

História do planejamento do BNDES (1983-2014): lições e questões

Lavinia Barros de Castro

Documento histórico

História do planejamento do BNDES (1983-2014): lições e questões

Lavinia Barros de Castro*

Introdução

Este texto traz uma breve retrospectiva das experiências de planejamento estratégico, na experiência histórica do Banco.¹ O objetivo é compilar a história para identificar similaridades, diferenças e ênfases ao longo do tempo. O trabalho de pesquisa aqui apresentado foi construído em duas etapas. A primeira partiu de um levantamento bibliográfico, no intuito de resgatar documentos históricos dos Planos Estratégicos BNDES desde 1983 e resumi-los. Essa pesquisa permitiu a construção de uma linha do tempo que mostra a evolução das prioridades na história do Banco, a qual denominamos “visão horizontal” dos processos.

* Economista do BNDES. A autora agradece as entrevistas concedidas e os comentários de João Carlos Ferraz, diretor do BNDES. Este artigo é de exclusiva responsabilidade da autora, não refletindo, necessariamente, a opinião do BNDES.

¹ Este artigo é uma versão expandida (pela inclusão das entrevistas) e revisada do primeiro capítulo do trabalho “Cenários Mundo-Brasil 2028”, a ser lançado ainda em 2014.

A segunda parte do trabalho envolveu um conjunto de entrevistas com funcionários seniores ativos e assessores do Banco. O intuito foi complementar a história documental com relatos pessoais, que não apenas enriquecessem a narrativa, mas também permitissem uma “visão vertical” das grandes prioridades no tempo. Ao longo dos diversos processos de planejamento, o que mudou nas grandes prioridades do Banco? Quais são os novos desafios?

A necessidade das entrevistas partiu da constatação de que os documentos “Planos Estratégicos do BNDES” mostravam que algumas prioridades, tais como o apoio à infraestrutura econômica e o desenvolvimento regional, **sempre estiveram presentes na história do Banco**. Outras, como a privatização, **tiveram seu momento histórico, mas desapareceram** como prioridade. Certas prioridades tiveram **mudanças conceituais importantes**, como o apoio à inovação. Outras **incorporaram novas dimensões**, como é o caso do social, na qual foi incorporada a dimensão ambiental, tornando-se uma visão mais abrangente: socioambiental. Alguns **temas ganharam maior ênfase e maiores recursos**, a partir da criação de novos instrumentos financeiros, como é o caso do “Cartão”, que escalonou o apoio do BNDES às micro, pequenas e médias empresas (MPME). Por fim, algumas prioridades **tiveram ciclos, aparecendo e retornando como prioridades**.

O artigo inicia, na segunda seção, com uma breve discussão sobre a importância do planejamento estratégico no BNDES. A terceira seção resgata os diversos processos de planejamento a partir da revisão dos relatórios e planos estratégicos. Como poderá ser observado, os processos de planejamento do BNDES muitas vezes refletem tanto as transformações sofridas pelo país em termos econômicos e sociais, como a própria concepção do papel do BNDES na economia brasileira. A quarta seção traz as principais contribuições das entrevistas. Nas conclusões, procura-se inferir lições de cada um

dos processos conduzidos pelo Banco, ao mesmo tempo em que se busca levantar pontos para reflexão sobre alguns temas suscitado nas entrevistas.

A importância dos cenários de planejamento para o BNDES

A tarefa de planejamento estratégico consiste, em última análise, na busca de reflexão institucional do que a empresa é no presente, do que ela será no futuro e de como se darão as mudanças. Trata-se de um esforço contínuo para conciliar a tensão existente entre a realidade atual da organização (o padrão, as rotinas, os recursos e as crenças compartilhadas existentes na instituição), com a necessidade de se preparar para o novo: rotas não óbvias de crescimento, mudanças tecnológicas, concorrenciais e no marco regulatório, bem como alterações mais profundas no ambiente econômico, político e social. O planejamento estratégico permite melhor conduzir esse processo de mudança institucional, no qual a estrutura da organização é alterada a partir da mudança estratégica [Chandler (1977)].

A utilização de cenários no planejamento permite, por sua vez, que se tenha em conta e sejam incorporadas na concepção da estratégia da firma: incertezas críticas; tendências pesadas relevantes para a instituição; competidores atuais e potenciais; e combinações consistentes da evolução de variáveis-chave para a firma. Sinteticamente, os cenários oferecem um “referencial de futuros alternativos em face dos quais decisões serão tomadas” [Buarque (2003, p. 5)]. O objetivo último é auxiliar a compreensão das posições ativas e reativas a serem tomadas pela empresa. Qual será a inserção no ambiente de negócios? Quais as fontes de crescimento da firma? Essas

são algumas das perguntas centrais do processo de planejamento que são auxiliadas pelo processo de construção de cenários.

Por sua própria natureza, o processo de planejamento requer, antes de tudo, regularidade, rotinas, ainda que seja para pensar a mudança. De acordo com Carlos Matus: “Planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método; explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens; propor-se objetivos” [Huertas (1996, p. 12)]. Assim concebida, a construção dos cenários é uma das técnicas para se dar o primeiro passo no processo de planejamento. Esses cenários precisam igualmente ser revistos, periodicamente, a fim de incorporar novas tendências e eliminar possibilidades de futuros que, com o passar do tempo, se tornam menos plausíveis.

Técnicas de cenários vêm sendo crescentemente utilizadas, seja em ambientes corporativos, seja de governo. Todavia, não existe técnica única. Há pelo menos dois grandes conjuntos de metodologias: os cenários exploratórios, que enumeram situações possíveis e probabilidades; e os normativos, que refletem um futuro desejável, uma “utopia plausível” [Buarque (2003, p. 23)]. Em nenhum dos casos pretende-se prever o futuro, mas apenas descrever e delimitar possibilidades factíveis – e não somente as que hoje se consideram prováveis.² Pretende-se assim evitar dois erros comuns: a mera projeção de tendências do passado, bem como o equívoco de transformar instabilidades conjunturais em tendências de longo prazo, subestimando fatores de continuidade e questões estruturais.

² “... o planejamento moderno não se propõe a adivinhar ou prever o futuro, que é e sempre será desconhecido para nós; o planejamento visa, isso sim, à preparação para que se tente *criar o futuro*, com imaginação, a partir das possibilidades que sejamos capazes de imaginar e descobrir.” Huertas (op. cit., p. 15), grifo no original].

No Brasil, as técnicas de cenários de planejamento começaram a ser usadas ainda no fim da década de 1970 e se intensificaram no início dos anos 1980. São referências os diversos trabalhos da Petrobras e da Eletrobras, que buscavam antecipar comportamento de mercado e de demanda de energia e combustíveis.³ Entre os trabalhos de desenvolvimento regional, os pioneiros foram realizados pela Eletronorte, em 1988, e pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em 1989.

Na literatura brasileira de cenários para planejamento estratégico, os trabalhos do BNDES da década de 1980 também se tornaram uma referência, embora existam experiências de planejamento anteriores no Banco. De acordo com Buarque (2003, p.11-12):

(...) o estudo do BNDES introduziu as alternativas de desenvolvimento brasileiro e de inserção na economia internacional. Os cenários do BNDES contribuíram para o planejamento estratégico do banco e levaram à introdução do cenário de integração competitiva nas formulações estratégicas do Brasil.

A construção dos cenários é um exercício que prepara a instituição para uma reflexão sobre futuros não evidentes, mas plausíveis, enquanto o planejamento em geral é uma ferramenta de gestão, que dá norte e prioridades para os próximos anos. Entretanto, em alguma medida, o processo como um todo permite construir visões de futuro que levam a ações concretas. Estas, em maior ou menor medida, ajudam a construir novas perspectivas para a empresa e, em alguns

³ Entre as referências brasileiras estão: Jaguaribe, H. *Brasil 2000*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989; Porto, C. A.; Souza, N. M.; Buarque, S.C. *Construção de cenários e prospecção de futuros*. Recife: Litteris, 1991; Gomes de Souza, Gomes de Souza e Abreu Silva. *Manual de técnicas de produção*. Rio de Janeiro: Secretaria Geral de Planejamento/Instituto Universidade de Pesquisa do Rio de Janeiro, 1986; além dos diversos trabalhos publicados pela Macroplan, citados em Buarque, *op. cit.*

casos, até mesmo para o país. Isso porque os atores econômicos não assistem passivamente às grandes mudanças estruturais, mas respondem a elas, de forma mais ou menos ousada, a depender não apenas de seu “ímpeto”, mas também da “competência político-institucional para tanto” [Castro (2012)]. Nas palavras de Matus:

À medida que agimos com convicção e eficácia criamos algo do futuro e, além disto, tornamo-nos capazes de fazer melhores previsões acerca das suas possibilidades. Se todos agirmos como se algo fosse ocorrer, esse algo ocorre, como caso da profecia que se autocumpre. Isto acontece porque um bom plano é uma aposta estratégica, não uma aposta sobre o destino [Huertas (*op. cit.*, p. 15)].

Instituições são sistemas de regras sociais, formais e informais, enraizadas que condicionam o comportamento humano [Hodgson (2006)]. Bancos de desenvolvimento nacionais são instituições idiossincráticas, que assumem diferentes formas, que variam de acordo com o estágio de desenvolvimento do país e de suas necessidades específicas de financiamento.

A despeito da variedade existente entre países, bancos de desenvolvimento podem ser definidos, *grosso modo*, como:

[...] instituições financeiras criadas para promover o desenvolvimento econômico, levando muitas vezes em conta os objetivos de desenvolvimento social e integração regional, principalmente através de financiamentos de longo prazo, ou da facilitação dos financiamentos de projetos que geram externalidades positivas (UN-DESA (2005, p. 10-11, tradução dos autores)).⁴

O foco no longo prazo faz dos bancos nacionais de desenvolvimento importantes atores de transformações estruturais econômicas e sociais. Por outro lado, sua característica de propriedade pública,

⁴ Para uma discussão mais atualizada do papel de bancos de desenvolvimento, ver Ferraz; Além e Madeira (2013).

em sua integralidade ou quase integralidade, requer que obedecam às prioridades definidas pelo governo. Assim, a fim de evitar que sejam aprisionados por questões conjunturais, econômicas ou políticas, costumam ser mais resistentes a mudanças, comparativamente às instituições privadas. Bancos de desenvolvimento nacionais, como outras instituições públicas, por terem rotinas bem-enraizadas, estrutura hierárquica bem-definida, convenções e crenças compartilhadas, demandam processos de planejamento estruturado. O planejamento deve dar conta não apenas da busca por maior eficácia da estrutura existente, mas também das mudanças da estrutura pretendidas pela (mudança) estratégia, a partir de prioridades definidas pela alta administração, em interação com as estratégias definidas pelo governo.

