

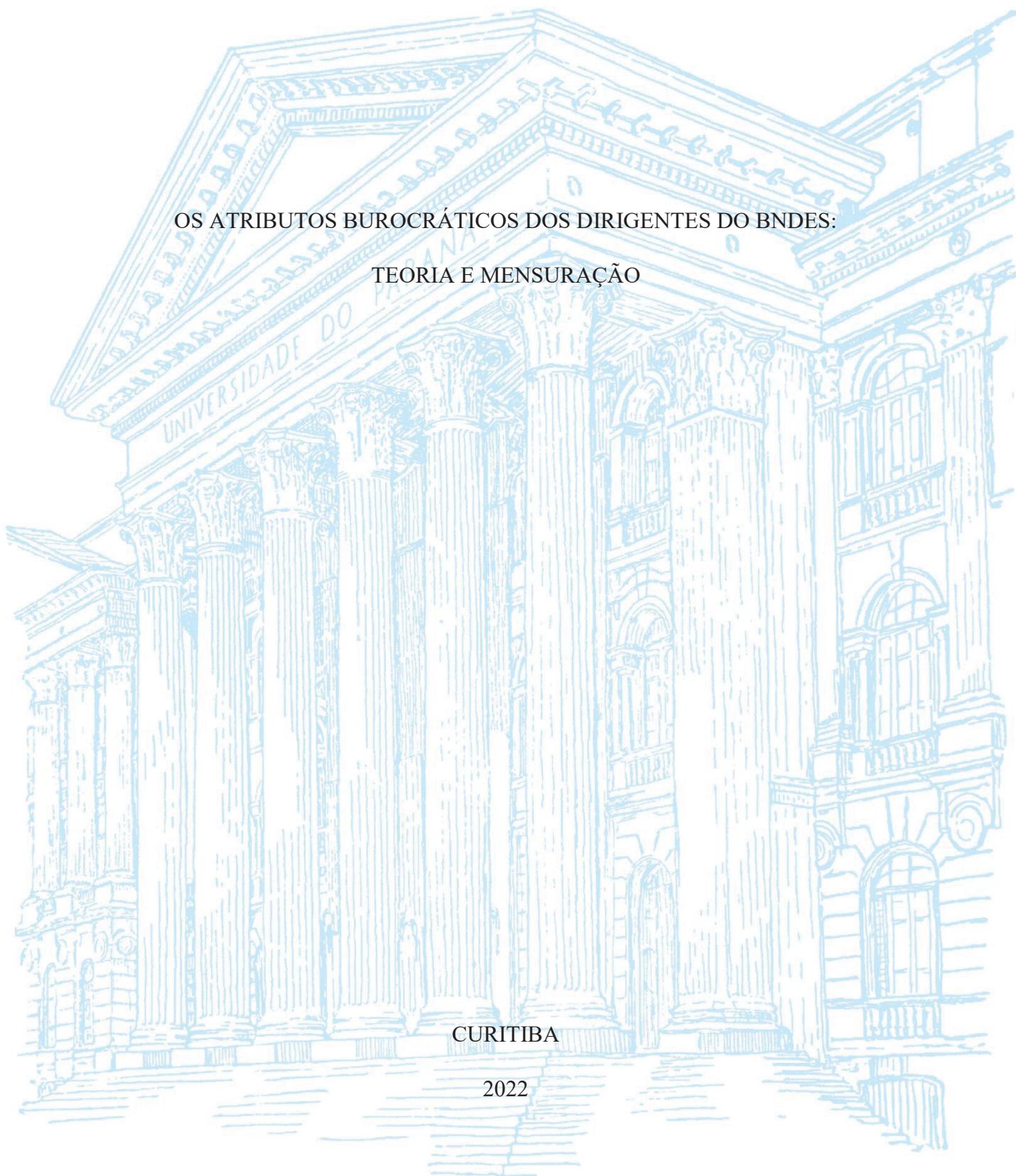
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ALESSANDRO TOKUMOTO

OS ATRIBUTOS BUROCRÁTICOS DOS DIRIGENTES DO BNDES:  
TEORIA E MENSURAÇÃO

CURITIBA

2022



ALESSANDRO TOKUMOTO

OS ATRIBUTOS BUROCRÁTICOS DOS DIRIGENTES DO BNDES:

TEORIA E MENSURAÇÃO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP), Setor de Ciências Humanas, da Universidade Federal do Paraná (UFPR), como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto

CURITIBA

2022

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA

Tokumoto, Alessandro

Os atributos burocráticos dos dirigentes do BNDES : teoria e mensuração. / Alessandro Tokumoto. – Curitiba, 2022.

1 recurso on-line : PDF.

Doutorado (Tese) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Orientador: Prof. Dr. Renato Perissinotto.

1. Burocracia. 2. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil) - Presidentes. 3. Autonomia. I. Perissinotto, Renato M. (Renato Monseff), 1964-. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. III. Título.

Bibliotecária: Fernanda Emanoéla Nogueira Dias CRB-9/1607

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **ALESSANDRO TOKUMOTO** intitulada: **OS ATRIBUTOS BUROCRÁTICOS DOS DIRIGENTES DO BNDES: TEORIA E MENSURAÇÃO**, sob orientação do Prof. Dr. RENATO MONSEFF PERISSINOTTO, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 23 de Agosto de 2022.

Assinatura Eletrônica

25/08/2022 23:34:30.0

RENATO MONSEFF PERISSINOTTO

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

25/08/2022 12:51:46.0

IVAN COLANGELO SALOMÃO

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ/PPGDE)

Assinatura Eletrônica

29/08/2022 18:22:25.0

MARIA RITA GARCIA LOUREIRO DURAND

Avaliador Externo (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/SP)

Assinatura Eletrônica

25/08/2022 13:00:22.0

ADRIANO NERVO CODATO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

## AGRADECIMENTOS

Eu cheguei em Curitiba aos 17 anos para cursar Ciências Sociais, com apenas uma ideia meio vaga do que se tratava essa trinca de disciplinas (Sociologia, Antropologia e Ciência Política). No início, eu sequer conseguia compreender os textos, por mais introdutórios que eles fossem. Mal conseguia captar a ideia geral dos trechos e artigos selecionados. No entanto, fui pegando gosto pela “coisa”, aprendi muito, e só pude chegar até aqui com o auxílio e parceria de muitos colegas e das orientações dos professores que tive sorte de ter.

Pessoalmente, penso que esse trabalho é resultado de um longo processo iniciado há mais de 12 anos, quando ingressei na UFPR. Isso porque foi nessa instituição que permaneci durante toda a minha formação acadêmica, nos níveis de graduação, mestrado e doutorado. Somente com essa estrutura de apoio aos estudantes é que foi possível percorrer esse longo trajeto de formação acadêmica. Mesmo sendo um filho da classe média, lembro-me dos vários dias que o Restaurante Universitário salvou o orçamento, já apertado, nos dias finais do mês. Na maior parte destes anos, o dinheiro vinha das bolsas de pesquisa a que, felizmente, tive acesso (Iniciação Científica, Mestrado e Doutorado). Assim, fica o meu agradecimento à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Foi na UFPR também que pude conhecer docentes que, sem dúvidas, são verdadeiras referências no meu exercício como professor e pesquisador. Todos esses profissionais apresentaram pilares fundamentais da minha formação teórica, metodológica e pedagógica. Guardo um espaço especial em minhas memórias de cada um desses professores. De forma específica, gostaria de agradecer ao meu orientador, Renato Perissinotto, que me orienta desde a graduação! Foram mais de 10 anos de orientações, muitos conselhos e alguns puxões de orelha. Tem sido um verdadeiro privilégio poder aprender com uma das pessoas que mais admiro profissionalmente. Não tenho dúvidas de que todas as atividades de que pude fazer parte no Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NUSP) foram fundamentais para mim. Deixo meu agradecimento, também, aos professores Paulo Neves Costa e Adriano Codato, pois ambos sempre foram conselheiros e professores relevantes na minha formação.

Além disso, foi o ambiente acadêmico que me possibilitou conhecer colegas que se tornaram referências profissionais e verdadeiros amigos ao longo dessa trajetória. Em especial, agradeço aos amigos e pesquisadores Eric Gil Dantas, Karol Roeder, Paulo Franz, Luiz

Domingos Costa, Leonardo Rocha, Pedro Rodrigues, Robson Perez e Wellington Nunes pelas centenas de discussões de bar, congressos e pela parceria ao longo de todos estes anos. Muitas das ideias e dúvidas surgiram e foram sanadas com a ajuda de todos.

Não poderia deixar de fora dos agradecimentos as pessoas que, fora do mundo universitário, me deram o suporte necessário para seguir em frente. Foram anos de dedicação ao mundo acadêmico, o que só foi possível com o apoio econômico, emocional e afetivo da minha família e companheira. É por isso que dedico esta tese aos meus pais, Tadashi e Setsuko, aos meus irmãos, Luciano e Luis Fernando, e à minha companheira, Julianna Crippa. Sem vocês, dificilmente eu chegaria até este texto de agradecimento de Tese, ou sequer chegaria a algum lugar.

Sou grato a muitas pessoas que também participaram desta trajetória de alguma forma e que já peço perdão pela falha de memória e por não as mencionar. Espero que esta pesquisa esteja à altura da parceria e das expectativas de todos vocês.

## RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de avaliar os atributos burocráticos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), via exame da carreira e formação de seus dirigentes. Entendemos como propriedades da burocracia três componentes: capacidade técnica; autonomia; e estabilidade. A partir da construção de três índices, identificamos como tais atributos variam ao longo dos governos brasileiros (1952-2020). Para a execução do trabalho, utiliza-se da abordagem comparativa, na qual os casos analisados são os períodos governamentais do Brasil. A análise tem como matéria-prima um estudo prosopográfico (biografia coletiva) dos diretores, vice-presidentes e presidentes do BNDES, dirigentes esses nomeados pelo Presidente da República. Os resultados indicam que os atributos burocráticos do BNDES estão em constante variação ao longo do tempo, diferente do que parte da literatura sugere. Além disso, os dados indicam que não há uma relação geral entre governos democráticos e uma redução das propriedades técnicas e de autonomia da burocracia do Banco.

Palavras-chave: Burocracia. Capacidades estatais. Autonomia. Capacidade técnica. Estabilidade política. BNDES.

## ABSTRACT

This work aims to evaluate the bureaucratic attributes of the National Bank for Economic and Social Development (BNDES), by examining the career and training of its directors. We understand three components as properties of bureaucracy: technical capacity; autonomy; and stability. Based on the construction of three index, we identified how these attributes vary across Brazilian governments (1952-2020). For the execution, the comparative approach is used, in which the analysed cases are the governmental periods of Brazil. The analysis has as its source a prosopographic study (collective biography) of the directors, vice-presidents and presidents of the BNDES, executives appointed by the President of the Republic. The results indicate that the BNDES' bureaucratic attributes are in constant variation over time, contrary to what part of the literature suggests. Furthermore, the data indicate that there is no general relationship between democratic governments and weakness in technical properties, autonomy and stability of the Bank's bureaucracy.

Key Words: Bureaucracy. State Capacity. Autonomy. Technical Capacity. Political Stability. BNDES.

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| INTRODUÇÃO .....  | 10 |
| 1. REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA: CAPACIDADE BUROCRÁTICA .....  | 13 |
| 1.1. SOBRE A CAPACIDADE TÉCNICA DA BUROCRACIA .....   | 14 |
| 1.1.1. OS ASPECTOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS DA CAPACIDADE TÉCNICA .....  | 15 |
| 1.1.2. A SOCIOLOGIA DA EXPERTISE E SEUS PRINCIPAIS ATRIBUTOS.....   | 18 |
| 1.1.3. OS ESTUDOS DA CAPACIDADE TÉCNICA DA BUROCRACIA ECONÔMICA .....   | 23 |
| 1.2. A AUTONOMIA DA BUROCRACIA.....   | 26 |
| 1.2.1. ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA AUTONOMIA BUROCRÁTICA .....   | 27 |
| 1.2.2. AUTONOMIA DA BUROCRACIA EM RELAÇÃO AO GOVERNO .....  | 29 |
| 1.2.3. AUTONOMIA DA BUROCRACIA EM RELAÇÃO À SOCIEDADE CIVIL.....  | 32 |
| 1.3. A ESTABILIDADE POLÍTICA E DA BUROCRACIA.....   | 37 |
| 2. MÉTODOS DE PESQUISA .....  | 41 |
| 2.1. DIÁRIO DE PESQUISA E DELIMITAÇÃO DO OBJETO.....  | 41 |
| 2.2. O MODELO DE ANÁLISE: MENSURANDO AS PROPRIEDADES BUROCRÁTICAS...  | 44 |
| 3. AS PROPRIEDADES TÉCNICAS DOS DIRIGENTES DO BNDES .....   | 52 |
| 3.1. UMA VISÃO HISTÓRICA DA CAPACIDADE TÉCNICA NO BNDES.....  | 52 |
| 3.1.1. A CAPACIDADE TÉCNICA DO BNDES NA QUARTA REPÚBLICA (1952-1964):<br>PERÍODO DE OURO E TURBULÊNCIAS ..... | 52 |
| 3.1.2. A CAPACIDADE TÉCNICA DO BNDES NA DITADURA MILITAR (1964-1985) .....                                    | 58 |
| 3.1.3. A CAPACIDADE TÉCNICA DO BNDES NA SEXTA REPÚBLICA (1985-2020).....                                      | 62 |
| 3.2. A CAPACIDADE TÉCNICA DO BNDES: UM OLHAR GERAL DOS GOVERNOS .....   | 67 |
| 3.3. CONCLUSÕES PARCIAIS.....   | 71 |
| 4. OS DIRIGENTES DO BNDES E O ÍNDICE DE AUTONOMIA POLÍTICA E SOCIETAL (IAPS)<br>.....                         | 73 |
| 4.1. A AUTONOMIA DO BNDES AO LONGO DE SUA HISTÓRIA .....  | 74 |
| 4.1.1. A AUTONOMIA DO BNDES NOS PRIMEIROS ANOS.....   | 74 |
| 4.1.2. A AUTONOMIA DO BNDES NO PERÍODO MILITAR.....   | 78 |
| 4.1.3. A AUTONOMIA DO BNDES PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO .....  | 82 |
| 4.2. A AUTONOMIA DO BNDES: UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS .....   | 90 |
| 4.3. CONCLUSÕES PARCIAIS.....   | 95 |
| 5. A ESTABILIDADE DE CARGOS NO ALTO ESCALÃO DO BNDES .....  | 97 |
| 5.1. A ESTABILIDADE BUROCRÁTICA NO BNDES: “DANÇA DA CADEIRA” OU “JOGO<br>DA ESTÁTUA”? .....                   | 98 |
| 5.1.1. A ESTABILIDADE BUROCRÁTICA DO BNDES NO SEU PERÍODO ÁUREO.....  | 98 |

|  |            |
|--|------------|
| 5.1.2. ESTABILIDADE BUROCRÁTICA DO BNDE NOS ANOS DE DITADURA MILITAR:<br>JOGO DA ESTÁTUA ..... | 100        |
| 5.1.3. ESTABILIDADE BUROCRÁTICA DO BNDES APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO .                             | 103        |
| 5.2. A ESTABILIDADE DO BNDES: UM OLHAR GERAL DO PERÍODO.....                                   | 108        |
| 6. O ÍNDICE DE QUALIDADE BUROCRÁTICA .....   | 110        |
| 7. CONCLUSÃO .....   | 113        |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....   | <b>117</b> |
| <b>APÊNDICE</b> .....  | <b>125</b> |

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho assume como principal problema de pesquisa analisar os atributos burocráticos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), desde sua criação, em 1952, até meados do governo de Jair Bolsonaro, em 2020. Investigaremos isso em função das mudanças políticas, vistas através de períodos governamentais, e via um modelo de análise focado estritamente nos agentes que compõe o diretório dessa instituição.

Como forma de justificar o problema, cito o artigo de Torres Filho (2018), que destaca fatores econômicos e políticos que colocam em dúvida o futuro do BNDES. O autor chama a atenção para um possível desmonte da instituição e relaciona o risco com fatores estruturais da economia brasileira (queda da demanda por créditos a longo prazo); com decisões promovidas pelo governo federal, tal como a criação da Taxa de Longo Prazo (TLP)<sup>1</sup>; com a drenagem do caixa livre do banco por parte do Tesouro Nacional; e com ataques de ordem reputacional presentes em acusações recentes, pautadas no possível envolvimento da instituição em financiamentos ilegais de políticos e empresas.

Segundo o mesmo artigo, alguns aspectos institucionais são centrais para entender a manutenção da robustez do BNDES, mesmo em cenário adverso: a qualidade dos ativos financeiros do banco e a qualidade de um corpo técnico, com notável acúmulo de conhecimento e gestão de operações. O argumento de Torres Filho (2018) tem como fundamento teórico um aspecto fundamental, também presente em grande parte da literatura sobre a burocracia estatal: a relação das agências burocráticas com os governos.

