

Compreensões de economia e sociedade no BNDES de Lula e de FHC: as perspectivas Gerencialista e Societal

DOI: <https://doi.org/10.14244/agenda.2024.2.9>

 **Weslei Leandro Quaresma Alves**

Pós-graduado em Gestão Social, com foco em Políticas Públicas, Redes e Defesa de Direitos pela Universidade Anhanguera. Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

E-mail: weslei_leandro@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-7972-204X>

 **Marilene de Souza Campos**

Pós-doutora em Administração Pública e Gestão Social pela Universidade Federal de Lavras. Doutora em Ciências Sociais: Sociologia pela Sociedade Brasileira de Instrução - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professora Titular da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

E-mail: marilenecrp@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3896-4222>

RESUMO: A gestão pública no governo de FHC e no governo Lula tomou rumos distintos e muitas de suas políticas econômicas e sociais foram promovidas pelo BNDES. Nesse contexto, questiona-se se o BNDES financiou a gestão de estratégias gerenciais, como as implementadas por FHC com a Nova Administração Pública ou societais, com o desenvolvimentismo social de LULA, ou se um hibridismo dessa característica teria existido no mandato de Lula, preservando características gerenciais próprias do neoliberalismo. O presente artigo tem como objetivo analisar como o escopo do BNDES é realizado nos conteúdos temáticos das duas administrações, através de sua manifestação discursiva. Para tanto, foram consideradas três categorias: Infraestrutura, Microcrédito e Educação, identificadas em dois relatórios anuais do BNDES para o ano 2000, mandato de FHC e Lula, 2004. A análise revelou que as manifestações discursivas dos relatórios do BNDES foram construídas sobre os ideais e diretrizes da gestão gerencial, baseados em uma política de continuidade ao movimento neoliberal do plano de reestruturação do Estado, apesar de no governo Lula se misturarem à perspectiva desenvolvimentista e social. Conclui-se que o BNDES na gestão do Lula preservou características neoliberais e gerenciais e as combinou à gestão societal.

PALAVRAS-CHAVE: BNDES; FHC; Lula; Gestão gerencial; Gestão societal.

Recebido em: 24/04/2023

Aprovado em: 24/03/2025



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

1 Introdução

No ano de 1950, no Rio de Janeiro, a Comissão Mista Brasil/Estados Unidos (CMBEU), formada por especialistas brasileiros e estadunidenses, reuniu-se para elaborar estratégias, através da concepção e fomento de projetos, que incentivassem o desenvolvimento econômico do Brasil. Dois anos depois, o governo de Getúlio Vargas, em 1952, por meio da Lei 1.628 de 1952, decide criar o primeiro agente de fomento da economia brasileira, o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento), promovendo recursos a agentes financeiros (bancos) que disponibilizassem crédito de longo prazo para o financiamento dos setores público e privado (Filha; Modensi, 2002). O objetivo maior do banco era fomentar o desenvolvimento econômico brasileiro, agindo em setores estratégicos da economia como a indústria, o setor de transporte, energia e telecomunicações.

Porém nos anos de 1981 a 1983, no contexto autoritário do governo João Figueiredo, o Brasil enfrentou uma forte recessão econômica, que fez a década de 1980 ser conhecida como a década perdida, marcada pela estagflação e crescimento das desigualdades sociais. Durante os anos 1970, o Brasil contraiu empréstimos para financiar o Milagre Econômico. Com a elevação das taxas internacionais de juros e a Moratória declarada pelo México o crédito do Brasil foi fortemente afetado. Esse período de crise foi caracterizado pelos choques nos preços do petróleo ocorridos em 1973 e 1979 que elevaram o custo da energia e geraram um desequilíbrio nas contas externas (Bresser-Pereira, 1998). Uma interpretação alternativa e predominante entre economistas segundo Resende e Arida (1984) e Bresser-Pereira (1989) defende a tese da inflação inercial que afirma que a inflação persistia não devido aos choques de demanda ou excesso de emissão monetária, mas por causa dos reajustes de preços e salários com base na inflação passada. A inflação desse modo tornou-se autossustentável, mesmo na ausência de choques econômicos.

O Brasil, em decorrência desse cenário, foi submetido ao descontrole inflacionário, com a indexação da economia e às pressões da alta taxa de juros da dívida externa resultante dos empréstimos adquiridos ao Fundo Monetário Internacional, que comprometeram o crescimento e o investimento em áreas estratégicas da economia. Esse momento fez com que os investimentos na economia de longo prazo dessem lugar aos de curto prazo, afetando a política macroeconômica brasileira no aspecto estrutural e conjuntural, causando inflexões na estrutura e atuação do BNDE (Saraiva; Cervo, 2005). Foi nesse período que o banco introduziu o “S” em sua sigla e passou a direcionar recursos ao desenvolvimento de projetos de cunho social por meio de políticas públicas, em parceria com o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), passando a ser denominado BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), causando grande impacto no desenvolvimento social do Brasil, através de políticas de saneamento, habitação, saúde e distribuição de renda (Paiva, 2012).

No período de 1985 a 1990, no governo José Sarney, o BNDES passa de uma ênfase no desenvolvimento estatal ao alinhamento com o neoliberalismo nos governos Collor e FHC. O governo Sarney herdou a crise da dívida externa e uma economia com inflação elevada. O BNDES manteve-se ativo no financiamento de infraestrutura e indústria, operando em um ambiente de grande

instabilidade econômica. O BNDES financiou estatais e grandes grupos privados tendo em vista o apoio ao setor produtivo nacional. Por parte do governo, iniciativas para reativar a economia foram realizadas a partir de planos heterodoxos como o Plano Cruzado, o Plano Bresser e o Plano Verão (Tavares, 1994).

O projeto neoliberal passa a ter papel significativo e ganha força nos governos seguintes, tornando o BNDES protagonista do processo de privatizações de empresas estatais, com o objetivo de transferir para a iniciativa privada as atividades econômicas do setor público, contribuindo, em tese, com a redução dos gastos públicos. Esse processo se deu no Governo Collor e Itamar Franco (1990-1995), mediante a Lei n.º 8.031/90, que instaurou o Programa Nacional de Desestatização (Araújo; Costa; Melo, 2015). Ainda segundo Grapiglia (2011) no ano de 1995 a 2003, o BNDES continuou sendo o protagonista das privatizações, pois o então presidente, Fernando Henrique Cardoso (FHC), acreditava que privatizando empresas estatais conseguiria reduzir os gastos públicos e a dívida externa. O governo FHC, entretanto, buscou combinar uma política gerencialista de privatização, contenção dos gastos públicos com uma política social de Estado mínimo, com rede de proteção social reduzida e alinhada com o receituário do Consenso de Washington. Desse modo o BNDES passou de banco de fomento do desenvolvimento industrial para agente financeiro de mercado (Prado, 2008).

228

Já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, 2003-2011, o BNDES é caracterizado por um aumento significativo nos desembolsos do banco em relação aos anos anteriores, dando ênfase à expansão do crédito para as exportações, estimulando a participação de produtos com maior valor agregado e a internacionalização de instituições privadas, bem como ao desenvolvimento de políticas públicas e investimento em infraestrutura (Grapiglia, 2011). O autor ainda destaca que as estratégias sociais do BNDES no governo Lula foram direcionadas a execução de programas sociais e fortalecimento do mercado interno, caracterizando um conjunto de diretrizes novas em relação às gestões anteriores do BNDES.

Para tal assume-se que um governo adotou de forma nítida políticas neoliberais (FHC) tendo um papel importante na política macroeconômica brasileira e outro (Lula) teve como marco de governo uma política desenvolvimentista e social em setores estratégicos da economia, bem como ênfase no desenvolvimento de políticas públicas. Entretanto o governo Lula preservou características do gerencialismo combinadas a uma perspectiva societal mais inclusiva que vão de uma preservação das estruturas de gestão e controle monetário e adoção de perspectivas de *accountability*, transparência, participação popular e atuação do terceiro setor que nos governos de FHC vieram combinadas às políticas sociais mínimas associadas ao neoliberalismo. Um instrumento teórico-metodológico adequado a esta análise associa-se à concepção weberiana de tipo ideal, que representa uma construção abstrata e racional destinada a destacar as características mais puras ou acentuadas de um fenômeno social. Na prática nenhuma realidade é perfeitamente adequada ao tipo ideal, mas o modelo auxilia a comparação e análise dos fenômenos.

Nesse contexto, o presente artigo tem como alvo o estudo de dois relatórios anuais do BNDES, referentes a 2000, mandato do FHC e 2004, mandato do Lula, disponíveis no acervo digital do BNDES, avaliando os pronunciamentos, sob a ótica das diretrizes gerenciais ou societais dos modelos de gestão, respondendo à seguinte pergunta: O BNDES, nos governos FHC e Lula, financiou gestões de estratégias Gerencialistas ou Societais, ou ambas? O objetivo é analisar como o escopo econômico e social do BNDES se realiza na gestão de FHC e de Lula, sendo que o trabalho analisa dois momentos distintos de manifestação discursiva do BNDES sobre o desenvolvimento de políticas econômicas e sociais e seus modelos de gestão.

O trabalho partiu da premissa de que no governo Lula, o BNDES direcionou maiores investimentos em projetos de caráter desenvolvimentista e social, prevalece também a concepção de que a gestão Lula manteve características neoliberais e gerenciais combinadas à gestão societal. Esta estratégia, também denominada neodesenvolvimentismo para diferenciá-lo do desenvolvimentismo clássico dos anos 1950-1970, mistura crescimento econômico sustentado com forte presença do Estado na economia e políticas de inclusão social. Essa premissa de presença de princípios de gestão gerencial e societal no governo Lula está baseada nos estudos da Paes de Paula (2005) sobre Administração Pública Brasileira. Para a autora, a vitória de Lula nas eleições trouxe expectativas para se instaurar a gestão societal no Brasil, todavia, notou-se uma continuidade das práticas gerenciais em todas as áreas, principalmente no tocante ao funcionamento do Estado e às políticas sociais, cuja formulação ainda não é essencialmente participativa.

A contribuição dessa pesquisa é trazer ao conhecimento dos pesquisadores e apreciadores da administração pública informações relevantes sobre o modelo de gestão adotado pelo BNDES nas alternâncias de governos, de modo a identificá-las como gerenciais ou societais. Visto que há poucos trabalhos que se propõem a discutir a temática, gerencial e societal, como modelos de gestão, o trabalho se faz relevante.