Se por um lado sua natureza pública (ou quase pública) torna os bancos de desenvolvimentos nacionais mais resistentes aos sabores do curto prazo, por outro, é sua função justamente vislumbrar e fomentar “janelas de oportunidade” (*windows of opportunity*) do desenvolvimento.⁵ Espera-se que bancos de desenvolvimento sejam capazes não apenas de financiar as atividades tradicionais de maior prazo, para as quais as fontes de financiamento privadas têm menor apetite, e atuar de forma anticíclica, eventualmente, mas também que possam ir além. Isto é, que exercitem a capacidade de “ver primeiro” as oportunidades de desenvolvimento produtivo, ao mesmo tempo em que, como atores de governo, auxiliam na tarefa de sugerir para o debate público e priorização política, oportunidades e ameaças, bem como rumos estratégicos. Torna-se assim clara a importância da elaboração de cenários.

⁵ Qualquer generalização a respeito de bancos de desenvolvimento precisa ser qualificada, dada a diversidade institucional existente. Tem-se aqui em mente experiências de grandes bancos de desenvolvimento nacionais como o Korean Development Bank (KDB). Para uma comparação da experiência coreana com a brasileira ver Castro (2009).

O BNDES, desde sua criação em 1952, sempre foi um agente promotor de mudanças no país. Como diversos bancos de desenvolvimento em outros países, foi criado no contexto pós-Segunda Guerra, em que se buscava transformar a economia brasileira de base agrícola em uma economia de base industrial. Ao longo do tempo, mudou diversas vezes suas prioridades e formas de atuação.⁶ O Banco sempre ajudou a elaborar, em conjunto com o governo, visões de futuro (sendo esta uma tradição que remonta a sua criação, quando o GT Cepal/BNDES e a Comissão Mista Brasil-EUA contribuíram para o plano de industrialização do país, nos anos 1950). Entretanto, a partir da década de 1980, as experiências de planejamento estratégico começaram a ser realizadas de forma mais organizada, mais condizente com técnicas consolidadas, com uso de cenários, entre outras. Evidentemente, nem todos os processos tiveram a mesma eficácia em promover mudanças relevantes na estrutura do Banco. No que segue, faz-se um detalhamento das experiências de planejamento estruturado do Banco, que têm início em 1983.

A experiência histórica de planejamento estratégico estruturado no BNDES (visão horizontal)

1983 – Planejamento estratégico estruturado

O primeiro processo de Planejamento do Banco explicitava um objetivo bem específico: nada de planejar o Brasil, e sim o Banco [Mourão (1994, p.7)].

⁶ Discorrer sobre as funções exercidas pelo BNDES ao longo tempo, porém, foge ao escopo deste trabalho.

O processo de planejamento de 1983 se propunha participativo e democrático, sendo o lema “planeja quem executa”. A ideia era mobilizar todo o corpo de técnicos e executivos, a fim de identificar os pontos “fortes e fracos do sistema”, ao mesmo tempo em que um grupo selecionado fazia os diagnósticos de ameaças e oportunidades para a instituição (diagnóstico de ambiente externo).⁷

Num primeiro momento, não houve a elaboração de cenários, mas foi criado um grupo para acompanhar a conjuntura econômica, a fim de subsidiar as discussões macroeconômicas no ambiente do BNDES. Foi ainda instituído o “Comitê de Planejamento”, formado por todos os chefes de departamento e superintendentes, para revisar e aprovar a forma final. De modo geral, os documentos demonstravam uma “profunda insatisfação com os rumos do Sistema BNDES” [Mourão (1994, p.8)].

Eram objetivos do processo de planejamento:

- 1) traçar diretrizes estratégicas (trienais), com indicação de prioridades;
- 2) consolidar um plano de ação anual, com base nas diretrizes estratégicas, no qual cada departamento formularia seu plano próprio (subsidiados por estudos técnicos), especificando metas setoriais quantitativas, inclusive estimando os recursos necessários;
- 3) aprovar e desmembrar planos operacionais, por departamento; e
- 4) realizar *feedbacks* com entidades públicas e privadas.

A experiência de 1983, todavia, foi curta, e os objetivos não foram alcançados. Em razão de acontecimentos políticos do fim do regime militar e da troca do presidente do Banco, não chegou a ser

⁷ BNDES (1983): “A Atividade de Planejamento do Sistema BNDES”, 1983.

realizado o seminário previsto com a Diretoria, o que levou ao abortamento do plano e sua substituição por um novo, no ano seguinte.

1984 – Plano Estratégico do Sistema BNDES: triênio 1985-1987

O BNDES atual tem muita transpiração, o Banco é das instituições de desenvolvimento mais eficientes do mundo, temos que buscar manter isso; mas precisamos de mais inspiração, mais reflexão. Um antigo presidente do BNDES tinha uma frase de que gosto muito: “A importância de o pé no chão e a cabeça nas nuvens”. É preciso olhar para o potencial de transformação em curso, como a gente fazia no passado. (Entrevistado J)

A experiência de planejamento de 1984 iniciou pela preparação de quatro cenários, sendo eleito como de maior probabilidade (na época, os cenários eram elencados entre os mais e os menos prováveis) o “Cenário de Ajustamento”. O cenário alternativo, também escolhido para análise, foi denominado “Cenário de Retomada” – sendo este o considerado estratégico.⁸

O documento “Plano Estratégico do Sistema BNDES: triênio 1985-1987”, lançado em 1984, começa por discutir as mudanças estruturais em curso na economia brasileira: forte redução dos coeficientes de importação, queda nos dispêndios de divisas em petróleo e seus derivados e crescimento das exportações, a partir de 1983. Os fatores negativos estariam na queda da Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF) e na inflação, que havia “mudado de patamar”, impulsionada pela maxidesvalorização do câmbio, em 1983.

⁸ Foram visitadas algumas empresas multinacionais instaladas no Brasil que utilizavam cenários em seu planejamento. A metodologia de análise prospectiva adotada foi a de Godet (1977), usando cenários exploratórios, percorrendo as seguintes etapas: (1) delimitação dos subsistemas (internacional, político, macroeconômico, produtivo e social); (2) análise retrospectiva; (3) definição das estratégias dos atores; e (4) construção dos cenários, escolhendo então o mais provável.

Diante desses fatos, o estudo “Cenários para a Economia Brasileira – 1984-1990” afirmava uma aposta estratégica ousada: o Brasil estaria preparado para a “Retomada”. Essa aposta, a bem dizer, ia de encontro à avaliação consensual de que as restrições externas se configuravam como um “obstáculo intransponível”, e de que, diante das condições sociais deterioradas e da perda de dinamismo do parque industrial nacional, a economia brasileira estaria fadada ao baixo crescimento. Ao contrário: “Na análise das condições objetivas dessa fase da economia brasileira, adotou-se como norma a procura de oportunidades para a superação da crise” (*idem*).

A similaridade da tese anteriormente citada com as ideias defendidas no livro *Economia brasileira em marcha forçada* [Castro e Souza (1985)] não é mera coincidência, já que Castro foi consultor da equipe de cenários no período.⁹ Um leitor atento ao debate sobre a economia brasileira dos anos 1980 poderá igualmente notar a influência das teses inercialistas da inflação. Apesar da aposta de que a inflação cairia, “pela redução dos custos unitários e pelos ganhos de produtividade esperados” [BNDES, (1984b, p.21)], defendia-se ser a inflação brasileira menos nociva, tendo o Brasil aprendido, em grande medida, a conviver com ela.¹⁰ Assim, e a despeito da inflação e das projeções pessimistas acerca do Produto Interno Bruto (PIB) potencial, a recuperação da economia poderia ser efetivada com uma taxa média de crescimento do produto de

⁹ O professor Antonio Barros de Castro chamou para colaborar o professor Francisco Eduardo Pires de Souza, seu coautor no referido livro.

¹⁰ “Embora se preveja uma redução da inflação, deve ser observado que a sociedade brasileira criou mecanismos adequados à convivência com o processo inflacionário. Mesmo se este se situa em patamares elevados, o país é capaz de crescer a taxas também elevadas, comportamento este considerado impensável em países desenvolvidos, mas que já se incorporou à nossa experiência histórica” [BNDES (1984b, p.24)].

7,7% a.a. entre 1985 e 1990, ampliando-se o nível do emprego e permitindo a melhoria das condições de vida da população [BNDES (1984a, p. 21)].

No que se refere à situação social, o documento destacava a necessidade de geração de emprego e denunciava a má situação da saúde e da educação, alertando para a necessidade de políticas. Essa explicitação de questões sociais reflete o fato de o BNDES ter sido escolhido, no início dos anos 1980, para administrar o Fundo de Investimento Social (Finsocial), além da gestão do Fundo da Marinha Mercante (FMM):

Com isto, ampliaram-se as responsabilidades do Sistema na direção de um maior comprometimento com a questão social (...), questões pertinentes ao desenvolvimento regional, e com a ampliação de uma infraestrutura social básica [BNDES (1984a, p. 19)].

A redução da pobreza via expansão dos serviços sociais básicos e a ampliação da produção de alimentos são também ressaltadas no documento.

Reafirmam-se cinco linhas de atuação (*idem*, p. 16-17):

- 1) a industrialização é o motor básico do desenvolvimento (pretende-se garantir a “continuidade do processo de industrialização”);
- 2) o BNDES é um agente de mudanças;¹¹
- 3) o desenvolvimento necessita de um forte empresariado nacional;
- 4) o crescimento industrial deve ser baseado no aproveitamento dos recursos internos e no desenvolvimento de uma tecnologia nacional;

¹¹ Ressalta-se a ação inovadora do Banco em modalidades de apoio, técnicas de decisão, condições de financiamento, métodos operacionais etc. e cita-se o Fundo Tecnológico (Funtec) como o apoio ao desenvolvimento e à implantação de “projetos de tecnologia sofisticada” e dos setores de ponta (*idem*, p. 18).

5) o desenvolvimento deve resultar no aumento do emprego e na atenuação dos desequilíbrios regionais.

Para dar conta desses desafios, porém, seria preciso ampliar a base de recursos próprios do Sistema BNDES, de modo não só a recuperar a importância já alcançada pelo Banco no passado, como também cobrir a lacuna deixada pela retração do crédito externo, no contexto da crise da dívida latino-americana.¹²

Vale ressaltar que, embora os anos 1980 sejam associados à “década perdida”, entre 1984 e 1987 o PIB brasileiro cresceu em média 6,1%, não muito distante do previsto nos cenários, portanto. A inflação, porém, absolutamente não se comportou como o previsto, manteve-se no patamar de 200% entre 1984 e 1985, caindo drasticamente no Plano Cruzado, em 1986, e voltando a acelerar, atingindo 416%, em 1987. Infelizmente, em meio ao turbilhão inflacionário, os objetivos pretendidos de inovação, desenvolvimento da empresa nacional, entre outros, perderam prioridade.