Criado em 1952, o BNDES foi constantemente tratado pela literatura como instituição técnica, autônoma e com a missão de promover o desenvolvimento econômico nacional. No entanto, o ponto de vista adotado neste trabalho é que o caráter técnico-burocrático de uma instituição não é incompatível com o seu uso político pelos governos. Dito de outra maneira, as propriedades burocráticas dos agentes podem ser alocadas a serviço da realização de projetos

---

<sup>1</sup> De acordo com Torres Filho (2018), a Lei nº 13.483/2017 estabeleceu uma nova fórmula de determinação da taxa de juros para os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Em lugar de ser determinada pelo Conselho Monetário Nacional, de acordo com a política econômica do governo, a exemplo da antiga Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), a nova taxa do BNDES - a TLP - seguirá automaticamente a taxa de risco cobrada pelo mercado para os títulos do Tesouro de 5 anos, adicionada ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

políticos. Em artigo publicado recentemente, por exemplo, demonstramos, via exame de trajetória profissional, como grupos de perfis distintos de burocratas são empossados nos diferentes períodos governamentais brasileiros (TOKUMOTO *et al.*, 2021).

Para auxiliar a resolução do nosso problema de pesquisa, o trabalho assume dois objetivos. Primeiro, construir um modelo de análise capaz de mensurar a capacidade burocrática do BNDES, a partir dos seus dirigentes, em vez de adotar uma análise estritamente jurídico-institucional, como em geral faz a literatura. Para tanto, focamos em três atributos burocráticos: capacidade técnica, autonomia e estabilidade dos agentes.

Segundo, procuramos identificar as variações dos atributos burocráticos em relação aos governos brasileiros. De forma mais específica, o objetivo é verificar como a variação de governos afeta as propriedades analisadas. Utilizamos como parâmetros dessa comparação entre governos o regime político (democrático ou autoritário); as diretrizes econômicas (estatizante ou liberal); e algumas características contextuais destes períodos (governos que enfrentaram crises políticas ou governos de suplentes, por exemplo).

Algumas hipóteses gerais orientam o presente estudo. Primeiro, espera-se identificar uma diferença nos padrões de variação entre governos dos períodos democráticos e governos do período ditatorial. De forma mais específica, o desafio é verificar se em períodos democráticos existe uma variação maior dos atributos burocráticos se comparados com a maior estabilidade política de governos autoritários. Entendemos, portanto, que sistema de governo é um elemento político relevante para a análise da burocracia estatal.

Uma segunda hipótese se refere às trocas de governo e suas políticas econômicas. Espera-se, quanto a este ponto, identificar a tendência de governos de política econômica mais intervencionista de nomear uma elite burocrática com características mais compatíveis com os atributos de capacidade estatal: estabilidade, autonomia e capacidade técnica. Por outro lado, governos de orientação liberal apresentariam uma equipe com menores atributos burocráticos, uma vez que as instituições econômicas estatais não são instâncias fundamentais para o projeto econômico, ao menos em nível teórico.

Por fim, uma terceira expectativa diz respeito à estabilidade governamental. De forma específica, acredita-se que governos em contextos políticos estáveis sejam capazes de manter instituições estatais dotadas de melhores propriedades burocráticas. Da mesma forma, governos de instabilidade, inseridos em contextos de profunda crise política, tendem a ter menor capacidade de “blindar” as agências burocráticas de interesses externos.

Embora o objeto possa sugerir, não faz parte do escopo dessa análise a tentativa de construir uma explicação do sucesso ou insucesso da economia brasileira ou da estratégia creditícia do BNDES. Também não é intenção deste trabalho investigar a estrutura institucional do banco, uma vez que tais aspectos já foram objeto de diversas contribuições, as quais utilizaremos na construção deste estudo.

Para a execução do trabalho, utilizamos da abordagem comparativa, na qual os casos analisados são os períodos governamentais do Brasil. A análise tem como matéria-prima um estudo prosopográfico (biografia coletiva) dos diretores, vice-presidentes e presidentes do BNDES, dirigentes esses nomeados pelo Presidente da República. Ao fim, pretende-se chegar a uma avaliação das propriedades burocráticas do BNDES (Índice de Qualidade Burocrática) referentes a todo o período analisado.

Essa tese segue a seguinte estrutura: na próxima seção, apresentamos uma análise bibliográfica em que procuramos construir, via discussão teórica, o nosso modelo de análise. Em seguida, no capítulo sobre o método de pesquisa, transformamos os conceitos teóricos num índice para a capacidade técnica (ICT), outro para a autonomia social e política (IASP), e um último para estabilidade burocrática (IEST), assim como fazemos ponderações e esclarecimentos sobre a coleta e o tratamento dos dados. Em seguida, são apresentados os três capítulos de análise, um para cada índice burocrático.

## 1. REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA: CAPACIDADE BUROCRÁTICA

Do ponto de vista histórico, o BNDES cumpriu um papel fundamental nas primeiras décadas de sua atuação, quando foi agência atuante na formulação e na implementação de uma política de fomento que amparou os projetos desenvolvimentistas de Getúlio Vargas (1951-1954) e de Juscelino Kubistchek (JK) (1956-1961). Por essa centralidade, grande parte da bibliografia sobre o banco destaca aspectos institucionais e de sua elite dirigente para explicar o sucesso de sua atuação no contexto de acelerado crescimento econômico e de promoção da industrialização.

Talvez, o mais conhecido dos conceitos forjados para pensar o Banco tenha sido o de “insulamento burocrático”. A locução descreve a condição em que uma instituição burocrática combina a autonomia em relação ao mundo político, ambiente comumente associado com as práticas clientelistas, e a presença de um qualificado corpo técnico como atributos chave para o bom desempenho institucional. Como veremos adiante, diversos trabalhos colocam o BNDES como parte integrante dessa estratégia política de insular parte da burocracia pública brasileira.

Entre o grande número de estudos sobre o BNDES, é possível verificar um conjunto reduzido de trabalhos de natureza sociológica, focados nos atributos dos agentes. Na maioria dos casos, o tema é abordado via análise dos atributos institucionais dessa agência, ou via exame econômico de sua atuação. Parte destes estudos está presente nessa revisão bibliográfica e abrirá cada um dos eixos teóricos (autonomia, capacidade técnica e estabilidade) aqui discutidos. A intenção é demonstrar, ainda que brevemente, o que se sabe sobre tais temas e, por fim, delimitar quais aspectos analíticos serão utilizados por este trabalho.

Assumimos que a análise da elite dirigente do BNDES pode revelar padrões da relação desse corpo burocrático com os governos brasileiros. Lebaron e Dogan (2018), por exemplo, utilizam da estratégia para compreender o processo decisório de Bancos Centrais. Neste estudo, os autores identificam padrões de carreira e formação acadêmica dos dirigentes para estabelecer conexões com suas decisões como agentes burocráticos. Os autores concluem que “concepções divergentes de política monetária se relacionam estatisticamente com diferenças nas trajetórias educacionais e sociais, especialmente a conexão com a burocracia financeira versus uma forte inserção no meio acadêmico” (LEBARON; DOGAN, 2018, p. 158). No nosso caso, não procuramos explicar os *outputs* institucionais, mas identificar padrões em relação às mudanças políticas.

Não se trata, obviamente, de assumir a pretensão de explicar ou extrapolar todo e qualquer aspecto burocrático utilizando a análise prosopográfica, colocando em segundo plano as abordagens institucionais. Pretende-se qualificar as teses já existentes sobre a capacidade burocrática, especialmente do BNDES, em relação aos governos brasileiros.

A seguir, veremos em três seções a discussão sobre a (i) capacidade técnica, (ii) autonomia e (iii) estabilidade da burocracia. Vale ressaltar que, em muitos destes trabalhos, tais aspectos são elementos correlacionados e tratados de forma conjunta. A intenção aqui é separá-los, como estratégia didática, para melhor entendimento teórico e analítico.

### 1.1. SOBRE A CAPACIDADE TÉCNICA DA BUROCRACIA

O tema das capacidades estatais, tal como demonstra a revisão bibliográfica de Cingolani (2013), possui diversos eixos temáticos. Os autores fundadores da discussão utilizam o conceito como forma de compreender o processo de consolidação histórica do Estado Moderno (TILLY, 1975; SKOCPOL, 1979). Nesses estudos, a capacidade geral do Estado em arrecadar e alocar recursos, além de estabelecer sua soberania nacional, são os componentes fundamentais da “capacidade estatal”.

De forma geral, os estudos sobre capacidades estatais possuem suas raízes teóricas vinculadas aos clássicos trabalhos de Max Weber sobre o Estado Moderno (KATTEL; TAKALA, 2021)<sup>2</sup>. A burocracia é entendida por esse autor como um tipo de organização rotinizada, hierarquizada e pautada por decisões e critérios técnicos. A definição ressalta as propriedades do corpo técnico e a autonomia que essas devem ter para o prevalecimento da ordem racional. Desde os estudos de Weber, muito se avançou nas ferramentas metodológicas para captar tais aspectos, como veremos adiante.

Alguns autores indicam a possibilidade de verificar o fenômeno da capacidade técnica olhando para as estruturas institucionais. Tal como afirma o economista Douglas North (1997, p. 17), “a função principal das instituições na sociedade é reduzir a incerteza estabelecendo uma estrutura estável (não necessariamente eficiente) da interação humana.”. Diante disso, o atributo técnico é aspecto que precisa de condições institucionais para surgir e se manter estável. No

---

<sup>2</sup> Neste artigo, que procura desenvolver o conceito de “capacidades dinâmicas”, os autores fazem uma revisão bibliográfica e insistem nisso: os trabalhos, quase todos eles, são tributários da tradição weberiana.

entanto, o nosso argumento vai numa direção complementar: as regras institucionais são importantes, mas só se tornam válidas se elas, de fato, refletirem num corpo de agentes dotados dos atributos necessários. Nos itens que seguem, discutiremos os seguintes pontos: i) uma apresentação dos conceitos e das principais análises sobre os aspectos institucionais relacionados à capacidade técnica do BNDES; ii) em seguida, a discussão sobre a sociologia da expertise; iii) por fim, a capacidade técnica na literatura sobre capacidades estatais.

### 1.1.1. OS ASPECTOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS DA CAPACIDADE TÉCNICA

Utilizaremos como fio condutor dessa seção o estudo de Howlett e Ramesh (2016). Tal revisão é um esforço de sintetizar os principais mecanismos da abordagem das capacidades estatais. No que diz respeito aos elementos institucionais, os autores identificam três elementos centrais: i) a coordenação interna dos processos; ii) a capacidade de monitoramento e incentivos da atividade institucional; e iii) a capacidade de arrecadar recursos.

De forma geral, esses elementos também estão presentes na literatura sobre o BNDES. O trabalho de Willis (1995) resgata a ideia de regras institucionais informais (SUGDEN, 1986; NORTH, 1997) e relaciona a eficiência do BNDE, na primeira década de atuação, ao forte “*esprit de corps*”, culturalmente enraizado nos quadros do banco e orientado por uma clara missão dessa instituição. A coordenação interna está relacionada aqui à coesão e à organização burocrática do BNDE, que atribuíram ao Banco um forte senso em torno de sua missão social. A autora destaca, ainda, os mecanismos de recrutamento e a capacidade de geração e alocação de seus fundos como fundamentos da capacidade institucional.

Os mecanismos institucionais de recrutamento constituem outro campo de análise que favorece a coesão institucional e a capacidade técnica. Historicamente, os concursos públicos foram implementados no Brasil ainda durante os anos 30, sobretudo a partir da criação do Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP), em 1938, numa época de grandes transformações da administração pública. O BNDES, quanto a esse quesito, foi inicialmente formado a partir dos quadros técnicos estabelecidos na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), com um grupo de especialistas escolhidos para um acordo de cooperação. Daí em diante, os quadros dos bancos foram recrutados via exames formais, estabelecidos em 1956 (CENTRO CELSO FURTADO, 2007).

Numa das obras mais influentes sobre as capacidades estatais e o BNDES, Barbara Geddes (1990) aplica a lógica da teoria dos jogos para identificar os diversos mecanismos que condicionam a atuação do BNDES. Segundo a autora, os políticos (do poder executivo), diante da necessidade de traçar estratégias de política pública, enfrentam um “dilema”. De um lado, o Presidente, por exemplo, pode optar pela busca de apoio entre os políticos, na qual uma lógica de curto prazo sugere uma estratégia mais próxima do clientelismo, abrindo mão do planejamento mais cuidadoso e da lógica incremental, o que pode comprometer o seu desempenho eleitoral a longo prazo. Por outro lado, o político pode optar pelo fortalecimento das burocracias, aplicando o critério técnico para suas nomeações e decisões, em busca de maior eficiência de resultados, mas abrindo mão de eventuais apoios políticos. Nesse sentido, a atuação do BNDES depende, entre outros fatores, do apoio ou da escolha dos Presidentes da República para o estabelecimento da condição ideal para a burocracia e sua autonomia.

Ainda dentro da segunda estratégia mencionada por Geddes (1990), as capacidades estatais são atributos essenciais para o bom desempenho institucional. A lógica da teoria dos jogos aplicada para a formulação teórica do “dilema do político” também é aplicada para um tipo de “dilema do burocrata”. Segundo esse ponto de vista, o BNDES apresentou um desenho institucional que privilegiava as regras de promoção meritocrática em conformidade do desempenho da missão institucional. Ou seja, um processo de recrutamento e de progressão de carreira estruturado a partir de critérios técnicos. Tais aspectos compõem uma estrutura de incentivos para o burocrata, na qual a cooperação e a busca pelo objetivo institucional se confundem com o cálculo racional pessoal de cada um destes atores.

A análise dos salários é outro tema associado com a estrutura de incentivos dos burocratas. Em suma, salários competitivos formam um mecanismo relevante para burocracias públicas, pois são capazes de atrair técnicos qualificados. Além disso, salários competitivos atuam na defesa e manutenção desses indivíduos perante o risco de captura do mercado privado (EVANS; RAUCH, 2000). No caso brasileiro, Marconi (2010, p. 251–54) identifica que os salários públicos, em média, são 98% maiores que a média do setor privado. Na mesma direção, Klüger (2015) demonstra a presença de elevados salários no BNDES em relação à realidade brasileira, desde a criação da instituição.

Além da estrutura de incentivos, o BNDES já foi analisado sob a ótica do monitoramento e de coordenação da atividade institucional. A tese de Dias (2017, p. 286) traz uma rica compilação de relatos de funcionários do Banco. Numa dessas descrições, Demian Fiocca, ex-presidente, destaca o caráter invertido, de baixo para cima, do desenvolvimento dos

projetos no BNDES. Em suma, isso significa que os projetos assumidos pela instituição passam, primeiro, por todo o corpo técnico antes de passar pelas principais autoridades do banco. Durante esse processo, a ideia é estabelecer procedimentos em que prevalecem as decisões dos próprios quadros técnicos especializados da instituição.

No entanto, apesar desse relato, isso não diminui a relevância do alto comando da instituição. Segundo Schapiro (2017), o modelo institucional do BNDES é orientado por uma lógica discricionária, na qual os objetivos institucionais são alinhados pelo Executivo, e há elevada autonomia para a atuação da instituição dentro destes parâmetros pré-estabelecidos. O autor ressalta o risco de o banco apresentar uma atuação pouco inclusiva, com exclusão dos interesses de segmentos mais vulneráveis, e do prevalecimento de uma lógica de curto prazo, pouco condizente com a missão de longo prazo típicos de bancos de desenvolvimento.

Os objetivos institucionais estão associados com o Executivo especialmente porque é o Presidente da República que tem em mãos a nomeação do diretório do BNDES. Apesar do organograma e das vinculações institucionais se alterarem com o tempo, as atribuições de nomeação do diretório nas mãos do Executivo nunca se modificaram. O BNDES é dirigido e presidido por representantes nomeados pelo Presidente da República em toda a sua história.

Por fim, sobre os recursos do BNDES, o artigo de Prochnik (2008) traz uma minuciosa análise histórica das principais fontes de arrecadação do banco. Em suma, o BNDES possui arrecadações geradas por suas atividades (vinculados aos retornos de seus financiamentos) e fontes geradas pelo acesso a fundos públicos. Os autores destacam a recorrente estabilidade desse quesito, resultado de parcelas de fundos públicos direcionados especificamente ao BNDES<sup>3</sup>. Talvez, o maior impasse, destacado pelo estudo de Prochnik (2008), seja constatado no período 1967-1973, quando o banco passou por um processo de transição de suas fontes de arrecadação e estratégia institucional. Risco semelhante está no já apresentado trabalho de Torres Filho (2018).

O que essa análise das capacidades técnicas vinculadas aos aspectos estruturais do BNDES revela é que o banco manteve, ao longo de sua história, uma condição institucional relativamente estável. Para além desses aspectos, a vinculação jurídica do BNDES com o Poder

---

<sup>3</sup> Os autores destacam que, desde 1974, o BNDES é destino de arrecadações do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). A partir da constituição de 1988, o BNDES receberia ao menos 40% das arrecadações destes programas (PROCHNIK, 2008, p. 6). Essa condição só ganharia alterações profundas durante o governo de Jair Bolsonaro (2016-2018), quando tais recursos foram direcionados à política de combate à pandemia do COVID-19 (<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-pis-pasep>).

