciclos de *stop and go*.

261 Apesar de existirem múltiplas interpretações históricas dos acontecimentos do período, a literatura de ambas as nações compartilham a preocupação com um elemento visto como fundamental ao desafio de se formular um projeto para o desenvolvimento econômico: a presença de uma burocracia estatal qualificada. Isso quer dizer: a presença de um corpo de técnicos estatais eficientes, institucionalizados e autônomos. Desde os trabalhos de Max Weber, muitos analistas partem destes dois elementos para examinar as qualidades burocráticas de uma instituição ou nação. Tal como destaca Cingolani (2013), a “capacidade técnico-administrativa” é o conceito pelo qual o pesquisador procura avaliar o grau técnico de uma determinada instituição. Assim, nesse tipo de exame, é comum a mensuração do nível de formação e das experiências contidas na trajetória profissional. Já o grau de “autonomia”, presente em importantes trabalhos como os de Geddes (1994) e Willis (1995), diz respeito à capacidade que uma instituição tem para atuar com menor grau de intervenção de atores externos ao ambiente institucional, permitindo com que critérios técnicos prevaleçam sobre a lógica clientelista de outras arenas políticas. Trabalhos dessa natureza enfatizam elementos como a capacidade de arrecadação de fundos que uma instituição possui, as promoções internas dos técnicos, e o desenho jurídico-institucional em relação à capacidade de atores externos influenciarem a agenda institucional.

A literatura sobre a história da burocracia brasileira comumente associa o relativo sucesso do planejamento econômico dos governos Vargas e Juscelino Kubistchek com as instituições burocráticas criadas no período, entre elas o BNDE. Importantes trabalhos citam o banco de desenvolvimento brasileiro como exemplo da condição do “insulamento burocrático”, onde o prevalecimento de critérios técnicos na tomada de decisões reduziram as práticas clientelistas da política nacional (BRESSER-PEREIRA, 2014; NUNES, 1997; LEOPOLDI, 1992; MARTINS, 1985; LAFER, 1975). A condição é vista como fator fundamental e promotor de continuidade, uma vez que instabilidade política também esteve presente no caso brasileiro.

Um segundo grupo de analistas, também focados nos atributos institucionais do BNDE, buscaram compreender quais condicionantes políticos e históricos foram centrais para a construção de uma burocracia moderna e eficaz. Nestes trabalhos, a existência de grupos políticos que apoiavam a intervenção estatal em prol de um projeto desenvolvimentista, e a inovadora construção institucional da burocracia do BNDE, aparecem como fatores correlacionados. Isso possibilitou que o banco pudesse exercer de forma autônoma e eficaz sua missão social (KLÜGER, 2017; Geddes, 1990; Sikkink, 1993).

No caso do BCIA, uma parte dos trabalhos analisa a política creditícia estabelecida por essa instituição como forma de identificar os parâmetros macropolíticos assumidos pelos governos, principalmente de Juan D. Perón (1946-1955)⁴. O número de análises focadas nos aspectos institucionais do BCIA é reduzido. Dado o cenário, os trabalhos de Marcelo Rougier (1999, 2001, 2004, 2007, 2011) são os maiores referenciais históricos e de análise institucional desse banco, hoje extinto. Seguindo os modelos analíticos de North (1990) e de Geddes (1994), Rougier defende que o BCIA não promoveu o desenvolvimento industrial da nação, devido tanto a fatores endógenos, quanto exógenos. Assim, a falta de autonomia e capacidade institucional (fatores endógenos), identificadas pelo autor, são reflexos de um país instável politicamente (fatores exógenos) (ROUGIER, 2011). A tese da debilidade institucional na Argentina não está presente apenas nos trabalhos de Rougier. Bonifácio (1985) chama a atenção para a grande

4 São exemplos deste tipo de análise os trabalhos de Altimir, Santamaría e Sourrouille (1967), Jorge Schvarzer (1987) e Claudio Golonbek (2008).

instabilidade das agências/ministérios da área econômica no país, constatada pelos acelerados ciclos de modificações das autoridades.

Não distante, O'Donnell (1982) atribui ao escasso desenvolvimento da burocracia estatal, refém da instabilidade política, a incapacidade da Argentina promover o crescimento econômico a longo prazo. Esse é um dos aspectos utilizados por Amsden (2001): o corpo institucional. Para essa autora, a presença de um banco de desenvolvimento com um corpo técnico qualificado e com capacidade de disponibilizar créditos e construir uma infraestrutura básica para o desenvolvimento industrial é um fator presente no caso brasileiro e ausente no caso argentino, mesmo com a existência do BCIA.

263 O processo de construção estatal é um reflexo do legado histórico de cada nação, segundo Sikkink (1993). Sua análise revela que os governos desenvolvimentistas de Kubistchek, no Brasil, e de Frondizi, na Argentina, herdaram elites estatais de valores ideacionais diferentes e instituições burocráticas em estágios distintos de desenvolvimento. No caso brasileiro, a experiência desenvolvimentista acontece num cenário mais favorável, onde é relevante ressaltar as convergências dos projetos e das agências estatais do governo de Getúlio Vargas e a aliança política a favor de um projeto industrializante. Estes fatores não estavam presentes nos anos do governo Arturo Frondizi.

Tendo em vista a literatura sobre o BCIA e o BNDE, parece nítido a centralidade que fatores institucionais/burocráticos ocupam na explicação para o fenômeno da industrialização e dos diferentes papéis exercidos por essas duas agências de fomento. Tal como ilustra Rougier (2011, p. 57), instituições são como uma “caixa de ressonância” do contexto político e econômico das nações onde atuam. Nesse sentido, é plausível defender que elementos endógenos (institucionais) possuem raízes em elementos exógenos (contexto histórico), principalmente no momento de criação dessas agências.

Sem dúvidas, essa proposição não é nova e está presente em diferentes trabalhos orientados pela lógica metodológica da “dependência de trajetória”. Tal como descreve Margaret Levi (1997), constatar a dependência de uma trajetória significa que, dado o início de um caminho (processo), o custo de reverter essa

direção possui custos muito elevados ⁵. Assim, cada passo numa mesma trajetória, ou manutenção de uma estratégia ou processo, eleva as chances de se maximizar os ganhos, evitando a perda da completa alteração destas (PIERSON, 2000). Nesse sentido, numa lógica institucional, procuramos identificar como a dependência de trajetória pode explicar, da criação destes bancos, a consolidação do BNDE e a instabilidade do BCIA.

Utiliza-se da lógica metodológica do método comparativo da diferença em casos negativos, tal como o proposto no clássico trabalho de John Stuart Mill (1856). Esta consiste, basicamente, em comparar dois casos semelhantes, onde o objetivo do analista é isolar a variável explicativa, neste caso histórica, para um problema de pesquisa social (PERISSINOTTO, 2013). Trazendo ao presente problema de pesquisa, BCIA e BNDE eram bancos de desenvolvimento de grandes nações sul-americanas, com economias agroexportadoras, não industrializadas e que enfrentavam problemas econômicos semelhantes. No entanto, o sucesso da atuação das instituições brasileiras e o instável papel exercido pelas argentinas, permite-nos afirmar que tais nações obtiveram, no processo de construção institucional, resultados diferentes.