1988 – Plano Estratégico do Sistema BNDES: triênio 1988-1990

O planejamento que mais me marcou? Dos que eu participei, o primeiro (Integração Competitiva). O primeiro a gente nunca esquece. (Entrevistado B)

¹² Nas “Diretrizes para Ação” apontam-se as seguintes prioridades: Implantação e Desenvolvimento dos Setores Tecnológicos de Ponta (Informática e Microeletrônica, Química e Petroquímica); Modernização e Expansão da Capacidade Produtiva (Siderurgia, Celulose e Papel, Fertilizantes e Calcário Agrícola, Pesquisa Mineral, Mineração e Metalurgia de Não Ferrosos, Bens de Capital, Bens de Consumo, Álcool e Biomassa, Cimento); Expansão e Modernização da Infraestrutura Econômica (Transporte de Carga, Infraestrutura Urbana, Energia Elétrica, Gás Natural, Ocupação da Fronteira Agrícola, Ampliação e Modernização dos Serviços Sociais, Diretrizes para Ação na Área Social).

Os cenários de 1984 foram revistos já em 1985. No novo documento, afirmava-se que o constrangimento da economia não estaria no setor externo, mas sim nas condições internas, na incapacidade de o setor público arcar com os investimentos em infraestrutura necessários para o crescimento. A partir dessa ideia, optou-se por agregar à elaboração de cenários um subsistema energético. Assim, foram convidados a participar da formulação dos cenários BNDES as áreas de planejamento da Eletrobras e da Petrobras.¹³ Esse trabalho foi realizado ao longo de 1986, com consulta a diversos especialistas externos ao Banco.¹⁴ No documento intitulado “Cenários para a economia brasileira até o ano 2000”, publicado em 1987, aparecem duas possibilidades de futuro para a economia brasileira: “Integração Competitiva” e “Fechamento”, sendo o primeiro o considerado estratégico.¹⁵

O diagnóstico da economia brasileira no qual se baseavam ambos os cenários era de que:

- 1) o ciclo de substituição de importações havia se esgotado;
- 2) os avanços constatados na indústria mundial na microeletrônica e no desenvolvimento de sistemas automatizados definiam um novo paradigma tecnológico, implicando crescentes

¹³ Liderava a equipe da Eletrobras o Dr. José Luís Alquieres, enquanto a da Petrobras era liderada pela Dra. Lêda Fraenkel. O professor Antonio Barros de Castro continuou como consultor [Mourão (1994, p.13)]. Diversas reuniões de conjuntura e palestras com o grupo do Boletim de Conjuntura do Instituto de Economia, que contava com os professores Francisco Eduardo Pires de Souza e Caio César Silveira, entre outros, também ocorreram no período.

¹⁴ Mourão (1994, p. 14) cita os seguintes nomes: “Celso Laffèr, Homem de Mello, Luciano Martins, Marcos Vianna, Namir Salek, Ney Prado, Walter de Góes, Wanderley Guilherme dos Santos, Marcelo de Paiva Abreu, Clodoaldo Huguency Filho, Fabio Erber, Amaury Porto, entre outros”.

¹⁵ Posteriormente o cenário “Fechamento” mudaria seu nome para “Inércia Corporativista”, no qual o país não conseguiria realizar as reformas necessárias em razão de interesses conflitantes, o que levaria a um crescimento estagnado [BNDES (1988)].

- custos para a autarquia brasileira com perda de posição do país nas novas fronteiras dos fluxos de comércio mundial;
- 3) o Estado brasileiro encontrava-se em situação financeira delicada, com forte quadro inflacionário, estando impossibilitado de impulsionar a economia através de investimentos públicos;
 - 4) havia uma visão positiva em relação ao capital estrangeiro por sua “contribuição tecnológica, gerencial e mercadológica”;
 - 5) o comércio internacional apresentava novas características, intensificando o comércio intrafirmas (matrizes e filiais);
 - 6) havia maturidade da indústria nacional em termos de desenvolvimento organizacional e escalas adequadas com pauta de exportações predominantemente dominada por manufaturados.

Na concepção do primeiro cenário (Integração Competitiva) o país deveria (cabe aqui observar o caráter normativo do processo), simultaneamente, alargar o mercado interno e impulsionar o volume de comércio exterior. Vislumbrava-se uma trajetória de crescente competitividade da economia brasileira e de elevação do padrão de vida da população, com modernização do aparelho de Estado e das instituições políticas.¹⁶ O próprio crescimento do mercado interno e a incorporação do progresso técnico permitiriam alavancar a capacidade de exportação das empresas brasileira pelo aumento da competitividade e das escalas de produção.

Dada a restrição aos fluxos externos de capital, a viabilidade do cenário dependeria de um crescimento contínuo das exportações e,

¹⁶ Todavia, era considerada condicionante para esse cenário a relativa estabilização da economia mundial, acompanhada da manutenção dos fluxos de comércio e de uma renegociação favorável da dívida externa brasileira. Vale lembrar que em 1987 o país pediu moratória dos juros da dívida externa, mas suspendeu-a, retomando os pagamentos em 1988.

quanto ao setor interno, de programas de investimento que mantivessem o coeficiente de importação “aproximadamente no nível atual garantindo, assim, significativos superávits comerciais durante todo o período” [BNDES (1988, p. 5)]. O cenário de “Integração Competitiva” requeria a “recuperação da poupança do setor público”, logo, seria igualmente importante redefinir as áreas de atuação estatal, do capital privado nacional e do capital estrangeiro na economia brasileira.

Já o cenário de “Fechamento” resultava da combinação de uma situação da economia mundial deteriorada (crise financeira acompanhada de recessão ou estagnação, elevação dos juros internacionais e medidas protecionistas nos países desenvolvidos) com um quadro político interno “desfavorável à modernização institucional e à execução de políticas econômicas consistentes e voltadas para a sustentação do crescimento nos padrões de integração e competitividade exigidos pelo novo ciclo” [BNDES (1988, p. 6)]. A política econômica interna, nessas circunstâncias, poderia assumir um caráter defensivo.

O cenário considerado estratégico foi o da “Integração Competitiva”. Com base nele, o Plano Estratégico 1988-1990 orientava suas atividades para os seguintes objetivos [BNDES (1988, p. 9)]:

- 1) novo estilo de crescimento voltado simultaneamente para a integração competitiva do Brasil na economia mundial e para a integração de toda a nação, com redução da pobreza absoluta e das desigualdades regionais e de renda;
- 2) recuperação da taxa de investimento, compatível com a expansão do mercado interno e a manutenção da capacidade de exportação;
- 3) superação dos pontos de estrangulamento na infraestrutura de energia e de transportes;
- 4) participação do setor privado em investimentos, antes sob a égide do Estado;

- 5) fortalecimento financeiro e patrimonial do Sistema BNDES, buscando adequação das fontes e novas formas de aplicação de maior retorno;
- 6) maior integração do Sistema BNDES com organismos e instituições da sociedade e órgãos do governo;
- 7) racionalização organizacional e dos fluxos operacionais do Sistema BNDES no curto prazo, com reformas na política e nos sistemas de recursos humanos;
- 8) modernização do Sistema BNDES a partir de uma concepção empresarial adaptada às exigências do novo estilo de crescimento.

É interessante aqui observar que as quatro primeiras sugestões de políticas referem-se a ações para o país, portanto, vão muito além do “Planejar o Banco”, objetivo primordial anunciado nos sucessivos planejamentos dos anos 1980.

De acordo com Mourão (1994, p.17), é importante ter claro que as ações voltadas para a “Integração Competitiva” não eram formuladas em “contraposição à orientação histórica, originária do estruturalismo cepalino” do Banco. Tratava-se de uma visão pragmática: “(...) alcançar um crescimento econômico rápido, com as melhorias de produtividade que o país necessita para atender aos seus objetivos sociais”. Por um lado, o Brasil já dispunha de empresários capazes de se responsabilizar por uma tarefa que o “Estado havia alegadamente assumido pela falta de capitais privados em condições de fazê-lo (...)” (*idem*), por outro, reconhecia-se que as estatais, no fim dos anos 1980, se encontravam financeiramente debilitadas, após sucessivas limitações de investimento, tendo sido usadas para captar divisas, além de suas necessidades próprias; usadas como arma de conter pressão inflacionária (via congelamento de tarifas e preços públicos), e ainda para absorver mão de obra, no intuito de evitar escalonamento do

desemprego. Todas essas características limitavam uma gestão moderna dessas empresas, o que, somado à baixa capacidade do Estado de nelas investir, havia tornado urgente uma profunda reestruturação do aparelho de Estado, e isso incluía a privatização de diversas empresas.

O BNDES começou assim, em seu processo de planejamento interno, uma reflexão sobre a reformulação do papel do Estado. As orientações do Plano Estratégico tiveram grande repercussão externa:

Houve apresentação de trabalhos e participação em seminários, congressos e diversos eventos sobre política industrial e o futuro do país no Brasil e no exterior, reuniões com órgão de governo e elaboração de propostas de política industrial (...) A Integração Competitiva passou a ser uma marca do Sistema BNDES [Mourão (1994, p.21)].

Em 1990, com a posse do presidente Fernando Collor de Mello, a equipe de Planejamento foi dispersada, tendo sido descontinuados o planejamento estratégico e o trabalho de cenários. Como é notório saber, em 1990, o BNDES passou a sediar o comando do Programa Nacional para a Desestatização (junto com o Conselho de Privatização). Após diversos anos de elevada inflação e crise do Estado, influenciados pelas ideias provenientes do Consenso de Washington (1989), houve uma guinada na orientação do modelo de desenvolvimento nacional. Durante o governo do presidente Collor de Mello, o BNDES se tornou o “banco da privatização”, e o país iniciou um processo de abertura comercial gradual.¹⁷ O sucesso da “Integração

¹⁷ Em um período de menos de três anos foram privatizadas 14 empresas em leis públicas, todas elas estatais federais. As privatizações se concentraram nos setores de siderurgia, petroquímica e, em menor montante, fertilizantes. Também data de 1990 o início do apoio às exportações pelo Banco, através do Finamex, embora o apoio tenha se tornado substantivo apenas após 1997, com o início das operações da Embraer, e criação do BNDES Exim. Para uma história do apoio público à exportação, ver Catermol (2005).

Competitiva” parece, hoje, ter contribuído mais para o debate público do que propriamente para mudar o Banco, no período 1988-1990.