Executivo é aquela que pode render maiores discussões, justamente pela capacidade dos governantes modificarem as estratégias e terem em mãos o poder de nomeação do diretório, isto é, o recrutamento do alto escalão do BNDES.

Não negamos, claro, que uma instituição está em constante transformação incremental de suas regras e estruturas (NORTH, 1990). Assim, os aspectos institucionais são elementos importantes para que o leitor tenha, ainda que de forma geral, uma noção dos mecanismos explicativos desse tipo de enfoque<sup>4</sup>.

Veremos adiante a literatura sobre o recrutamento burocrático e os elementos de capacidade técnica. Desde os trabalhos de Weber (1994), a discussão ganhou diversas atualizações, nas quais uma série de autores buscaram utilizar ferramentas metodológicas e orientações teóricas diversas para lidar com o problema. De forma agregada, duas famílias de trabalhos serão centrais para a nossa discussão:

- i) os estudos sobre a expertise: análises sociológicas dos atributos que constituem um “expert”;
- ii) os estudos sobre as capacidades estatais: análises sobre a qualidade do corpo burocrático do Estado e a avaliação de política públicas.

O objetivo é revisar as principais teses desses estudos e selecionar aspectos mais adequados ao nosso problema de pesquisa, para a construção de um modelo de análise focado em atributos dos dirigentes.

### 1.1.2. A SOCIOLOGIA DA EXPERTISE E SEUS PRINCIPAIS ATRIBUTOS

Com origem no latim, o adjetivo “expert” designa alguém experimentado, com experiência em algo. Nesse sentido, um expert, na forma substantiva, é um indivíduo capaz de atuar orientado pelo conhecimento adquirido ao longo de sua trajetória. A palavra se tornou um conceito sociológico relevante nos estudos acadêmicos sobre a política, especialmente a partir dos anos 60 (EYAL; POK, 2011).

Partindo dos termos gerais, a técnica do trabalho é um campo de pesquisa fundamental da Sociologia desde os trabalhos de Émile Durkheim (1977). Lembremos que, para Durkheim,

---

<sup>4</sup> Aliás, vale ressaltar que a tese de Dias (2017) traz uma análise robusta da evolução do BNDES como ator inserido no ambiente institucional brasileiro e no contexto econômico dessa mesma nação.

sociedades complexas, típicas da modernidade capitalista e industrial, ancoram a divisão do trabalho em especialidades, ou seja, no domínio da técnica. É dessa divisão que surge um tipo de vínculo de interdependência entre seus cidadãos, aspecto fundamental para a compreensão do organismo social. Decorre desse pontapé teórico que a técnica do trabalho é um elemento não somente individual, como é o domínio de uma habilidade, mas também é resultado de um reconhecimento social dela (ASH, 2010).

Durante algum tempo, o tema da “sociologia das profissões” utilizou o termo para se referir aos grupos organizados de determinada categoria profissional que buscavam legitimar politicamente um tipo de conhecimento específico. Na visão desses acadêmicos, a construção de uma “modernidade organizada” passa pela luta de categorias profissionais em busca de reconhecimento social de suas profissões.

Contudo, a utilização mais recorrente do conceito de expertise se dá na compreensão desse elemento como um atributo pessoal que distingue um especialista daqueles que não possuem as mesmas propriedades (EPSTEIN, 1995; TEICHMAN, 1997, p. 32; PUTNAM, 1977). São dois elementos fundamentais presentes na fundamentação teórica para essa concepção<sup>5</sup>: i) a dimensão de um saber técnico; ii) a dimensão de uma experiência.

A dimensão do saber técnico já foi trabalhada por muitos dos autores sobre o tema. O trabalho de Reay (2007) traz contornos empíricos ao problema. Seu estudo sobre economistas parte de uma série de entrevistas a respeito do campo e da atuação dessa categoria profissional nos Estados Unidos. Apesar do autor destacar a direção pouco prática daquilo que é ensinado nos cursos de Economia, ainda assim existe uma estabilidade do campo profissional dos economistas. Esse “paradoxo da expertise” é um sinal de como a institucionalização e o reconhecimento social de um determinado saber, neste caso a economia, não necessariamente está associado à capacidade de resolução de um problema prático e específico, segundo os relatos dos próprios profissionais da área. Em outras palavras, ter diploma não significa necessariamente lidar com os desafios da vida profissional.

O paradoxo é um chamado de atenção. No entanto, embora a crítica de Reay seja convincente, seria difícil e arbitrário medir empiricamente o saber técnico excluindo o reconhecimento do diploma, sendo que, com ele, um indivíduo garante em alguma medida que possui treinamento sobre um tipo de saber específico. Sob essa ótica, é bastante comum dentro

---

<sup>5</sup> Para mais detalhes sobre essa discussão, ver Tokumoto e Fillipi (2018).

dos estudos da Sociologia a utilização da “formação acadêmica” (área e nível de formação) como indicador de variáveis relacionadas à técnica de trabalho. Ligando isso à discussão inicial, a “credencial” de formação (diploma) é o reconhecimento social institucionalizado de um saber técnico.

A utilização dos “diplomas” como forma de análise pode indicar o próprio desenvolvimento profissional de uma nação. Na Argentina, Virginia Vecchioli analisou o crescimento da expertise jurídica como atributo necessário para atuação em Direitos Humanos entre 1935 e 1965. Nos primeiros anos da análise, a formação geral em Direito e algumas qualidades pessoais, como a coragem e a bravura, por exemplo, bastavam. No contexto mais recente, tais atributos já não são suficientes. A formação acadêmica específica e especializada é um atributo necessário para o profissional atuar na área analisada, dos Direitos Humanos (VECCHIOLI, 2009).

Portanto, como veremos adiante, a nossa variável “capacidade técnica” terá como um dos seus indicadores o “nível de formação acadêmica”. Poderíamos optar por utilizar também a “área de formação acadêmica”, isto é, se o indivíduo é formado em engenharia, economia etc. No entanto, esse tipo de indicador seria mais adequado para analisar posições que exigem especificamente um tipo de conhecimento. No caso do BNDES, sua missão social abrange funções em que seria difícil e arbitrário estabelecer que um tipo de conhecimento não qualifica um indivíduo para determinada posição<sup>6</sup>.

Outro desafio presente na análise de atributos técnicos é construir um modelo de análise capaz de captar o fenômeno da expertise de forma contextualizada com cada período histórico. Em trabalhos como o nosso, que analisam um longo recorte cronológico, seria um problema utilizar um mesmo parâmetro do fenômeno para décadas tão distantes, tal como são as décadas de 50 e 2010, por exemplo. Isso porque o número de instituições de ensino ou até a própria forma de reconhecimento da sociedade quanto aos diplomas se alteram com o tempo. Como veremos adiante, o presente trabalho faz um esforço para captar o fenômeno da expertise de acordo com o nível de exclusividade das formações acadêmicas. Para ilustrar essa saída, em 1950, ser um especialista é tão exclusivo, em relação ao restante da população, quanto ser um doutor nos dias atuais.

---

<sup>6</sup> Obviamente, seria difícil sustentar que a formação em teologia, por exemplo, tem relação direta com o BNDES. Mas apenas um caso desse tipo de formação muito distante ocorreu no universo analisado, o que não resultou em problemas, já que o mesmo indivíduo (Roberto Campos) possui, também, o diploma de economia.

Esse problema é ilustrado pelo trabalho de Ash (2010, p. 1-24). Procurando analisar a relação do processo de construção de Estados modernos com a variável da expertise dos atores envolvidos, pergunta-se: como seria possível constatar o fenômeno, uma vez que praticamente não existiam instituições de ensino formais para todas as áreas de conhecimento? O autor ressalta o caráter “negociado” da expertise ao longo da história (algo não absoluto)<sup>7</sup>, sendo o próprio Estado um gerador, legitimador e consumidor da expertise. Indivíduos influentes eram reconhecidos como experts, sem necessariamente ter um diploma de formação, ao mesmo tempo em que podiam reforçar as suas credenciais informais nos trabalhos para o bem público.

O trabalho de Ash (2010) é uma boa forma de introduzirmos o segundo elemento dessa discussão teórica: a experiência profissional. Tal como afirma Ericsson (*et al.* 2006, p. 748), “para se tornar um expert é necessário prática e treino de um domínio específico”. Treino pode ser entendido como a formação, enquanto a prática é relacionada com a experiência.

Collins e Evans (2008, p. 15) introduzem uma outra forma de olhar para a expertise. Além do caráter relacional e do reconhecimento social desses atributos, é possível também ser um expert a partir do conhecimento tácito, segundo esses autores. Tal como qualquer aprendizado adquirido via processo de socialização, o fenômeno de expertise também pode ser adquirido dessa forma. Isso significa que um indivíduo pode se tornar um especialista em alguma função sem necessariamente ter um diploma de formação.

Diante dessa discussão, o caso do BNDES pode exemplificar o argumento. É bastante comum verificar nos relatos históricos dos dirigentes do banco a valorização do corpo técnico da instituição. São muitos os casos de indivíduos que iniciam suas trajetórias nas posições mais básicas do BNDES e que ascendem ano a ano no interior da hierarquia. Seguindo esse ponto de vista, seria um tanto quanto descabido e arbitrário classificar um indivíduo desse perfil como detentor de menor expertise se comparado com um doutor sem qualquer experiência, por exemplo. A Figura 1 apresenta um resumo do conceito discutido até aqui:

---

FIGURA 1. CONCEITOS DA SOCIOLOGIA DA EXPERTISE E DAS CAPACIDADES TÉCNICAS



FONTE: o autor, com base na literatura sobre a sociologia da expertise (2022).

Portanto, utilizaremos como indicador da experiência profissional a atuação que um indivíduo tem no interior da própria instituição - no caso, no BNDES -, assim como os exercícios profissionais em instituições de natureza semelhante: bancos de desenvolvimento<sup>8</sup>. A justificativa para tal critério se deve, por um lado, à tentativa de não atribuir à carreira interna o peso de ser a única e restrita forma de obter experiência e, por outro lado, não abranger completamente as experiências profissionais como forma de adquirir a expertise para tal cargo, o que seria impreciso. Isso poderia igualar experiências profissionais que não são plausíveis de serem ranqueadas da mesma maneira.

O critério utilizado aqui não é original. Além das análises teóricas já citadas, o trabalho de Bersch *et al.* (2017) utiliza como uma de suas variáveis a “carreira de expert” (*expert career*), na qual é avaliada a trajetória profissional e de formação de indivíduos que não são oriundos da própria instituição, mas que, mesmo assim, compõe o grupo de elite do funcionalismo público. Diferente dos estudos sobre a expertise, nos quais o grande desafio teórico-metodológico é identificar e delimitar atributos que diferenciam um indivíduo expert

<sup>8</sup> Não utilizamos a experiência em qualquer instituição financeira, tal como outros bancos, já que instituições de fomento assumem lógicas distintas de atuação, que privilegiam, acima de tudo, o desenvolvimento, e não somente a austeridade econômica.

do restante da sociedade, os estudos sobre capacidades estatais comumente se preocupam com aspectos das instituições estatais que hipoteticamente poderiam auxiliar no sucesso de políticas públicas. A seguir, veremos como a literatura das capacidades estatais está, de alguma forma, relacionada com os trabalhos sobre as propriedades sociais de um expert.

### 1.1.3. OS ESTUDOS DA CAPACIDADE TÉCNICA DA BUROCRACIA ECONÔMICA

O tema da capacidade burocrática está amplamente presente na literatura sobre Estado desenvolvimentista (SIKKINK, 1991; EVANS, 2000; ROUTLEY, 2012; FUKUYAMA, 2013; SOUZA, 2015). Nesse tipo de estudo, variáveis institucionais e sociológicas normalmente se combinam para explicar a presença de uma burocracia estatal capaz de colocar em prática um projeto político, comumente relacionado com o desenvolvimento industrial/econômico. Se filtrarmos especificamente os elementos relacionados a uma análise das elites, os aspectos sobre recrutamento e qualidade do corpo burocrático são aqueles que nos oferecem as ferramentas necessárias para lidar com o nosso problema de pesquisa.

É importante ressaltar que o recrutamento político é um tema já bastante consolidado em estudos das Ciências Sociais. Numa visão ampla, são estudos que buscam compreender quais são os filtros que uma instituição emprega num determinado processo seletivo. Esse tipo de investigação revela padrões de seleção e quais atributos sociais são aspectos importantes no processo de recrutamento. No entanto, boa parte dos estudos dessa área se concentram em problemas da política eleitoral/partidária, um universo social com atributos bastante distintos dos indivíduos que compõem o campo burocrático.

Outro tema já tradicional dentro desse campo de estudo busca diferenciar e delimitar indivíduos “tecnocratas” dos políticos (MELTSNER, 1976). Nesse tipo de análise, os indivíduos de perfil mais acadêmico ou de notável trajetória institucional são vistos como antagônicos de indivíduos de trajetória mais política. O argumento geral é que o prevalecimento de nomeações técnicas favorece decisões da mesma natureza, enquanto políticos tendem a ocupar tais posições como forma de obter maiores vantagens partidárias/eleitorais. Além disso, nomeações de cunho político são vistas como decisões clientelistas, não baseadas por critérios estritamente técnicos, tal como demanda idealmente as instituições burocráticas.

Sem dúvida, a preocupação presente nestes trabalhos é válida, já que uma instituição com desafios técnicos e com necessidades de planejamento e soluções tecnicamente orientadas

difícilmente seria bem-sucedida se controlada apenas por indivíduos sem a capacidade necessária. Apesar disso, o risco de uma classificação arbitrária da carreira desses indivíduos pode comprometer os resultados da pesquisa. Essa tendência analítica ganha contornos ainda mais precisos quando olhamos para as trajetórias desses técnicos, pois parte desses indivíduos constroem suas carreiras em instituições de diversos setores. Para contornar esse problema, a mensuração da técnica e da autonomia dos indivíduos, discutida mais adiante, parece um caminho adequado, já que poderíamos identificar capacidades e o risco da captura da instituição por parte de outros atores políticos de forma separada, e não excludente.

Outra discussão muito presente no campo da análise de atores burocráticos são os estudos focados na composição social dessas instituições. O problema teórico presente aqui normalmente gira em torno de questões representativas. Nessa direção, muitos pesquisadores norte-americanos buscam compreender a representação de classes (MEIER, 1975); e de minorias étnicas e de gênero (ANESTAKI *et al.* 2016; CHOI, 2011). No Brasil, o trabalho de Lotta e Cavalcante (2015, p. 71-85) também utiliza da mesma estratégia para traçar um perfil dos burocratas de médio escalão do país.

Agora, partindo especificamente da tarefa de mensurar as propriedades técnicas e individuais, essa mesma análise, de Lotta e Cavalcante, abrange também estudos sobre a capacidade técnica desse universo de análise. Os autores utilizam a extensão da carreira e o nível de formação como base para a avaliação técnica dos burocratas, sendo que o indicador utilizado é o percentual de pós-graduados. Os dados de 2015 demonstram que 63% dos burocratas de médio escalão, presentes em diversos setores, possuem o nível de pós-graduação (mestre ou doutor) e trajetórias profissionais com média próxima aos 20 anos de atividade prévia. Em estudo mais recente, Bersch, Praça e Taylor (2017) empregam modelo analítico semelhante (baseado na força de carreira e especialização) com o intuito de mapear em quais instituições estatais se concentram os servidores dotados de maior capacidade técnica e autonomia. Como sugere a literatura anterior, o estudo confirma a presença das chamadas “ilhas de excelência” em polos tradicionais do setor público brasileiro, como é o caso das burocracias econômicas, da ciência e tecnologia, relações exteriores, comunicação e do direito. Na condição contrária, estão setores relacionados às áreas do esporte, meio ambiente, trabalho e infraestrutura.

Em ambos os trabalhos, o modelo de análise empregado tem como referência o estudo de Rauch e Evans (2000). Nesse trabalho, os autores trazem um esforço analítico para medir a capacidade burocrática de diversas nações subdesenvolvidas. A análise é teoricamente

orientada, novamente, pelo clássico conceito de burocracia presente na obra de Max Weber, para quem os indicadores de capacidade são estabelecidos por dois aspectos: uma burocracia profissionalizada e a técnica necessária para implementar uma política pública. Os dados demonstram como alguns aspectos da força administrativa estão associados com o crescimento econômico de algumas nações, inclusive o Brasil.

Apesar de ter uma grande contribuição analítica, o objetivo de Rauch e Evans (2000) relaciona as capacidades estatais com uma variável de controle: o resultado das políticas públicas. Essa tarefa nem sempre é possível de ser realizada, uma vez que é bastante improvável estabelecer uma relação causal entre as capacidades individuais e o resultado da política macroeconômica. É inviável listar as inúmeras variáveis que podem impactar em *outputs* tão complexos. Tendo em vista esse problema, dois caminhos podem ser possíveis. Primeiro, utilizar estratégias e métodos capazes de identificar os mecanismos e processos nos quais a técnica dos burocratas, de fato, cumpra um papel fundamental. Ou então, uma segunda alternativa, assumida por este trabalho, de construir um modelo de análise das propriedades burocráticas sem a vinculação com os *outcomes*, possibilidade apresentada por Centeno (2017).