264

Tal como Geddes (1994) apresenta, é possível avaliar a capacidade institucional através de três aspectos que englobam tanto a autonomia, quanto a capacidade técnico-administrativa: i) recrutamento meritocrático; ii) fonte de recursos e a proteção desta em relação a rivais do próprio do governo/estado; iii) estrutura burocrática que permita com que técnicos possam progredir dentro da hierarquia, fazendo com que seus objetivos pessoais sejam associadas com os objetivos da agência. Esse modelo nos orientará na análise institucional desses bancos.

Os dados presentes nesse trabalho foram consultados primeiro via exame de documentos oficiais e memórias institucionais das duas instituições⁶. Além disso, utilizamos também outras análises importantes ao estudo desses bancos de

5 A modificação de estratégia (reversão) possui custos elevados, uma vez que significa reiniciar um processo com esforços e investimentos já realizados. Assim, o custo de reverter uma estratégia política tende a ser mais elevado do que dar continuidade a um processo já iniciado.

6 Para o BCIA, a maior fonte são as memórias anuais (BCIA, 1944). Estas podem ser consultadas na biblioteca do Ministério da Economia da Argentina e do Banco Central de la República Argentina. Para o BNDE, a série Memórias do Desenvolvimento contém uma série de dados históricos da instituição (FURTADO, 2010). Além disso, utilizo para o presente trabalho a pesquisa prosopográfica e ideacional dos dirigentes desses dois bancos. Ver Tokumoto (2018).

desenvolvimento, uma vez que os dados primários não eram suficientes, especialmente no que diz respeito aos efeitos econômicos e aos dirigentes dessas instituições. O argumento se estrutura via dois capítulos de discussão. Num primeiro momento (sessão 3), apresento três variáveis históricas (detalhadas a seguir) em relação ao momento de criação desses bancos. Em seguida (sessão 4), apresento análises históricas sobre o BCIA e o BNDE, onde procuro estabelecer a relação entre as variáveis de origem com os aspectos institucionais nessa primeira fase de atuação dessas instituições.

3. Contexto histórico e a criação de BCIA e BNDE

265 Nesta sessão, procuro apresentar, em perspectiva histórica, o processo de criação de BCIA e BNDE, concentrando em três aspectos: (i) o contexto político e econômico de Brasil e Argentina, com foco especial na discussão sobre indústria, desenvolvimento econômico e os projetos que a criação desses BDs representavam; (ii) os principais grupos políticos envolvidos na discussão e no processo de criação dos respectivos BDs; e, por fim, (iii) as instituições embrionárias, prévias, desses BDs.

3.1. A criação do BCIA: Um projeto dos militares e dos líderes da UIA

Num cenário de intensas disputas políticas e instabilidade econômica, ocorrem no Brasil e na Argentina golpes de Estado com significados políticos distintos (PERISSINOTTO et. al, 2014). Na Argentina, o golpe de 1930 derrubou o Presidente da Unión Cívica Radical (UCR), Hipólito Yrigoyen (1916-1922 e 1928-1930), que anos antes seria o primeiro presidente eleito por sufrágio na história da nação.

A década de 30, na Argentina, representou o retorno de grupos tradicionais e a adoção de uma política econômica liberal, semelhante ao início do século no país. Nesse sentido, não há em 1930, na Argentina, um movimento de ruptura, mas de continuação de uma ordem estabelecida historicamente (ALBERTINI e CASTIGLIONI, 1985). A chamada “*década infame*” é marcada por governos eleitos de forma fraudulenta (Uriburu, Justo, Ortiz e Castillo) e com dificuldades de

reordenar a economia nacional. O período teve fim em 1943, quando um golpe militar depôs o presidente Ramón S. Castillo. A “*revolución de 1943*” é liderada por setores do exército, notavelmente os líderes do *Grupo de Oficiales Unidos* (GOU)⁷, que num contexto de guerra mundial proclamavam a necessidade de manter o status de nação autônoma e a posição de neutralidade no conflito (GERCHUNOFF e LLACH, 2007).

266 Nesse cenário, a política econômica foi alterada com a ampliação da intervenção estatal e com a criação de instituições encarregadas de conduzir um processo de industrialização. Com o objetivo principal de construir uma autonomia militar argentina, os governos de Pedro Ramirez (1943-1944) e Edelmiro Farrell (1944-1946) criaram a Dirección de Fabricaciones Militares, o Comité de Exportación y Estímulo Industrial y Comercial, assim como alteraram a política de redesconto do Banco Central em prol da indústria nacional⁸. Assim, projetavam induzir um processo de industrialização que tinha como intuito fomentar a construção de fábricas militares e a produção das matérias primas necessárias para esse setor industrial (metalurgia, siderurgia e produção química), os chamados “requerimientos estratégicos” (ROUGIER, 1999). Além disso, o cenário de escassez de produtos, devido à guerra, intensificou a industrialização de manufaturados locais como substituição dessas importações. O fomento ao setor manufatureiro aparecia como caminho para a modernização nacional, via diversificação das bases econômicas, até então baseada nos produtos da agropecuária.

Além do GOU, outro importante grupo alinhado aos governos militares nesse período era a própria UIA (Unión Industrial Argentina). Jorge Schvarzer (1991) caracteriza a UIA como uma instituição, acima de tudo, de natureza patronal, dirigida por grupos tradicionais de ramos econômicos diversos, onde os principais interesses não eram de promover a modernização e diversificação industrial. Os líderes dessa organização detinham paralelamente inversões

7 O Grupo de Oficiales Unidos (GOU) era um núcleo de coronéis e tenentes-coronéis argentinos de ideologia nacionalista, de fortes ambições políticas. Foi a principal organização articuladora do golpe político de 1943 (LLACH e GERCHUNOFF, 2007)

8 Arturo Rawson (1943) foi o primeiro presidente pós o golpe de 1943. No entanto, sua nomeação ministerial desagradou parte considerável do GOU, o que decretou sua substituição por Pedro Ramirez (1943-1944). Esse coloca membros da organização em posições relevantes do aparelho estatal. Entre eles, os futuros presidentes, Edelmiro Farrell (1944-1946) e Juan Domingo Perón (1946-1955).

financeiras, comerciais e, principalmente, agropecuárias. Reunidos na UIA, os principais empresários da nação defendiam a ampliação das modalidades de crédito industrial, ao mesmo tempo em que não demandavam nenhuma modificação estrutural do sistema financeiro, uma vez que o reformismo não interessava aos seus principais membros.

"[...] industria no era un objetivo a lograr, sino una realidad a defender; un dato y no un proyecto de futuro. En el espectro de actitudes posibles, sus posiciones se acercaban más al polo conservador que a cualquier gradualismo reformista, y nunca plantearon cambios estructurales (SCHVARZER, 1991, p. 82).