1990 – Planos Estratégicos 1991-1994 e 1996-1999

Eu vivi o planejamento com intensidade. Uma coisa que as pessoas em geral não falam é que todo processo de planejamento tem um fundo ideológico. Sempre teve alguém com hegemonia de poder e, do outro lado, tem sempre uma resistência, uma área técnica com visão diferente. Um dos problemas é que sempre muda o método. O grande risco é se descolar da base. Se isso ocorrer, as pessoas começam a fazer burocraticamente, aguardando que venha a próxima gestão e tudo mude – daí se comemora. (Entrevistado H)

No início dos anos 1990, o Banco passou por uma grande reorganização interna. Percebe-se, inclusive, uma mudança em termos tradicionalmente utilizados nos documentos de planejamento. Como observado por Mourão (1994, p.20), em vez de “setores”, passou-se a utilizar o termo “clientes”; “*marketing*”, no lugar de “fomento”; “ritual de análise” foi substituído por “análise de risco”; e “financiamento” passa a ser referido como “engenharia financeira”. Dessa vez não houve exercício prévio de cenários.

No documento do Plano Estratégico 1991-1994, aparece como orientação, em primeiro lugar, a definição de um “mercado-alvo”. Em segundo, o BNDES deveria delimitar seus “produtos” de captação e de aplicação dos recursos, buscando maior participação de recursos privados na composição do *funding* dos empreendimentos a serem apoiados e maior eficiência na administração dos recursos. Em terceiro, enfatizam-se a “racionalização e modernização organizacional”, com esforços em serviços de suporte, sistemas de TI e recursos humanos. Por fim, é considerada

estratégica uma série de ações em “comunicação social, relações institucionais e *marketing*”.

Seriam objetivos do plano, no que tange ao BNDES:

umentar o retorno sobre o capital próprio; melhorar a qualidade dos ativos e ampliar o nível de captação; fixar uma política de crédito que resulte em alocação de recursos do Sistema num portfólio de títulos e créditos cujo risco global seja minimizado; e privilegiar a emissão de títulos que permita maior grau de alavancagem de recursos para o Sistema [BNDES (1991, p. 10)].

Buscava-se ainda aumentar o giro dos ativos, “com maior participação das ações ordinárias nas operações que envolvam aporte de capital de risco e garantia de subscrição por parte do Sistema” (*idem*).

Nesse contexto, apenas o apoio a empreendimentos de capacitação tecnológica e infraestrutura, funções clássicas do Banco, permaneceriam como prioritário, com juros e prazos estendidos, embora na prática a conjuntura macroeconômica não tenha permitido grandes avanços. Mesmo em infraestrutura, a recomendação era de que se maximizasse a participação de recursos privados internos e/ou recursos externos na composição do *funding* desses empreendimentos. Por fim, o BNDES também poderia repassar recursos externos captados especificamente para o apoio a investimentos de empresas estrangeiras no Brasil [BNDES (1991, p. 12-17)].¹⁸

¹⁸ Sinteticamente, como estabelecido no Plano Estratégico 1991-1994, caberia ao BNDES contribuir para a expansão da capacidade produtiva e para o aumento da competitividade da economia brasileira, potencializando a participação de recursos privados no financiamento dos investimentos, promovendo: a reestruturação da indústria, procurando adequá-la a um maior grau de competição doméstica e internacional; a modernização e adequação da infraestrutura econômica, privilegiando a realização de investimentos pelo setor privado; a modernização do setor agropecuário, privilegiando a incorporação e difusão de novos conhecimentos tecnológicos; e a conservação do meio ambiente (*idem*, p.11).

O Plano Estratégico, nesse contexto, propunha-se a realizar um “aprofundamento conceitual e detalhamento de estratégia voltada para a integração competitiva do Brasil na economia mundial” (*idem*, p. 5), já anunciado no plano anterior, mas agora sob as novas diretrizes da política industrial, consolidadas na Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE).

De acordo com Erber e Vermulm (1993), a PICE, lançada em 1990, foi concebida como uma “pinça”, com uma “perna” para incentivar a competição, outra para incentivar a competitividade. Isto é, por um lado, pretendia-se aumentar a exposição das empresas brasileiras à maior competição, por meio da liberalização comercial e da definição de uma política de competição doméstica. Por outro lado, existia um conjunto de medidas de elevação de competitividade, a fim de capacitar as empresas a se reestruturarem e crescerem no novo ambiente competitivo, através do apoio ao investimento e ao desenvolvimento tecnológico.¹⁹ Além de fazer referências a PICE, o documento “Plano Estratégico 1991-1994” listava um conjunto de ações relacionadas à geração de infraestrutura econômica e científico-tecnológica, ações vinculadas aos objetivos de ajustamento patrimonial do setor público e ações referentes à conservação do meio ambiente [BNDES (1991, p.10)].

Entretanto, ainda que houvesse uma orientação de cunho mais liberal no governo e a despeito dos termos usados no planejamento estratégico, o Banco exercia, na prática, sua “resistência”, a fim de manter com ele a tradição da análise setorial. De fato, foi no contexto da primeira metade dos anos 1990 que nasceram as “gerências setoriais” no formato que existe até hoje, independente da orientação

¹⁹ A bem dizer, a PICE conseguiu elevar os gastos em P&D de 0,5% para 1,3% do PIB de acordo com Erber e Vermulm (1993), mas a “perna” da competição acabou, num contexto de elevada inflação e crise política (processo de *impeachment* do Collor), por ser mais relevante do que a da competitividade.

mais geral de “foco nos clientes”. Ademais, o BNDES não se absteve de participar do debate nacional, ajudando a formular a política industrial. Fabio Erber, autor do referido artigo, era funcionário de carreira do Banco e foi alçado diretor, em 1992.²⁰

O Planejamento Estratégico posterior, que engloba o período de 1995 a 1999, resultou na produção de 33 relatórios temáticos que envolveram mais de 200 profissionais e geraram mais de três mil recomendações internas. Por ser de conteúdo muito difuso e não dispor de um documento mais geral, não será aqui resumido. Todavia, há de se registrar o esforço de análise e de acompanhamento desse processo de planejamento do Banco. No que se refere a sua efetividade, o grande destaque do período foi o crescimento das operações de exportação do BNDES – esta questão será retomada nas entrevistas.

1999 – Plano Estratégico BNDES 2000-2005

A figura usada no Plano Estratégico 2000-2005 já diz tudo. Era um diagrama com uma figura oval no meio, dourada, escrito “mercado de capitais”. Dela saiam “raios” na direção de várias caixinhas menores, onde se liam as demais prioridades do Banco (Modernização dos Setores Produtivos, Infraestrutura, Exportação, Desenvolvimento Social, Micro e Pequenas Empresas, Atuação Regional e

²⁰ Em 1992, Fabio Erber criou uma nova estrutura para o funcionamento da Área Industrial do BNDES, dividida agora em duas superintendências, cada uma com quatro departamentos setoriais. Implantou as “gerências setoriais”, que existem até hoje no Banco, com a tarefa de “armazenar e analisar informações dos setores industrial, agrícola e de serviços, publicando o *BNDES Setorial*, entre outros trabalhos e atividades”. Em 2004, Erber voltou a ser diretor do BNDES e participou ativamente da construção da Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), tendo no Banco reestruturado as áreas de Planejamento e Industrial [Monteiro Filha e Andrade (2013)].

Privatização). O mercado de capitais era o sol, que “iluminava” todo o resto. Por aí você vê a importância atribuída ao mercado de capitais nessa fase do Banco. (Entrevistado A)

No fim de 1999, foi estabelecido um novo processo de planejamento visando ao horizonte 2000-2005 que pretendia, como maior desafio, elevar o “efeito multiplicador de seus desembolsos” a partir do mercado de capitais. O plano enfatizava “os desafios da complexidade” e propôs uma atuação com “foco no cliente”, “valorização das pessoas” e “gestão do conhecimento” [BNDES (2000, p. 3-5)].

Nesse documento, aparece pela primeira vez uma divisão entre “missão”, “visão” e “dimensões da visão”. De acordo com ele (p. 3):

A Missão do BNDES é promover o desenvolvimento do país, elevando a competitividade da economia brasileira, priorizando tanto a redução das desigualdades sociais e regionais como a manutenção e geração do emprego.

Como pode ser facilmente percebido, a frase reflete uma concepção estratégica já presente em diversos processos de planejamentos anteriores.

A novidade está no reconhecimento, sendo fiel ao texto, “do desafio da complexidade”. O Banco propunha-se apromover uma série de objetivos simultaneamente: a modernização industrial do país, o aumento da competitividade das exportações brasileiras, o desenvolvimento social, a geração de empregos, o desenvolvimento regional, o apoio a micro, pequenas e médias empresas (MPME), o apoio a empresas com potencial competitivo internacional (transformação em competidores globais), assegurar o processo de abertura da economia nacional, desempenhar o papel de agente de financiamento de longo prazo e, ao mesmo tempo, fortalecer o mercado de capitais. Grande ênfase é dada ao mercado de capitais.

Já a visão afirma o montante de investimentos a ser realizado na economia brasileira, através do efeito multiplicador dos desembolsos. O “efeito multiplicador dos desembolsos, por sua vez, é suposto ocorrer através do mercado de capitais (...) mediante ampliação da base de captação de recursos” (p. 14). Outra novidade que aparece no discurso é a ênfase de que a atuação do BNDES no mercado de capitais deveria promover maior transparência da gestão das empresas e melhoria das práticas de governança corporativa, com a consequente redução do custo médio de capital e aumento da competitividade das empresas. Embora esse pudesse ser um objetivo há muito perseguido pela BNDESPAR, percebe-se, claramente, maior ênfase.

Na infraestrutura, pretendia-se adotar os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, incorporados no Plano Plurianual de Investimentos (PPA). Nas exportações, a atuação do BNDES se daria tanto no fortalecimento das cadeias produtivas quanto na comercialização de produtos. No desenvolvimento social, o foco era em infraestrutura urbana, serviços sociais básicos, modernização na gestão pública e manutenção e geração de oportunidades de trabalho e renda. Nas MPMEs, pretendia-se ampliar o acesso ao crédito mediante a introdução de novos canais de distribuição, produtos e procedimentos, reforçando a contribuição à geração de empregos e ao efeito exportador. Na atuação regional, pretendia-se um “gradual redirecionamento do apoio financeiro do BNDES (...) visando elevar a participação no PIB das regiões de menor desenvolvimento relativo (Norte, Nordeste, Centro-Oeste e microrregiões específicas do Sul e Sudeste)”. Por fim, nas privatizações, pretendia-se “... contribuir para o aumento da eficiência da economia, para expansão da oferta de serviços públicos, e para a modernização do Estado...” (p.21).