Como vimos até aqui, os modelos de análise sobre as propriedades técnicas demonstram algum consenso em torno dos indicadores de mensuração. A principal lacuna desse campo está em relação aos objetos dos quais temos conhecimento. Nessa direção, muitos trabalhos já nos adiantam dados relevantes da burocracia brasileira. No entanto, não existem análises específicas dessa natureza sobre os dirigentes do BNDES, em perspectiva histórica, e em relação aos períodos governamentais. O mais próximo disso está presente na análise de Elisa Klüger (2017). Embora traga ricos detalhes de trajetória dos dirigentes do BNDES, desde a fundação do banco, esse trabalho se concentra na identificação de laços pessoais entre os indivíduos que ocuparam as mais altas posições da instituição, o que a autora chama de “meritocracia de laços”.

É possível aqui unir a literatura sobre capacidade estatal com a sociologia da expertise, já que enfatizam indicadores semelhantes e concentrados em dois aspectos: dados de formação e experiência profissional (figura 1). A maneira como vamos calcular essas variáveis estará presente no capítulo metodológico. Agora, veremos como está embasado teoricamente o conceito de autonomia e as formas de mensurar esse aspecto.

## 1.2. A AUTONOMIA DA BUROCRACIA

Assim como a técnica, a autonomia é um elemento fundamental das capacidades burocráticas. De forma lógica, de nada adiantaria a presença de um corpo técnico super qualificado se a instituição não possui autonomia para a tomada de suas decisões. Do contrário, a instituição poderia ter sua missão desviada e vinculada aos interesses particulares de agentes externos.

Partindo desse pressuposto, grande parte da literatura sobre a burocracia estatal buscou mobilizar elementos teóricos e ferramentas metodológicas para medir o nível de autonomia de uma instituição em relação a atores externos. Mesmo levando em consideração o vínculo natural das burocracias com atores governamentais, é esperado do corpo burocrático algum nível de discricionariedade e autonomia para tomada de suas decisões, para que as pautas governamentais não sobressaiam completamente sobre as decisões de âmbito técnico.

Nota-se, porém, a existência de um problema ainda pouco trabalhado pelos estudos sobre a burocracia pública: o risco de captura dessas instituições por parte de entidades da sociedade civil. O tema é delicado, pois, assim como a relação esperada com o governo, uma instituição pública também deve ter algum grau de conexão com os interesses da sociedade civil. No entanto, tais interesses não devem afetar o equilíbrio de sua função social, como instituição que responde aos interesses de toda a população. Não é desejável aos interesses da população o prevalecimento do interesse de poucos, isto é, a captura de uma burocracia pública pelos interesses de um pequeno número de empresas ou associações.

Portanto, a autonomia de uma instituição pode diminuir em relação aos interesses de entes estatais e civis, mas tal problema pode ser visto, assim como a capacidade técnica, em duas dimensões: institucional e individual (dos agentes). Veremos adiante como alguns autores identificam mecanismos institucionais que aumentam o nível de autonomia. Em seguida, percorremos as formulações teóricas da autonomia em relação aos atores governamentais e civis.

### 1.2.1. ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA AUTONOMIA BUROCRÁTICA

Quando afirmamos que uma instituição é autônoma, estamos jogando luz sobre a capacidade que ela tem de formular seus próprios objetivos, que são movidos pela própria decisão e não pelos interesses de atores externos, tal como grupos da sociedade civil e de políticos. Para Nordlinger (1987, p. 361), a autonomia do Estado possui duas dimensões fundamentais: a subjetiva e a estrutural. A dimensão subjetiva da autonomia se expressa no comportamento dos atores de determinada organização, sendo suas ações movidas pela percepção e valores da autonomia institucional. Talvez seja esse o raciocínio mobilizado por parte da literatura ao enfatizar a importância do processo de institucionalização de uma missão social específica como elemento fundamental da autonomia de uma agência. Já a dimensão estrutural, como o nome sugere, se refere aos elementos organizacionais que induzem os atores estatais à percepção de sua condição de autonomia. Aqui estão presentes todos aqueles aspectos já cristalizados no conceito de burocracia: instrumentos institucionais que estabelecem um processo de recrutamento impessoal, decisões movidas por critérios técnicos e a separação e hierarquização das atividades internas.

A dimensão estrutural de Nordlinger se refere aos aspectos institucionais, nos quais muitos autores focam suas análises com o objetivo de medir o grau de autonomia das agências estatais. O próprio estatuto jurídico da instituição é um elemento fundamental nessa discussão<sup>9</sup>. No Brasil, uma instituição pública federal pode ter graus distintos de subordinação em relação aos interesses de Ministérios e do Governo Federal. No caso do BNDES, a instituição foi criada como uma autarquia federal em 1952. A alteração, em 1971, para o estatuto de Empresa Pública, de personalidade jurídica de direito privado, permitiu ao banco a ampliação de seu escopo de atuação<sup>10</sup>. Além disso, o BNDES nasceu dotado de autonomia administrativa, fator que quase não se altera ao longo do tempo, mesmo com as vinculações com o Ministério do Planejamento, a partir de 1971, e com a Secretaria do Planejamento (SEPLAN), a partir de 1982, quando ganhou atribuições de caráter social. Apesar de suas alterações jurídicas, o BNDES, ao longo de sua história, possui maior vinculação com o próprio chefe do executivo federal. Isso é notável especialmente no poder de nomeação do diretório do banco, tarefa historicamente atribuída ao Presidente da República.

---

<sup>9</sup> Uma boa revisão de literatura sobre o tema está presente em Huber e Shipan (2002, p. 1-16).

<sup>10</sup> Lei de criação do BNDES, nº 1.628, de 20 de junho de 1952.

Além do estatuto jurídico geral, o BNDES teve, no decorrer de sua história, outros mecanismos institucionais que dialogam com a tese da autonomia burocrática. Os mecanismos de orçamento do banco são constantemente destacados pela literatura. Do ponto de vista histórico, é importante ressaltar que a criação do BNDES visava a, entre outros objetivos, viabilizar projetos e adquirir fundo junto aos bancos norte-americanos no contexto pós-guerra (TOKUMOTO, 2020). Apesar desses acordos de cooperação internacional nunca terem atingido os patamares esperados, o banco foi responsável pela gestão e aplicação do Fundo de Reparcelamento Econômico (FRE) (1951-1958) e de um adicional do Imposto de Renda que possibilitaram a atuação da instituição nas primeiras décadas de existência (WILLIS, 1995).

O trabalho de Prochnik (2007) resalta a relevância de mecanismos de arrecadação de fundos estáveis no BNDES como elemento central para sua atuação a longo prazo. Apesar do banco ter diversificado, ao longo do tempo, as suas fontes de arrecadação, a destinação das arrecadações do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) foram as principais fontes de previsibilidade a longo prazo atribuídas ao BNDES.

O salário dos servidores e diretores de uma instituição também é um elemento que impacta na autonomia de uma instituição. Tal como destacam Rauch e Evans (1999), salários competitivos podem inibir os riscos de corrupção e “captura” dos técnicos por parte de interesses exteriores. Quanto a isso, o já citado trabalho de Klüger (2015) traz relatos relevantes para constatar a presença histórica desse fator institucional, de elevados salários em comparação com a realidade brasileira. Willis (1995) ainda destaca a presença de concursos públicos desde os primórdios do BNDES. Tal elemento reduz a possibilidade de nomeações clientelistas e privilegia os critérios institucionais.

No entanto, tal como apresenta a própria Geddes (1990) e Sikkink (1991), a condição de autonomia do BNDES durante suas primeiras décadas de atuação dependeu de um fator: o apoio governamental. Segundo essa interpretação, a autonomia é uma condição adquirida também via atribuição do próprio Governo Federal, como ocorreu durante o governo de JK.

Outro elemento importante e não institucional sobre a autonomia burocrática diz respeito ao possível risco de intervenções do mundo privado. A combinação de interesses públicos e privados são elementos que preocupam os estudiosos brasileiros desde, pelo menos, os trabalhos de Fernando Henrique Cardoso (1993).

O que essa pequena seção sugere é uma relativa estabilidade institucional do BNDES ao longo de sua história. Isso não significa, no entanto, que o problema da autonomia burocrática não é relevante para análise dessa instituição. Para confirmar essa tese, é necessário testar empiricamente hipóteses já presentes na literatura: i) a autonomia depende de governos; ii) autonomia também diz respeito aos atores da esfera privada. É em relação a essas lacunas que o presente estudo procura contribuir. Em seguida, veremos como tais elementos estão presentes na literatura.

### 1.2.2. AUTONOMIA DA BUROCRACIA EM RELAÇÃO AO GOVERNO

A relação entre burocracia e governo é um tema ambíguo, especialmente se tratando da condição de autonomia. Isso porque uma burocracia completamente autônoma seria um desvio, para falar na linguagem sociológica, uma vez que os atores governamentais são escolhidos por vias democráticas<sup>11</sup>. Por outro lado, uma burocracia completamente condicionada por decisões políticas poderia representar uma ameaça aos desafios técnicos, motivos pelos quais elas existem. Justamente por esse dilema é que muitos estudiosos buscaram interpretar o impacto da condição de autonomia da burocracia em relação ao governo.

Uma vasta literatura apresenta como problema de análise as diversas estratégias empregadas pelos governantes como forma de controlar, disciplinar e monitorar a atuação dos burocratas (HUBER; SHIPAN, 2002). Em trabalho recente, Carpenter (2020) sustenta que burocracias com objetivos bem delimitados atingem a autonomia quando seus funcionários de nível médio estabelecem reputação na sociedade e na política por fornecerem serviços únicos e eficazes. Essa “boa reputação” que a instituição constrói, constatada pelo autor, no caso do Departamento de Agricultura dos EUA, age como um escudo dessas agências em relação ao controle político. No caso do BNDES, tais variáveis estão presentes em quase todas as análises sobre o banco. Sem dúvidas, se é verdade que a instituição possui algum grau de autonomia, isso se deve ao papel exercido pelo banco já durante os primeiros anos de exercício.

---

<sup>11</sup> Esse é o risco para o qual Robert Putnam (1975, p. 87) chama a atenção: “Pode existir realmente muita dúvida sobre quem governa nossas complexas sociedades modernas? As burocracias públicas, compostas em grande parte por funcionários permanentes, são responsáveis pela vasta maioria das iniciativas políticas tomadas pelos governos... No sentido literal, o sistema político moderno é essencialmente "burocrático" - caracterizado pelo "governo dos funcionários".

No Brasil, a desconfiança com os representantes eleitos está presente em conceitos como o “clientelismo”, isto é, práticas que buscam trocar cargos e bens de serviços por favorecimentos de ordem política. Essa linguagem, como pontua Nunes (1997), faz parte da lógica política brasileira desde os tempos da República Velha. Embora plausível de discussão e críticas, é por esse motivo que as reformas estatais promovidas por Vargas, a partir de 1930, são vistas como episódios fundamentais para o desenvolvimento econômico do Brasil, já que proporcionavam a autonomia de algumas instituições técnicas em detrimento da possível aparelhagem do Estado por parte da elite política.

Essa é a ideia contida no conceito de “insulamento burocrático”. A locução ganhou notoriedade com os trabalhos de Edson Nunes (1997) e designa a posição de “blindagem” de um núcleo técnico do Estado contra as possíveis intervenções oriundas da arena política. Em termos históricos, Maria A. Leopoldi (1992) relata que o BNDES nasceu dentro de uma nova concepção de agência burocrática no Brasil: um organismo dotado de autonomia, voltado a desenvolver planos e a atuar de acordo com critérios técnicos para alcançar as diretrizes do governo federal.

O “insulamento burocrático” é visto por esses autores como uma estratégia de governo de contraposição às práticas de “parasitismo”, como afirmava Hélio Jaguaribe (1973), vindos de setores mais tradicionais da burocracia e das elites políticas brasileiras. Em síntese, o conceito expressa a condição de “autonomia” de uma parte da burocracia, como proteção das decisões de um qualificado corpo técnico. Nesse mesmo sentido, muitos conceitos narram aspectos semelhantes: Lafer (2002) chama esse fragmento da máquina pública de “administração paralela”, Fernando Henrique Cardoso (1993) de “ilhas de racionalidade”, e Peter Evans (1993) de “bolsões de eficiência”.

Em termos analíticos, tais autores relatam a predominância de critérios técnicos para a nomeação das elites burocráticas, responsáveis pela direção das então recém-criadas instituições do Estado. Embora seja arbitrário excluir a variável política entre os motivos de tais nomeações, é fato que indivíduos com trajetórias profissionais de destaque foram colocados em posições importantes do processo decisório brasileiro. Mas as capacidades técnicas, tal como essa discussão bibliográfica sugere, faz parte de outra dimensão. É necessário, argumentamos aqui, verificar os fenômenos que indicam a presença de indivíduos com trajetórias predominantemente políticas, pois, dessa forma, seria possível questionar quais motivos levam à nomeação de um indivíduo de tal perfil a um banco de desenvolvimento, por exemplo.

A intenção é, portanto, compreender a lógica por trás do processo de recrutamento, uma vez que a existência de indivíduos com carreira política eletiva nos sugere um tipo de perfil incompatível com os cargos analisados. A pergunta que fica é: instituições burocráticas são utilizadas pelo governo como forma de obter apoio político via distribuição de cargos? Se é difícil dar uma resposta contundente para a questão, é possível, ao menos, verificar a presença de nomeações duvidosas, indicadoras de clientelismo.

É importante destacar que o objetivo de mensurar as propriedades burocráticas individuais não significa que estamos negando o caráter ideológico destes indivíduos. Essa ideia, da “competência neutra” dos burocratas, está presente em trabalhos como o de Kaufman (1956). O autor é apenas um dos muitos estudiosos que apontam as propriedades técnicas como excludentes dos atributos políticos. Posteriormente, essa visão foi superada pelos estudos que relacionam os resultados políticos com as preferências e as orientações ideacionais dos agentes incluídos no processo decisório.

Nos Estados Unidos, a literatura sobre a relação entre governos e burocracia se divide em duas, em se tratando do problema da autonomia. De um lado, autores destacam as pressões que o congresso norte americano exerce nas burocracias públicas do país (WEINGAST; MORAN, 1983; KIEWIET; MCCUBBINS, 1991). Segundo essa literatura, o Executivo busca agradar os anseios presentes no Congresso, através das estratégias e nomeações adotadas na arena burocrática. Ou seja, uma discussão muito semelhante do caso brasileiro, narrada em torno do conceito de “presidencialismo de coalizão”. Do outro ponto de vista, muitos autores apontam para o predomínio das decisões e preferências presidenciais sobre a burocracia (Moe, 1985).

São muitos os métodos utilizados pelos autores para mensurar a condição de autonomia em relação ao governo. Estudos como os de Yesilkagit e van Thiel (2008) aplicam *surveys* para medir o grau de autonomia dos serviços burocráticos na Holanda. As questões giram em torno de duas dimensões. Primeiro, a autonomia política, ou seja, o grau de intervenção ou não de políticos no processo decisório das agências. A segunda dimensão é o poder de decisão que os atores burocráticos possuem sobre o orçamento, isto é, se são necessárias a permissão e a concessão de recursos do governo para que determinada agência possa atuar. Esse último elemento já bastante discutido até aqui.

Diferente dos trabalhos conduzidos por *survey* e das análises institucionais, o que o presente estudo procura construir é um modelo de mensuração da autonomia via a análise de

perfil dos indivíduos que ocupam posições no BNDES. Para isso, dois indicadores serão mobilizados. Primeiro, a capacidade da própria instituição em formar quadros superiores. Isso está presente no célebre trabalho de Carpenter (2020), que conceitua a formação de uma espécie de “ideologia institucional”, que diferencia a agência do ambiente onde está inserida, tornando-se um elemento fundamental para o estabelecimento da autonomia.

Medir isso sem a possibilidade de entrevistar todos esses dirigentes é um desafio. Neste caso, utilizaremos como indicador a nomeação de indivíduos com trajetória institucional, isto é, carreiras internas iniciadas majoritariamente via concurso da própria instituição, para os cargos do diretório. Interpretaremos aqui que um indivíduo que constrói sua trajetória profissional na instituição tende a aumentar o grau de autonomia dessa agência.

Além disso, ao invés de buscar medir propriamente a autonomia, buscaremos por fenômenos que indicam a perda dessa condição. Na relação com a esfera política, utilizaremos a presença de indivíduos com uma trajetória predominantemente política como sinal de perda de autonomia (clientelismo político). O raciocínio é que a nomeação de indivíduos com esse perfil pode indicar a distribuição de cargos políticos e o risco de captura da agência por parte de interesses eleitoreiros.