Guillermo O'Donnell (1977) complementa o argumento de Schvarzer (1991) e afirma que o setor tradicional do empresariado argentino, onde se destaca os líderes da UIA, se consolidou historicamente através de um impulso dinamizador da economia que pouco passou pelo Estado. Nesse cenário, a atuação estatal demonstrava preocupação maior com a manutenção de oligopólios do que propriamente com o desenvolvimento de uma nova indústria.

267 No ponto de vista das lideranças da UIA, Luis Colombo e José Maria, notáveis empresários da época, eram figuras que assumiam uma postura cautelosa em relação à política de diversificação industrial já que representavam *o status quo* argentino (BRENNAN e ROUGIER, 2009). Uma ala minoritária da união, composta por novos empresários, formaram uma importante aliança dos governos militares pré-peronismo e, posteriormente, seriam importantes na formulação econômica e na base aliada do governo Perón (1946-1955) (DI TELLA, 1965).

No ponto de vista das instituições econômicas, como ressalta Rougier (2011), a Argentina carecia de instituições capazes de dar aporte técnico e financeiro ao processo de industrialização, já que entes estatais e privados careciam de linhas de créditos a longo prazo, modalidade vista como apropriada para o incentivo industrial. A primeira tentativa de suprir tais necessidades veio em agosto de 1943, ainda no governo de Pedro Pablo Ramirez, com a criação do Sistema de Crédito Industrial⁹. Esse departamento, criado sob tutela do Banco Central, reunia em seus objetivos os principais pontos do projeto nacionalista

⁹ Criado através do decreto federal nº 6.825, o sistema pode ser considerado o primeiro embrião do futuro Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA), que se tornaria posteriormente o BIRA.

apoiado pelos militares e pela UIA, e buscava estabelecer um sistema de crédito ao setor industrial ¹⁰ (ROUGIER, 1999).

Dada a demanda de líderes da UIA e os objetivos da junta militar, em abril de 1944, via decreto nº 8537, o governo de Edelmiro Farrell, através do Ministro da Fazenda, Cesar Ameghino, anuncia a criação de uma instituição específica para o financiamento industrial da nação, o Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA). Como ressalta Rougier (1999), o objetivo oficial era expandir a disponibilidade de capital circulante a longo prazo e financiar inversões à indústria, notavelmente para construções e ampliações de edifícios industriais e aquisição de maquinarias. O BCIA ocuparia assim o espaço anteriormente delegado aos insuficientes mecanismos do Banco Central e aos bancos privados comerciais.

268 Nesse sentido, o BCIA foi um BD criado durante os governos militares, com o apoio e a demanda de líderes da UIA e de frações militares que defendiam a expansão industrial. Essa estratégia era vista como forma de modernizar e ampliar as bases produtivas, principalmente de setores relacionados com a indústria militar e com os setores já instalados, projeto ideologicamente orientado pelo nacionalismo/conservadorismo destes grupos. Como bem ressalta Rougier (2011), o BCIA teve durante todo o período aqui analisado a ausência de um projeto claro de desenvolvimento industrial. A delimitação de setores e de objetivos mais claros e precisos estavam ausentes desde o primeiro balanço anual (BCIA, 1945). As explicações para essa característica serão centrais ao nosso trabalho e será apresentada posteriormente. Veremos adiante as diferenças de contexto e de função pela qual o BNDE foi criado no Brasil, 8 anos mais tarde.

3.2. A criação do BNDE: entre cooperações técnicas e um projeto industrial

Se o ano de 1930, na Argentina, foi marcado pelo retorno de grupos tradicionais e a manutenção de uma política econômica liberal, no Brasil se inicia uma etapa de grande transformação da máquina estatal e das relações políticas,

10 O Ministro da Fazenda argentino, Jorge Santamarina, em 1943, apresentou os fundamentos da Dirección General de Fabricaciones Militares, onde defendia a necessidade de colaboração dessa instituição com o recém-criado Sistema de Crédito Industrial (Rougier, 1999).

embora seja um movimento político também de natureza conservadora, orientado por setores militares (Martins, 1976). O processo revolucionário brasileiro de Outubro de 1930 trouxe mudanças estruturais da política econômica decorrente de dois fatores correlacionados: uma nova elite estatal orientada por um ideário econômico distinto dos grupos anteriores e, decorrente desse primeiro fator, o início de um amplo processo de expansão da máquina estatal (PERISSINOTTO et. al, 2014).

A nova elite estatal brasileira, liderada por Getúlio Vargas, era orientada pelo “positivismo político”, aspecto herdado pelo Partido Republicano Riograndense, onde a ideologia era hegemônica. Além disso, grupos militares, peças centrais do processo revolucionário, também eram adeptos dessa corrente ideológica (MARTINS, 1976). O positivismo político sedimentaria os caminhos para o surgimento do desenvolvimentismo no país, via defesa da intervenção estatal, com fins para a modernização social, obtida através da industrialização.

269 Como detalha Fonseca (2004), são quatro grupos ideológicos que compõem historicamente o desenvolvimentismo brasileiro: o positivismo, o papelismo, os defensores da indústria e o nacionalismo¹¹. O desenvolvimentismo se tornaria orientação crescente das novas elites estatais brasileiras, onde o projeto partia de uma reforma institucional, sob bases técnicas, e capaz de reorientar uma nova política econômica intervencionista. O principal objetivo era a construção de bases industriais modernas, vistas como caminho para superar um passado oligárquico e colonial.

No governo de Getúlio Vargas, muitas instituições foram criadas como forma de estabelecer uma burocracia forte e duradoura, capaz de formular uma política econômica e administrativa baseada em critérios técnicos. Diversos autores destacam a criação de instituições como o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), as carteira do Banco do Brasil (CEXIM e CACEX), a

¹¹ Permitam-me aqui sintetizar as raízes históricas e as ideias centrais desses grupos identificados por Fonseca (2004): i) o grupo mais antigo, os nacionalistas, defendiam a unidade e o progresso nacional, mas que se separavam em dois grupos, um primeiro liberal, defensor da agropecuária, um segundo, modernizante, defensor da indústria; ii) os defensores da indústria, marcados pelo pragmatismo, pela negação à condição agrária colonial e pela defesa do protecionismo econômico; iii) os papelistas, pensadores econômicos que eram contrários à tese hegemônica do equilíbrio orçamentário e que defendiam uma política econômica com vista nos fins de uma política financeira; iv) por fim, os positivistas.

Petrobrás, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia Vale do Rio Doce, o Conselho Federal de Comércio Exterior e o próprio banco de desenvolvimento como exemplos desse processo (MARTINS, 1976; LEOPOLDI, 1992; DRAIBE, 1985).

No caso específico do BNDE, o banco tem sua origem institucional nas missões de cooperação técnica envolvendo agentes governamentais brasileiros e norte-americanos. Estes buscavam elaborar um projeto de participação pública na esfera econômica com o objetivo de expandir a produção industrial¹². Destacam-se aqui a Missão Cooke, de 1942, que já adiantava entre suas diversas sugestões, a fundação de uma agência de fomento à indústria.