Para tanto, o artigo está dividido em sete seções. Na primeira seção, realizamos uma introdução aos conceitos de modelo de gestão presentes na concepção de gerencialismo, Nova Administração Pública e Gestão societal, desenvolvendo as pressuposições teóricas que sustentam a análise dessa pesquisa. Na segunda seção tratamos do fundamento da reforma gerencial e a trajetória dos modelos de gestão no Brasil. Na terceira seção, discutimos o modelo de gestão que busca romper com os ideais do neoliberalismo por meio da administração societal. Na quarta seção um breve histórico e características do BNDES. A quinta seção trata da metodologia aplicada à pesquisa e a sexta seção da análise dos dados das políticas econômicas e sociais financiadas pelo BNDES nos governos FHC, relatório de 2000, caracterizando sob a perspectiva gerencial ou societal e o mesmo com o governo Lula, relatório de 2004. Sob os aspectos metodológicos, o estudo caracterizou-se por uma abordagem qualitativa, que se desenvolveu na modalidade descritivo-explicativa (Gil, 2002), pois o objetivo foi descrever e esclarecer por meio da análise de dois relatórios anuais do BNDES, referente ao ano de 2000, mandato do FHC e 2004, mandato do Lula, as políticas econômicas e sociais adotadas em suas

diferenças e similaridades, analisando-as em relação aos modelos de gestão, notadamente gerencial e societal. Por fim, na sétima seção trazemos as conclusões finais.

2 Nova Administração Pública no Brasil – Reforma Gerencial

Os estudos específicos sobre a Administração Pública no Brasil mostram que o país vivenciou três modelos de gestão pública, em análise histórica que envolve a administração colonial, os quais contribuíram para o seu desenvolvimento administrativo e social (Pacheco, 2003). Esses períodos podem ser divididos da seguinte forma: período Pré-Burocrático, também conhecido como sistema Patrimonialista, no qual os interesses pessoais confundiam-se com o interesse público, gerando uma disfunção do agente público e dos recursos do Estado para o interesse individual (Nunes, 2010).

Posteriormente, a administração pública no Brasil, caminhou para uma maior racionalização e burocratização, com o intuito de romper com o antigo modelo Patrimonialista, por meio do modelo Burocrático de gestão (Perez; Forgiarini, 2016). A administração burocrática, segundo o modelo de Max Weber, enfatiza que a formalização dos processos, o estabelecimento da hierarquia funcional e rígida, a profissionalização e formalismo contribuem para uma gestão estatal mais racional, sendo operacionalizada por funcionários técnicos especializados (Paiva, 2009). A administração burocrática é um tipo ideal que no Brasil institucionalizou-se na Era Vargas, dialogando com a tradição weberiana de racionalidade e impessoalidade e conservando resquícios do patrimonialismo, que contestam uma abordagem histórica linear. Esses resquícios apresentam-se através da presença do nepotismo; clientelismo; personalização das relações institucionais; uso de cargos públicos como moeda de troca política que pretendiam eliminar com a criação do DASP e a admissão do servidor público por concurso.

Bresser-Pereira (2006) considera um grande progresso o surgimento, no século XX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado. A burocracia no âmbito público surgiu principalmente como uma resposta aos vícios do modelo patrimonialista, em vez de ser uma evolução natural do processo de racionalização organizacional. A esse respeito, Bresser-Pereira descreveu que a:

Burocracia é a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista –, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional (Bresser-Pereira, 1996, p.26).

O terceiro modelo constitui a essência da Nova Administração Pública no Brasil, estruturado nos modelos gerenciais norte-americano e britânico de 1980 (Bresser-Pereira, 1997). Esse modelo está associado ao movimento de reformas estruturais, iniciadas através do Plano Collor, de 1990. Esse plano objetivava sanar a ineficiência administrativa do Estado, priorizando mudanças em sua estrutura, por

meio de uma reforma liberal que teve continuidade com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995 (Fadul; Silva, 2008).

Para os mesmos autores, o movimento gerencialista pode ser compreendido a partir de dois ideários: (1) a *New Public Administration* (Nova Administração Pública) de inspiração estadunidense, adotado pelo governo Ronald Reagan nos EUA em 1980; (2) a *New Public Management*, (A Nova Gestão Pública) de visão mais liberal, orientada pelo governo da primeira-ministra da Inglaterra, Margareth Thatcher, em 1979. Sendo assim, o gerencialismo segue uma ideologia que legitima o direito ao poder, especialmente ao direito de gerir, sendo fundamentais para se alcançar objetivos pautados na eficiência e eficácia por meio da liderança no papel do gestor e no planejamento organizacional (Newman; Clarke, 2012).

Dessa forma, Paes de Paula (2005) descreve em seus estudos algumas características da administração pública gerencial, destacando a eficiência na gestão de processos, o reajuste da estrutura do Estado, abertura das instituições para o discurso e à participação social nas instituições políticas e adaptação do gerencialismo ao setor público.

O modelo gerencial por meio da Nova Administração Pública (NAP) difundiu-se na América Latina, nos anos 1990, adotando um novo conceito de gestão que passa a introduzir práticas da administração privada no setor público, garantindo, em tese, maior agilidade na gestão de recursos com foco em resultados. Justamente no ano de 1990, no governo Fernando Collor (1990-1992), as políticas neoliberais recém-consolidadas no Consenso de Washington¹, ganham força no Brasil por meio do Plano Collor, que visava postular medidas neoliberais que fomentassem o desenvolvimento macroeconômico por meio da disciplina fiscal, redução das despesas públicas, abertura comercial e privatizações (Paes de Paula, 2005).

A partir da década de 1990, o Estado, pautado no modelo burocrático, foi exposto a questionamentos que o colocaram em xeque. A chegada das inovações tecnológicas, vindas com a globalização, enfraqueceu os controles governamentais existentes. O modelo burocrático, com rígidos controles e procedimentos, não mais atendia às necessidades da Administração Pública (Serpa Gomes; Oliveira, 2010). A reforma da administração pública que o governo FHC propõe desde 1995, embora conhecida como a guinada gerencialista, foi antecedida pela reforma administrativa de 1967, com alguns elementos gerenciais, realizada pelo governo Castelo Branco (Bresser-Pereira, 1996).

¹ O Consenso de Washington constitui um conjunto de políticas econômicas que se estabeleceram em um seminário realizado em Washington D.C. em 1989 e foram promovidas por instituições financeiras internacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. Seus defensores acreditavam que as medidas neoliberais adotadas promoveriam o desenvolvimento das economias nacionais. Entre as medidas propostas contavam a disciplina fiscal, com a qual seria realizado o controle do déficit público e dos gastos governamentais; reorientação dos gastos públicos evitando políticas sociais ineficientes; reforma tributária, reduzindo alíquotas e impostos, abertura comercial e eliminação de barreiras ao comércio e aos investimentos estrangeiros; desregulamentação e abertura dos mercados financeiros, permitindo a entrada de instituições financeiras internacionais e a liberalização das taxas de juros; taxa de câmbio competitiva; privatização das empresas estatais; direitos de propriedade e estado de direito.

Tal reforma, implementada pelo Decreto-Lei 200 de 1967 baseou-se na centralização do poder, com maior controle do presidente sobre os ministérios, profissionalização da administração pública, desenvolvimento de planos e programas de gestão para melhorar a elaboração de políticas públicas, avaliação de desempenho e descentralização administrativa. Segundo Bresser (1996, p.237), “a reforma de 1967 foi um ensaio de descentralização e desburocratização”, enquanto a reforma administrativa de 1995 foi uma resposta à crise dos anos 1980 e a globalização da economia. Bresser apresenta a saída gerencialista, não como uma medida neoliberal, mas como uma terceira via alternativa entre o neoliberalismo e o *welfare*:

No Brasil, a percepção da natureza da crise e, em seguida, da necessidade imperiosa de reformar o Estado ocorreu de forma acidentada e contraditória, em meio ao desenrolar da própria crise. Entre 1979 e 1994 o Brasil viveu um período de estagnação da renda per capita e da alta inflação sem precedentes. Em 1994, finalmente estabilizaram-se os preços através do plano Real, criando as condições de retomada do crescimento. A causa fundamental da crise econômica foi a crise do Estado que se desencadeou em 1979, com o segundo choque do petróleo. Crise que se caracteriza pela perda da capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Crise que se define como fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e, em um primeiro momento, também como uma crise política (Bresser-Pereira, 1996, p.239).

232

Por sua vez, Paes de Paula (2005) afirma existir uma correlação entre o neoliberalismo e a vertente gerencial no desenvolvimento das políticas econômicas que norteariam a ação do Estado a partir dos anos 90 se estendendo aos governos posteriores. Para Misoczky, Abdala e Damboriarena (2017) o gerencialismo é uma racionalidade que se propõe a reproduzir a lógica do mercado capitalista para a área pública em todas as áreas da vida, articulando um conjunto de ideias e reformas de matriz neoliberal.

Retornando à questão do gerencialismo e sua versão nacional, segundo Fadul e Silva (2008), a implantação da NAP no Brasil ocorre em 1995, após a eleição de Fernando Henrique Cardoso, sendo uma resposta ao neoliberalismo econômico, ao processo de globalização e à crise econômica do Estado. Nesse contexto, para os autores, a NAP e a gestão gerencial, veio com o intuito de reformular a estrutura do Estado, com dois direcionamentos: a reforma do aparelho do Estado, sua gestão voltada para a racionalização dos recursos e o desempenho do serviço prestado ao cidadão; e uma resposta à crise financeira (fiscal e tributária). Segundo as posições de Bresser-Pereira:

Nesse ano, ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma tornara-se condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro, e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos (Bresser-Pereira, 1998, p. 5).

Partindo desse processo, cria-se o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), editado pelo então Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), pautado na vertente gerencial que almejava descentralizar as decisões do Estado e reformular a gestão pública frente à competitividade internacional (Costa, 2008). Nesse contexto, ao implantar o PDRAE, a estrutura do Estado ainda mantinha um aspecto centralizador, burocrático e formalista, herdado pelo modelo burocrático, no qual havia restrições constitucionais à descentralização e ao modelo gerencialista (Abrucio, 2007).

Dessa forma, Peregrino (2009) descreve que o PDRAE direcionou a gestão pública aos anseios dos cidadãos (clientes), de modo a aperfeiçoar os mecanismos de coordenação, desenvolvimento e implementação de políticas públicas; desburocratizar e flexibilizar processos e normas; redesenhar as estruturas do Estado; racionalizar processos e aumentar a profissionalização dos funcionários.

Sendo assim, Pollitt, Van Thiel e Homburg (2007) resumem as principais orientações reformistas que compõem o quadro básico da NAP: o uso de instrumentos oriundos do mercado (setor privado) na prestação de serviços; descentralização de estruturas enxutas e implementação de estruturas mais flexíveis; aumento de parcerias com organizações do setor privado e da sociedade civil; maior ênfase em relações contratuais com os setores externos; maior atenção na qualificação dos funcionários que inclui o desenvolvimento de novas habilidades gerenciais orientadas ao cidadão; controle e avaliação de *performance* com ênfase para resultados e ampliação do uso de indicadores de medição.

Dessa forma, a Nova Administração Pública no Brasil e a reforma Gerencial, implantadas em 1995 por meio do PDRAE e executada pelo MARE, apresentaram mudanças significativas em relação ao modelo Patrimonialista e Burocrático, provocando rupturas conceituais que mudaram, pelo menos em tese, a forma de pensar a gestão pública.