Pelo exposto, pode-se dizer que, num certo sentido, desde os anos 1980, o planejamento vinha incorporando outras prioridades, sem descartar praticamente nenhuma. A implementação do “Novo BNDES”, sob a forma de novos processos e uma visão “produto-cliente”, porém, não chegou a ser cristalizada e sofreu bastante resistência na casa – voltaremos a esse ponto nas entrevistas. De acordo com Mourão (1994, p. 20): “Como a reorganização foi realizada próxima à mudança de governo, seus resultados foram parciais”.

2004 – Sistema de Planejamento Integrado para o Desenvolvimento (Spid)

Dos que participei, o mais marcante acabou sendo o Spid. Não propriamente pelo resultado, mas porque a reflexão temática e setorial foi relevante. No âmbito de cada grupo, teve um esforço de articulação entre chefes, gerentes e técnicos de várias áreas. Essa abordagem entre áreas foi muito interessante. Gerou discussão e conhecimento e sistematizou. Até hoje, quando a gente precisa de uma análise de um subsetor, a gente pega lá um relatório do Spid e é um começo, depois a gente atualiza. (Entrevistado F)

Em 2004, foi iniciado um novo processo de planejamento, denominado Sistema de Planejamento Integrado para o Desenvolvimento (Spid). O Spid criou um grande conjunto de diagnósticos sobre os principais temas do Banco, a partir dos quais foi criado o Plano Trienal 2005-2007. O plano era inspirado em um Processo de Planejamento que havia ocorrido no Banco nos anos 1970, que se caracterizava por ter por eixo estratégico uma reflexão sobre os desafios do Brasil, setorialmente.

Enquanto o Plano 2000-2005 pretendia fazer uma mudança mais profunda na forma de atuação do Banco, buscando transformar o BNDES em um “banco de investimento”, o Spid pretendia desmontar os processos de planejamento anteriores. Como explicitamente colocado em documentos e apresentações, os objetivos seriam resgatar “algumas tradições do Banco”, entre elas a visão e o conhecimento setorial, através da sistematização do conhecimento em relatórios temáticos; e resgatar os processos de planejamento participativos e permanentes. Desejava-se, igualmente, promover a transferência de conhecimento entre técnicos antigos e novos. De fato, estava em perspectiva uma verdadeira mudança geracional no Banco, com o início de diversas aposentadorias, incentivadas por Planos de Demissão Voluntária, e a entrada de novos funcionários, através de concursos públicos.

Planejava-se ainda promover a convergência com políticas, planos e programas do governo federal (Plano Plurianual 2004-2007), seguir as diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior (PITCE), buscar articulação e parcerias com o setor privado e apoiar a formação de grandes grupos e o fortalecimento das empresas estatais. Foram criadas sete câmaras técnicas: (1) Infraestrutura; (2) Setores Produtivos; (3) Comércio Exterior; (4) Inclusão Social; (5) Fontes de Recursos para Retomada do Desenvolvimento; (6) Relações Institucionais; e (7) Gestão Organizacional Interna. As câmaras se desdobravam em 43 Grupos de Trabalho, que produziram documentos de diagnóstico e análises de setores e temas, com propostas de políticas, programas e projetos. Algumas delas tinham temas novos na casa como: capitalização (dadas as perspectivas de mudança regulatória) e integração latino-americana, entre outros. Foram produzidos 43 relatórios temáticos.

Cabe aqui ressaltar duas importantes ações do Banco, não citadas no Plano Spid, mas que se tornaram estratégicas para o Banco. Em 2005, iniciou-se o projeto Ação para Gestão Integrada de Recursos (AGIR), um modelo de negócios orientado por processos, cujo objetivo era o de padronizar e automatizar os processos do Banco, buscando aumentar a eficácia administrativa e operacional. É interessante aqui enfatizar que, a despeito do discurso de desmontar o planejamento anterior, algumas questões introduzidas nos processos anteriores (ênfase na eficácia administrativa e operacional) foram mantidas. A outra ação se refere a uma mudança conceitual. A partir de 2006, o BNDES incorporou como uma de suas prioridades o financiamento a atividades inovadoras em todos os setores, criando linhas especiais, com custos significativamente reduzidos.

O testemunho no início do processo revela que o Spid cumpriu ao menos parte de seus objetivos: a transferência de conhecimento entre funcionários e a sistematização do conhecimento.

2007 – Planejamento Corporativo 2009-2014

O atual processo de planejamento é o de maior continuidade. Fazer o planejamento é a fase mais fácil, a mais difícil é a gestão. Acho que as métricas que o planejamento atual criou foram um avanço para um banco que carecia de indicadores – isso foi apontado como uma deficiência nossa. O desafio agora é fazer o planejamento descer para os demais níveis do Banco. (Entrevistado I)

O processo de planejamento que se inicia em 2007 (ainda em curso) estabeleceu uma missão mais enxuta do Banco: “Promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e

regionais”. A decisão de iniciar o planejamento foi tomada, a bem dizer, no primeiro semestre de 2007, portanto, ainda antes de se tornar clara a gravidade da crise que iria se abater nos Estados Unidos. O Brasil vivia um momento de elevado crescimento (em 2007, foi de 6,1%), e os desembolsos do BNDES vinham crescendo (embora os patamares ainda fossem bastante inferiores aos que se verificariam nos anos seguintes, com a atuação anticíclica do Banco).

Nesse contexto, o objetivo do Planejamento Corporativo 2009-2014 é: “... estabelecer diretrizes para atuação do BNDES em um marco de crescimento e desenvolvimento sustentado do país que dotasse o Banco dos meios e recursos necessários para fazer face aos novos desafios” (Ramalho, Café e Costa (2010, p. 93).

Recuperando as experiências dos anos 1980, o processo começou com a construção de cenários, em duas dimensões: “Ambiente Mundo” e “Ambiente Brasil”. Para cada dimensão, foi estabelecida uma evolução positiva e negativa, criando dois cenários Mundo (“Hegemonia Negociada” e “Multipolaridade Conflituosa”) e dois cenários Brasil (“Convergência de Interesses” e “Incapacidade de Resolução de Conflitos”) que, combinados, resultaram em quatro cenários Mundo-Brasil (CAMB). Estes receberam nomes de filmes.²¹ Além dos CAMB, que foram concebidos como “Cenários de Referência”, foram estabelecidos “Cenários Focados”, os Cenários Ambiente BNDES (CAB), que pretendem “embasar a Missão e Visão de Futuro do Banco”. Foi ainda construída uma matriz SWOT,²² que combina “forças e fraquezas” com “oportunidades e

²¹ “Melhor Impossível” (combinação dos dois cenários positivos Mundo-Brasil), “Nau dos Insensatos” (Mundo Positivo e Brasil Negativo), “Noviça Rebelde” (Mundo Negativo e Brasil Positivo) e “Todo Mundo em Pânico” (ambos negativos).

²² Método de planejamento que avalia *strengths* (forças), *weaknesses* (fraquezas), *opportunities* (oportunidades) e *threats* (ameaças).

ameaças”, em cada cenário. Dessa matriz, derivam-se as “Orientações Estratégicas” do Banco.

A construção dos cenários e da matriz SWOT, porém, era apenas a primeira etapa do processo. A segunda foi descer do nível mais geral para o mais específico, construindo “posicionamentos estratégicos” por áreas e estabelecendo “Diretrizes para Temas Transversais e Políticas de Suporte”. A terceira etapa, por fim, foi elaborar o “Mapa Estratégico Corporativo”. Este apresenta as prioridades definidas, seus indicadores e suas metas, bem como os “Planos de Ação”, que passam a ser monitorados e avaliados (por meio da metodologia Balanced Score Card – BSC). Esse processo envolveu 26 grupos de trabalho, 450 participantes diretos e foram formuladas 12 orientações estratégicas, que foram desdobradas em 97 “alvos prioritários”, apenas considerando as áreas operacionais. Outros “alvos” foram definidos para as ditas “áreas transversais”, como a Área de Crédito, a Financeira, a Jurídica, entre outras.

Em 2012, iniciou-se um processo de revisão dos Cenários Mundo-Brasil, agora batizados com o nome de músicas brasileiras, mantendo a ideia de que os cenários não são projeções, mas sim “balizas que demarcam o campo das possibilidades”:

Num extremo, temos o cenário designado como “Sonho Meu”, que combina um mundo razoavelmente organizado e próspero com o desenvolvimento brasileiro mostrando consistência e sustentabilidade, nos marcos de um projeto pactuado por amplas forças políticas domésticas. No extremo oposto, a situação de multipolaridade conflituosa cria uma circunstância mundial extremamente adversa que, agravada pela incapacidade das forças políticas domésticas de construir um projeto nacional e executar políticas econômicas consistentes, gera um cenário marcado por crises e desempenho sofrível (“O Mundo É um Moinho”) (...) O “Deixa a Vida Me Levar” (...) há uma passividade doméstica diante de um cenário mundial de

bonança, a despeito da baixa eficiência e coordenação domésticas, o país experimenta fases de melhoria da renda, do bem-estar (...). Já no cenário “Apesar de Você” (...) a adversidade externa funciona como um desafio que mobiliza de forma positiva as forças políticas domésticas (...) e pouco a pouco vão se construindo as bases de um futuro mais próspero [BNDES (2014, p. 57)].

As principais características do processo atual são:

- 1) sua continuidade no tempo (é o processo de planejamento mais longo da história do Banco);
- 2) o sistemático apoio da alta gestão ao processo de planejamento;
- 3) o esforço de, no processo, recuperar valores do BNDES e tradições de planejamento;
- 4) o intenso uso de ferramentas e métricas;
- 5) o uso do planejamento como ferramenta de gestão;
- 6) a criação de “temas transversais”, isto é, que perpassam todas as formas de apoio do Banco: inovação, desenvolvimento local e regional e desenvolvimento socioambiental; e
- 7) a criação do Mapa Estratégico por áreas, com indicadores e iniciativas.

O ciclo atual de planejamento só pode ser bem compreendido se analisado em um contexto da maior crise internacional desde 1929, em que o BNDES cresceu seus desembolsos de R\$ 64,9 bilhões para R\$ 190,4 bilhões, entre 2007 e 2013. O período foi também marcado por profundas mudanças no marco regulatório brasileiro, seja no marco da infraestrutura, da lei de responsabilidade social e da hipertrofia de órgão de controle e regulação. No que se refere ao Brasil, além da consolidação da estabilidade e do crescimento do

crédito, as mudanças mais importantes se deram nos indicadores sociais, que geraram, inclusive, novas demandas sobre o BNDES.