No entanto, tais projetos iniciais de expansão estatal foram freados durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, eleito em 1946, contexto onde as políticas liberais ganharam fôlego. Em 1948, a Missão Abbink-Bulhões, liderada por John Abbink e Octávio Gouveia Bulhões, preconizava ainda o desenvolvimento industrial, mas desta vez partindo de um receituário liberal com ênfase no setor privado, no controle inflacionário e numa política rígida de expansão de crédito. Vale ressaltar que tanto a missão Cooke quanto a Abbink-Bulhões não garantiam qualquer compromisso efetivo de aportes financeiros ou de atuação estatal prática.

Foi com o retorno de Getúlio Vargas que o governo brasileiro passaria a atribuir maior ênfase ao objetivo de obter créditos junto às principais instituições financeiras dos Estados Unidos, o Eximbank e o Banco Mundial. O maior desafio se dava pelo fato das autoridades norte-americanas exigirem a elaboração de um projeto concreto que viabilizasse a utilização dos investimentos almejados e de uma instituição à altura de gerir os recursos disponibilizados. É nesse contexto que se instala a nova Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), de julho de 1951, como etapa intermediária desse processo.

Horácio Lafer, então ministro da fazenda, e o Presidente Getúlio Vargas, se preocuparam em selecionar um grupo de técnicos altamente qualificados, com especialistas em diversas áreas, vistas como fundamentais ao desenvolvimento. Na visão de Vargas, era também relevante que os membros da comissão tivessem bom

12 As memórias do BNDES (FURTADO, 2010) relatam que, após os acordos de Washington de 1939, diversas missões de cooperação técnica entre agentes norte-americanos e de países latinos passaram a ser desenvolvidos. É nesse contexto que surgem as missões Cooke e Abbink.

trânsito com os empresários brasileiros. É por isso que Ary Torres é escolhido como presidente da comissão. Além disso, foram indicações pessoais de Vargas a nomeação dos empresários Maciel Filho e Valentim Bouças (FURTADO, 2010).

Como ressalta Bielchowsky (1988), a CMBEU era uma reunião de técnicos renomados e de indivíduos ligados pessoalmente à Vargas que compartilhavam a visão do Estado como ativo promotor do desenvolvimento econômico, o desenvolvimentismo. As diferenças e divergências entre técnicos e empresários se davam principalmente quanto à participação do capital estrangeiro no processo de industrialização do país. Desse conflito, Bielchowsky batiza o grupo composto majoritariamente pelos técnicos de “cosmopolitas”, ala a favor do capital estrangeiro. Enquanto que o círculo de assessores pessoais de Vargas formavam a ala “nacionalista” do desenvolvimentismo, contrários ao capital estrangeiro.

271 A CMBEU herdou as bases de dados das missões anteriores e estabeleceu projetos setoriais que diagnosticavam os principais entraves que a economia brasileira enfrentava. A tese dos “pontos de estrangulamento” ressaltava a necessidade de intervenção econômica em diversos setores que impossibilitavam o desenvolvimento nacional: energia, transporte e indústrias de base.

Foi a partir dos projetos da comissão, dos supostos créditos norte-americanos, assim como da discussão que tramitava pelo Congresso da criação do Fundo de Reaparelhamento Econômico (FRE), que o governo aprova Lei nº1.628, que criava o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 18 de Junho de 1952. A nova instituição seria a responsável pela gestão, planejamento e aplicação dos recursos obtidos pelo FRE e pelos créditos concedidos pelas instituições financeiras estrangeiras. Seriam reunidos em seu diretório os técnicos responsáveis por coordenar a CMBEU, sua instituição embrionária.

3.3. Embrião Institucional de BCIA e BNDE: entre semelhanças e diferenças

Numa visão geral, o contexto histórico de criação dos dois bancos de desenvolvimento aqui sintetizados possui algumas semelhanças, principalmente aquelas derivadas da posição que as respectivas nações ocupavam na economia mundial, como nações agroexportadoras. Nesse sentido, tanto BCIA quanto o BNDE

foram criados como instituições que pudessem viabilizar a expansão da oferta de créditos ao setor industrial, num período onde a substituição de importações era estratégia assumida por ambas as nações.

Brasil e Argentina traçavam estratégias distintas do ponto de vista ideológico e, em decorrência disso, em seus projetos de expansão burocrática e de industrialização. A ideologia nacionalista do GOU e de setores da UIA pressionava o governo militar argentino a expandir a oferta de créditos a longo e médio prazo para os setores estabelecidos e não demandavam nenhum projeto industrializante, isto é, sem modificações estruturais. O novo governo argentino trouxe uma reforma burocrática tímida se comparado ao caso brasileiro. No Brasil, 1930 inaugura um longo período de criação de agências estatais, no contexto de consolidação do desenvolvimentismo como suporte estrutural de uma nova elite estatal. Entre nacionalistas e cosmopolitas, esses atores concordavam com o papel central do Estado, não só no fomento da indústria, mas como principal agente planejador e formulador de uma política industrial e dos diagnósticos da economia nacional.

272

Quadro 1: Contexto de criação do BCIA e do BNDE

	Argentina (BCIA)	Brasil (BNDE)
Contexto Econômico	Dificuldades econômicas pós-1929; industrialização via substituição de importações e insuficiência de capital circulante.	Dificuldades econômicas pós-1929; industrialização via substituição de importações e insuficiência de capital circulante.
Motivação política por trás da criação do BD	Expansão da oferta de créditos, aumentar a autonomia da indústria nacional e pressão política do GOU e da UIA.	Viabilizar a disponibilização de crédito por parte de instituições financeiras norte-americanas e eliminar os pontos de estrangulamento da economia nacional.
Instituição Embrionária	Sistema de Crédito Industrial (Banco Central)	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU)

Fonte: Elaboração própria

Olhando para os embriões institucionais, parte dessas características e diferenças se tornam explícitas. No caso argentino, o BCIA se desenvolve a partir de mecanismos de oferta de crédito industrial (Sistema de Crédito Industrial) do Banco Central. A atuação do BCIA nestes primeiros anos não estava orientada por um projeto claro, com objetivos setoriais bem definidos. No limite, o banco buscava suprir demandas que surgiam da insuficiência de crédito privado e público.

Em linhas gerais, a expansão da oferta de créditos também era perseguida pelo BNDE, mas com motivações e mecanismos distintos. O objetivo de captar recursos com agências norte-americanas gerou um desafio ao governo brasileiro de formular um projeto viável para a industrialização. Assim, a criação do BNDE é resultado dos relatórios da CMBEU e expressava a visão destes técnicos. Além disso, o banco nasce num contexto onde muitas instituições burocráticas foram construídas para dar base técnica ao processo de modernização nacional, característica essa compartilhada pelo recém-criado BNDE.