### 1.2.3. AUTONOMIA DA BUROCRACIA EM RELAÇÃO À SOCIEDADE CIVIL

Se a autonomia em relação aos políticos foi amplamente analisada pelos estudiosos brasilianistas, um número menor de trabalhos buscou captar essa condição em relação à sociedade civil. A questão aqui se repete: como medir a autonomia de uma instituição burocrática em relação aos entes civis? Como já discutido, uma instituição pública tem a missão de prestar serviços condizentes com as necessidades e interesses da população. No entanto, muitos autores destacam a possibilidade de problemas e desequilíbrios desse processo de representação de interesses.

Já é bastante conhecida a abordagem teórica em que os empresários são vistos como uma classe dominante, que busca influenciar as decisões de ordem política como forma de manter o predomínio de seus interesses sobre a maioria. Sem dúvidas, o paradigma marxista é o maior referencial teórico desse tipo de abordagem. Segundo essa concepção, o Estado é uma

instituição voltada para as necessidades e interesses do mundo capitalista (MANDEL, 1992)<sup>12</sup>. Assim, em nações capitalistas, a autonomia burocrática assume um papel secundário, uma vez que responde aos interesses de uma classe dominante.

Posteriormente, muitos pesquisadores, não necessariamente influenciados pelo marxismo, buscaram captar os mecanismos de influência dos empresários sobre a máquina pública. Esse tema é ainda mais relevante quando analisamos os bancos públicos - agências diretamente envolvidas com a economia nacional.

O inovador trabalho de Adolph (2013) chama de “dirigente sombra” o fenômeno em que os agentes burocráticos atuam conforme o interesse de indivíduos externos ao ambiente institucional. De forma legal ou ilegal, o conceito descreve a condição de captura da política institucional por parte de fragmentos da sociedade civil interessados na atuação da burocracia pública, neste caso, os bancos centrais. Adolph enfatiza a necessidade de analisar as carreiras dos burocratas como forma de qualificar o “mito” da neutralidade política e de interesses desses indivíduos.

Esse tipo de análise atinge um novo nível de magnitude especialmente após a crise econômica mundial de 2008, quando a atividade dos bancos centrais das principais nações do globo passou a ser questionada. No Brasil, muitos autores apontam para o caráter antidemocrático da clássica locução do insulamento da burocracia. Um exemplo desse problema está presente em Olivieri (2011, p. 1411). Para a autora, a discricionariedade da burocracia aliada à ausência de mecanismos de controle (prestação de contas) pode ser o terreno fértil para o nascimento de um desequilíbrio antidemocrático. Isso porque os agentes burocráticos, não os legisladores eleitos, podem concentrar em suas mãos a possibilidade de atuar conforme o interesse de uma minoria.

Um risco semelhante é narrado pelo conceito de “anéis burocráticos”, de Fernando Henrique Cardoso (1993). Segundo essa concepção, a forte burocracia criada durante o governo Vargas, embora insulada dos interesses congressistas, possuía fortes vínculos com a burguesia industrial, estabelecendo “anéis” que não passavam necessariamente pela representação partidária e eleitoral. A convergência de interesses dos principais agentes do BNDES com a classe industrial brasileira também é destacada por Luciano Martins (1985). O estudo, focado

---

<sup>12</sup> Embora este autor específico sustente a crença de mudanças estruturais via utilização do aparato burocrático, tal como as experiências do leste europeu.

no período ditatorial, é especificamente interessante, pois não atribui um papel de captura ou de sobreposição de interesses, mas de camaradagem entre os membros.

No entanto, a convergência de interesses - um tipo de corporativismo informal - ou o conceito de “dirigente sombra” é de difícil constatação empírica, uma vez que exige do pesquisador algum tipo de verificação de correlação dos *outputs* institucionais. Essa estratégia não será adotada pelo presente trabalho, focado especificamente nos agentes aqui analisados. Outros conceitos abrem a possibilidade de identificar fenômenos que indicam perda da autonomia, ou uma tendência à, por meio do exame das carreiras de seus dirigentes. Em outras palavras, são conceitos que descrevem uma possível correlação de fatores de carreira com a representação de interesses de atores civis externos ao ambiente institucional.

Talvez, o mais relevante desses conceitos seja o de “porta giratória” (*revolving door*). Em síntese, a expressão descreve movimentos de carreira, em que o indivíduo transita em posições públicas e privadas de um mesmo setor econômico. A descrição de Cohen (1986, p. 690) ressalta que o conceito possui dois lados: a entrada e a saída, tal como sugere a analogia. No movimento de entrada, o agente público com experiência (passagem prévia) no setor privado tende a conferir maiores benefícios a este tipo de empresa se comparado com aqueles sem passagem. O estudo de Gormley (1979) e de Shive & Foster (2016), por exemplo, analisam especificamente agências reguladoras e os setores regulados para verificar o impacto dessa variável sociológica.

O movimento de saída da “porta giratória” sugere que um agente público pode agir em conformidade com os interesses do mundo privado com o objetivo de conseguir uma posição com elevados salários, após sair de sua atividade pública. Esse processo tem dois mecanismos: o pagamento ilegal da própria indústria, algo dificilmente verificável, ou a própria estratégia dos agentes públicos que, a médio prazo, carregam consigo o conhecimento da atividade pública e os próprios favorecimentos que realizaram. O trabalho de Eckert (1981) é um exemplo desse tipo de estudo focado na carreira posterior dos indivíduos.

Vale destacar que essas análises inauguradoras na utilização do conceito são focadas nos casos de agências reguladoras em relação ao próprio setor privado regulado. Posteriormente, outros autores aplicaram a mesma lógica na análise de bancos centrais em relação ao setor financeiro (ADOLPH, 2013; DANTAS, 2019). A estratégia se resume em analisar instituições públicas em relação aos interesses de setores privados que carregam algum propósito da mesma natureza.

Não é necessário muito esforço para afirmar que o BNDES é uma agência que desperta o interesse de diversos atores da sociedade civil. A agência é historicamente responsável por disponibilizar créditos de grande magnitude a juros que possibilitam uma ação de longo prazo<sup>13</sup>. Além disso, o próprio sistema financeiro pode ser visto como ator interessado nas ações do BNDES, uma vez que os bancos privados são potenciais concorrentes da ação dos bancos públicos. Portanto, uma análise de trajetória e identificação do fenômeno da porta-giratória deve levar em conta as posições prévias e posteriores dos agentes públicos em empresas que potencialmente se interessam pela atividade do banco, aspecto que trataremos de forma mais detalhada na seção metodológica.

O conceito de porta-giratória é uma estratégia analítica que indica uma tendência: os movimentos de carreira entre as dimensões privadas e pública podem gerar favorecimentos aos interessados privados. Isso significa que o monitoramento não necessariamente constata uma relação desses movimentos com a captura de instituições públicas por parte de interesses privados. Em outras palavras, identificar um caso de porta-giratória em termos quantitativos não indica necessariamente a ocorrência do problema, mas uma probabilidade.

Alguns autores, utilizam ainda conceitos que são intermediários entre os casos negativos de porta-giratória e os positivos. Esse é o caso da análise de Maillet, González-Bustamante & Olivares L. (2019) e o conceito de “circulação público-privado”. A ideia é a mesma do conceito de porta-giratória e narra a probabilidade de atores governamentais utilizarem de suas posições para benefício próprio em troca de ganhos pessoais. No entanto, essa probabilidade é menor do que aquela narrada pelo conceito de porta-giratória. Isso porque a circulação público-privada é a movimentação na qual um indivíduo, durante os cinco anos posteriores ao exercício de seu cargo-público, ocupa alguma posição na esfera privada, seja ela qual for. A diferença é que a porta-giratória é um conceito que leva também em consideração a natureza do emprego/empresa do mundo privado: por exemplo, uma empresa do ramo da telefonia em relação aos dirigentes da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

Os conceitos de porta-giratória e circulação público-privado narram a probabilidade de perda de autonomia por parte da instituição burocrática para interesses civis. Outra dimensão, no entanto, narra a condição contrária, da probabilidade de maior autonomia: a própria capacidade que uma instituição tem de alçar um indivíduo de carreira aos postos mais altos do processo decisório. Já discutimos anteriormente, via dimensão subjetiva da autonomia ou

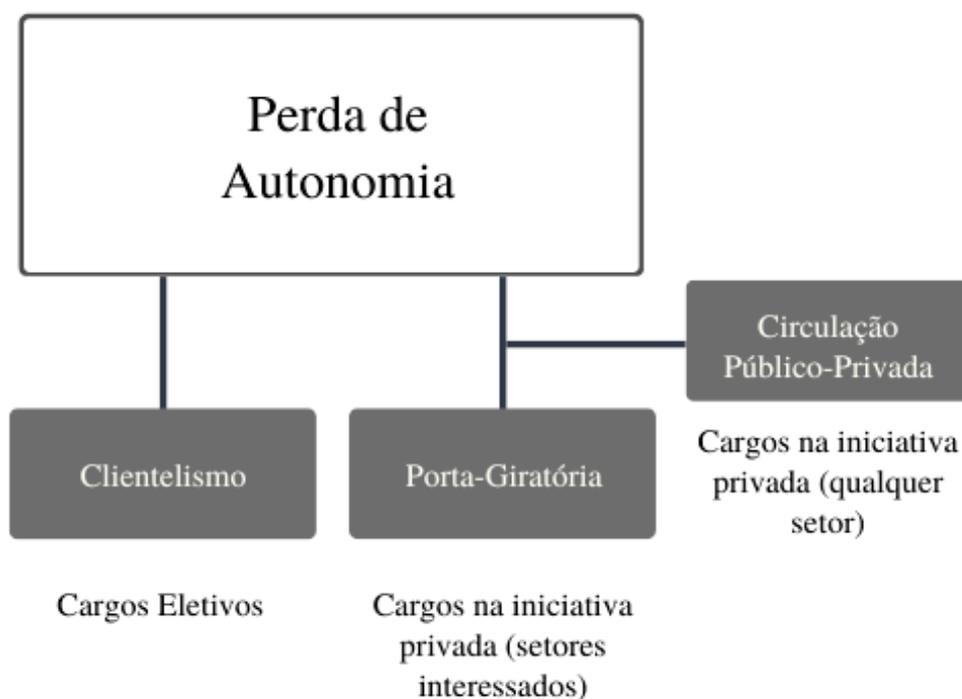
---

<sup>13</sup> A tese de Gambacurta-Scopello (2020) traz uma boa síntese sobre a natureza dos créditos do BNDES.

espírito institucional, como esse tipo de continuidade e de plano de carreira interna favorece a manutenção das decisões de caráter burocrático-racional. Portanto, utilizaremos como aspecto positivo da autonomia os dirigentes que possuem carreira interna no próprio sistema BNDES.

Para finalizar este subcapítulo, podemos sintetizar o modelo conceitual tal como ilustrado em nossa figura (Figura 2.). Analisaremos tanto a carreira posterior (5 anos após), quanto a anterior (5 anos antes) dos dirigentes do BNDES, e buscaremos identificar a ocorrência de três fenômenos de perda de autonomia: clientelismo político; circulação público-privada; e porta-giratória.

FIGURA 2. CONCEITOS DE PERDA DE AUTONOMIA BUROCRÁTICA



FONTE: o autor, com base na literatura de clientelismo político, porta-giratória e circulação público-privada.

Através desses conceitos, mediremos a autonomia societal e a autonomia política do BNDES, isto é, em relação aos atores da sociedade civil e com a esfera política. A seguir, veremos quais aspectos teóricos nos orientam para medir a estabilidade da burocracia, nosso terceiro e último aspecto.

### 1.3. A ESTABILIDADE POLÍTICA E DA BUROCRACIA

A estabilidade é um elemento relevante para avaliar a burocracia, uma vez que a previsibilidade e as projeções de longo prazo são condições importantes para o sucesso de políticas públicas (BURDEN, 2003). Por exemplo, a literatura argentina sobre história econômica constantemente enfatiza os ciclos de instabilidade, de *stop and go*, como variáveis que estão associadas com a estagnação econômica do país (FERRER, 1963; ROMERO, 2012). Na ausência de uma burocracia nos moldes weberianos, a Argentina teve, com suas constantes trocas governamentais, um problema para estabelecer projetos estatais de mais fôlego (BRENNAN; ROUGIER, 2009).

O caso dos bancos de desenvolvimento de Brasil e Argentina é, sobretudo durante a década de 50, um exemplo comparativo do problema. No Brasil, o BNDES cumpre um papel fundamental na industrialização brasileira e promove uma estratégia de industrialização a longo prazo. Na Argentina, o Banco Industrial (BIRA) era burocraticamente frágil e instável, já que seu desenho institucional lhe atribuía pouca autonomia. Além disso, a instabilidade ganhou contornos maiores pelo modelo representativo de formação de diretório, que alocava vagas para entidades privadas e diversos ministérios (Tokumoto, 2020).

A burocracia é, nas palavras de O'Toole e Meyer (2003, p. 98), “uma ilha institucional de estabilidade num tempestuoso mar de transformações políticas”. Os autores elencam três tipos de instabilidade das quais a burocracia pode sofrer: de natureza política; de recursos e programática.

O primeiro tipo, a instabilidade política, se refere à possível inconsistência e imprecisão de objetivos devido à constante troca de líderes (isto é, a burocracia deve responder ao Congresso, Presidente, Ministros etc.) ou pelo conflito de interesses entre as instituições inclusas no processo decisório. Nesse sentido, o excesso de discricionariedade é visto como um fator de fragilidade em relação à instabilidade do mundo político.

O segundo tipo de incerteza é resultado da instabilidade de recursos. A própria comparação entre o BNDES e o Banco Industrial argentino durante os anos 50 é um exemplo desse problema. Enquanto o banco argentino recebia majoritariamente repasses do governo federal que, em alguns períodos alcançava patamares elevados e em outros era drasticamente reduzido, o BNDES atuava com um aditivo do imposto de renda da população. Esse mecanismo de captação permitia ao banco brasileiro uma capacidade maior de previsibilidade e planejamento de suas ações. Porém, a noção de “recursos” não se refere apenas à dimensão

econômica, mas compreende, inclusive, os recursos humanos. Nesse sentido, a eventual ausência de indivíduos capazes tecnicamente de elaborar uma boa política pública também pode ser entendida como uma fonte de incertezas, aspecto muito semelhante com a dimensão da capacidade técnica discutida anteriormente.

Por fim, a instabilidade programática se refere aos possíveis problemas decorrentes dos resultados, dos meios de implementação e da formulação de objetivos. Esse tipo de instabilidade narra problemas na execução de políticas públicas, em que a forma (os meios) como se mobilizam e se realocam os recursos econômicos, humanos e políticos é o elemento fundamental.

De forma conjunta, as três fontes de incertezas – política, recursos e programa - devem se manter estáveis para o bom funcionamento de uma burocracia. Nesse sentido, a estabilidade burocrática possui estreita relação com as outras duas dimensões aqui analisadas: técnica e autonomia. Do ponto de vista da técnica, é necessário algum tipo de estabilidade desse corpo de burocratas para a condução de projetos a prazos mais extensos. Do ponto de vista da autonomia, pouco adiantaria a existência de um corpo burocrático estável e técnico se a instituição não possui autonomia para a realocação de seus recursos.

A análise de Agnes Cornell (2013) também utiliza, como parte do conceito de capacidade estatal, a dimensão da estabilidade. A pesquisa é conduzida a partir de entrevistas com burocratas de níveis distintos na Bolívia e no Peru. O trabalho constata uma relação estatística entre o elevado grau de rotação de cargos (*turnovers*) e a avaliação negativa de políticas públicas em momentos democráticos, especialmente causada pelas nomeações de cunho político. Apesar da importância de existir algum grau de renovação, já que novos indivíduos podem trazer novas experiências e ideias, as constantes trocas afetam as políticas públicas, pois impactam negativamente o desenvolvimento daqueles projetos que já estavam em andamento. A instabilidade burocrática é vista pela autora como reflexo da instabilidade política dessas nações. Trocas no topo da hierarquia política resultam, frequentemente, em trocas em toda a equipe de políticos-burocratas nomeados<sup>14</sup>.

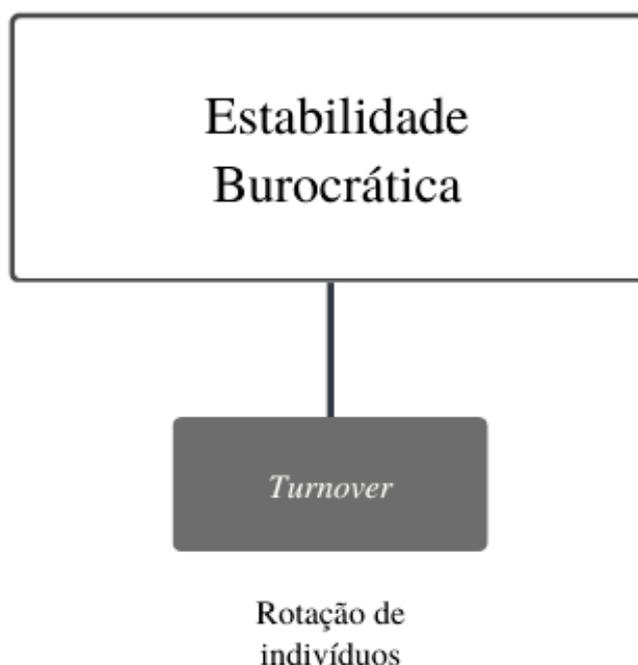
A rotação de cargos apontada por Cornell (2013) é um indicador já bastante utilizado na avaliação da estabilidade burocrática, especialmente nos trabalhos sobre ministérios

---

<sup>14</sup> Charles L. Taylor (1969) mede estabilidade governamental comparando os números de mudanças ilegais com as substituições regulares. Essa é uma boa medida de “estabilidade das regras dos jogos”.