3 Administração Pública Societal

O conceito de administração pública societal foi criado por Paes de Paula (2005) para explicar a penetração de processos democráticos e societários na gestão pública brasileira. Essa seção se propõe a apresentar esta abordagem como introdução à sua instrumentalização para analisar o período do primeiro mandato Lula. Ao recorrer aos estudos sobre práticas democráticas na gestão pública nota-se uma aproximação entre o processo de redemocratização do Brasil com um modelo de novo Estado que enfatiza uma gestão pública eficiente e participativa. Esse processo se constrói mediante a necessidade de melhoramento dos processos gerenciais das entidades públicas e da abertura do Estado à efetiva participação social dos cidadãos, através da administração societal (Paes de Paula, 2005). Nesse contexto, França Filho (2007) define a gestão societal como sendo um modelo de gestão organizacional, que se difere do modelo privado, o qual atua em parceria com o mercado e instituições públicas por meio de práticas democráticas através da participação popular.

Para Paes de Paula (2005), a gestão societal no Brasil surgiu por meio da mobilização de grupos sociais em prol de um processo de restauração da política nacional, sendo estruturada em um novo modelo de gestão Estado-sociedade. Essa vertente busca romper com o modelo centralizador e burocrático de gestão que envolve as decisões políticas por meio da participação da sociedade civil na formulação e implantação de políticas públicas.

A vertente societal teve seu auge em 1960, e após o golpe de 1964 ganhou força na busca da redemocratização do país. Nesse contexto, em meio à instabilidade social e problemas coletivos, a igreja Católica utilizou-se das comunidades Eclesiais de Base (CEBs) para catalisar discussões e por meio da teologia da libertação consolidar espaços alternativos no apoio a mobilização e participação na política nacional. O Papel da CEBs na formação do indivíduo voltava-se para um olhar mais político que estimulava o cidadão a repensar o seu papel na sociedade e reivindicar direitos (saúde, educação, segurança, participação política etc.) frente ao poder público (Paes de Paula, 2005).

Após a Constituição de 1988, a eficiência do modelo participativo se dá na criação de condições sociais e modelos institucionais que fomentam o diálogo entre a sociedade e o Estado por meio de canais como: Conselhos Gestores, formados por agentes da sociedade civil e o poder público; Fóruns temáticos que possibilitam o diálogo e o confronto de ideias entre as partes (sociedade e Estado); Orçamento Participativo, que abre espaço para discussão e definição de como o orçamento público será administrado, etc. Esses canais de participação fortalecem os direitos da sociedade frente ao Estado, garantindo a participação direta ou indireta na construção de um governo sustentável e democrático (Souza, 2001).

Nesse sentido, Fischer (2002) afirma que a gestão societal é caracterizada por um processo de articulação múltipla, onde diferentes níveis de poderes da sociedade civil por meio do diálogo com o poder público participam das decisões sobre o que será feito, como será feito e para quem será, descentralizando dessa forma o poder de decisão mediante a participação coletiva da população.

Assim, a gestão societal, frente ao modelo centralizador de gestão gerencial possui um grande desafio que envolve a articulação de direitos sociais e participativos, ampliação da participação da sociedade na tomada de decisões, fomento de políticas públicas e reestruturação do Estado na busca de um modelo de gestão que valorize a área social (Gonçalves; Kauchakje; Moreira, 2015).

Para Paes de Paula (2005) a gestão pública societal também enfrenta outro dilema atrelado a quais ações políticas (econômicas e sociais) pertencem à esfera da sociedade, ou seja, cabe aos cidadãos tomarem a decisão e decidirem e quais competem ao Estado, ficando claro qual será o papel da sociedade e o da burocracia estatal. Desse modo é “importante notar que as políticas públicas são construções políticas e técnicas, que envolvem interesses, valores e meios de execução e devem ser tratadas a partir dessa perspectiva” (Paes de Paula, 2005, p. 108).

Assim, Paes de Paula (2005) descreve algumas características da administração pública societal: movimentos sociais; participação social e estrutura sociopolítica; gestão social e democrática. Nesse contexto, percebe-se que a gestão societal frente aos modelos de gestão pública anteriores, busca

substituir o modelo tecnoburocrático e gerencial por uma gestão gerencialmente participativa e inclusiva no qual toda sociedade participa diretamente ou indiretamente nas decisões públicas (Tenório, 1997).

A ideologia da gestão societal traz em seu viés uma aproximação com a Social-Democracia, ação política do Estado no provimento da justiça social, que através de políticas públicas e ações sociais buscam promover o Estado de bem-estar social em compromisso com a democracia representativa (Persson, 2006). Partindo dessa ideia Genaio (2014) descreve que o modelo político da Social-Democracia está estruturado, em grande parte, na ideologia de esquerda, ao dizer que o modo de produção capitalista e a política ao seu redor têm seus erros e deficiências.

Sendo assim, ao analisar os aspectos da gestão societal, encontra-se uma proposta para a organização do Estado, porém por meio da literatura é possível caracterizar os aspectos da vertente societal, colocando como proposição um modelo de gestão que atenda as instâncias da sociedade de forma democrática e deliberativa.

4 BNDES: histórico e características

235

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi fundado em 20 de junho de 1952, no segundo governo Vargas, pela lei nº 1.628. O BNDE nasceu da Comissão Mista Brasil/Estados Unidos (CMBEU), que reuniu na cidade do Rio de Janeiro profissionais técnicos brasileiros e estadunidenses para formulação e recomendação de projetos que sustentassem o desenvolvimento econômico brasileiro. Nesse contexto, os objetivos principais da CMBEU eram a promoção do desenvolvimento econômico e infraestrutura no Brasil, planejando e financiando projetos estratégicos em áreas como transporte, energia, agricultura e indústria; apoio à modernização e industrialização do Brasil por meio da cooperação técnica e investimentos, buscava-se acelerar o processo de industrialização do país em setores estratégicos; estreitamento das relações entre Brasil e Estados Unidos; integração do Brasil ao esforço de guerra aliado. Desse modo, propunha-se a suprir a necessidade de agentes financeiros (bancos) que disponibilizassem recursos de longo prazo para o financiamento do setor público e privado, promovendo o aquecimento da economia e o desenvolvimento do país (Filha; Modenesi, 2002).

No período de 1952 a 1964, Paiva (2012) descreve que o banco direcionou seus esforços para o desenvolvimento em infraestrutura e criação de novas empresas estatais e, posteriormente, passou a investir mais na iniciativa privada e na indústria. Ainda em meados dos anos 60, passou a investir no setor do agronegócio e pequenas empresas por meio de linhas de crédito. O objetivo do banco era fomentar o desenvolvimento das diversas áreas da economia nacional e, principalmente, dos setores básicos, como energia e transporte que receberam auxílio de instituições internacionais como *BIRD* (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e *EXIMBANK* (*Export Import Bank*).

O BNDE, em 1982, no governo militar de Figueiredo introduziu o “S” e caminhou em rumo ao social, incumbido pelo então Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), passando a ser denominado BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Começa então o que seria a mistura de autoritarismo com tentativa de cooptação social no contexto de crise dos governos militares. Sendo assim, questões voltadas para o desenvolvimento social começaram a fazer parte das iniciativas do banco, reduzindo as carências sociais existentes no país por meio de políticas públicas (Paiva, 2012). Para isso, segundo Farias (2013), foi necessária a parceria entre o FINSOCIAL e BNDES que objetivava minimizar a desigualdade social intensificada nos anos anteriores.

Sendo assim, grande parte das políticas públicas nacionais são desenvolvidas com recursos oriundos do BNDES, promovendo oportunidades de desenvolvimento social e econômico por meio de projetos de geração de renda, emprego, saneamento básico e moradia. Isso não significa que o BNDES praticou a gestão social, mas que a fomentou através do incentivo às economias populares e outros programas sociais com papel significativo e diferenciado em cada governo. Para Gomes *et al.*, (2015) a política pública pode ser entendida como o instrumento do governo que busca desenvolver ações sociais que assegurem a igualdade e o bem-estar da população, ou seja, são resultantes da atividade política estruturada em objetivos específicos direcionados ao desenvolvimento da cidadania, inclusão social e fomento econômico (Rodrigues, 2010).

Com a redemocratização e a Nova República, o BNDES começa a mudar de perfil buscando equilibrar seu papel entre o desenvolvimento econômico e iniciativas sociais, introduzindo no cenário a participação popular.

Com o decorrer dos anos, a década de 90 faz-se reconhecer no cenário político e econômico pela abertura dos mercados e o ajuste fiscal. O BNDES passa, neste contexto, a apoiar a reestruturação produtiva e a modernização da economia. Intensifica também suas investidas no meio ambiente, educação e apoio às pequenas empresas. Com o lançamento do Programa Nacional de Desestatização, o BNDES assume o protagonismo na política de privatizações do governo FHC, deixando de ser exclusivamente o financiador e passando a ser o agente organizador das privatizações, avaliando ativos, elaborando editais e atraindo investidores.

Castro (2001) destaca a adoção do Estado mínimo como princípio, no qual empresas privadas assumem setores estratégicos da economia, antes a cargo de empresas públicas. É nesse período que o BNDES expandiu o crédito ao setor de serviços e comércio, financiou empresas nacionais e multinacionais, conduzindo ativamente o processo de privatizações e incentivando as exportações, embasado em diretrizes claramente neoliberais do governo Collor (1989 a 1995) e continuada com o FHC - Neoliberalismo puro.

Marques (2021), em seu trabalho intitulado O Estado é o neoliberalismo, capítulo 2 do livro Pandemia, crises e capitalismo, analisa a participação do Estado no combate à Pandemia e relativiza a concepção de Estado mínimo associada ao projeto neoliberal, afirmando que o neoliberalismo não enfraquece o Estado, mas o reconfigura para servir aos interesses do capital, promovendo políticas

públicas que favorecem o mercado em detrimento dos direitos sociais. Durante a pandemia, medidas estatais, que pareciam promover a proteção social, como auxílios emergenciais, visavam na verdade a estabilidade do sistema econômico (Marques, 2021).

Diante disso, é lançado por meio de uma medida provisória o Programa Nacional de Desestatização (PND) de responsabilidade do BNDES que teve como objetivo a privatização de empresas públicas e que logo se tornou a Lei 8.031/90, sendo o marco das prioridades políticas do governo (Paiva, 2012). O BNDES desempenhou um papel fundamental no processo de privatização uma vez que como banco responsável pela estruturação e condução dos leilões das empresas estatais. Para Além e Giambiagi (2010), o banco durante esse período direcionou sua atenção às privatizações e a expansão e modernização de organizações privadas do setor de produção por meio da expansão do processo produtivo e a introdução de novas tecnologias.

Com relação à governabilidade do Brasil, Limongi (2010) discorre que, desde as eleições de 94 até o segundo mandato de Lula, os governos se constroem por meio de uma polaridade entre partidos, de um lado o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT). Essa diferença torna-se, durante os mandatos de FHC e Lula, o pilar das principais influências e condicionantes das políticas do BNDES. Desse modo, no ano de 1994, o PSDB e seu representante, Fernando Henrique Cardoso (FHC) obteve vitória nas eleições sobre o PT, representado por Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), e teve como objetivo manter a estabilização da economia (iniciada no governo Itamar), reduzir a inflação, implantar o plano real e privatizar estatais. Nas eleições de 1998, FHC novamente vence Lula e se mantém no governo por mais quatro anos (Limongi, 2010). Porém, nas eleições de 2002, Lula obteve vitória sobre FHC e após quatro anos (2006) foi reeleito.