4. O modelo burocrático e as lideranças de BCIA e BNDE

273

Nessa sessão, nos concentramos propriamente nas variáveis endógenas dos dois bancos aqui analisados. O objetivo é compreender como o processo de criação resultou em dois desenhos institucionais, nos concentrando em três aspectos: (i) o método de formação do diretório destas instituições; (ii) os aspectos do desenho burocrático destes bancos e a forma como estas instituições gozavam de proteção institucional em relação aos fundos disponíveis; (iii) a forma de recrutamento de quadros técnicos estabelecida no momento de criação e nos primeiros anos de funcionamento.

4.1. O modelo representativo do BCIA e a instabilidade institucional

Se assumirmos como pressuposto que a formação do diretório de instituições burocráticas é um aspecto relevante para avaliar o desenho e a autonomia institucional, é possível, de saída, afirmar que tal processo é bastante distinto no caso argentino do BCIA se compararmos com o BNDE, no Brasil. Tal como defende Geddes (1994), a estrutura burocrática capaz de limitar os

interesses pessoais do diretório destes bancos em relação à missão social da instituição é um elemento relevante da autonomia/capacidade burocrática, uma vez que garante com que critérios técnicos sobressaiam sobre os pessoais e clientelistas. Tendo isso em vista, a forma como autoridades são selecionadas, assim como a possibilidade de burocratas internos dos próprios quadros técnicos ascenderem às posições do diretório, são dados relevantes para avaliar a autonomia/capacidade institucional.

274 No caso do BCIA, a formação de seu primeiro diretório, tendo como base o balanço anual da instituição 1944, traz em sua composição 10 diretores e 1 presidente. O poder de indicação desses membros era fragmentado entre diversas instituições estatais e da própria UIA, como representante da sociedade civil. O presidente da república tinha o poder de nomear o Presidente da instituição e de acatar as indicações restantes. O Ministério da Marinha, Ministério da Fazenda, Ministério da Guerra, o Banco Central e o Banco de la Nación Argentina detinham, cada instituição, a indicação de 1 diretor. Outras duas nomeações eram de responsabilidade do Ministério da Agricultura e outras três da UIA. O cargo de vice-presidente seria ocupado por aquele diretor escolhido via votação entre os próprios membros do diretório.

Tendo em vista a formação desse primeiro diretório, três aspectos são importantes para a nossa comparação. Primeiro, o peso da UIA na formação do diretório. Os três diretores nomeados em 1944, Aquiles Merlini, Raúl Lamuraglia e Miguel Miranda, seriam presidentes do BCIA nos anos posteriores. Além disso, o primeiro presidente do banco era Ernesto Herbin, empresário e vice-presidente da UIA. Estes eram empresários com perfil distante daquilo que poderíamos chamar, num primeiro momento, de “técnicos”. A presença de líderes da UIA no diretório do banco só iria se alterar em 1949, a partir da mudança promovida pelo governo peronista na carta orgânica da instituição.

Um segundo aspecto é que essa primeira formação trazia a representação de grupos ideológicos distintos. Os líderes da UIA, Miguel Miranda e Aquiles Merlini eram membros de um grupo minoritário da união, que mais tarde se alinhariam ao governo peronista. Estes, juntos com o presidente do BIRA, Ernesto Herbin e Emílio Llorens, indicado do Ministério da Agricultura, eram adeptos de um projeto nacionalista, com maior ênfase na indústria, via de superação do atraso

e da superação do passado oligárquico. Ideias estas precursoras do que mais tarde seria o núcleo do Peronismo/Justicialismo¹³. Por outro lado, a mesma diretoria abrigava indivíduos alinhados ao conservadorismo argentino. Tais como indicado pelo Banco Central, Horácio Sanchez Elia¹⁴, ex-diretor da Sociedade Rural Argentina (SRA), um conhecido núcleo conservador do país, e Raúl Lamuraglia, poderoso empresário e líder da UIA, ligado aos interesses do agronegócio. Este último, ainda, seria um forte opositor do peronismo, até ser exilado do país em 1947 (SCHNEIDER, 2004)¹⁵.

275 O processo de formação do diretório do BCIA, neste primeiro momento, aponta para um grupo de indivíduos pouco coesos, com critérios dispersos de nomeação, já que dependia das diversas instituições que indicavam os membros. O fato da UIA ter um peso decisivo, com três diretores e o presidente, chama a atenção já que nenhum destes indivíduos possuíam carreiras técnico-burocráticas reconhecidas (TOKUMOTO, 2018). Distante disso, eram todos empresários conhecidos que representavam setores distintos da economia argentina. Como ressaltava Rougier (2011), o BCIA sofreu ao longo da sua história com dois aspectos que resultavam em instabilidade institucional. Primeiro, a constante troca das autoridades do banco que, segundo o autor, era reflexo da instabilidade econômica e política, com constantes reformas ministeriais¹⁶. Segundo, nenhuma autoridade da primeira década (1944-1954) de atuação do BCIA havia desempenhado qualquer atividade na própria instituição ou no Sistema de Créditos do Banco Central.

Com essa formação, o diretório do BCIA não indicava um desenho burocrático onde estes líderes pudessem readequar seus interesses em prol de um projeto nacional condizente com orientações natureza técnica. O resultado disso, como bem enfatiza Rougier (1999), foi uma atuação orientada por demandas “naturais” da economia, onde se ausentava um projeto claro de industrialização e

13 Sabe-se que Emílio Llorens fazia parte do grupo de seguidores de Alejandro Bunge, intelectual argentino com grande influência e que defendia um projeto de industrialização do país, um contraponto com os liberais (BELINI, 2005).

14 Os dados biográficos foram adquiridos no trabalho de Ferrari (2005).

15 Além dos já citados, completavam o diretório o vice-presidente, Horácio Morixe, representando do Banco de la Nación, Francisco Lajous do Ministério da Marinha, Julian Martinez do Ministério da Fazenda, Gerard P. Hardy, do Ministério da Agricultura, e Axel Rolff do Ministério da Guerra.

16 O banco teve, entre os anos 1944 e 1955, 7 presidentes (TOKUMOTO, 2018) e 37 diretores. O BNDE, entre 1952 e 1962, teve 8 presidentes e 14 diretores.

de objetivos a longo prazo. Como consequência, os créditos do BCIA foram destinados de forma bastante fragmentada, sem a definição de setores prioritários. Ramos já tradicionais da economia argentina, como eram a indústria alimentícia e têxtil foram os maiores beneficiados.

Para Rougier (2011), a continuidade, ainda que limitada, das políticas implementadas pelo BCIA ao longo de sua existência se deve principalmente aos quadros burocráticos intermediários, mesmo com as limitações que estes encontravam para ascender internamente. Os quadros técnicos do banco, nestes primeiros anos, foram compostos por funcionários concedidos pelo Banco de La Nación Argentina, pelo Instituto Movilizador de Inversiones Bancárias e por indivíduos, vistos como “adequados” aos postos a serem preenchidos (BCIA, 1944). Fica pouco clara a forma de recrutamento destes técnicos do BCIA, pois não há na memória anual referências de um concurso público.