O aumento do grau de complexidade do processo de planejamento, portanto, reflete, em grande medida, o próprio crescimento do Banco no contexto da crise internacional e das maiores exigências em sua prestação de contas à sociedade, o que, por sua vez, se reflete na ênfase de métricas e controle dos processos.²³ Vale ressaltar que houve não apenas crescimento do Banco quanto a áreas, pessoas e orçamento, mas também um movimento de expansão internacional, tendo o Banco lançado três novas unidades internacionais.²⁴

Como mudaram as prioridades do BNDES ao longo do tempo? Quais os novos desafios? (visão vertical)

Esta seção reflete o conteúdo das entrevistas realizadas no projeto de recuperação da história do planejamento. As entrevistas não são identificadas, mas os nomes constam no fim deste artigo, por ordem alfabética, sem ligação com a ordem do texto. Cada entrevistado dedicou-se a uma prioridade específica (prioridade x) entre as seguintes opções: Infraestrutura, Capacidade Produtiva, Inovação, Exporta-

²³ A partir de 2007, a estrutura do conglomerado foi ampliada, com a criação, entre 2007 e 2008, de quatro novas áreas (algumas incorporando funções antes difusas no Banco): Área de Gestão de Riscos, Área Internacional, Área de Capital Empreendedor e Área de Meio Ambiente. Mais adiante, seriam ainda criadas a Área Agropecuária e de Inclusão Social e a Área de Estruturação de Projetos, além da Secretaria de Gestão do Processo AGIR.

²⁴ A partir de 2009, foram criadas duas unidades internacionais: uma subsidiária, a BNDES Limited, situada em Londres, cujo objetivo é atuar como *holding* não operacional, podendo, entre outras atividades, gerir fundos (embora não esteja apta a realizar empréstimos, até o momento). A segunda foi o escritório do Uruguai, com sede em Montevidéu, que visa aumentar a representação institucional do BNDES em fóruns regionais. Por fim, em 2013, foi criado o escritório da África do Sul, em Joanesburgo.

ção, Micro e Pequenas Empresas, Socioambiental, Desenvolvimento Regional e Mercado de Capitais. A entrevista foi conduzida com duas perguntas básicas: “O que mudou na prioridade x?” e “Quais os novos desafios do Banco para a prioridade x?”. Buscamos preservar as frases originais, com algumas pequenas introduções, saindo do discurso para compreender o que efetivamente mudou ao longo do tempo.

Infraestrutura – o que mudou?

Entre as décadas de 1980 e 1999, a instabilidade macroeconômica vivida pelo país, em um quadro marcado por elevada inflação, sucessivos planos de estabilização e restrição fiscal, fazia com que o apoio do BNDES à infraestrutura se desse com avanços e recuos. No que se refere à infraestrutura especificamente, as questões não eram apenas de natureza macroeconômica. O próprio marco regulatório pressupunha a outorga onerosa, isto é, o direito de fazer uma obra de infraestrutura requeria uma autorização para construir, além dos limites estabelecidos para o local, pelo poder público, o que dificultava o processo. Além de outras questões:

Nos anos 1980 e 1990, os desafios eram macroeconômicos (...) Além disso, uma operação de infraestrutura era muito difícil, os custos de transação eram muito altos. Tinha que ter debêntures, aprovação do BID [Banco Interamericano de Desenvolvimento], atrair capital privado, licenciamento prévio e tinha que colocar o mínimo possível de recursos. Exigiam *put*²⁵ contra o BNDES – e exerciam. (Entrevistado A)

²⁵ Uma opção de venda (*put option*) é um contrato de opção que confere, a seu detentor, o direito, mas não a obrigação, de vender uma quantidade específica de um ativo subjacente a preço e data previamente fixados.

Ao longo dos anos 1990, o apoio do Banco à infraestrutura também sofreu mudanças conceituais, sendo uma delas a introdução de uma visão territorial para a infraestrutura, a partir do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração, realizado por consultoria externa, a Booz Allen, em 1998. Essa concepção, embora avaliada por muitos como “bastante promissora”, foi abandonada (ao menos temporariamente), pelo processo de planejamento do BNDES em 2004, o Spid, que buscava uma visão setorial “da casa”, e não territorial, retomando a ideia de “projeto”:

A Booz Allen foi contratada para coordenar o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração. Academicamente, o material era muito rico, mas foi pouco usado pelo Banco. Depois veio o Spid, que mudou a perspectiva. Era uma visão *in house* e foi muito produtivo, mas abandonava a visão espacial, a territorialidade. Agora essa visão está voltando e, na realidade, muitos dos projetos de hoje têm por base o Estudo dos Eixos. (Entrevistado A)

A partir de 2004, com a mudança no marco regulatório da infraestrutura de outorga onerosa para leilões, estabeleceram-se normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, o que permitiu impulsionar obras de infraestrutura, com novas modalidades de financiamento (*project finance*). Com o lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, e os sucessivos planos (PAC II, em 2010, e o mais recente PAC III, em 2014), a ênfase na infraestrutura foi reafirmada, com intensa participação do BNDES:

A partir do Governo Lula retoma-se a ideia de projeto, a prioridade da infraestrutura. Além disso, o quadro macro é melhor, houve aperfeiçoamento do modelo institucional das agências reguladoras. A mudança dos leilões também foi muito relevante para viabilizar a expansão. Crescemos muito, em cima de uma base já grande. (Entrevistado A)

Capacidade produtiva – o que mudou?

No que se refere à capacidade produtiva (indústria), os anos 1980 são um período marcado pela sobrevivência, tendo em vista o turbilhão inflacionário, a restrição externa e a crise fiscal. Na primeira metade da década, os setores tidos como prioritários no planejamento do BNDES eram os herdados do II PND (Programa Nacional de Desestatização). Esse quadro, porém, começa a mudar já no cenário de “Integração Competitiva” (1987) e na mudança do próprio papel do BNDES, que passaria a ser o “banco da privatização”, nos anos 1990. A mudança de setores foi, portanto, uma das primeiras alterações verificáveis a partir da análise dos planos estratégicos.

A mudança mais relevante, porém, foi na própria concepção da missão do Banco, que passa a ser a de conduzir o processo de privatização. De acordo com um dos entrevistados, o Banco teria assumido esse papel porque já tinha obtido experiência com algumas desestatizações, conduzidas ao longo dos anos 1980, quando adquirira ações de empresas, inicialmente no intuito de ajudá-las a superar dificuldades conjunturais. Com o agravamento das condições financeiras e após sucessivos aportes de recursos, o BNDES acabara se tornando o acionista majoritário, o que o permitiu vender essas empresas, ainda nessa década:

A BNDESPAR entrava como [acionista] minoritário e, após capitalizações posteriores em função de necessidades de recursos das empresas, assumia o controle. Diversos colegas chegaram a ser cedidos para a gestão dessas empresas. Na década de 80, a BNDESPAR iniciou um processo bem-sucedido de venda dessas participações. O governo achou essa experiência interessante e criou o PND (Programa Nacional de Desestatização). O BNDES atuou como o gestor do PND, e, para cada processo, contratava dois times de consultores, um para fazer a avaliação econômica e financeira, outro para fazer a avaliação econômico-financeira, jurídica, contingências

e superveniências e o modelo de venda. A diferença das avaliações dos dois consórcios foi limitada a, no máximo, 20%. Isso deu muita legitimidade ao processo. (Entrevistado B)

Já no início dos anos 2000, a economia brasileira começava (ainda que lentamente) a se recuperar, impulsionada pela mudança do regime cambial (desvalorização em 1999). No Banco, a partir da nova visão do Banco estabelecida (Planejamento para 2000-2005), vivia-se a experiência “cliente-produto” – o que alterava a forma como tradicionalmente o Banco sempre apoiara a indústria. De acordo com o entrevistado, apesar de ter aspectos positivos, a mudança sofreu grande resistência na casa, pois era muito distinta da “cultura do Banco”. A ideia era dividir o Banco entre os “departamentos das áreas de clientes” – que centralizavam o contato com as empresas de seus respectivos setores e se responsabilizavam pelo enquadramento e acompanhamento das operações contratadas – e as “áreas de produtos”. Estas se dividiam entre produtos de renda fixa ou variável, sendo as responsáveis pela análise e contratação das operações. A experiência foi curta, e o formato tradicional foi retomado em pouco tempo, porém, de forma “abrupta”:

As principais dificuldades eram a mudança de cultura no Banco; a análise de projetos de variados setores por uma mesma unidade de produtos (perda de conhecimento); e o próprio relacionamento entre as áreas de clientes e de produtos. Em 2002, voltamos à forma tradicional, porém, de forma abrupta: a estrutura e as Políticas Operacionais foram alteradas, e grande parte do quadro de executivos foi substituída ao mesmo tempo, causando uma paralisação e lenta retomada do funcionamento do BNDES. (Entrevistado B)

Quanto aos desafios, outro entrevistado ressaltou as mudanças trazidas pela China para a indústria nacional, tornando a questão da competitividade ainda mais complexa:

Nossos competidores mudaram. Antes eram países desenvolvidos, com elevados custos de mão de obra, hoje são os asiáticos. Se por um lado a mão de obra brasileira deixa de ser, como no passado, um fator de competitividade para o país, em troca, tivemos melhoria da distribuição de renda e inclusão social. Os ganhos de competitividade terão de vir, portanto, do aumento da produtividade. Esta é uma agenda que requer tempo. (Entrevistado C)

Inovação – o que mudou?

Desde o Plano Estratégico 1984-1987, consta entre as prioridades do BNDES o desenvolvimento tecnológico, mas este era identificado em setores específicos tais como: informática, microeletrônica e química e petroquímica. No planejamento de 1990-1995, o tema é retomado, porém, com ênfase do papel do BNDES na política governamental (PICE), cujos objetivos incluíam a elevação dos gastos em P&D (PDTI e PDTA e PBQP).²⁶ Tratava-se de uma “política industrial horizontal”, isto é, para todos os setores. Nesse contexto, nasceram alguns programas importantes do Banco como o Contec, o Prosoft, além dos “Investimentos em Capital de Risco”.²⁷

O marco nacional também sofreu inúmeras mudanças, a partir, sobretudo, da criação dos Fundos Setoriais de Ciência e Tecnologia, do fim dos anos 1990 em diante. No BNDES, a grande mudança foi conceitual:

²⁶ Respectivamente, Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI), Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agrícola (PDTA) e Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP).

²⁷ O Contec destina-se à capitalização de pequenas empresas, enquanto o Prosoft é um programa destinado ao desenvolvimento da indústria nacional de *software* e serviços de tecnologia e informação.