Com relação às políticas do BNDES, Grapiglia (2011) discorre que nos mandatos de FHC o governo buscou estabilizar a economia tendo o BNDES como o protagonista das privatizações entre o período de 1995 a 1998. Já no segundo mandato de FHC o banco direcionou suas ações a uma política econômica social por meio de metas constantes no plano de governo de 1998 a 2002, sendo “programas de expansão da qualidade e melhoria de vida do trabalhador, programas de microcrédito, investimentos em infraestrutura, saneamento e transporte urbano” (Grapiglia, 2011, p.40). Para Draibe (2003), o segundo mandato de FHC não destaca o BNDES como órgão privatizador, mas sim um agente que promove e estimula o desenvolvimento econômico e social.

Já no primeiro mandato de Lula (2003-2006), o BNDES é caracterizado por um aumento significativo nos desembolsos do banco em relação aos anos anteriores. Sendo que no segundo plano de governo (2007-2010) o PT restringe as ações do banco a expandir as ações de crédito para as exportações, estimulando a participação de produtos com maior valor agregado e a internacionalização de instituições privadas (Grapiglia, 2011).

Dessa forma, nota-se que em cada governo o BNDES teve um papel significativo e diferenciado na economia brasileira e principalmente no aspecto social, mediante cenários econômicos, planos de

governos e estratégias distintas relacionadas a compreensões do problema do desenvolvimento e da questão social.

5 Metodologia

A pesquisa se pautou fundamentalmente na abordagem qualitativa. Nesse caso, o trabalho se enquadrou no tipo descritivo-explicativo (Gil, 2002), pois o objetivo foi descrever e explicar por meio da análise de dois relatórios anuais do BNDES, referente ao ano de 2000, mandato do FHC e 2004, mandato do Lula, as políticas econômicas e sociais adotadas em suas diferenças e similaridades, analisando-as em relação aos modelos de gestão. Para Gil (2002), a pesquisa do tipo descritiva tem como objetivo descrever as características de certa população ou um fenômeno, descrevendo os fatos observados sem interferir neles. A pesquisa também se caracteriza como explicativa, pois como destaca Gil (2002) essa pesquisa pode ser uma continuação da descritiva, posto que os fatos identificados que determinam um fenômeno devem ser descritos e detalhados, segundo sua classificação, seja experimental ou ex-postfacto.

238

Quanto aos meios, a pesquisa é documental, pois ela foi realizada através do estudo de documentos produzidos pelo BNDES. Nesse caso, a coleta de dados da pesquisa documental está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. As fontes primárias, documentos e relatórios anuais do BNDES, foram coletados por meio do sítio eletrônico e para o tratamento dos dados foram aplicadas técnicas de análise temática de conteúdo, que visam à descrição e interpretação de dados e informações a fim de ampliar a compreensão e solucionar o tema-problema.

A metodologia de análise de conteúdo tem como objetivo classificar e categorizar o conteúdo da pesquisa, minimizando suas características a um elemento em específico, de modo que seja possível comparar com uma série de outros elementos, despertando no pesquisador a possibilidade de certo grau de imaginação, criatividade e intuição na identificação e categorização das unidades de análise temática de conteúdo (Freitas; Cunha; Moscarola, 1997).

Dessa forma, a pesquisa teve como unidade de análise “Investimento em Desenvolvimento Econômico e Social”, dando ênfase no decorrer do texto às categorias temáticas: Infraestrutura, Microcrédito e Educação. A escolha dessas categorias justifica-se pela similaridade dos programas de ambos os governos (FHC e Lula) e o direcionamento de recursos investidos pelo BNDES a essas áreas.

6 Resultados e discussão

Durante os governos de FHC e Lula, O BNDES desempenhou papéis distintos, com variações significativas nos valores desembolsados e nas finalidades dos financiamentos. Entretanto, não poderemos considerar esses dados como indicadores para dimensionar as características gerenciais ou

sociais dos modelos de gestão empregados por ambas as administrações, uma vez que mudanças no critério de aferição dos gastos foram identificadas, prejudicando a comparação entre os períodos analisados. Nos governos FHC, segundo a Folha de São Paulo, em valores corridos pelo IGP-M na gestão de 1995 a 1998 foram gastos R\$13,4 bilhões e na gestão de 1999-2002, foram gastos R\$ 25,9 bilhões. Discriminados como 39,8% em Infraestrutura no primeiro mandato e 34% no segundo; 47,6% investidos na Indústria em seu segundo mandato e financiamentos sociais na ordem de R\$ 1,38 bilhão ou seja 5,38% do total de financiamentos (Folha de São Paulo, 2006).

O governo Lula modifica essa composição ampliando os investimentos em indústria e infraestrutura, por meio de políticas desenvolvimentistas. Os valores investidos, em desembolsos médios anuais, devidamente corrigidos pelo IGP-M, no primeiro mandato de Lula, foram da ordem de 44,6 bilhões, um aumento de 64,5% em relação ao segundo mandato de FHC. No segundo mandato, de 2007-2010, continuaram a crescer, impulsionados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa de Sustentação do Investimento (PSI). A participação média anual na Indústria aumentou para 46% nos três primeiros anos e 54% até novembro de 2006. Na Infraestrutura, a participação média anual foi de 35% nos três primeiros anos, caindo para 32% até novembro de 2006. Quanto aos investimentos sociais, segundo os relatórios anuais do BNDES, a participação dos investimentos sociais de 2003 a 2006, revelam uma redução proporcional dos valores que passam a representar 3,62% do total (Folha de São Paulo, 2006).

Entretanto, uma mudança na metodologia de aferição pode explicar essa diferença. A partir de meados de 1996, os desembolsos para pequenos agricultores deixaram de ser classificados como investimentos sociais, impactando a comparação entre os períodos de governos comparados. Analisados especificamente com recortes para os anos 2000 e 2004, observamos os valores abaixo:

Quadro 1 - Principais desembolsos do BNDES nos governos de FHC e Lula

Governo FHC - 2000	Governo Lula - 2004
O BNDES desembolsou, por meio das subsidiárias, R\$ 23,39 bilhões em 2000, destinado a operações de longo e médio prazo. Esse valor criou e manteve 3,9 milhões de empregos efetivos.	O BNDES, em 2004, destinou R\$ 40 bilhões, sendo R\$ 39,8 bilhões para médio e longo prazos e R\$ 180 milhões ao setor secundário de capitais. Esse valor viabilizou a criação e manutenção de 2,33 milhões de empregos.
Infraestrutura – o Banco desembolsou R\$ 8,6 bilhões para projetos de telecomunicações, energia elétrica e gás.	Infraestrutura – o Banco destinou ao setor de infraestrutura um montante de R\$ 15,1 bilhões, com destaque aos segmentos de transporte, energia elétrica e gás.
Exportações – O BNDES desembolsou US\$ 3,1 bilhões a exportações (no âmbito do BNDES- <i>exim</i>) para construção de navios, indústria aeronáutica, fabricantes de motos e o financiamento de ônibus e caminhões a América do Sul, Central e Caribe.	Exportações – O BNDES desembolsou US\$ 3,86 bilhões a exportações. Os setores de material eletrônico, comunicação e máquinas e equipamentos foram os mais contemplados.

Área Social – O BNDES desembolsou R\$ 1,15 bilhões em projetos e programas sociais. O projeto de apoio a crianças e jovens em vulnerabilidade social e econômica foi um deles.	Área Social – O banco desembolsou R\$ 2,3 bilhões em projetos e programas sociais. Projetos como o da Saúde da Família, Educação e Saúde e Saúde e Alegria, voltado a famílias ribeirinhas, são exemplos de programas financiados pelo BNDES.
Microcrédito – O BNDES realizou 104.543 operações de crédito. O valor desembolsado foi de R\$ 12,4 bilhões por meio das instituições financeiras credenciadas como repassadoras de recursos do BNDES.	Microcrédito – O Banco desembolsou para pessoas físicas e às micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) um montante de R\$ 12,6 bilhões em 2004.
Educação - Os investimentos em educação financiados pelo BNDES, em parceria com o MEC concentraram-se no programa de recuperação e ampliação da infraestrutura das Instalações das IES com o apoio do BID de US\$ 100 milhões.	Educação - O BNDES desembolsou R\$ 77 milhões em projetos de saúde e educação. Na recuperação e ampliação da das IES o banco desembolsou R\$ 28,2 milhões e R\$ 1,6 milhão para o projeto de instalação do Centro de Referência Nacional para a Pesquisa e Tratamento da Tuberculose da UFRJ.

Fonte: Quadro elaborado a partir dos relatórios do BNDES (2000) e BNDES (2004).

6.1 Infraestrutura

Ao se instaurar um novo programa de desenvolvimento econômico e social pautado em um Novo Plano de governo, o BNDES começa a desenvolver um processo de novas estratégias que impulsionem, através de recursos monetários, as metas fixadas pelo Plano de desenvolvimento econômico e social do então presidente da República Fernando Henrique Cardoso (FHC). É nesse contexto, que o atual presidente do BNDES, Francisco Gros e sua equipe de técnicos, encarregam-se da criação de um planejamento estratégico de políticas do BNDES que de forma eficiente e reestruturada atendam às necessidades de investimentos no setor econômico e social de um governo de políticas neoliberais (BNDES, 2000).

Após o lançamento do Plano pelo presidente da República, em solenidade realizada em outubro na sede do BNDES, começou uma nova fase: o processo de planejamento estratégico, que se estendeu pelos primeiros meses de 2001. Nessa fase, que envolveu mais de cem dirigentes e executivos, os grupos de trabalho, formados a partir das dimensões estratégicas fixadas pelo Plano, encarregaram-se dos desdobramentos e do desenvolvimento das medidas e ações necessárias à implementação da Agenda de Mudanças. Em paralelo, começou um processo de reorganização interna para adaptar e ajustar as equipes técnicas à nova filosofia de gestão e às novas ênfases com as quais doravante trabalharemos. Desse processo de planejamento estratégico emergirá, certamente, um BNDES reestruturado, mais moderno e mais eficiente. Francisco Gros, presidente do BNDES (BNDES, 2000, p. 4).

Essas iniciativas retroagem ao esforço de estabilização econômica, representado pelo Plano Real, lançado em 1994, que tinha por objetivo controlar a inflação, estabilizar a economia e restaurar a confiança na moeda brasileira. Significou manter a inflação reduzida nos anos seguintes, bem como promover a retomada do crescimento sustentado. Para que essa conjugação de baixa inflação e crescimento econômico fosse possível, foi indispensável que se realizasse um amplo programa de recuperação dos investimentos em infraestrutura, bem como um elevado volume de novos investimentos. Tal necessidade decorre do fato de os serviços de infraestrutura serem essenciais para a atividade produtiva. Nesse cenário, o BNDES entra como protagonista dos investimentos em infraestrutura (Garcia, 1996), dando suporte às medidas que sustentaram a Nova Administração Pública.