276 Já os recursos do banco, segundo o art. 5 do decreto de criação do Banco, afirmavam que a instituição funcionaria com 50 milhões de pesos argentinos aportados pelo Governo Nacional, mediante a negociação de títulos da dívida pública e não definia de forma permanente um fundo específico institucional (BCIA, 1945). Após 1946, com a ascensão do governo peronista, a autarquia passou a fazer parte de um sistema financeiro público coordenado pelo Banco Central, liderado por Miguel Miranda, ex-presidente do BCIA e um dos mentores da política econômica justicialista.

O BCIA, portanto, perdeu grande parte de sua autonomia e passou a seguir as orientações gerais do Banco Central (BCIA, 1946). Além dos fundos destinados pelo Governo Nacional, nos dois primeiros anos, e pelo Banco Central, a partir de 1946, o Banco passou a arrecadar fundos com depósitos ordinários, resultados da ampliação da modalidade de crédito praticada, agora com créditos de médio e curto prazo¹⁷.

4.2. O BNDE: um banco de raízes técnicas

17 Este aspecto é visto por Rougier (1999) como um desvio da missão inicial do banco, já que somente créditos a longo prazo são aqueles vistos como essenciais para o desenvolvimento, natureza de um banco que assuma essa tarefa.

Como vimos, o BCIA foi criado atendendo demandas da classe industrial, tanto aquela ligada a setores tradicionais, quanto aos grupos interessados em promover novos setores, com a UIA sendo um ator político relevante, com grande participação na própria composição da diretoria dessa nova instituição. A criação do BNDE possui relação com a intenção do Estado Brasileiro em adquirir financiamento com a política creditícia norte-americana do pós-guerra. Deste objetivo, uma comissão técnica foi formada, a CMBEU, e de seus relatórios técnicos e ideias o BNDE foi criado, em 1952, como instituição responsável por gerir os fundos adquiridos.

Consciente da importância do BNDE para os próximos passos do desenvolvimento econômico nacional, o presidente Getúlio Vargas buscou aliar dois grupos progressistas, crenes na industrialização, mas de alas distintas que integravam seu governo. Seguindo a distinção de Bielchowsky (1998), os ex-técnicos da CMBEU formavam uma ala desenvolvimentista pró abertura do mercado e da participação estrangeira. De outro lado, a assessoria econômica da presidência constituía uma ala nacionalista do desenvolvimentismo.

277

A partir desse cenário, com uma composição mais enxuta do que a diretoria do BCIA, o BNDE teve em seu primeiro diretório apenas 4 membros. Na presidência, o engenheiro civil Ari Frederico Torres, que também era presidente da CMBEU. Além dele, outros dois técnicos da comissão seriam indivíduos centrais nessa primeira composição: Glycon de Paiva, um geólogo de destaque no período, e Roberto Campos, economista e que ainda estava nos estágios iniciais daquela que seria uma longa trajetória pública. Apesar de serem majoritários, os membros da CMBEU estavam acompanhados pelo superintendente José Soares Maciel Filho, jornalista, assessor informal e pessoa próxima a Getúlio Vargas (MARTINS, 1985). Este, aliás, um perfil distinto dos demais membros do diretório. Talvez, justamente por isso, divergências com a ala tecnicista do banco foram constantes até o ano de 1954, que encerra o governo Vargas e marca a saída de Maciel Filho.

O BNDE, durante os anos 50, passa de uma nova agência para um pivô da economia brasileira pelo papel central exercido, não apenas na atividade de fomento, mas também pela capacidade de planejamento e formulação de projetos de desenvolvimento. Diferente do BCIA, que não herdava, na primeira formação do diretório, nenhuma autoridade do Sistema de Crédito Industrial, a CMBEU estava

representada por 3 das 4 autoridades da cúpula do BNDE. Dos 8 presidentes que o BNDE teve na primeira década de atuação, 5 haviam ocupado alguma posição interna e 1 deles, justamente o primeiro, era presidente da CMBEU.

Nestes primeiros anos de funcionamento, o BNDE trabalhava na obtenção de duas fontes de composição de seus fundos orçamentários. Primeiro, o crédito estrangeiro, seriam adquiridos como resultado dos relatórios da CMBEU. Estes, no entanto, nunca atingiram os valores que as autoridades brasileiras acreditavam que iriam receber. Segundo, a principal fonte do banco nestes anos iniciais, um adicional do Imposto de Renda, que entrou em vigência a partir de 1952 (BNDE, 1953). Este mecanismo foi criado para o financiamento do Plano de Reaparelhamento Econômico (FRE), primeiro plano macroeconômico assumido pelas autoridades do BNDE. Segundo Prochnik e Pereira (2008), o formato de arrecadação de fundos era inovador, já que atribuía ao banco um relativo grau de previsibilidade¹⁸ e autonomia de manuseio de seus recursos. Além disso, a autora ressalta a necessidade de planejamento e eficiência da concessão destes créditos, dado o compromisso de restituição dos recursos aos contribuintes.

278 Não foi somente dos projetos e do alto escalão dos técnicos da CMBEU que o BNDE se estruturou. O primeiro quadro de servidores do banco foi parcialmente constituído pelos técnicos da própria comissão (BNDE, 1953). A partir de 1955¹⁹, o BNDE passaria a expandir seus quadros técnicos somente via concursos públicos, projeto idealizado por Glycon de Paiva e Roberto Campos.

¹⁸ Estabelecia-se o adicional por 5 anos, a partir de 1952 (BNDE, 1953)

¹⁹ O primeiro concurso do BNDE, de 1955, ganhou notoriedade histórica por admitir indivíduos que ocupariam posições de destaque posterior. Entre esses técnicos estavam Cleantho de Paiva Leite, Ewaldo Correia Lima, Américo Barbosa de Oliveira, Jesus Soares Pereira e Ignácio Rangel (FURTADO, 2010).

Quadro 2 – Aspectos Institucionais do BCIA e do BNDE no ano de criação

	BCIA	BNDE
Formação do Diretório	Modelo representativo de instituições públicas e da sociedade civil (UIA)	Técnicos da CMBEU e assessoria econômica do Presidente da República
Motivação política por trás da criação do BD	Repasses do Governo Federal, via renegociação de títulos da dívida pública.	Adicional do Imposto de Renda e criação de fundos.
Instituição Embrionária	Funcionários do Banco de la Nación Argentina	Quadro de Funcionários da CMBEU e do IBGE

Fonte: Elaboração própria.

279 A autonomia do BNDE também era maior se olharmos para os mecanismos de arrecadação de recursos. O Fundo de Reaparelhamento Econômico (FRE), sob responsabilidade do banco, atribuía maior capacidade de previsão e relativa autonomia para a atuação do BNDE. No caso do BCIA, os recursos eram aportes anuais do Governo Federal, o que mudaria apenas em 1946, com a reforma bancária do governo peronista. Na nova organização dos bancos públicos, o BCIA ficava limitado às orientações gerais do Banco Central.