O conceito, no BNDES, de apoio à inovação mudou ao longo do tempo. O termo usado era “desenvolvimento tecnológico”. Era um modelo linear Ciência, Tecnologia e Inovação, um após o outro. Apoiava-se a pesquisa, pois dela resultaria a inovação. Hoje o modelo é interativo: ciência, tecnologia e inovação convivem. A percepção é de que a inovação também ocorre *ex post*, existem inovações incrementais e aprendizado. (Entrevistado D)

O tratamento da inovação como tema horizontal, isto é, abrangendo todos os setores (antes era concentrada em fármacos e *software*), ocorre a partir de 2005, quando são criados os programas Inovação PD&I e Inovação Produção, com foco no projeto e em seu mérito. Foram realizadas mudanças nas Políticas Operacionais do Banco a fim de viabilizar e fomentar a inovação.

Em 2008, com a concepção de “inovação como política transversal” e, em 2013, com o Plano Inova Empresa, ocorrem novas mudanças conceituais:

Em 2008, a ótica deixa de ser os projetos e passa a ser a empresa. A Linha Capital Inovador permitia o apoio ao plano de investimento em inovação da empresa, de maneira a capacitá-la a inovar de forma sistemática. Em 2013, a partir da bem-sucedida iniciativa BNDES/Finep com o PAISS [Plano Conjunto BNDES-Finep de Apoio à Inovação Tecnológica Industrial dos Setores Sucroenergético e Sucroquímico], o BNDES muda seu modo de operar e passa a conjugar os Planos de Negócios Empresariais, com desafios tecnológicos setoriais. (Entrevistado E)

Exportações – o que mudou?

Ao longo dos anos 1980 (planejamentos de 1984 e de 1987), as exportações são vistas como essenciais para a retomada do crescimento, mas os desembolsos são, na prática, baixos. Após anos de sucessivos planos de estabilização malsucedidos, elevada volatilidade

de câmbio e de preços e baixos investimentos, a competitividade externa da economia começa a decair, sobretudo, a partir do Plano Real, com o processo de apreciação cambial. No intuito de apoiar exportações, o BNDES já havia criado, desde 1991, linhas específicas de apoio à exportação, mas estas se destinavam, exclusivamente, a máquinas e equipamentos.

Em 1997, após a criação do BNDES Exim, os recursos para exportação crescem de forma exponencial com os casos de sucesso da Embraer e da venda de bens de capital para a América Latina. A partir, sobretudo, de 2003, porém, as exportações de básicos começam a se elevar, mudando o destino central das nossas exportações, redirecionadas para a Ásia, em particular, para a China. No BNDES, a consequência é o crescimento da importância das exportações de serviços. As mudanças no tratamento das exportações não foram radicais, de acordo com um dos entrevistados, mas houve importante crescimento da complexidade e redução da proporção das exportações sobre os desembolsos totais do Banco:

Qual a diferença entre hoje e o passado? As linhas de crédito pré-aprovadas. Você fomenta desde o início e se relaciona mais com o Banco e ele com você. Na prática, não é muito diferente do que já fazíamos, mas o consolo é que para os nossos pares (ECAs), o que hoje fazem também não é muito diferente do passado. Além disso, as operações de Pós-Embarque se tornaram mais complexas em termos de estruturação financeira, garantias e diferentes jurisdições. Também não é privilégio do Banco. Nossos pares também fazem financiamentos cada vez mais complexos (...) As exportações foram ficando cada vez menores em relação ao tamanho do Banco – até porque o Banco cresceu muito. Chegou a ser 30% em meados dos anos 1990, hoje é 8%. Além disso, a carteira vai ficando madura e começa a ter os primeiros *defaults* (não temos o mesmo poder de barganha no exterior) e a recuperação de crédito é mais difícil (...) O interesse se torna

menor (...) Tem também as questões da competitividade da própria economia (...) Bens de capital para a América Latina, por exemplo, praticamente não fazemos mais. (Entrevistado F)

Outro marco relevante é a criação de escritórios no exterior. Houve também mudança conceitual, com a entrada da prioridade do apoio à internacionalização das empresas nacionais:

Além do apoio a exportação, há o apoio à internacionalização de empresas brasileiras, compondo o conceito de inserção internacional. Os escritórios atendem aos dois objetivos. Os escritórios do Uruguai e da África do Sul possuem como área de atuação a América Latina e o continente africano, respectivamente. Londres já tem outra lógica, requer uma estrutura mais robusta, constituída como uma subsidiária situada em centro financeiro internacional, pois os objetivos são: a captação de recursos, o apoio à internacionalização, as relações com investidores e a gestão de ativos no exterior. (Entrevistado K)

Em relação à África:

O escritório da África do Sul pouco tempo tem, mas tem sido importante para manter informações para governos de países que requerem nossa presença, para bancos e para entendermos o que podemos fazer. Estou muito otimista em relação à África (Entrevistado F).

Socioambiental – o que mudou?

Desde 1982, quando o BNDE alterou seu nome para BNDES, ocorreram diversas modificações no tratamento dos temas sociais e ambientais. Em 1984, o Banco passa a administrar o Finsocial, que englobava diferentes ações: programas de cunho assistencial (p.ex., leite); projetos de educação; reurbanização de favelas; e atividades produtivas no meio rural, entre outros. Em 1990, ocorre uma reformulação da atuação social do BNDES, com foco em inclusão:

produtiva (microcrédito) e social (educação, saúde, garantia de direitos, áreas de baixa renda), além do fortalecimento da gestão pública municipal (financeira e gestão de setores sociais básicos) e o apoio do BNDES à cultura.

Novamente em 2000, a atuação do Banco sofre algumas transformações, buscando uma visão integrada entre o desenvolvimento urbano e regional. Ocorre também a ampliação do apoio à economia solidária e aos arranjos produtivos locais e o apoio direto aos governos estaduais. No que se refere à dimensão ambiental, o BNDES sempre esteve atento e incluía condicionantes de sustentabilidade ambiental em seus projetos. A criação de uma área específica, a Área de Meio Ambiente, ampliou o apoio do Banco a questões relacionadas à sustentabilidade. O apoio à cultura também muda, a partir de uma visão mais integrada com o desenvolvimento local:

Ao longo dos anos 1980, a discussão era centrada na visão de projeto para investimentos sociais. Nos anos 1990, surge a questão da inclusão como tema central e a abordagem ambiental é aplicada em diferentes setores. Hoje, os desafios são: economia verde, sociobiodiversidade, serviços ambientais, novos negócios, inclusão socioprodutiva – agricultura familiar, Brasil Sem Miséria; responsabilidade socioambiental das empresas. O desafio maior, que é mundial, é integrar as dimensões social e ambiental à dimensão econômica, na busca do desenvolvimento sustentável e competitivo. (Entrevistado G)

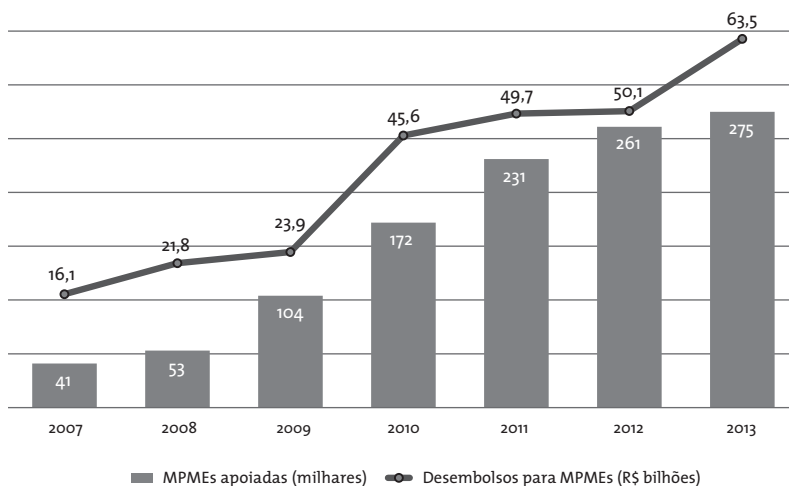
MPMEs – o que mudou?

Desde os anos 1990, o apoio a MPMEs é considerado uma prioridade do Banco. No entanto, a grande mudança se deu a partir de uma inovação financeira: a criação do produto Cartão BNDES. Os dados a seguir corroboram essa percepção. Entre 2007-2013, cresceu sete

vezes o número de MPMEs apoiadas, e os desembolsos multiplicaram-se por um fator de 4,0, como atesta o Gráfico 1.

Gráfico 1

Micro, pequenas e médias empresas apoiadas pelo BNDES (em milhares de empresas) e desembolsos para MPMEs (em R\$ bilhões correntes)



Fonte: BNDES.

Desenvolvimento regional – o que mudou?

A importância do desenvolvimento regional para o BNDES foi ressaltada desde sua criação, quando o Banco herdou os 41 projetos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1950) e os estudos do Grupo Cepal-BNDE. Embora tenha se mantido como prioridade através dos diversos processos de planejamento, ao longo do período dos anos 1980 e 1990, a atuação regional do Banco foi menor do que a desejada pelos planejadores, tendo sido reforçada nos anos mais recentes:

Apesar de sempre ter sido prioridade no Banco, desde sua criação, a baixa demanda por recursos (poucos projetos), as restrições fiscais dos entes federados (anos 1980 e 1990) restringiram uma atuação mais vigorosa no BNDES. A oferta de crédito em condições diferenciadas não foi suficiente para impulsionar o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas do país a fim de reduzir desigualdades (...) Recentemente, a retomada de grandes projetos no Norte e Nordeste e as políticas de renda do governo federal deram impulso ao crescimento nessas regiões. O Banco acompanhou esse movimento, aumentando seus desembolsos. Além disso, temos um esforço renovado para desenhar instrumentos e atuar com parcerias para o desenvolvimento territorial, como é o caso da política de entorno de projetos. (Entrevistado G)

Um dos problemas da atuação do BNDES no desenvolvimento regional é que fomos criados para pensar a indústria, não conhecemos bem os desafios colocados sob o ponto de vista regional. Os óculos do BNDES são os dos desafios da indústria, dos setores produtivos. Procure alguém do BNDES para falar dos desafios de um estado específico. A gente não sabe. Como isso mudaria? Se tivéssemos uma organização interna regional; estamos tentando fazer isso agora, há uma proposta em curso de criar gerentes operacionais responsáveis por estados ou metrópoles. Quais as necessidades das metrópoles do Sudeste, do Nordeste, do Centro, do Sul? Acredito que parte da agenda de desenvolvimento do futuro vai por aí. Mas se a gente se perguntar, a gente vai conseguir responder. A gente adora ter opinião sobre tudo. Se perguntarem, vai vir uma resposta e vai vir uma coisa legal. Temos um corpo qualificado e por isso a gente tem que buscar ser uma organização de aprendizado permanente, que se alimenta de desafios. (Entrevistado J)

Atualmente, as ações socioambientais do Banco envolvem desde políticas de entorno a ações vinculadas a produtos como o

Cartão BNDES, reforço aos Arranjos Produtivos Locais (APL), financiamento de plantas produtivas, entre outras:

O grande desafio hoje é ampliar a atuação do BNDES de forma complementar a outras políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local e regional. (Entrevistado G)

Mercado de capitais – o que mudou?