As políticas do governo FHC, no ano de 2000, acompanharam um modelo de reestruturação do Estado associado ao movimento de reformas estruturais, iniciadas através do Plano Collor, de 1990, e posteriormente com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) que abriu o caminho para a implantação da Nova Administração Pública no Brasil (NAP), modelo que traz na essência uma administração pública eficiente e gerencialista, na voga neoliberal.

Sendo assim, o BNDES se reestruturou para alinhar sua gestão às novas políticas de governo, em benefício do desenvolvimento econômico e social do Brasil, propósito esse firmado por Francisco Gros ao dizer que “o novo processo de planejamento estratégico emergirá, certamente, um BNDES reestruturado, mais moderno e mais eficiente” (BNDES, 2000, p. 4).

Dentre as várias políticas fomentadas pelo banco, no governo FHC, a área de infraestrutura foi contemplada por meio do programa “Avança Brasil”:

Os investimentos relacionados à infraestrutura econômica – transporte, energia e telecomunicações – serão norteados pelo estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, incorporados no programa Avança Brasil. Esses investimentos buscarão principalmente reduzir os desequilíbrios regionais e o “custo Brasil” (BNDES, 2000, p. 9).

Vale ressaltar que os recursos do BNDES direcionados ao financiamento em Infraestrutura no ano 2000 são o resultado de um processo de planejamento e desenvolvimento das áreas que atendessem ao econômico e ao social, ou seja, nota-se que no plano de governo FHC, segundo o relatório, as políticas de infraestrutura se pautaram em desenvolver o Brasil economicamente, reduzir a disparidade social, elevar a qualidade de vida e o bem-estar da população:

Os investimentos que têm impacto direto no desenvolvimento social e na melhoria da qualidade de vida da população. Esses investimentos destinam-se, principalmente, à infraestrutura urbana (saneamento e transporte urbano de massa); serviços sociais básicos (saúde e educação); modernização da gestão pública; e manutenção e geração de oportunidades de trabalho e de renda (BNDES, 2000, p.9).

Dessa forma, o investimento desembolsado pelo banco através do programa Avança Brasil, se propunha a reduzir principalmente a disparidade das regiões nacionais. Para tanto, foram direcionados recursos em obras de infraestrutura em áreas de telecomunicações, distribuição de eletricidade, água e gás. Nestas operações o governo em parceria público/privada financiou recursos junto a instituições financeiras privadas nacionais e internacionais, como o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e EXIMBANK. O objetivo dessas políticas era contribuir na geração de novos empregos e inclusão social:

Face ao grande volume de recursos requerido, o BNDES vem buscando viabilizar novos investimentos através da composição de fontes de recursos, com a divisão do funding e do risco com outras instituições – agências multilaterais de crédito (BID, Bird, CAF), exportcredit agencies, Eximbank e bancos privados nacionais –, permitindo assim o apoio a um maior número de projetos normalmente estruturados sob a modalidade de Project finance (BNDES, 2000, p.9).

A atuação do banco também se propunha promover a modernização do setor produtivo brasileiro e a redução do déficit em conta corrente, através de uma política industrial que fortalecesse o setor macroeconômico (BNDES, 2000). Desse modo, o alinhamento do BNDES às sintonias do governo FHC contemplou áreas econômicas e sociais que serviram de base para a continuidade das reformas estruturais no aparelho do Estado.

Desse modo, o plano de estabilização do governo FHC, ao lado da reforma do Estado protagoniza a figura do BNDES em relação aos investimentos no setor econômico e social, paralelamente promovendo um ajuste da equipe técnica à nova filosofia de gestão da NAP. Quanto aos investimentos versarão primordialmente sobre a área de infraestrutura com intuito de reduzir as desigualdades regionais.

Já no ano de 2004, no governo Lula, o BNDES protagoniza outra fase de desenvolvimento econômico e social, pois Lula se preocupou em sanar falhas do governo anterior atentando-se a uma gestão que deveria ser mais eficiente no direcionamento dos investimentos do banco:

O Brasil inaugurou um novo ciclo de desenvolvimento, com características diferentes das que o antecederam. Os ciclos anteriores apoiaram-se, sobretudo, no endividamento público interno e externo, a um nível de saturação e esgotamento. O governo passado tentou ainda uma abertura da conta de capital, com desempenho muito pouco eficiente. [...] Tenho segurança sobre o que o BNDES pode realizar no presente e confiança sobre o futuro. A equipe de técnicos desta Casa, a mais competente que a meritocracia pode reunir no aparelho de Estado, continuará dedicada à causa do desenvolvimento econômico e da inclusão social. Guido Mantega, Presidente do BNDES (BNDES, 2004, p. 12).

O BNDES, sob a administração de Guido Mantega, 2004, manteve a característica de um banco fomentador de políticas de desenvolvimento econômico e social no governo Lula. Nesse

período, o banco é caracterizado por um aumento significativo nos desembolsos com relação à gestão FHC, sendo as áreas de maiores investimentos: as políticas de crédito e microcrédito, educação, saúde e infraestrutura (Grapiglia, 2011).

Os investimentos em infraestrutura fomentados pelo BNDES em 2004 concentraram-se em Desenvolvimento Urbano dando destaque as áreas de transporte urbano de passageiros e saneamento ambiental das cidades:

Municípios e estados têm demandado apoio financeiro a projetos de reforço de infraestrutura de transportes urbanos de passageiros [...]. A atuação do BNDES no setor prioriza o apoio a projetos voltados para o desenvolvimento urbano que permitam a modernização da gestão e da operação dos sistemas modais; a melhoria das condições de mobilidade nas cidades e das condições ambientais; a diminuição de custos operacionais e do tempo consumido com transporte; e o incentivo ao desenvolvimento de novas tecnologias e à geração de empregos (BNDES, 2004, p. 138).

Os investimentos em saneamento ambiental no desenvolvimento de projetos de sistemas de tratamento e acesso a água em Estados e municípios brasileiros, por meio do BNDES, focaram na criação de instalações de tratamento de resíduos líquidos e sólidos na melhoria da qualidade de vida, preservação do meio ambiente e bem-estar social. Sendo que:

O setor de saneamento básico brasileiro reúne os serviços de água – que atendem a cerca de 75% do total de municípios e em torno de 94% da população urbana – e os serviços de esgotamento sanitário. O atendimento urbano com coleta de esgotos é muito precário, atingindo, em média apenas 50% da população. Em relação ao tratamento desses esgotos, os resultados são ainda mais preocupantes: a média nacional é de apenas 27% (BNDES, 2004, p. 138).

Nesse contexto, o banco redirecionou maiores investimentos aos setores de infraestrutura em mobilidade e saneamento urbano, visto que, o governo julgava a insuficiência das políticas implantadas nos anos anteriores. Sendo assim, Guido Mantega, foi o responsável por realinhar as políticas do BNDES às diretrizes do governo Lula, abrangendo setores do saneamento básico e transporte urbano de pessoas.

Para Mantega o abandono ideológico do BNDES do escopo dos anos 90, tornou a instituição mais ativa no desenvolvimento econômico e social, de modo a priorizar projetos que permitam a modernização da gestão do banco no direcionamento de programas de inclusão e bem-estar social (BNDES, 2004).

As diretrizes da gestão em infraestrutura do governo Lula enfatizam democratizar o acesso a bens e serviços públicos dando maior ênfase na atuação do Estado e no desenvolvimento de políticas públicas. Enquanto as de FHC firmam-se na parceria público e privado com o intuito de desenvolver o mercado econômico e geração de emprego. Nesse contexto, a ideia da parceria público-privada

ganhou força com a chamada *Private Finance Initiative* (PFI), ferramenta das parcerias que nasce no Reino Unido, no século XX, da necessidade de modernização e financiamento de serviços públicos sem onerar os orçamentos estatais, viabilizando a criação de projetos públicos com parcerias público-privadas, sob o governo da Nova Administração Pública de John Major (Brito; Silveira, 2005).

Para Pinto (2006) as figuras jurídicas das PPPs (parcerias-Público privadas) constituem formas de colaboração entre os setores público e privado, na qual a entidade pública se associa a uma empresa privada para prover um serviço público. Em tais parcerias, na perspectiva do governo, ocorre o partilhamento dos riscos e o beneficiamento do setor público com a eficiência do setor privado.

No período Lula, as parcerias público-privadas foram regulamentadas e o marco legal estabelecido com a Lei Federal nº 11.079/2004, sendo o BNDES escolhido com principal ator e financiador destes projetos. Como, em tese, advogamos neste trabalho, durante o governo Lula, embora houvesse, por parte inclusive do BNDES, uma orientação social-desenvolvimentista, ocorreu a adoção de várias medidas inspiradas na lógica gerencialista (*New Public Management*-NPM) com objetivos, por parte do Estado, de melhorar a eficiência da máquina pública, garantir metas em áreas sociais e viabilizar grandes projetos de infraestrutura.

Além das políticas de estabilização monetária foram adotadas medidas de contratualização da política, com o farto emprego de contratos de gestão com instituições federais, como universidades e hospitais públicos. É importante observar que a legislação de PPP de 2004, incorporou elementos de controle social e participação popular aos contratos de parceria, como os conselhos gestores de parceria (Campos *et al.*, 2020). Foram também adotadas metas de desempenho em programas sociais como o Pacto pela saúde e o Plano de Desenvolvimento da Educação. O BNDES adotou no governo Lula diversas estratégias gerencialistas, combinando racionalidade técnica, foco em desempenho e instrumentos de controle, sem abandonar as funções de fomento ao desenvolvimento. Segundo o Relatório Anual do BNDES de 2006, o órgão passou a planejar ações com base em objetivos mensuráveis e indicadores de impacto socioeconômico; realizou a publicação de relatórios anuais de desempenho, com indicadores financeiros, sociais e ambientais.

6.2 Microcrédito

Segundo o Relatório de 2000, o BNDES no governo FHC, por meio do programa de microcrédito, promoveu a criação e o desenvolvimento de instituições privadas de crédito que propiciassem recursos financeiros a microempreendedores e empresas de pequeno porte, que não têm acesso às instituições bancárias (BNDES, 2000). Essa característica de política via mercado financeiro está direcionada exclusivamente ao desenvolvimento econômico de novos negócios e ao caráter social: combate à pobreza e geração de renda.

Segundo o BNDES (2000) o banco no governo FHC fomentou a criação de 27 associações comunitárias de crédito, com um total 74.342 financiamentos a pequenos empresários, visando

estimular o desenvolvimento de microempreendedores de economia formal e informal, sendo que no ano 2000 o programa atingiu 268 municípios em 16 estados.

Para Lobo (2014) a política de microcrédito financiada pelo BNDES na gestão FHC não somente surgiu para combater a pobreza e gerar renda, mas também criar um setor econômico de microcrédito informal para esse público, sendo que, o microcrédito não poderia ser feito por instituições financeiras tradicionais (bancos privados), mas pelo próprio governo.

Desse modo, as instituições de microcrédito somente prestavam serviços focados no crédito e não se caracterizavam como bancos.