Por fim, outro elemento necessário para explicar a continuidade de cada projeto burocrático são os próprios projetos governamentais de cada nação. No caso brasileiro, a manutenção do projeto varguista de construção estatal foi aproveitada pelo governo JK. O corpo técnico do BNDE foi a principal base para a elaboração do Plano de Metas desse segundo governo (FURTADO, 2010). Pela coesão ideológica desses dois governos e pelas capacidades técnicas desse banco, a reutilização dessa instituição já consolidada era o caminho menos custoso para buscar o desenvolvimento da nação.

No caso argentino, tal como evidenciado em Perissinotto et. al. (2014), o projeto peronista iniciado em 1946 assumia o objetivo principal de fomentar um projeto social, onde a industrialização era apenas um suporte da primeira. Nesse caso, não havia um projeto claro de industrialização e o BCIA, tal como nos anos iniciais, não formulou uma política estável de fomento ao desenvolvimento

industrial. O governo peronista não herdou um corpo burocrático consolidado e modificou, conforme seus objetivos e alianças, a forma de atuação (TOKUMOTO, 2018).

5. Conclusão

A título de conclusão, o presente trabalho nos permitiu, a partir das análises histórico-institucionais, agregar aos estudos sobre burocracia a origem histórica de instituições burocráticas. Quanto a este ponto, identifica-se que instituições, normalmente tratadas através de variáveis endógenas, são também resultado de conflitos e relações de poder anteriores a ela. Ou seja, aspectos exógenos podem elucidar problemas que se revelam no interior institucional.

280 A análise sugere que características burocráticas possuem, tal como defende parte da literatura, relação com aspectos sociológicos, ideacionais e históricos do ambiente onde uma determinada instituição está inserida. Neste caso, avaliar aspectos burocráticos é uma tarefa que vai além da comparação de qualidades institucionais, uma vez que características possuem profundas raízes no contexto e objetivos políticos perseguidos. Os casos do BCIA e do BNDE são exemplos de como é historicamente possível verificar aspectos que justificam as diferenças de modelos burocráticos.

Resgatando nossas hipóteses, a comparação entre dois bancos de desenvolvimento nos revela que, apesar da semelhante missão social destas, o BCIA foi resultado da pressão estabelecida por grupos empresariais já estabelecidos que buscavam a ampliação da política creditícia. Assim, o banco nasceu com uma orientação generalista, sem estabelecimentos de setores e metas claras. O objetivo de fomentar a indústria, na prática, esteve destinado aos setores tradicionais da economia nacional e às dependências naturais do contexto de escassez de produtos industrializados. Os poucos aspectos burocráticos possíveis de serem acessados desta instituição, ainda pouco estudada, nos revelam um modelo institucional pouco condizente com as características destacadas pelos estudos sobre burocracia e capacidade institucional. Esta característica pode ser historicamente explicada, uma vez que a instituição não ocupava posição central

na tarefa de formulação de planos e seu diretório sugeria a representação de aliados políticos e de interesses de diversificados.

Já o processo de criação do BNDE partia da tarefa de formulação de projetos e de estabelecimento de metas claras para a industrialização nacional. Soma-se ao cenário, uma elite política desenvolvimentista, com mentalidade industrializante. Deste contexto, o BNDE surgiu com modelo burocrático moderno, autônomo, com o prevalecimento de critérios técnicos.

Dada a origem, o modelo institucional e os estudos citados sobre a atuação destas agências, o BNDE se manteve como instituição central do processo de industrialização nacional da década que se seguiu. Já o BCIA esteve suscetível às bruscas modificações da política econômica argentina, sem a capacidade de manter alguma continuidade de seus projetos. A lógica apresentada da dependência de trajetória nos parece útil, uma vez que constatadas o modelo mais autônomo do BNDE em relação ao BCIA, é possível afirmar que no caso brasileiro a instituição foi capaz de formular metas a prazos maiores, com sucesso crescente de sua política creditícia. O BCIA, menos autônomo, teve suas diretrizes modificadas regularmente nos anos seguintes, com trocas constantes de autoridades e pouca continuidade de seus projetos.

As trajetórias desses bancos de desenvolvimento estão associadas, embora não expliquem por si só, ao crescimento econômico dessas nações. Autores como Amsden (2001), Chang (2004) e Evans (1999) destacam a relevância da atuação/capacidade estatal para o desenvolvimento de nações tardiamente industrializadas. Nesse sentido, o crescimento mais acentuado da economia brasileira, no período analisado, em relação a argentina está associado ao papel mais bem sucedido do BNDE.

A título de hipótese histórica posterior, partindo do trabalho de Dias (2017) sobre o BNDE, o autor defende que a instituição, via suas qualidades burocráticas, teve capacidade de se readaptar em contextos políticos distintos ao longo de sua história e se tornou ferramenta eficiente utilizada por diferentes governos, de diferentes orientações ideacionais. Se isso é verdade, a extinção do BCIA na década de 90, no auge das políticas de austeridade na Argentina, possivelmente pode ser analisada também via suas qualidades burocráticas.

Referências

ALBERTINI J.; CASTIGLIONI, F. M. Política e ideologia en la industrialización argentina. **Boletín Informativo Techint**, Buenos Aires, n. 239, p. 1-14, 1985.

ALTIMIR, O.; SANTAMARÍA, H.; SOURROUILLE, J. Los instrumentos de promoción industrial en la postguerra. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, vol. 6, n° 21, p. 89-144, 1967.

AMSDEN, A. H. et al. **The rise of the rest: challenges to the west from late-industrializing economies**. EUA, Oxford University Press, 2001.

BCIA. **Memoria y Balance de 1944**. Buenos Aires: Banco de Credito Industrial Argentino, 1945.

BCIA. **Memoria y Balance de 1945**. Buenos Aires: Banco de Credito Industrial Argentino, 1946.

BELINI, C. El grupo Bunge y la política económica del primer peronismo, 1943-1952. **Latin American Research Review**, Pittsburgh, n° 41, p. 27-50, 2005.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988.

282

BNDES. **Relatório Anual 1952-1953**. Rio de Janeiro: BNDE, 1953.

BONIFACIO, J. A.; SALAS, E. A. **Diseño organizacional de la Presidencia en la Argentina entre 1943 y 1983**. Buenos Aires: Dirección General de Investigaciones. INAP, 1985.

BRENNAN, J. P.; ROUGIER, M. **The politics of national capitalism: Peronism and the Argentine bourgeoisie, 1946-1976**. EUA: Pennsylvania State Press, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência**. São Paulo: Editora 34, 2014.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

CINGOLANI, L. The State Of State Capacity: A Review Of Concepts, Evidence And Measures. Maastricht, **Merit Working Papers**, 2013.

DI TELLA, T. S. La teoría del primer impacto del crecimiento económico. **Working Paper de Instituto de Sociología**, Universidad Nacional del Litoral, 1965.

DIAS, E. C. **Rédeas do estado e do investimento: as trajetórias dos bancos nacionais de desenvolvimento**. Tese de Doutorado (Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. **American sociological review**, vol. 64, nº 5, p. 748-765, 1999.