(PERISSINOTTO *et al.* 2020; CODATO *et al.*, 2018). No caso brasileiro, são escassas as análises dessa natureza para a avaliação de autarquias e empresas públicas. Uma exceção fica por parte do clássico trabalho de Wanderley G. dos Santos (1986). Buscando compreender os precedentes do golpe de 1964, o autor apresenta evidências históricas que indicam uma condição de paralisia decisória por parte do Executivo, fragmentação e radicalização dos partidos e instabilidade burocrática. Para a identificação do último aspecto, o autor utiliza da rotatividade ministerial e dos dirigentes das principais empresas públicas, nas quais se incluem o BNDES. Parte do modelo analítico trazido por Santos (1986, p. 126-129) será replicado para a presente análise.

FIGURA 3. CONCEITO DE ESTABILIDADE BUROCRÁTICA



FONTE: o autor, com base na literatura sobre estabilidade burocrática (2022).

Como vimos ao longo deste subcapítulo, a estabilidade burocrática pode ser analisada, assim como as outras dimensões, a nível institucional e individual. O modelo e as atribuições jurídicas, assim como a estabilidade dos mecanismos de captação de recursos financeiros são atributos de ordem institucional. No caso do nosso trabalho, imbuído de construir um modelo focado nos agentes que compõem os diretórios do BNDES, utilizaremos como indicador

dessa variável o grau de rotação de indivíduos em relação ao tempo de mandato e o número de cadeiras, tal como sugere Santos (1986). Trago de forma mais detalhada a utilização dessa, e das outras dimensões teóricas, no capítulo metodológico a seguir.

## 2. MÉTODOS DE PESQUISA

Para a elaboração deste trabalho, foi necessária a adoção de diversos procedimentos e escolhas metodológicas, as quais apresento neste capítulo. Para tal tarefa, dividimos este capítulo em dois momentos. Primeiro, apresento a fase de coleta de dados e todas as decisões relacionadas à delimitação do objeto de pesquisa. No segundo momento, apresentamos o modelo de análise, que resulta do capítulo teórico, e os índices de capacidade técnica, autonomia e estabilidade que servirão como parâmetros de monitoramento do nosso objeto.

### 2.1. DIÁRIO DE PESQUISA E DELIMITAÇÃO DO OBJETO

Com o perdão da repetição, o objetivo do trabalho é medir e monitorar os atributos burocráticos do BNDES. No capítulo anterior, vimos quais são as dimensões analisadas e as justificativas para cada um dos problemas. A primeira decisão metodológica tomada é em relação ao universo de análise, isto é, quem deveríamos analisar?

Para tanto, decidimos por seguir uma receita já bastante tradicional no campo das Ciências Sociais: a análise da elite dirigente. Das diversas fórmulas de recorte/identificação de uma elite (reputacional; posicional e decisional<sup>15</sup>), utilizaremos o método posicional que se atenta para as posições formais que os indivíduos ocupam na hierarquia institucional. A escolha de qual setor dessa pirâmide o pesquisador deve analisar passa pelo problema de pesquisa. No nosso caso, estamos interessados nas diretrizes gerais e da relação do governo com o BNDES, sendo assim, o diretório da instituição é que reúne os indivíduos mais relevantes no processo decisório.

O diretório do BNDES é formado basicamente por diretores e presidente. Em alguns períodos, o diretório tinha, ainda, um vice-presidente ou um diretor-superintendente, que também fazem parte da análise. O recorte cronológico se estende desde o ano de criação do banco, em 1952, até o ano de 2020, em meados do governo de Jair Bolsonaro. Ao todo, 177 indivíduos foram analisados nesta pesquisa. Contabilizaremos apenas uma vez os indivíduos que ocupam ou ocuparam simultaneamente dois ou mais cargos (um diretor que acumula o cargo de vice-presidente, por exemplo). O mesmo indivíduo só será duplicado em caso de ter

---

<sup>15</sup> Para conhecer melhor esses métodos: ver Codato e Heinz (2015).

saído e retornado em outro período de tempo. A Tabela 1, a seguir, contém o número de cadeiras que compõem o diretório do BNDES ao longo dos anos (presidentes; vices e diretores).

TABELA 1. NÚMERO DE CADEIRAS NO DIRETÓRIO DO BNDES

| <b>Período</b>   | <b>Número de cadeiras</b> |
|------------------|---------------------------|
| <i>1952-57</i>   | 4                         |
| <i>1958-1967</i> | 6                         |
| <i>1968-70</i>   | 5                         |
| <i>1971-81</i>   | 6                         |
| <i>1981-84</i>   | 9                         |
| <i>1985-88</i>   | 8                         |
| <i>1989-90</i>   | 5                         |
| <i>1991-96</i>   | 6                         |
| <i>1997-07</i>   | 7                         |
| <i>2008-12</i>   | 8                         |
| <i>2013-16</i>   | 9                         |
| <i>2017</i>      | 8                         |
| <i>2018</i>      | 7                         |
| <i>2019</i>      | 9                         |
| <i>2020</i>      | 10                        |

FONTE: o autor, com base nos relatórios anuais do BNDES.

Recortado o nosso universo de análise, aplicamos a técnica da prosopografia para o tratamento dos dados. Basicamente, trata-se de construir uma biografia coletiva de um grupo determinado de indivíduos, sendo que o objetivo é monitorar as alterações e mudanças das propriedades sociais ao longo do tempo e gerações (CODATO; HEINZ, 2015). Com a ajuda do próprio Excel-Office, elaboramos uma planilha que centralizou todos os dados brutos do nosso universo de análise. As linhas foram compostas pelos indivíduos (que são os casos), já as

colunas (as variáveis a serem analisadas) foram organizadas conforme tópicos de informações biográficas:

i) informações básicas (nome completo; nascimento; local de nascimento; unidade da federação de nascimento; gênero; ano e mês de nomeação; ano e mês de exoneração);

ii) formação (curso de graduação, especialização, mestrado e doutorado; local de todas essas formações);

iv) carreira (carreira prévia ao cargo no diretório do BNDES; carreira posterior).

Os dados de carreira levam em conta tanto os cargos prévios quanto os posteriores para a identificação dos fenômenos de “porta-giratória” e “circulação público-privada”, como explicaremos mais adiante. Além disso, também foram identificados quais indivíduos foram admitidos no BNDES via concurso público.

A fase de coleta de dados para o trabalho levou cerca de 2 anos para ser finalizada. Foram diversas as fontes consultadas para a elaboração da prosopografia. Primeiro, via portal da transparência, solicitei a nominata de todos os diretores, vices e presidentes do BNDES entre os anos de 1952 e 2020, as datas de nomeação e exoneração e seus currículos. As duas primeiras informações foram cedidas integralmente pela instituição, mas apenas 20 currículos foram disponibilizados.

Com a nominata em mãos, já nos era possível iniciar o processo de preenchimento da planilha. Algumas fontes foram responsáveis por grande parte das informações biográficas aqui utilizadas. O Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro (DHBB), da Fundação Getúlio Vargas, foi de grande serventia com seus verbetes e entrevistas. Nessa fonte, foi possível coletar os dados referentes aos indivíduos que ocuparam a presidência do BNDES e daqueles que já ocuparam algum cargo de grande destaque na política ou na administração pública nacional.

Outros trabalhos acadêmicos ou de memória foram também de grande utilidade para a obtenção de dados. O trabalho de Klüger (2017) traz uma série de relatos e biografias do universo aqui analisado. A série Memórias do Desenvolvimento, do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, é uma verdadeira biografia institucional do BNDES, um material inevitável a quem se dedica a estudar essa instituição.

Para os indivíduos de tempos mais recentes, pós anos 1990, algumas plataformas foram essenciais: a plataforma Lattes, LinkedIn e Bloomberg. Nesses portais, foi possível identificar muitos dos dados de formação e carreira do universo pesquisado. Além disso, alguns *websites*,

como o do próprio BNDES e de algumas empresas privadas, forneceram minibiografias de parte desses burocratas.

No entanto, a necessidade de coletar dados referentes a indivíduos que atuaram no BNDES durante as distantes décadas de 50, 60, 70 e 80, e de indivíduos de pouca expressão no ambiente digital, tornou-se um verdadeiro empecilho para a realização da nossa tarefa. Parte desse problema foi contornado com a consulta aos arquivos dos jornais Folha de S. Paulo e O Globo<sup>16</sup>. Notícias como as de nomeação desses burocratas foram frequentemente consultadas. Ainda assim, restou um indivíduo que pode ser considerado um completo *missing* do nosso banco de dados<sup>17</sup>. Após finalizar a fase de coleta, o banco de dados foi padronizado para facilitar a análise dessas biografias.

Por fim, ao interessado no método prosopográfico, vale deixar duas dicas. Primeiro, é muito mais vantajoso e objetivo que o pesquisador já tenha em mente qual conceito e quais as informações necessárias para o trabalho final. Ao longo deste processo de coleta, mesmo tendo alguma noção de quais informações seriam necessárias, acabei coletando o dobro de dados biográficos do que utilizei para a realização desta tese. Uma coleta mais exploratória, que leve em conta várias dimensões da biografia, embora válida, demanda um tempo inimaginável para ser encerrada. Segundo, construa uma hierarquia de suas fontes. Existem casos em que o pesquisador se depara com um conflito de informações e a única solução é optar por uma delas. Para resolver esse problema, vale levar em consideração arquivos mais rigorosos, como é o caso do DHBB, em detrimento de *blogs* e *websites* de caráter mais opinativo.

## 2.2. O MODELO DE ANÁLISE: MENSURANDO AS PROPRIEDADES BUROCRÁTICAS

Neste subcapítulo, apresentamos como o trabalho procura utilizar dos dados coletados para a construção do nosso modelo de análise. Como vimos, procuramos medir as propriedades burocráticas do BNDES a partir de três dimensões: técnica, autonomia e estabilidade. Todas elas serão medidas apenas a partir dos atributos dos próprios dirigentes da instituição. Parte dos conceitos ou das ideias apresentadas no capítulo teórico fará parte do nosso modelo, que tem como resultado a criação de um Índice de Qualidade Burocrática (IQB). Este será composto

---

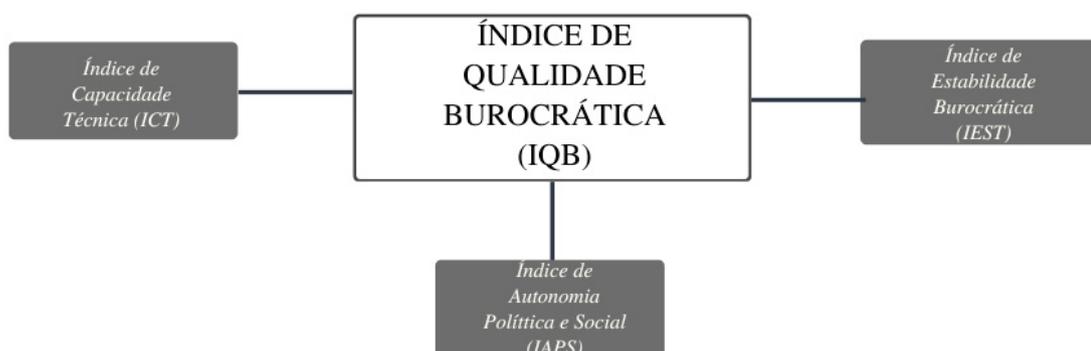
<sup>16</sup> A tarefa de buscar por informações nos arquivos dos jornais, mesmo na forma digital, demanda horas e horas para o preenchimento de apenas uma biografia.

<sup>17</sup> Trata-se do diretor José Gomes de Souza, ex-deputado estadual de São Paulo. Não foi possível obter nenhum dado desse burocrata, além desses que citamos aqui nesta nota.

por outros três índices: Índice de Capacidade Técnica (ICT); Índice de Autonomia Política e Social (IAPS); Índice de Estabilidade Burocrática (IEST).

Pretendemos apresentar aqui o passo a passo dessa confecção, que é mais simples do que essas siglas todas sugerem. A construção de índices foi uma saída para um problema latente na literatura sobre burocracia: a classificação binária entre polos não técnicos em oposição aos burocratas. Por exemplo, poderíamos utilizar uma classificação de “técnico de carreira” e “indivíduos políticos” para medir, via presença simples, a autonomia do banco. Essa ideia não é totalmente equivocada, mas o monitoramento de fenômenos e atributos aumenta a possibilidade de identificar pequenas variações ao longo do tempo.

FIGURA 4. MAPA CONCEITUAL DO IQB



FONTE: o autor, com base na literatura.

Vale destacar que o modelo passou por diversas alterações até chegar aos moldes finais. Anteriormente, elaboramos índices que funcionavam apenas como *scores* que variavam de 0 a 1, em que cada atributo somava ou reduzia de forma simples essa pontuação. No entanto, essa primeira tentativa apresentava uma série de problemas, já que os resultados geravam pouquíssimas variações, o que impossibilitava qualquer nível de diferenciação e comparação<sup>18</sup>.

Para superar o problema, o trabalho de Evans e Rauch (1999) foi fundamental. Na elaboração dessa pesquisa, os autores aplicam uma série de questionários aos burocratas de várias nações consideradas subdesenvolvidas. O objetivo era utilizar os *surveys* como base para

<sup>18</sup> Para quem se interessar, o trabalho e o índice mencionado estão parcialmente presentes em Dantas e Tokumoto (2018).

mensurar as capacidades burocráticas dessas nações. A partir das respostas dos indivíduos, dadas em escalas, os autores construíram índices para os blocos de questões. Assim, utilizamos das mesmas equações para construir os índices de capacidade técnica e autonomia da nossa análise, mas tendo como base os dados prosopográficos que cumprem o mesmo papel das respostas obtidas nos *surveys*.

As equações de Evans e Rauch (1999) seguem a seguinte lógica: inicialmente mede-se o percentual de um determinado atributo - no caso do Índice de Capacidade Técnica, mede-se primeiro o percentual de indivíduos que possuem experiência prévia. Aqui utilizamos como casos positivos de experiência prévia aqueles que possuem alguma passagem em instituição de fomento para o desenvolvimento. Desse percentual, atribuímos uma nota que varia de 1 a 4<sup>19</sup>, tal como apresentado na Tabela 2. Essa nota faz parte da equação final do ICT.

Se um indivíduo é considerado caso positivo no primeiro quesito, ele não será contabilizado no segundo. Essa decisão é importante, pois evita que apenas um indivíduo seja contabilizado duas vezes como um caso positivo de um dado fenômeno. Portanto, a partir do grupo de indivíduos que não foi considerado caso positivo no primeiro quesito, medimos o segundo atributo do ICT: o nível de formação acadêmica. Para tanto, realizamos o mesmo procedimento, em que tiramos o percentual de indivíduos com elevado nível de formação acadêmica. A ideia é que existe duas formas para um indivíduo ser considerado um técnico ou autônomo: via estudos ou via experiência.

TABELA 2. NOTAS A PARTIR DO PERCENTUAL DE CASOS POSITIVOS

| <b>Porcentagem de indivíduos que são casos positivos de um fenômeno</b> | <b>Nota da equação final</b> |
|---|------------------------------|
| Menos de 15%  | 1,0                          |
| Entre 15% e 30%   | 1,5                          |
| Entre 30% e 45%   | 2,0                          |
| Entre 45% e 60%   | 2,5                          |
| Entre 60% e 75%   | 3,0                          |
| Entre 75% e 90%   | 3,5                          |
| Mais de 90%   | 4,0                          |

<sup>19</sup> O trabalho original dos autores utiliza apenas 4 frações desse *score*. O presente trabalho amplia essa fragmentação para 7 estratos, pois foram adicionadas as frações: 1,5; 2,5; 3,5.

FONTE: o autor, com base no estudo de Rauch e Evans (1999).

Essa lógica é aplicada para os índices de capacidade técnica e autonomia. No entanto, vale destacar um passo metodológico específico da avaliação técnica. Como poderíamos definir um indivíduo de elevado ou de baixo nível de formação acadêmica? Para tanto, utilizamos duas classificações distintas, dividindo o recorte cronológico em dois momentos, conforme apresentado na Tabela 3:

TABELA 3. CRITÉRIO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA

| <b>Titulação acadêmica</b> | <b>Casos positivos</b>            |
|----------------------------|-----------------------------------|
| Até 1980                   | Especialistas, Mestres e Doutores |
| Após 1980                  | Doutores                          |

FONTE: o autor (2022).