Outro marco da política de microcrédito de FHC foi o apoio à Agricultura Familiar com o financiamento de 56.331 produtores rurais, um aumento de 24.204 com relação ao ano anterior. Os programas beneficiados foram o Pronaf, Prosofo e Proleite (BNDES, 2000).

Já no governo Lula, 2004, as políticas de microcrédito seguiram o mesmo viés do governo FHC ao direcionar recursos ao financiamento de pequenos empreendimentos que aquecem a economia e geram novas oportunidades de emprego. Sendo assim:

Foi contratada, no âmbito desse programa, a operação do Programa Banco do Povo de Sergipe, com o Banco do Estado de Sergipe (Banese), no valor de R\$ 7,17 milhões, dos quais foram liberados R\$ 800 mil. O Programa Banco do Povo de Sergipe tem como principais objetivos o combate à pobreza, através da concessão de crédito à população de baixa renda, e o fomento à criação e ao desenvolvimento de micro e pequenos empreendimentos ligados às atividades de comércio, indústria e serviços (BNDES, 2004, p. 132).

No governo FHC, as instituições de microcrédito no Brasil caracterizadas como Oscips (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), não podiam oferecer outros serviços e produtos bancários, somente o acesso ao serviço de microcrédito na promoção de atividades produtivas de pequeno porte, sendo impedidas de se constituírem bancos. Porém, na gestão Lula, esse serviço ganha outro formato no fomento de atividades empreendedoras, geração de renda e desenvolvimento social, por meio da promoção de crédito em parceria com instituições privadas (bancos) que além do microcrédito deu acesso aos cidadãos de baixa renda a outros serviços bancários, como: seguros, conta corrente, poupança e créditos (Lobo, 2014).

Desse modo, as políticas do governo Lula se pautaram não somente no acesso ao crédito à população de baixa renda e pequenos empreendimentos, mas a inclusão dessas minorias no mercado financeiro. Como destaca Jardim (2007), no decorrer dos anos e com o crescimento econômico do Brasil, a aproximação como o mercado financeiro ganhou força na continuação do desenvolvimento econômico brasileiro, sendo que a parceria Público/Privada (PPP), Programa de Microcrédito e a formação do Banco Popular (BP), visaram o desenvolvimento de pequenos negócios por meio do acesso ao crédito e outros serviços financeiros com planos mais acessíveis e menores taxas de juros.

Essas políticas deram continuidade aos programas do governo FHC no incentivo a novos empreendimentos e inclusão social. Segundo Miguel (2012) mesmo Lula fazendo parte de um partido de esquerda, suas políticas de microcrédito em parceria com instituições financeiras privadas pautaram-se em um modelo neoliberal. Ou seja, ao dar continuidade ao modelo FHC, aprimorou sua política e revelou-se uma espécie de “terceira via” da população mais desprovida de recursos, sendo assim, não rompeu com o modelo neoliberal deixado pela gestão anterior, dando continuidade e aperfeiçoando alguns aspectos do pilar capitalista neoliberal, estimulando o crescimento econômico e o livre mercado.

Desse modo, as diretrizes das políticas de microcrédito do BNDES, nas gestões FHC e Lula, apresentam estruturas distintas em sua aplicação e execução, sendo que, ambos os governos buscaram, por meio da iniciativa pública ou privada criar mecanismos de acesso a financiamento de pequenos empreendimentos na geração de novas oportunidades e inclusão social.

6.3 Educação

Os investimentos em educação financiados pelo BNDES na gestão FHC, em parceria com o Ministério da Educação (MEC) concentraram-se no programa de recuperação e ampliação da infraestrutura das Instalações de Ensino Superior com o apoio do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), sendo um total de 42 instituições privadas contempladas pelo programa. Essa parceria proporcionou a abertura de 101 novos cursos e a criação de aproximadamente 70 mil novas vagas no ensino superior privado (BNDES, 2000). Os recursos do BNDES direcionados a essas instituições seguiram o modelo de gestão neoliberal do presidente FHC, que postuladas pelo Consenso de Washington almejavam estimular o desenvolvimento econômico e o livre mercado.

Para Chaves (2010), os investimentos do BNDES em instituições de ensino superior (IES) privadas no governo FHC, fortaleceram a mercantilização da educação, estimularam a competitividade entre as IES na busca de estudantes e oferta de novos cursos. Porém, a educação superior privada estava restrita a quem poderia custear as mensalidades, nesse caso, dificultando a inserção da população mais carente ao ensino superior, sendo pouco efetiva na inclusão social.

A desregulamentação e flexibilidade desse setor para a criação de novos cursos e isenções tributárias para a geração de bolsas de estudo se deram, por meio de “empréstimos financeiros a juros baixos financiados pelo BNDES, que contribuíram de forma decisiva para a expansão da mercantilização do ensino superior” (Chaves, 2010, p. 490).

O BNDES também direcionou recursos ao ensino básico por meio de programas que visavam melhorar o aprendizado de crianças e jovens. O programa “Alfabetização Solidária e Capacitação Solidária” beneficiaram aproximadamente 130.315 cidadãos:

Foi também realizado aporte de recursos do BNDES em programas que visam elevar a qualidade e eficácia do aprendizado de crianças e jovens, a saber: no Programa Alfabetização

Solidária (alfabetização de jovens e adultos), possibilitando a alfabetização de cerca de 118 mil pessoas; no Programa Capacitação Solidária, permitindo a capacitação de 7 mil jovens; e no Programa Acelera Brasil (parceria do Ministério da Educação com o Instituto Ayrton Senna), beneficiando 10 mil crianças (BNDES, 2000, p. 36).

O plano de governo FHC de desenvolvimento social por meio da Educação se estruturou em algumas modalidades de desenvolvimento social, sendo: a educação formal básica, com sete projetos, capacitação para o mercado de trabalho (cursos profissionalizantes) com treze projetos, Cultura, Arte e Comunicação, com nove projetos (BNDES, 2000). Nesse contexto, nota-se que no governo FHC, o BNDES teve um papel significativo no desenvolvimento da educação básica e infraestrutura das IES privadas, sendo o principal agente fomentador de tais políticas.

Já no governo Lula, o BNDES deu continuidade aos financiamentos em infraestrutura e recuperação do espaço físicos das IES, contribuindo para o crescimento e modernização do ensino superior, mas com maior ênfase nas instituições públicas de ensino:

Em 2004, os desembolsos no âmbito desse programa atingiram R\$ 28,2 milhões. Entre operações contratadas e aprovadas, o programa conta com 54 projetos. Destaca-se também a aprovação de financiamento do BNDES, no valor de R\$ 1,6 milhão, para o projeto de instalação do Centro de Referência Nacional para a Pesquisa e Tratamento da Tuberculose, na Universidade Federal do Rio de Janeiro (BNDES, 2004, p.128).

Nesse mesmo ano, o BNDES apoiou financeiramente as seguintes atividades: ampliação do espaço físico do museu de Ciências Morfológicas da UFMG que passou a comportar 30 mil pessoas/ano e projetos de acessibilidade a deficientes físicos com a ampliação da Universidade da Criança e do Adolescente (Unica) no Estado da Bahia e concluiu o projeto de Educação a distância da fundação CECIERJ voltada à qualificação de professores do ensino fundamental e médio em cidades do interior do Rio de Janeiro (BNDES, 2004).

Outro programa educacional e social foi a educação no cárcere que buscou alfabetizar jovens e adultos em conflito com a lei. Segundo dados do BNDES (2004), cerca de 30% desse grupo não possuem qualificação profissional e estão encarcerados por cometerem crimes violentos. Para Lula, a educação poderia inseri-los novamente a sociedade com o apoio de projetos de educação e inclusão social. Um exemplo dessa iniciativa foi:

Associação de Proteção e Assistência Carcerária de Birigui (Apac), localizada no município de Birigui (SP), destinado à implantação do Projeto Vivendo e Aprendendo, para a educação e ressocialização de adultos presos. O projeto é extensivo às famílias dos detentos, às famílias de vítimas da violência e a crianças e jovens em situação de risco social. Também serão alvo de atendimento jovens em conflito com a lei que estejam cumprindo medidas socioeducativas e aqueles em liberdade assistida (BNDES, 2004, p.126).

Apesar do maior direcionamento de recursos do BNDES em programas educacionais na gestão Lula, o governo não se distanciou por completo de algumas práticas deixadas pela gestão FHC, sendo que as ações na educação superior deram continuidade às reformas educacionais da cartilha do consenso de Washington.

Vale ressaltar que na gestão Lula, houve outros investimentos em programas voltados a educação superior, sendo o programa EXPANDIR (2003-2006) o responsável por ampliar o acesso as Universidades Federais através da política de interiorização, e logo em seguida (2007-2012) o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Tais programas não foram financiados pelo BNDES no ano de 2004, governo Lula, mas fomentados por outros órgãos, sendo um deles o Ministério de Educação (MEC). Tal proposta, se financiada pelo BNDES na gestão Lula, viria como um contraponto a tendência da mercantilização da educação no viés neoliberal (Weska *et al.*, 2012).

Portanto, em ambas as gestões a busca da consolidação de uma reforma na educação básica e superior no Brasil se deram através de recursos oriundos do BNDES, que objetivou alcançar um desenvolvimento produtivo que atendesse o mercado capitalista estruturado em um conjunto de metas neoliberais.

7 Conclusão

Conforme exposto no decorrer da pesquisa, o BNDES foi apresentado como um importante fomentador de políticas econômicas e sociais nos governos FHC e Lula. Sendo que, em ambos os governos, apresentou enfoques distintos a temas econômicos e sociais que alteram sua estrutura de financiamentos com a finalidade de alcançar as metas propostas dos planos de governo.

Desse modo, o presente artigo objetivou analisar como o escopo econômico e social do BNDES se realizou nos conteúdos temáticos de cada governo, sob a ótica das diretrizes gerenciais ou societais dos modelos de gestão. Para tanto, um conjunto de três categorias (Infraestrutura, Microcrédito e Educação) foram identificadas e, estudadas separadamente, considerando a unidade de análise Investimento em Desenvolvimento Social. Sendo assim, a pesquisa considerou dois momentos distintos de manifestação discursiva sobre o desenvolvimento de políticas econômicas e sociais, por meio da análise dos relatórios anuais do BNDES, referente a 2000, mandato do FHC e 2004, mandato do Lula.

Nos termos da gestão neoliberal de FHC e no relatório do BNDES de 2000, o banco reestruturou-se para alinhar sua gestão às novas políticas de governo em benefício do desenvolvimento econômico e social do Brasil. Para tanto, direcionou recursos ao desenvolvimento de programas de Infraestrutura, Microcrédito e Educação que ao serem descritos apresentaram em sua estrutura uma maior aproximação com o projeto gerencial de gestão apoiado nas reformas estruturais do PDRAE.

Desse modo, ao analisar o relatório e sua manifestação discursiva, a gestão gerencial e o viés neoliberal são identificados na criação dos programas econômicos e sociais do governo FHC.