Data dos anos 1970 o início do apoio ao desenvolvimento do mercado de capitais. Em 1974, criaram-se três subsidiárias (Embramec, Fibase e Ibrasa) que, em 1982, iriam se fundir na BNDES Participações S.A. (BNDESPAR). Em 2004, a BNDESPAR foi desfeita (embora permaneça como subsidiária, contabilmente, no Conglomerado BNDES) e cada área operacional do Banco passou a atuar com renda variável como produto, no processo já descrito “cliente-produto”. A partir de 2005, houve uma reestruturação, quando foi criada a Área de Mercado de Capitais. Posteriormente, foi criada a Área de Capital Empreendedor. Em relação a sua evolução ao longo do tempo, destacam-se:

A grande carteira da BNDESPAR era a da Fibase (Insumos Básicos). Tínhamos uma mesa atuante. Hoje a gente faz *book building*, pelo qual o investidor vai colocando no livro por faixa de preço, até chegar ao preço-teto. No passado era garantia firme. O BNDES analisava e, junto com outros bancos, dava garantia de compra de parcela significativa das operações. Hoje, o preço é variável. Antes, o preço era fixo e, com aquele processo inflacionário, quando a gente pagava, o deságio já era gigantesco. Foi muito rentável para o BNDES (...) Mas, até o ano 2000, a BNDESPAR não estava no planejamento do Banco. Era como se fosse um filho rebelde. Até se mencionava o mercado de capitais, mas não se incorporava de fato a BNDESPAR.

Era uma outra empresa, cujos principais executivos tinham vindo do mercado de capitais, uma outra cultura. (Entrevistado H)

A BNDESPAR era uma empresa à parte, diferente. Durante muito tempo, inclusive, com marcadas diferenças em relação ao restante do Banco. Isso gerou uma subcultura própria com uma clara e importante preocupação com o retorno, visão de empresa e de acionista; mas não podemos nunca esquecer que somos renda variável de um banco de desenvolvimento, o que aliás inspirou sua criação na gestão do Marcos Vianna (ex-presidente). Isso não é fácil (...) Hoje temos um portfólio acima de R\$ 80 bilhões, precisamos geri-lo, mas sem sufocar a agenda do desenvolvimento. Os meninos vêm para cá e ficam só pedindo curso de finanças. A gente tem que ser banco sim, a gente tem que saber muito de finanças, mas isso não responde aos desafios do desenvolvimento que se colocam. Uma função que devemos ter é a renovação do tecido produtivo brasileiro e dos protagonismos empresariais brasileiros. O arrojo até muito pouco tempo era de segunda ordem. Qual o papel da renda variável na agenda de desenvolvimento? Criar novos ativos, novas rotas tecnológicas, novos atores, novas indústrias e posicionamentos competitivos. Há sinais de que a ACE se propõe a criar esses novos protagonismos, novos ativos para o Brasil. (Entrevistado J)

São exemplos da criação de novos produtos o Novo Mercado, Bovespa+, entre outros:

No fim dos anos 1990 e início dos anos 2000, o BNDES foi um dos principais atores na criação do Novo Mercado, só com ações ordinárias. Ficou um ano e meio sem nenhuma operação, até que veio o CCR,²⁸ e

²⁸ Com o objetivo de fomentar companhias regionais de capital de risco (CCR), a BNDESPAR atua de forma indireta, realizando investimento e prestação de assistência técnica e gerencial.

foi um sucesso total. As pessoas entenderam que tinham que pagar um prêmio pelos ativos listados nesse segmento, que tinham condições de governança diferenciadas (...) De forma semelhante, em 2008-2009, surgiu a ideia de implementar o mercado de acesso chamado de Bovespa+ e também, igualmente, não aconteceram as operações. Este ano, criamos produtos para incentivar esse mercado, em conjunto com a CVM e a Bolsa. Só precisamos que o mercado melhore, para o Bovespa+ deslançar. As debêntures conversíveis também nasceram aqui. (Entrevistado H)

Conclusões

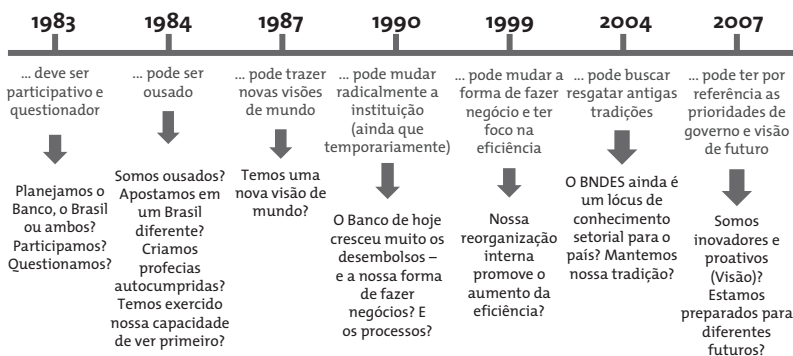
No fundo, entre um processo e outro de planejamento tem sempre uma continuidade, mesmo que as visões ideológicas sejam distintas. Tudo se aproveita. Sempre fica um pouco. O processo de planejamento é um eterno retorno. (Entrevistado H)

Os processos de planejamento do BNDES guardam entre si semelhanças e prioridades, embora sejam muito distintos em seus objetivos e ênfases. Quando se olha através do tempo, a percepção é de que há sempre alguma continuidade.

Muitas lições podem ser tiradas de cada um dos processos. A Figura 1 busca um esforço de síntese, a partir da leitura dos documentos no tempo (visão horizontal). Se tivéssemos de extrair de cada processo um único aprendizado (destacados na figura para cada ano, na linha do tempo) e, a partir dessa lição, elaborar questões para reflexão (destacadas abaixo das setas), as conclusões seriam que:

Figura 1

O planejamento estratégico...



Fonte: Elaboração própria.

As questões acima são, contudo, reflexões institucionais que cabem a este, mas, também, em maior ou menor medida, aos futuros processos de planejamento. Afinal, como bem colocado por um dos entrevistados: o processo de planejamento é um eterno retorno. Há algumas questões que precisamos constantemente nos perguntar, para saber se caminhamos na direção correta.

Mas há ainda outras questões, que emergem a partir das entrevistas e dos cenários Mundo-Brasil hoje em discussão no Banco: estamos preparados para apoiar financeiramente um país inovador? Compreendemos o significado das novas demandas sociais? Atiçamos o espírito empreendedor? Fomentamos a competitividade tendo em conta nossos novos competidores? Estamos atentos aos desafios do envelhecimento da população quanto às demandas futuras em infraestrutura urbana e saúde? Estamos atuando para integrar as dimensões social e ambiental à dimensão econômica? Complementamos políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local e regional? Somos financeiramente sustentáveis e atendemos às novas demandas regulatórias?

As respostas a essas perguntas e a elaboração de estratégias que caminhe na direção do fomento ao desenvolvimento sustentável e inclusivo são alvos do atual processo de planejamento. Um dos grandes desafios é manter a capacidade de “olhar longe”:

Quando entrei para o Banco, éramos uma bicicleta tortinha, enferrujada, mas a gente olhava para frente e para longe. Hoje temos uma bicicleta de 36 marchas, mas olhamos menos para frente do que deveríamos, olhamos pouco longe, mas, pelo menos, estamos nos propondo a olhar. (Entrevistado J)

Entrevistados, por ordem alfabética:

Ana Christina Maia

Claudio Leal

David Kupffer

Francisco Eduardo Pires de Souza

Haroldo Prates

Helena Tenorio Veiga

Júlio Ramundo

Luciene Machado

Luiz Antonio de Souto Gonçalves

Marcelo Alves

Nelson Siffert

Referências

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *A atividade de planejamento do Sistema BNDES*. Rio de Janeiro, 1983.

_____. *Cenários para a economia brasileira*. Rio de Janeiro, 1984a.

_____. *Plano Estratégico do Sistema BNDES*, triênio 1985-87. Rio de Janeiro, 1984b.

_____. *Cenários para a economia brasileira até o ano 2000*. Rio de Janeiro, 1987.

_____. *Plano Estratégico 1988-1990*. Rio de Janeiro, 1988.

_____. *Plano Estratégico 1991-1994*. Rio de Janeiro, 1991.

_____. *Plano Estratégico 2009-2014*. Rio de Janeiro, 2009.

_____. *Cenários Mundo-Brasil 2014-2028*. Rio de Janeiro, 2014.

BUARQUE, S. C. *Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais*. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2003. (Texto para Discussão n. 939)

CATERMOL, F. BNDES: 15 anos de apoio às exportações brasileiras, *Revista do BNDES*, v. 12, n. 24, dez. 2005.

CASTRO, A. B. *Do desenvolvimento renegado ao desafio sinocêntrico – reflexões de Antonio Barros de Castro sobre o Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. *Economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CASTRO, L. Financiamento do desenvolvimento: experiência comparada Brasil-Coreia (1950-1980), *Revista do BNDES*, n. 32, dez. 2009.

CHANDLER, A. *The visible hand: the managerial revolution in American business*. Cambridge, MA: Belknap Press, 1977.

ERBER, F.; VERMULM, R. Política e desempenho industrial. In: Ajuste Estrutural e Estratégias Empresariais, *em Avaliação e Perspectiva*, IPEA, n. 144, 1993.

FERRAZ, J. C.; ALÉM, A.C.; MADEIRA, R. F. A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo. *Revista do BNDES*, n. 40, p.5-42, dez. 2013.

GODET, M. *Crise de la prévision, essor de la propective*. Paris: PUF, 1977.

_____. *Scenarios and strategic management*. London: Butterworths, 1987.

HUERTAS, F. *O método PES: entrevista com Matus*. São Paulo: Fundap, 1996.

HODGSON, G. What are institutions? *Journal of Economic Issues*, v. XL, n.1, mar. 2006.

MONTEIRO FILHA, D.; ANDRADE, J. *Pensando e implementando políticas: a contribuição de Fabio Erber no BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES, 2013. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_erber/livro_FABIOERBER_14_MonteiroFilha_Andrade.pdf>. Acesso em: 4 set. 2014.

MOURÃO, J. A integração competitiva e o planejamento estratégico. *Revista do BNDES*, v. 1, n.2, p. 4, 1994.

RAMALHO, Y.; CAFÉ, S.; COSTA, G. Planejamento corporativo 2009-2014. In: ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. (org.). *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

UN-DESA – United Nations, Department of Economic and Social Affairs. *Rethinking the role of national development banks*. New York: UN-DESA, 2005.