FERRARI, M. En torno a la especialización en política. **Jornadas Interescuelas**, Departamentos de Historia, Universidad de Rosario, 2005.

FRENCH-DAVIS, R.; MUÑOZ, O. e PALMA, J. G. **The Latin American economies, 1950-1990**. In: BETHELL, L. (org.): The Cambridge History of Latin America, Vol. 6, Latin America since 1930. Cambridge: Cambridge University Press, cap. 3, 1994.

FONSECA, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Pesquisa & Debate**, Porto Alegre, v. 15, n. 2 (26), 2004.

CENTRO CELSO FURTADO. **Memórias do Desenvolvimento**. vol. 4, nº 4, Rio de Janeiro, set. 2010.

GEDDES, B. Building "state" autonomy in Brazil, 1930-1964. **Comparative Politics**, v. 22, n. 2, p. 217-235, 1990.

283 GEDDES, B. **Politician's Dilemma: Building State Capacity In Latin America**. EUA: University of California Press, 1994.

GERCHUNOFF, P. e LLACH, L. **El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas**. Argentina: Emecé, 2007.

GOLONBEK, C. Banca de desarrollo en Argentina. Breve historia y agenda para el debate. **CEFIDAR**, Documento de Trabajo, v. 21, 2008.

KLÜGER, E. **Meritocracia de laços: gênese e reconfigurações do espaço dos economistas no Brasil**. Tese de Doutorado (Sociologia), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2017.

SIKKINK, K. Las Capacidades y La Autonomía del Estado En Brasil y La Argentina. Un Enfoque Neoinstitucionalista. **Desarrollo Económico**, vol. 32, nº128, p. 543-574, 1993.

LAFER, C. **O sistema político brasileiro: estrutura e processo**. São Paulo: Editora Perspectiva, vol. 118, 1975.

LEOPOLDI, M. A. P. **Burocracia, empresariado e arenas decisórias estratégicas: trajetórias do neocorporativismo no Brasil (1939-1955)**. Rio de Janeiro: Anpocs Ed. Ciências Sociais Hoje, 1992.

LEVI, M. **A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis**. In: LICHBACH, M. e ZUCKERMAN, A. (Ed.). *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge University Press, 1997, cap. 1, p. 19-41.

MARTINS, L. **Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil**. Paris: Anthropos, 1976.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MILL, J. S. **A System of Logic, Ratiocinative and Inductive**. Londres: Parker, 1856.

NORTH, D. **Institutions and their consequences for economic performance**. In: SCHWEERS COOK, K. e LEVI, M. *The limits of rationality*. Chicago: Chicago University Press, 1990, p. 383-401.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

O'DONNELL, G. **El estado burocrático: triunfos, derrotas y crisis**. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1982.

284 O'DONNELL, G. Estado y alianzas en la política argentina. **Desarrollo económico**, Buenos Aires, v. 16, n. 64, p. 523-554, 1977.

PERISSINOTTO, R. Comparação, história e interpretação: por uma ciência política histórico-interpretativa. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 83, p. 151-165, 2013.

PERISSINOTTO, R. et al. Elites estatais e industrialização: ensaio de comparação entre Brasil, Argentina e México (1920-1970). **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 34, n. 3, p. 503-519, 2014.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American political science review**, vol. 94, nº2, p. 251-267, 2000.

PROCHNIK, M.; PEREIRA, V. M. S. C. **Fontes de recursos do BNDES 1995-2007**. Rio de Janeiro: BNDES, 2008.

ROUGIER, M. **El Banco de Crédito Industrial Argentino y la política económica del peronismo, 1944-1949**. Dissertação de Mestrado, Facultad de Ciencias Económicas, University of Buenos Aires, 1999.

ROUGIER, M. **La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo (1944-1955)**. Buenos Aires: University of Buenos Aires, 2001.

_____. Estado, empresas y crédito en la Argentina. Los orígenes del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1973. **Desarrollo Económico**, nº43, p. 515-544, 2004.

_____. Crédito e industria en tiempos de Perón, 1944-1955. **Revista de Historia Industrial. Economía y Empresa**, n. 35, p. 79-113, 2007.

_____. **La banca de desarrollo en América Latina: luces y sombras en la industrialización de la región**. Fondo de Cultura Económica, 2011.

SCHNEIDER, B. R. **Business politics and the state in twentieth-century Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

SCHVARZER, J. **Promoción industrial en Argentina. Características, evolución y resultados**. Buenos Aires: Cisea, 1987.

SCHVARZER, J. **Empresarios del pasado: la Unión industrial argentina**. Buenos Aires: Cisea, 1991.

TOKUMOTO, A. **Ideologia econômica e política creditícia: o caso dos presidentes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e do Banco Industrial de la República Argentina (BIRA)**. Dissertação de Mestrado (Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFPR, Curitiba, 2018.

- 285 WILLIS, E. Explaining Bureaucratic Independence In Brazil: The Experience Of The National Economic Development Bank. **Journal Of Latin American Studies**, nº 27, 1995.

Institutional Origin and path dependence: the cases of BNDES and BCIA

Alessandro Tokumoto

Abstract: This article aims to analyze the institutional origin of two development banks: National Bank for Economic and Social Development (BNDES) and Argentinean Industrial Bank of Credit (BCIA). The historical-comparative method used to identify institutional and contextual factors of their creation that are relevant to understand the path dependence of BNDES, in the Brazilian case, and BCIA, in Argentina. The results indicate that political-historical variables reflect in the institutional design adopted in each nation. In the Brazilian case, the strong bureaucracy established is related to the technical roots of the BNDE and to the ideational orientation of the government of the time. In the Argentinean case, BCIA's institutional weakness has historically been conditioned by the political process behind the creation of this agency and by the low degree of autonomy established throughout its existence.

Keywords: BNDES; BCIA; state bureaucracy; path dependence; institutional origin

Origen institucional y trayectoria de dependencia: los casos del BNDES y BCIA

Alessandro Tokumoto

Resumen: El artículo tiene como objeto el origen institucional de dos bancos de desarrollo, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y el Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA). El método comparativo histórico se usa para identificar qué factores institucionales y contextuales en la creación de estas instituciones son relevantes para comprender la dependencia de trayectoria del BNDES, en el caso brasileño, y el caso del BCIA, en Argentina. Los resultados indican que las variables histórico-políticas se reflejan en el diseño institucional adoptado en cada nación. En el caso brasileño, la fuerte burocracia establecida está relacionada con las raíces técnicas del BNDES y con la orientación ideacional de los gobernantes de la época. En el caso argentino, la debilidad institucional del BCIA ha estado históricamente condicionada por el proceso político de creación de esta agencia y por el bajo grado de autonomía establecido a lo largo de su existencia.

Palabras clave: BNDES; BCIA; burocracia estatal; dependencia de trayectoria; origen institucional

Recebido em 22 de janeiro de 2020
Aprovado em 03 de setembro de 2020