As políticas fomentadas pelo BNDES no governo FHC beneficiaram áreas econômicas e sociais que incentivaram o sistema produtivo público/privado, o livre mercado, a geração de renda e inclusão social, dando continuidade às políticas neoliberais intituladas no Consenso de Washington.

Na gestão Lula, relatório 2004, o BNDES protagonizou outra fase de desenvolvimento econômico e social do Brasil, sendo que, ao descrever os investimentos em Infraestrutura, Microcrédito e Educação, notou-se a continuidade das políticas de FHC, com o intuito de melhorá-las, enfatizando políticas de geração de emprego e inclusão social. Desse modo, o Estado em parceria com o BNDES apresenta-se de forma mais ativa no desenvolvimento de políticas públicas e sociais, assumindo um papel mais intervencionista ao democratizar o acesso a bens e serviços públicos.

Conforme as informações apresentadas, ao buscar responder como se deram os pronunciamentos temáticos dos relatórios do BNDES, sob a ótica das diretrizes gerenciais ou societais, verificou-se que no governo FHC, o BNDES financiou gestões de estratégias gerencialistas e não societais, pois apesar de investir em programas sociais, não se encontraram no pronunciamento discursivo características societais como: estrutura sociopolítica, gestão gerencialmente participativa e descentralização das decisões públicas (Paes de Paula, 2005).

249

Já no governo Lula, verificou-se no pronunciamento discursivo do BNDES a continuidade da política neoliberal e gerencial de FHC, porém o banco apresenta-se de forma mais ativa no financiamento de políticas econômicas e sociais. Essas características evidenciam que o BNDES, na gestão Lula, apresentou uma gestão estratégica expansionista social e neoliberal, e que sob a ótica das diretrizes gerenciais ou societais, manteve características neoliberais e gerenciais não combinadas à gestão societal.

Para caracterizar as ações do BNDES em gestão societal é necessário a descentralização das decisões públicas por meio do vínculo comum entre ação do Estado e participação social no processo decisório, rompimento com os ideais tecnocráticos do gerencialismo, participação da sociedade civil na construção de políticas públicas e orçamentárias e a não dependências de órgãos multilaterais internacionais (Paes de Paula, 2005). Desse modo, ao refutar a premissa de que no governo Lula, o BNDES combinou características neoliberais e gerenciais à gestão societal a pesquisa se alinha ao pensamento de Paes de Paula sobre a continuidade do gerencialismo nas práticas econômicas e sociais do governo Lula. O quadro 2 resume as características do BNDES e medidas gerenciais e societais de gestão pública entre os dois governos:

Quadro 2 - BNDES e medidas gerenciais e societais de gestão pública nos governos de FHC e Lula

Governo FHC	Governo Lula
Após a eleição de Fernando Henrique Cardoso, como forma de adaptar a gestão pública ao desenvolvimento neoliberal, ao processo de globalização e a crise econômica do Estado são apresentadas a NAP e a gestão gerencial, que vieram com o intuito de reformular a estrutura do Estado, com dois direcionamentos: a reforma do aparelho do Estado, sua gestão voltada para a racionalização dos recursos e o desempenho do serviço prestado ao cidadão; e uma resposta à crise financeira.	Encontramos uma correlação entre o neoliberalismo e a vertente gerencial no desenvolvimento das políticas econômicas que norteariam a ação do Estado a partir dos anos 90 se estendendo aos governos posteriores. O Estado absorve manifestações societárias de direitos e demandas.
O BNDES, no primeiro mandato de FHC, torna-se o agente que organiza as privatizações no Plano Nacional de Desestatização (Lei 8031/90), adotou política neoliberal, para estabilizar a economia, reduzir gastos públicos e dívida externa.	Aumento significativo dos desembolsos do BNDES em relação aos anos anteriores, dando ênfase à expansão do crédito para exportações, estimulando a participação de produtos com maior valor agregado e a internacionalização de instituições privadas, bem como o desenvolvimento de políticas públicas e investimentos em estrutura (Grapiglia, 2011).
Também no primeiro mandato de FHC ocorre a reestruturação econômica e técnica do BNDES.	Adotou política neoliberal e desenvolvimentista combinadas.
No segundo mandato do FHC, o BNDES promove e estimula o desenvolvimento econômico e social para reduzir a disparidade social, elevar a qualidade de vida e o bem-estar da população.	Execução de programas sociais e fortalecimento do mercado interno.
FHC enfatizou a constituição de parcerias público-privadas com o intuito de desenvolver o mercado econômico e a geração de empregos.	Sob a gestão de Coutinho, no Ministério de Guido Mantega, o BNDES manteve a característica de banco fomentador de políticas de desenvolvimento Econômico e social com aumento significativo desembolsos, sendo as áreas de maior investimento as políticas de crédito e microcrédito, educação, saúde e infraestrutura de saneamento básico, transporte urbano e saneamento ambiental das cidades.
Usou o BNDES para estimular o desenvolvimento de microempreendimentos através de microcréditos, em vez de instituições financeiras tradicionais lançou mão das OCIPS. A política do microcrédito apoiou também a agricultura familiar.	As políticas de microcréditos seguiram a mesma orientação de FHC, no governo Lula (banco do Povo), promoção de crédito em parceria com instituições privadas com inclusão dos cidadãos de baixa renda em outros serviços bancários como seguros, conta corrente, poupança e créditos.
O governo de FHC caracteriza-se pela mercantilização da educação superior. Os	No governo Lula, o BNDES deu continuidade aos financiamentos em infraestrutura e recuperação das IFES, investindo na educação superior

investimentos foram direcionados a recuperação e ampliação da infraestrutura do ensino superior com apoio do <i>BID</i> com ênfase em instituições privadas, seguindo o modelo de gestão neoliberal.	pública. Foram também continuados os programas de investimento em educação superior privada. O financiamento da educação pública não se deu exclusivamente pelo BNDES, mas também por outros órgãos, dentre eles o MEC. Essas ações ocorrem em paralelo a um processo de mercantilização da educação.
--	---

Fonte: Elaboração dos autores.

A pesquisa sobre o BNDES é, portanto, fundamental para se compreender e explicar como o escopo econômico e social do banco se desenvolveu em alternâncias de governos, considerando os modelos de gestão gerencialista e societal. Sendo assim, buscou-se apresentar de modo conciso, as ideias e diretrizes dos relatórios do BNDES, de modo a explicitar o direcionamento de cada política econômica e social.

O trabalho apresentou limitações no decorrer da pesquisa quanto à amostra coletada dos relatórios digitais do BNDES. As amostras dos dados foram coletadas dos relatórios considerando um período de gestão de cada governante, sendo assim, encontrar categorias que coincidisse com cada um dos governos foi um fator limitante para a pesquisa. Outra importante limitação foi o tamanho da amostra, que considerou os investimentos do banco direcionados em áreas correlatas de cada governo, desse modo, outras áreas foram restritas na amostra em questão.

Como recomendação para futuros estudos sugere-se uma agenda de pesquisa que busque averiguar de forma empírica os tipos de investimentos realizados pelo BNDES (obras e valores), ampliando os anos analisados e mesclando metodologias de análise diferentes como a análise de discurso crítica. Sugerimos também a utilização de diferentes fontes de dados para a triangulação e ampliação de novas variáveis ou categorias.

8 Referências

ABRUCIO, L. F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro. vol. 41, p. 67-86, jun. 2007. Disponível em: <https://scielo.br/j/rap/a/4MzHG77HTWjV7BPjYL7mcGg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 nov. 2022.

ALÉM, A. C; GIAMBIAGI, F. **O BNDES em um Brasil em Transição**. Rio de Janeiro, BNDES, 2010. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1083>. Acesso em: 14 nov. 2022.

ARAUJO, V. L.; COSTA, G. M. M.; MELO, P. H. **O BNDES nas privatizações do governo Sarney: pragmatismo ou uma política neoliberal?** XI Congresso Brasileiro de História Econômica 12ª Conferência Internacional de História Econômica. Vitória: ABPHE, 2015.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES), **Relatório Anual de 2000**. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3870?&locale=pt_BR. Acesso em: 14 nov. 2022.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES), **Relatório Anual 2004**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/916>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES), **Relatório Anual 2006**. Rio de Janeiro: BNDES, 2006. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/prestacao-de-contas/relatorio-anual-integrado/relatorio_anual_2006. Acesso em: 26 abr. 2025.

252

BNDES empresta mais no governo Lula. Folha de São Paulo, São Paulo, 31 de dezembro de 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi3112200609.htm>. Acesso em: 27 de abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 26 de abr. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 1, p. 5-25, 1997. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/375>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan. 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/84>. Acesso em: 29 mai. 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42. Jan/mar. 1998. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Economia brasileira**: uma introdução crítica. 3.ed. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Teoria da inflação inercial reexaminada. In: REGO, J. M. (Org). **Aceleração Recente da Inflação**. São Paulo: Bienal VII-XII, 1989. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/index.php/economics/inflation/7817-1210>. Acesso em: 26 de abr. 2025.

BRITO, B. M. B. de; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo Brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 1, p. 7-21, jan./mar. 2005. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2074/1/38-31-PB.pdf>. Acesso em: 26 de abr. 2025.

CAMPOS, M. de S.; SILVA, L. L.; VIEIRA, L. B.; GUIMARÃES, S. Controle social e produção de políticas através de contratos: parcerias público-privadas de Minas Gerais e São Paulo no período 2005-2015. **Revista Eletrônica de Administração**, [S. l.], v. 26, n. 3, p. 673–708, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/read/article/view/97769>. Acesso em: 29 abri. 2025.

253

CASTRO, A. B. A reestruturação industrial brasileira nos anos 90. Uma interpretação. **Revista de economia política**, v. 21, n. 3, p. 369-392, 2001. Disponível em: <https://scielo.br/j/rep/a/gL9Lyqq5xgN8KzVn3dBJKPN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 nov. 2022.

COSTA, F. L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 3, p. 271-288, 2008. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/150>. Acesso em: 14 nov. 2022.

DRAIBE, S. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Tempo soc., São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, nov. 2003. Disponível em: <https://scielo.br/j/ts/a/GBKWMqJqgmbVQXMyYVGpQNh/?lang=pt>. Acesso em: 14 nov. 2022.

FADUL, E. M; SILVA, L. P. Retomando o debate sobre a reforma do Estado e a nova administração pública. **Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**. Rio de Janeiro: Anpad, 2008.

FARIAS, H. C. O PAPEL DO BNDES NA INTEGRAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO. **GEOUSP: Espaço e Tempo** (Online), São Paulo, n. 34, p. 119-133, aug. 2013.

Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/geousp/article/view/74939/78511>. Acesso em: 27 jul. 2022.

FILHA, D. C. M; MODENESI, R. L. **BNDES um banco de idéias: 50 anos refletindo o Brasil.**

1. ed, Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em:

https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/981/1/BNDES%2c%20um%20banco%20de%20id%2c%20a%9ias_final.pdf. Acesso em: 14 nov. 2022.

FISCHER, T. M D. Poderes locais, desenvolvimento e gestão uma introdução a uma agenda. In FISCHER, T. M D. (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais:** marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, p.12-32, 2002.