Essa divisão foi feita pois seria um problema pontuar, por exemplo, um indivíduo graduado em 1950 da mesma forma de outro em 2010. Isso porque a sociedade brasileira passou, ao longo desses 70 anos, por diversas alterações e expansões do ensino superior. As pós-graduações, em todos os níveis, eram, em 1950, um aspecto quase inexistente, como pode ser observado na Tabela 4:

TABELA 4. DADOS DE FORMAÇÃO SEGUNDO DÉCADA E POPULAÇÃO DO BRASIL

| <b>Ano</b> | <b>Número total de mestres ou doutores</b> | <b>Número total de graduados</b> | <b>População do Brasil</b> | <b>% de graduados</b> | <b>em 100.000 habitantes</b> | <b>% de mestres e doutores</b> | <b>em 100.000 habitantes</b> |
|------------|--|----------------------------------|----------------------------|-----------------------|------------------------------|--------------------------------|------------------------------|
| 1950       | -  | 158070                           | 51944397                   | 0,30%                 | 30                           | -                              | -                            |
| 1960       | -  | 287874                           | 70191370                   | 0,41%                 | 41                           | -                              | -                            |
| 1970       | -  | 541348                           | 93139037                   | 0,58%                 | 58                           | -                              | -                            |
| 1980       | 63537                                      | 1790000                          | 119002706                  | 1,50%                 | 150                          | 0,053%                         | 5                            |
| 1991       | 151206                                     | 3928259                          | 146825475                  | 2,68%                 | 268                          | 0,103%                         | 10                           |
| 2000       | 302043                                     | 5485710                          | 169590693                  | 3,23%                 | 323                          | 0,178%                         | 17                           |
| 2010       | 784748                                     | 13463758                         | 190755799                  | 7,06%                 | 706                          | 0,411%                         | 41                           |

FONTE: O autor, com base em dados do IBGE (2022).

Como é possível notar, nessas décadas, o número de graduados permanece abaixo de 1% da população. Além disso, sequer existia uma contabilização do número de mestres e doutores no país<sup>20</sup>. Somente aqueles poucos indivíduos que estudaram fora do país eram detentores de títulos de mestrado e doutorado. Na tentativa de reduzir o possível anacronismo, vamos utilizar como forma de medir o nível de formação um critério menos rigoroso para as décadas de 50, 60 e 70. Vale ressaltar que o nível de especialista permanece, já que, durante esse período, uma série de cursos formativos foram executados numa parceria entre o próprio BNDES e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Agora, com a nota média de formação e de experiência profissional, é possível aplicar a equação de Rauch e Evans (1999). A conta é bastante simples e resulta num índice que varia de 0 a 1, sendo que 1 indica a nota máxima para a capacidade técnica e 0, a nota mínima:

---


$$\frac{[(\text{Experiência Profissional} - 1) / 3 + (\text{Formação Acadêmica} - 1) / 3] / 2 = \text{Índice de Capacidade Técnica (ICT)}}{}$$


---

A caixa seguinte é um exemplo da aplicação do modelo:

- 
- 1) O governo Sarney tem 15 indivíduos nomeados para o diretório durante o mandato.
  - 2) Destes 15, apenas 3 (20%) são casos positivos de experiência prévia. De acordo com a tabela 2, esse percentual resulta na nota 1,5 para Experiência Profissional.
  - 3) Dos 12 restantes, 2 casos não são contabilizados, pois são missings para nível de formação acadêmica, e 2 (20%) são casos positivos. De acordo com a tabela 2, esse percentual resulta na nota de 1,5 para Formação Acadêmica.
- 

$$4) \text{ A equação final, por fim, é: } \frac{[(1,5-1)/3 + (1,5-1)/3] / 2 = \text{Índice de Capacidade Técnica (ICT)}}{}$$


---

- 5) O ICT do governo Sarney é de 0,16.

Já o Índice de Autonomia Política e Societal (IAPS) será medido com base nos conceitos de clientelismo, circulação público-privada e porta-giratória, apresentados nos itens 1.2.2 e

---

<sup>20</sup> Até os anos 60, os níveis de mestrado e doutorado não estavam ainda delimitados no Brasil. O primeiro mestrado surge apenas em 1965, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUCRJ), na área de Educação.

1.2.3. desta pesquisa. A presença desses fenômenos indica a redução da autonomia, ao passo que a carreira interna no sistema BNDES resulta em casos negativos desses quesitos.

A porta-giratória será considerada quando o indivíduo ocupa as seguintes posições:

- a) em instituições privadas que aparecem nas listas de beneficiados pelo BNDES;
- b) em cargos em bancos privados.

Só fazem parte desta etapa da análise os cargos ocupados dentro do intervalo de 5 anos posteriores ao exercício do indivíduo no diretório do BNDES<sup>21</sup>. O mesmo critério será utilizado para os cargos eletivos e partidários (indicador de clientelismo) ou para cargos privados (circulação público-privada). Essa é uma saída para tentar reduzir o risco de atribuir a uma determinada atividade o fenômeno de redução da autonomia institucional que não tenha relação alguma com a sua posição no BNDES.

A medição do IAPS passa por dois exames: da carreira prévia e da carreira posterior. A lógica da equação é a mesma do ICT. Em relação à carreira prévia (Origem Profissional), consideram-se casos positivos de autonomia os indivíduos de carreira do BNDES. De todos os casos negativos, vamos buscar compreender quais são os fenômenos presentes de perda de autonomia. Daqueles casos negativos, buscamos identificar quais possuem carreira posterior que indicam, novamente, algum fenômeno de perda de autonomia. Se o indivíduo não apresenta cargos que indiquem tais movimentos, classificamo-lo como caso positivo de autonomia. Por exemplo, um indivíduo que se aposenta após o diretório do BNDES.

Vale destacar que no IAPS utilizamos uma medida intermediária (circulação público-privado) para os indivíduos que ocuparam cargos na iniciativa privada, sem a constatação de ser uma empresa entre as maiores beneficiadas pelo BNDES, por exemplo. Ao final, teremos duas notas médias para todo o grupo de burocratas de um determinado período governamental. O Índice de Autonomia Política e Societal (IAPS) será resultado da seguinte fórmula:

---


$$[(\textit{Origem Profissional} - 1)/3 + (\textit{Carreira Posterior} - 1)/3] / 2 = \textit{Índice de Autonomia Política e Societal (IAPS)}$$


---

<sup>21</sup> Os fenômenos não são contabilizados para a carreira anterior, pois nesse quesito basta o indivíduo ser um agente externo da instituição para ele não pontuar como um caso positivo de autonomia.

Assim como o ICT, o IAPS varia entre 1 e 0, sendo que 1 indica o ponto máximo de autonomia e o 0, a condição de ausência total de autonomia.

Para a construção do Índice de Estabilidade (IEST), utilizamos o cálculo de rotatividade, ferramenta analítica presente no já citado trabalho de Santos (1985, p. 118-119). Nesse estudo, o autor aplica o seu modelo matemático para analisar ministérios e burocracias. Aqui, concentramo-nos apenas no diretório do BNDES. O cálculo utiliza os seguintes elementos: número total dos meses de duração de cada governo (d), número de cadeiras no diretório (c) e número de burocratas que ocuparam o diretório ao longo do período (b). Assim, a medida de rotatividade se dá por:

$$\frac{d.c}{b} = \text{Índice de Estabilidade Burocrática}$$

Nessa medida, obtivemos números variados que foram até a pontuação máxima de 5,0 pontos. A partir dessas notas, normalizamos o *score* entre 0 e 1 para todos os governos, tal como nos outros índices, o que resulta em nosso índice final para este quesito. O IEST tem a nota 1 como a presença de total estabilidade e a nota 0 como indicador de total instabilidade.

Após medir as três dimensões (ICT; IAPS; IEST), compararemos todos os períodos governamentais brasileiros, com o objetivo de identificar os padrões das propriedades burocráticas em relação aos governos. Além disso, para efeitos de análise, unimos uma média dos três índices num último Índice de Qualidade Burocrática (IQB).

QUADRO 1. SÍNTESE DO MODELO DE ANÁLISE DOS ATRIBUTOS BUROCRÁTICOS

(continua)

| <b>Indicador Geral</b>   | <b>Indicador de variáveis</b>                  | <b>Componentes do índice</b>                          |
|--|--|---|
| Índice de Qualidade Burocrática (IQB): média do ICT, IAPS e IEST | Índice de Capacidade Técnica (ICT)             | Formação Acadêmica                                    |
|  |  | Experiência Profissional                              |
|  | Índice de Autonomia Política e Societal (IAPS) | Carreira Prévia (carreira interna e carreira externa) |

---

|  |  |
|--|--|
|  | Carreira Posterior<br>(clientelismo, circulação<br>público-privado e porta-<br>giratória)      |
| Índice de Estabilidade<br>Burocrática (IEST) | Número de indivíduos<br>nomeados; número de<br>cadeiras do diretório; tempo<br>de permanência. |

---

FONTE: o autor

O último desafio metodológico foi o de classificar e delimitar cada um dos governos brasileiros. Uma primeira decisão foi a de unir os governos militares de Costa e Silva, Médici e Ernesto Geisel, já que o número de nomeações, durante esses períodos é muito mais baixo se comparado ao restante. As exceções ficam por parte do governo Castelo Branco, governo que modificou completamente o diretório da instituição, e Figueiredo, cuja conjuntura histórica do processo de redemocratização justifica a sua avaliação específica. Outro governo não avaliado é do interino Café Filho, quando poucas mudanças ocorreram no diretório do BNDES. As discussões dos governos brasileiros serão construídas via exame histórico dos períodos e com a apresentação de eventos e características que possam orientar historicamente os dados obtidos pelos índices.

### 3. AS PROPRIEDADES TÉCNICAS DOS DIRIGENTES DO BNDES

O objetivo deste capítulo é monitorar a capacidade técnica dos dirigentes do BNDES ao longo de período que vai desde a criação dessa instituição, em 1952, até o ano de 2020. Para tanto, vamos separar essa narrativa em dois momentos. Primeiro, veremos como a capacidade técnica do banco evoluiu historicamente ao longo de todos os períodos governamentais. Num segundo momento, apresento uma análise geral dos dados contidos no capítulo. Os dados empíricos aqui apresentados são os resultados obtidos através do Índice de Capacidade Técnica (ICT).

#### 3.1. UMA VISÃO HISTÓRICA DA CAPACIDADE TÉCNICA NO BNDES

Como já vimos, a literatura do BNDES frequentemente enfatiza as propriedades técnicas dessa instituição. Agora, veremos se um exame prosopográfico de todos os seus dirigentes confirma essa hipótese e como tais atributos variam com o tempo. Antes de mais nada, é preciso ressaltar as diferenças educacionais históricas que podem impactar nos resultados do nosso índice (ICT). É esperado que o grau de formação, aspecto relevante do modelo de análise, revele uma tendência crescente de seus resultados com o passar dos anos, tal como aumentaram a disponibilidade de cursos de pós-graduação no Brasil.

##### 3.1.1. A CAPACIDADE TÉCNICA DO BNDES NA QUARTA REPÚBLICA (1952-1964): PERÍODO DE OURO E TURBULÊNCIAS

No ponto de vista socioeconômico, a década de 50, no Brasil, constitui-se como a fase mais aguda do amplo processo de expansão da máquina estatal, promovido principalmente pelos governos de Getúlio Vargas, desde os anos 30. A construção de agências específicas para administrar e planejar o futuro da nação através de critérios técnicos é uma etapa fundamental da história política e econômica do Brasil no século XX, da qual faz parte o BNDE. Após o fim do governo Vargas, JK promoveu o mais ambicioso plano de desenvolvimento econômico, com intensa promoção da indústria nacional. Pela promoção da ação estatal e do desenvolvimento da indústria nacional, esse período é comumente alcunhado de “nacional-desenvolvimentismo”.

Em 1951, o Brasil tinha, segundo estimativas, um PIB per capita de 2.377 dólares (MADDISON INSTITUTE, 2020). Ao final do governo de JK, em 1961, essa média era de 3.585, um crescimento de 50,8% (5,8% ao ano).

No entanto, a expansão do Estado e da economia brasileira foi interrompida por crises inflacionárias e econômicas que já assolavam o país ao final do governo de JK. Nesse contexto de crise, o governo liberal de Jânio Quadros, e o desenvolvimentista de João Goulart, adotaram diretrizes opostas e conviveram com intensas crises político-institucionais. O resultado final desse cenário foi um golpe militar promovido em 1964, com o amparo da política internacional norte-americana. Ao final do período, em 1964, o Brasil apresentava um PIB per capita de 3.637, apenas 1,4% maior que a média de três anos antes. A história do BNDE e de suas propriedades é um reflexo do contexto político instável desse período.

O historiador Marcelo Rougier (2011) define os bancos de desenvolvimento através da missão fundamental que estes possuem: disponibilizar créditos a prazos maiores e a juros mais vantajosos, fatores que os diferenciam dos bancos convencionais, preocupado naturalmente com a obtenção de lucros. A utilização de instituições públicas dessa natureza para a promoção do desenvolvimento era algo cada vez mais comum ao redor do mundo durante a década de 1950.

O governo brasileiro, desde a década de 40, já assinalava o intuito de criar um banco de desenvolvimento para a promoção da economia nacional. As missões Cooke, de 1942, e a Abbink, de 1948, foram espaços de discussão e cooperação entre técnicos brasileiros e norte-americanos que buscavam viabilizar uma instituição de fomento econômico no Brasil. Durante o período Pós-Segunda Guerra Mundial, os EUA, como nação aliada mais forte economicamente, utilizaram de sua condição para estabelecer canais de cooperação para a reconstrução das nações envolvidas no conflito mundial, especialmente as nações europeias, via o Plano Marshall.

Para acenar o apoio também às outras regiões do globo, o presidente Harry Truman anunciou, em 1950, o *Act for International Development*, um programa de cooperação para países subdesenvolvidos. O anúncio foi visto pelo governo brasileiro como uma oportunidade de obter aporte norte-americano. Uma reunião promovida pelo chanceler brasileiro, Raul Fernandes, com os embaixadores de ambas as nações, resultou na proposta de criar a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), com o objetivo de estabelecer um relatório de projetos

via cooperações técnica e financeira. A CMBEU seria oficialmente criada em 1º de julho de 1951, já durante o governo de Getúlio Vargas.

Com a criação da CMBEU, o governo precisava selecionar técnicos para compor a equipe que faria parte da elaboração dos projetos junto aos norte-americanos. O perfil escolhido era de indivíduos especialistas em diversas áreas relacionadas às pastas de desenvolvimento. Assim, o então Ministro da Fazenda, Horácio Lafer, indicou nomes como os de Glycon de Paiva (geólogo), Lucas Lopes (engenheiro da área de eletricidade); Roberto Campos (embaixador e economista); e aquele que seria o presidente da comissão, Ary Torres (engenheiro civil). Todos os quatro eram indivíduos com notável atuação profissional e reconhecidos especialistas de suas áreas (BIELCHOWSKY, 2021). Além desses técnicos, o presidente Vargas apresentou duas indicações pessoais de indivíduos de sua confiança: os empresários Valentim Bouças e Maciel Filho.

Além da CMBEU, o Ministro Lafer articulou, junto ao Congresso, a criação do Fundo de Reparcelamento Econômico (FRE), composto por um adicional do Imposto de Renda e por outros mecanismos de recolhimento compulsório. A ideia por trás do projeto era construir as bases para uma instituição de fomento que combinaria os recursos nacionais com os possíveis investimentos norte-americanos. Foi nesse contexto de otimismo que a Lei nº 1.628 estabeleceu a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). A nova instituição seria responsável pela gestão e aplicação destas novas fontes de recursos.