FRANÇA FILHO, G. C. **Definindo gestão social.** Gestão Social, 2007. Disponível em:

<https://docplayer.com.br/16363570-Definindo-gestao-social-prof-genauto-carvalho-de-franca-filho-npga-ciags-ufba.html>. Acesso em: 14 nov. 2022.

254

FREITAS, H. M; DA CUNHA JÚNIOR, M. V; MOSCAROLA, J. Aplicação de sistema de software para auxílio na análise de conteúdo **RAUSP Management Journal**, v. 32, n. 3, p. 97-109, 1997. Disponível em: <http://spell.org.br/documentos/ver/18449/aplicacao-de-sistema-de-software-para-auxilio-n--->. Acesso em: 14 nov. 2022.

GARCIA, M. O financiamento à infraestrutura e a retomada do crescimento econômico sustentado. **Revista de Economia Política**, vol. 16, nº 3 (63), pp. 331-347, julho-setembro/1996.

GENAIO, P. Análise sobre a Social-democracia para os fundadores do partido da social democracia brasileira (PSDB)–1988-1994. **Revista Convergência Crítica**, v. 3, n. 1, 2014 Disponível em: <https://periodicos.uff.br/convergenciacritica/article/view/36469>. Acesso em: 27 jul. 2022.

GIAMBIAGI, F *et al.* **Economia brasileira contemporânea.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier 2011. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2824329/mod_resource/content/1/GIANBIAGI%20ECONOMIA%20BRASILEIRA%20CONTEMPOR%C3%82NEA%2C%20A%20ED_.pdf . Acesso em: 27 jul. 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, C *et al.* Políticas públicas e vulnerabilidade social: uma reflexão a partir de experiência de estágio. **Revista Ciência em Extensão**, v. 11, n. 1, p. 116-130, 2015. Disponível em: https://ojs.unesp.br/index.php/revista_proex/article/view/868. Acesso em: 29 abr. 2025.

GOMES, M. L. S; OLIVEIRA, F. C. Modelos organizacionais de administração pública: um estudo dos aspectos da realidade cearense na estrutura de referência das reformas do Estado. **Revista de Ciências da Administração**, [S. l.], v. 12, n. 28, p. 105–126, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/21758077.2010v12n28p105>. Acesso em: 8 jul. 2023.

GONÇALVES, M. T; KAUCHAKJE, S; MOREIRA, T. A. Modalidades de gestão social no Brasil. **InSitu—Revista Científica do Programa de Mestrado Profissional em Projeto, Produção e Gestão do Espaço Urbano**, v. 1, n. 2, p. 131-154, 2015. Disponível em: <https://revistaseletronicas.fiamfaam.br/index.php/situs/article/view/349>. Acesso em: 14 de nov. 2022.

255

GRAPIGLIA, T. A. **O papel do BNDES na economia brasileira a partir da década de 1990**, UFRJ, 2011. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/34804>. Acesso em: 14 nov. 2022.

JARDIM, M. A. C. **Entre a solidariedade e o risco**: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, p. 423. 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1408/1632.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 dez. 2022.

LIMONGI, F; CORTEZ, R. As eleições de 2010 e o quadro partidário. **Novos estudos**. - **CEBRAP**, São Paulo, n. 88, p. 21-37, 2010. Disponível em: <https://scielo.br/j/nec/a/cBQMhfQMBxDjQbqB3Xcwzx/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 dez. 2022.

LOBO, C. G. A. Reconhecimento e desigualdade no mercado de microcrédito no Brasil. **RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, 2014. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/14562>. Acesso em: 05 dez. 2022.

MARQUES, R. M. O Estado e o Liberalismo. In: MARQUES, R. M; LEITE, M. G.; DEPIERI, M. Á. L.; BERWIG, S. E. **Pandemias, crises e capitalismo**. São Paulo: Expressão popular, 2021.

MIGUEL, A. C. Microcrédito no Brasil: uma agenda de política pública para o mercado de microfinanças. **REDD—Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, v. 4, n. 2, 2012. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/redd/article/view/5182>. Acesso em: 05 dez. 2022.

MISOCZKY, M. C. A; ABDALA, P. R. Z; DAMBORIARENA, L. A. A trajetória ininterrupta da reforma do aparelho de Estado no Brasil: continuidades nos marcos do neoliberalismo e do gerencialismo. **APGS. Administração Pública e Gestão Social**. Viçosa. v. 9, n. 3, p 135-242, jul. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5126>. Acesso em: 05 dez. 2022.

NEWMAN, J; CLARKE, J. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, v. 37, n. 2, p. 353-381, 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/29472>. Acesso em: 05 dez. 2022.

NUNES, E. O. A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. **Revista Múltipla**, Brasília, vol. 23, n. 29, p. 135-137, dez. 2010.

256

PACHECO, R. S. Administração pública nas revistas especializadas: Brasil, 1995-2002. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, vol.43, n.4, p. 63-71, dez. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/wWd4v7tHHL6X9tZtnfXBzSk/?lang=pt>. Acesso em: 05 dez. 2022.

PAES DE PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-revista de administração de empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/HqKgvKNRxxhMmCyxK7jbJz8g/?lang=pt>. Acesso em: 05 dez. 2022.

PAIVA, C. H. A. **A burocracia no Brasil**: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). História [on-line], v. 28, n. 2, p. 775-796, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/his/a/9k9RDYV5Jsx8N48tx7hC8vr/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 dez. 2022.

PAIVA, M. **BNDES**: um banco de história e do futuro. São Paulo: Museu da Pessoa, 2012. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1785>. Acesso em: 05 dez. 2022.

PRADO, L. C D. O BNDES no neoliberalismo e o novo desenvolvimentismo. **Revista de Economia e Política**, v. 28, n.2, 2008.

PEREGRINO, F. O. F. **A Nova Administração Pública no Brasil (1995/2009):** Uma Avaliação do Modelo de Organização Social na área da Ciência & Tecnologia. Dissertação (Mestre em Engenharia de Produção) - UFRJ/COPPE. Rio de Janeiro. 2009. Disponível em: http://cbpfindex.cbpf.br/publication_pdfs/TESE060809vF.2009_11_05_18_30_30.pdf. Acesso em: 05 dez. 2022.

PEREZ, R.T; FORGIARINI, G. **A administração pública no Brasil moderno:** os modelos burocrático e gerencial. Ensaio FEE, Porto Alegre, vol. 37, n. 1, p. 283-304, jun. 2016.

PERSSON, L. F. A Social Democracia e o Estado de Bem-Estar Social: As políticas públicas de trabalho, emprego e renda e de previdência social na Suécia e Brasil. **Revista da Graduação**, v. 2, n. 2, 2006.

PINTO, M. B. Repartição de riscos nas parcerias público-privadas. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 25, p. 155-182, Jun. 2006. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10056/1/RB%2025%20Reparti%C3%A7%C3%A3o%20de%20Riscos%20nas%20Parcerias%20P%C3%BAblico-Privadas_P_BD.pdf. Acesso em: 26 abr. 2025.

POLLITT, C; THIEL, S. V; HOMBURG, V. **New public management in Europe**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007. Disponível em: <https://semanticscholar.org/paper/New-Public-Management-in-Europe-Pollitt-Thiel/0bddd2a251bdf808a06dcc1696f65233b24f9d7>. Acesso em: 14 nov. 2022.

RESENDE, A. L; ARIDA, P. **Inflação inercial e Reforma Monetária no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SARAIVA, J. F. S; CERVO, A. L. **O crescimento das relações internacionais no Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, 2005. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/265Crescimento_das_Relacoes_Internacionais_no_Brasil_O.pdf. Acesso em: 14 nov. 2022.

SOUZA, C. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo**. São Paulo, v. 15, n. 4, p. 84-97, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/sZJcPLh4FbQK6ZfDLszGTtD/?lang=pt>. Acesso em: 14 nov. 2022.

TAVARES, M. **O BNDES e o desenvolvimento nacional**. Rio de Janeiro: BNDES, 1994.

TENÓRIO, F. G; ROZEMBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. In: **Revista de Administração Pública Rio de Janeiro: EBAP/FGV**, v.31, n.4, p. 101-125, abr. 1997. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7882>. Acesso em: 14 nov. 2022.

WESKA, A. R *et al.* **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012**.

Relatório da Comissão Constituída pela Portaria, n. 126, 2012.

Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 14 nov. 2022.

Comprehensions of economy and society in the BNDES of Lula and FHC: managerial and corporate perspectives

ABSTRACT: Public management in the FHC and Lula governments took different directions and many of their economic and social policies were promoted by BNDES. In this context, the question arises whether BNDES financed the management of managerial strategies, such as those implemented by FHC with the New Public Administration or societal strategies, with LULA's social developmentalism, or whether a hybridism of this characteristic would have existed in Lula's term, preserving managerial characteristics typical of neoliberalism. This article aims to analyze how the scope of BNDES is carried out in the thematic contents of both administrations, through its discursive manifestation. To this end, three categories were considered: Infrastructure, Microcredit and Education, identified in two annual reports of the BNDES for the year 2000, during the FHC and Lula administrations, in 2004. The analysis revealed that the discursive manifestations of the BNDES reports were constructed on the ideals and guidelines of managerial management, based on a policy of continuity of the neoliberal movement of the State restructuring plan, despite the fact that during the Lula administration they were mixed with the developmental and social perspective. It is concluded that the BNDES during the Lula administration preserved neoliberal and managerial characteristics and combined them with societal management.

259

KEYWORDS: BNDES; FHC; Lula; Managerial management; Societal management.

Comprensiones de economía y sociedad en el BNDES de Lula y FHC: perspectivas Gerenciales y Societal

RESUMEN: La gestión pública en el gobierno de FHC y en el gobierno de Lula tomó direcciones diferentes y muchas de sus políticas económicas y sociales fueron impulsadas por el BNDES. En este contexto, surge la pregunta si el BNDES financió la gestión de estrategias gerenciales como las implementadas por la FHC con la Nueva Administración Pública o las estrategias societarias, con el desarrollismo social de LULA, o si un hibridismo de esa característica habría existido durante el mandato de Lula, preservando características gerenciales propias del neoliberalismo. Este artículo tiene como objetivo analizar cómo la actuación del BNDES se realiza en los contenidos temáticos de las dos administraciones, a través de su manifestación discursiva. Para ello, se consideraron tres categorías: Infraestructura, Microcrédito y Educación, identificadas en dos informes anuales del BNDES correspondientes al año 2000, el mandato de FHC y Lula, 2004. El análisis reveló que las manifestaciones discursivas de los informes del BNDES fueron construidas sobre los ideales y directrices de la gestión gerencial, basadas en una política de continuidad con el movimiento neoliberal del plan de reestructuración del Estado, aunque en el gobierno de Lula se mezclaran con la perspectiva desarrollista y social. Se concluye que el BNDES, bajo la administración de Lula, conservó características neoliberales y gerenciales y las combinó con la gestión social.

PALABRAS CLAVE: BNDES; FHC; Lula; Gestión gerencial; Gestión societal.