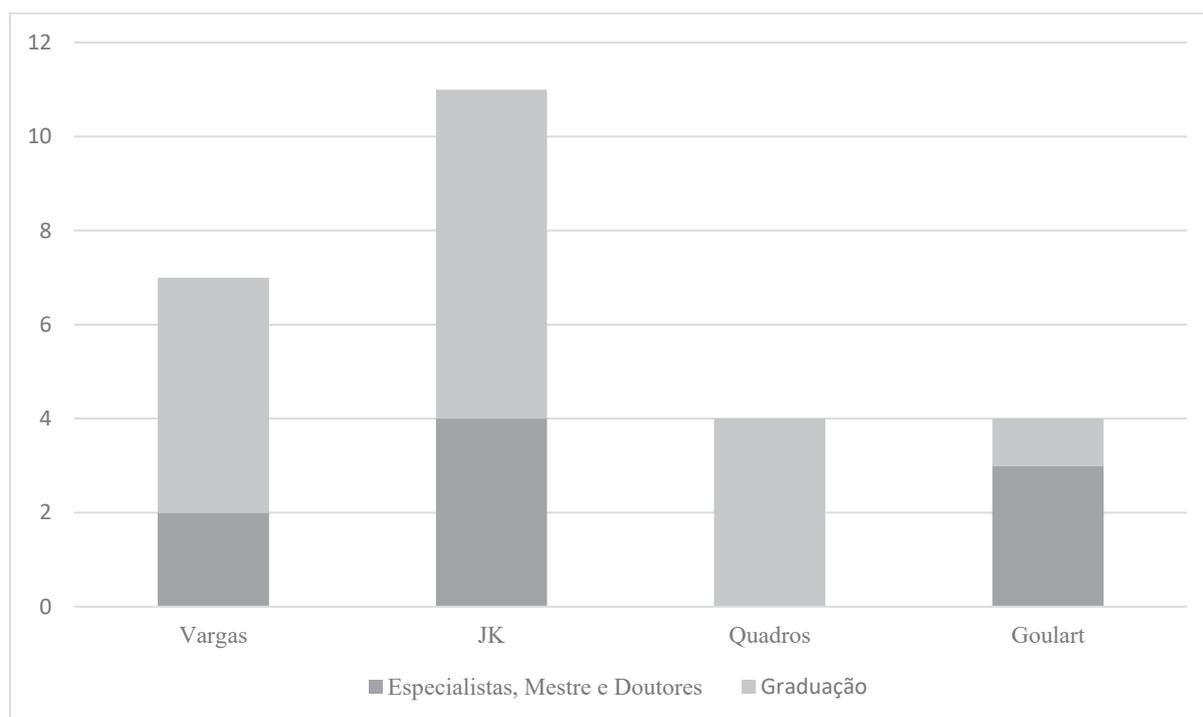
O BNDE é, sem dúvida, a continuidade institucionalizada da CMBEU, uma vez que o banco é composto e dirigido pelos mesmos técnicos. Além disso, os projetos que orientam a atuação do BNDE durante a primeira década são uma continuidade dos relatórios elaborados no âmbito da Comissão. Por esse motivo, a nova instituição, liderada por dirigentes técnicos, nasce com a finalidade de viabilizar grandes projetos para a industrialização brasileira. Como explica Lucas Lopes (CENTRO CELSO FURTADO, 2010, p. 23):

O BNDE nasceu com a finalidade de ser o órgão de contrapartida dos financiamentos externos [...], e o BNDE tinha como finalidade formular projetos em termos que pudessem ser bancáveis, especialmente pelo Banco Mundial e o Eximbank, os dois órgãos que haviam assumido *a priori* compromisso de dar financiamento.

Apesar de serem indivíduos de notoriedade técnica, durante os distantes anos 50 e 60, poucos deles possuíam um elevado grau de formação acadêmica. Isso porque não havia no Brasil, até 1965, cursos de Mestrado e Doutorado. Estudar fora era a única possibilidade de

obter um diploma desses graus de formação. É por esse motivo que apenas 26% dos dirigentes do BNDE (7 dos 26), ao longo de todo o período (1952-1964), são especialistas, mestres ou doutores, como pode ser observado no Gráfico 1:

GRÁFICO 1. NÚMERO DE ESPECIALISTAS, MESTRES OU DOUTORES ENTRE OS DIRIGENTES DO BNDE (1952-1964)



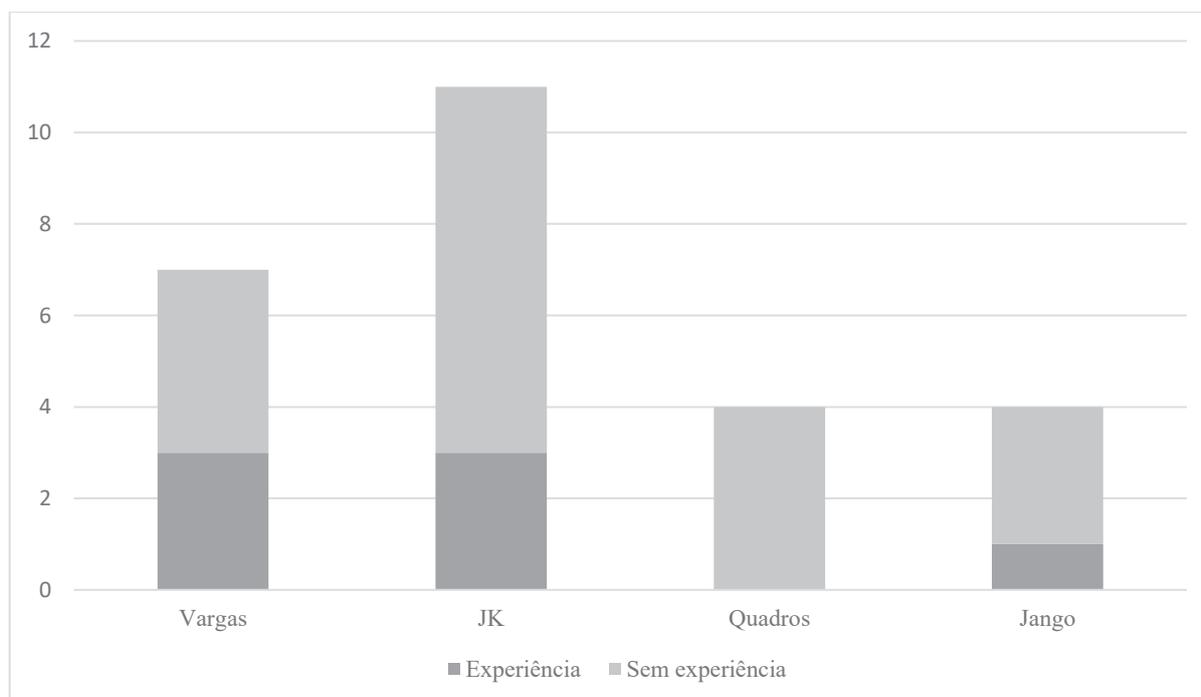
FONTE: o autor, com base nas informações biográficas (2022).

Para ilustrar o problema, é válido apresentar o exemplo de Ary Frederico Torres, primeiro presidente do BNDE. Formado em Engenharia Civil pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP), Torres, pelo bom rendimento acadêmico, recebeu uma bolsa de estudos para visitar laboratórios de pesquisa em diversos países europeus. Depois de 3 anos em pesquisa, o engenheiro apresentou um relatório aos dirigentes de sua universidade, o que resultou na criação do Laboratório de Ensaio de Materiais (LEM), do qual se tornaria diretor. O LEM se transformaria, anos mais tarde, no Instituto de Pesquisa Tecnológica (IPT), um dos principais centros de pesquisa no ramo de materiais no Brasil. Pelo notório saber adquirido ao longo de sua trajetória, Torres foi um dos mentores da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), da Associação Brasileira de Cimento Portland (ABCP) e da Associação Brasileira de Metais (ABM).

Apesar da rica experiência, Torres recebeu em nosso Índice a avaliação mínima referente ao nível de formação, uma vez que não possui nenhum diploma formal de pós-graduação. Obviamente, tais decisões metodológicas são discutíveis, mas seria arbitrário atribuir um caso positivo de “formação” a quem não possui propriamente o título. Isso exigiria um exame extremamente aprofundado sobre cada um dos outros indivíduos que compõem a prosopografia, o que a tornaria inviável.

Já sobre a experiência profissional, o segundo componente do Índice de Capacidade Técnica (ICT), é válido também relatar que quase não havia outras instituições de desenvolvimento para além do BNDE, por onde o indivíduo poderia adquirir a expertise de atuação. Os poucos casos positivos desse quesito são referentes à atuação no próprio BNDE e na CMBEU. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por exemplo, seria criado apenas nos anos finais do período, em 1959. Por esse motivo, apenas 7 dos 26 indivíduos (26%) foram classificados como casos positivos para experiência profissional, dados esses que podem ser melhor visualizados no Gráfico 2:

GRÁFICO 2: NÚMERO DE INDIVÍDUOS COM EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL ENTRE OS DIRIGENTES DO BNDES (1952-1964)



FONTE: o autor, com base nas informações biográficas (2022).

Em 1956, o BNDE faria o seu primeiro concurso para ampliação do seu quadro de técnicos. Já nesse primeiro grupo de ingressantes, foram admitidos indivíduos que fariam parte da diretoria nos anos posteriores, como é o caso de Ewaldo Correia Lima. Durante os anos de Vargas e JK, o BNDE foi dirigido por equipes compostas majoritariamente por indivíduos de notabilidade técnica e por alguns integrantes com alguma ligação pessoal com o Presidente da República. Foi durante esse período que o BNDE foi protagonista na elaboração de projetos para a eliminação dos chamados “pontos de estrangulamento” da economia brasileira, estratégia centralizada no Plano de Metas de JK. Foi no interior dos chamados grupos executivos, formados por muitos integrantes dos quadros do BNDE, que as metas do ambicioso plano de JK foram traçadas.

Os anos que seguem o fim do mandato de JK foram marcados por crises profundas de natureza econômica e política. O momento de crise impactou também nas diretrizes do BNDE. Sem um projeto de desenvolvimento bem definido, o banco desempenhou um papel de coadjuvante nos anos que antecedem o golpe militar. A escalada inflacionária do período também ajudou a corroer os recursos da instituição durante esses anos (CENTRO CELSO FURTADO, 2010).

Durante o curto espaço de tempo de Jânio Quadros na Presidência da República, o BNDE foi presidido pelo Brigadeiro José Vicente Faria Lima, que futuramente se tornaria prefeito de São Paulo. Com a execução do Plano de Metas, o BNDE encerrou um ciclo iniciado ainda no governo Vargas. Com a subida de Jânio ao poder, o banco não tinha uma diretriz clara, traçada pelo governo federal. Nessa gestão, indivíduos próximos ao Brigadeiro Faria Lima foram nomeados para a diretoria do banco. Nenhum desses indivíduos são casos positivos de experiência ou de formação acadêmica, o que reflete no ICT final deste governo, que é o menor registrado no período.

Com a renúncia de Jânio, o governo de João Goulart nomeou Leocádio Antunes, um político petebista gaúcho, para a presidência do banco. Embora muitos dos relatos dos ex-técnicos do BNDES revelem a presença de uma série de indicações “políticas” durante o período (CENTRO CELSO FURTADO, 2011), ao diretório, Leocádio nomeia indivíduos com capacidades técnicas elevadas em relação ao período anterior<sup>22</sup>. O ICT de João Goulart é, inclusive, o maior durante todo o período, impulsionado pelas nomeações de Diogo Gaspar,

---

<sup>22</sup> Em entrevista, Maria da Conceição Tavares revela que Leocádio trouxe ao BNDE uma “tropa” pessoal do Rio Grande do Sul (CENTRO CELSO FURTADO, 2011, p. 310).

técnico concursado, e Genival de Almeida Santos, ex-técnico da CMBEU e doutor em economia. O acaso parece explicar melhor a melhoria do ICT do que propriamente uma política de governo Goulart. O papel coadjuvante do BNDE era tão secundário que a instituição permaneceu quase dois exercícios anuais sem um presidente oficial frente à sua gestão. Neste contexto, o próprio Genival Santos foi o interino encarregado por presidir a instituição.

TABELA 5. ÍNDICE DE CAPACIDADE TÉCNICA (ICT) DO BNDE POR GOVERNO (1952-1964)

| <b>Governo</b>       | <b>ICT</b> |
|----------------------|------------|
| Getúlio Vargas       | 0,24       |
| Juscelino Kubistchek | 0,24       |
| Jânio Quadros        | 0          |
| João Goulart         | 0,41       |

FONTE: o autor, 2022.

O período histórico da Quarta República é quando o BNDE possui a menor média de ICT (0,22) em todo o recorte cronológico analisado. Sem dúvidas, as condições históricas, como já salientadas, condicionam a análise do período. O intervalo que compreende os anos de Vargas, Café Filho<sup>23</sup> e JK corresponde aos anos de estabilidade de recursos, de projetos e de perfil da elite dirigente da instituição. As alterações promovidas pelo governo de Jânio Quadros refletem a queda do ICT da instituição, que é inverso no período do sucessor João Goulart, deposto em 1964 por um golpe militar.

### 3.1.2. A CAPACIDADE TÉCNICA DO BNDES NA DITADURA MILITAR (1964-1985)

O golpe militar de 1964 abre um período ditatorial que interromperia por 21 anos a história democrática do Brasil. Ao longo de 5 períodos governamentais, diversos projetos socioeconômicos distintos foram implementados. No ponto de vista econômico, o país

<sup>23</sup> Esse período não foi analisado, uma vez que este governo não apresentou grandes alterações no diretório da instituição. Café Filho optou por trazer de volta os técnicos Roberto Campos e Glycon de Paiva para compor a diretoria do BNDE.

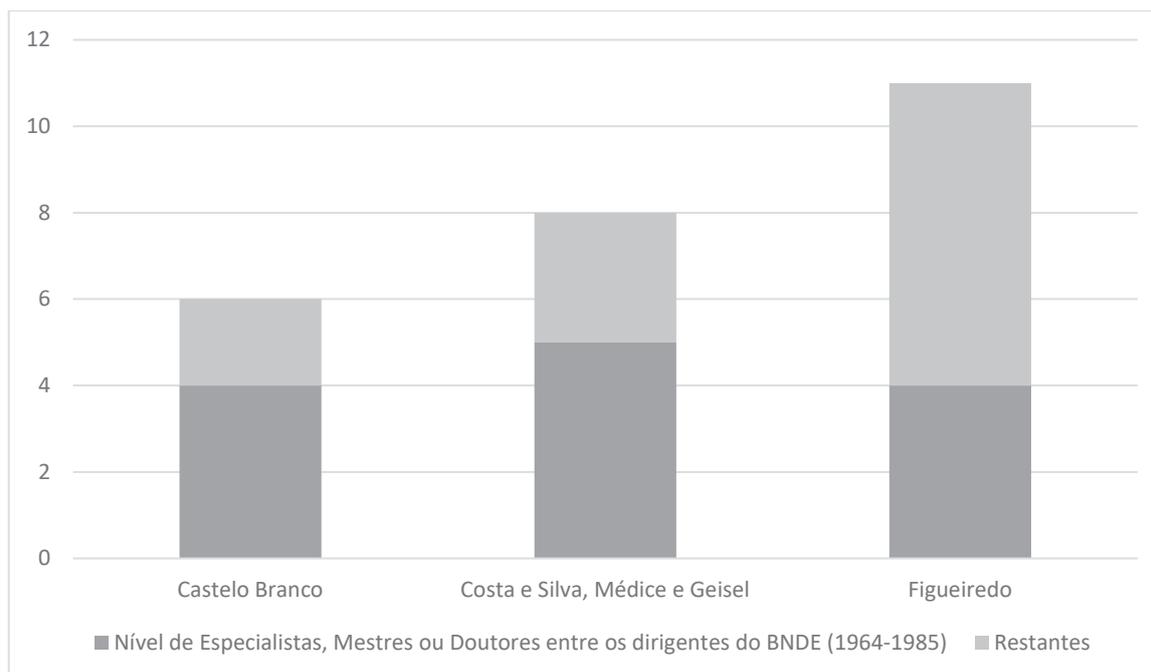
experimentou um período de acelerado crescimento, especialmente entre os anos de 1969 e 1973. Com a média de crescimento de 5,5% ao ano, o PIB brasileiro passou de 3.637 dólares, em 1964, para 7.862, em 1985. Tal crescimento está associado à continuidade da atuação estatal e dos resultados dos projetos de industrialização traçados décadas antes, ainda nos governos Vargas e JK.

Por outro lado, o período ditatorial ficou marcado pela intensificação das desigualdades sociais e pela intensa mobilização do aparelho repressivo do Estado. No ponto de vista político, é válido relembrar a perseguição dos inúmeros opositores do regime. O período da Ditadura no Brasil (1964-1985) traz consigo uma hipótese/expectativa relevante no que diz respeito à burocracia estatal: que o estatuto ditatorial/autoritário conceba às suas instituições burocráticas o predomínio de nomeações por critérios “tecnicistas”, menos democráticos. Na mesma direção, é esperado que o período, pelo próprio desenvolvimento do sistema educacional e profissional da nação, apresente médias superiores aos das décadas anteriores.

O período está dividido em três momentos: o governo de Castelo Branco, de João Figueiredo e um período que une os mandatos de Costa e Silva, Médici e Geisel. Essa decisão metodológica é justificada pela grande continuidade dos indivíduos que compuseram a diretoria do banco. Ao todo, foram 30 indivíduos nomeados para a diretoria do BNDE ao longo do período (1964-1985).

Inaugurando o período, o novo presidente, Humberto Castelo Branco, nomeia para a presidência do BNDE o economista José Garrido Torres, ex-membro do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), um tipo de *think tank* envolvido no debate político que culminou na corrosão da popularidade do governo de João Goulart. Com ele, estava presente o também economista ipesiano, Helio Schlittler. Embora estes apresentassem um nível de formação elevado para a época (especialista e doutor, respectivamente), de forma geral, o período militar ainda não é marcado pela forte presença de indivíduos com elevada formação acadêmica, embora superior ao período anterior. Dos 25 indivíduos com dados disponíveis para esse quesito, apenas 6 (24%) possuíam o nível de mestrado ou doutorado. Além destes, outros 7 indivíduos (28%) tinham o nível de especialista, como ilustrado pelo Gráfico 4:

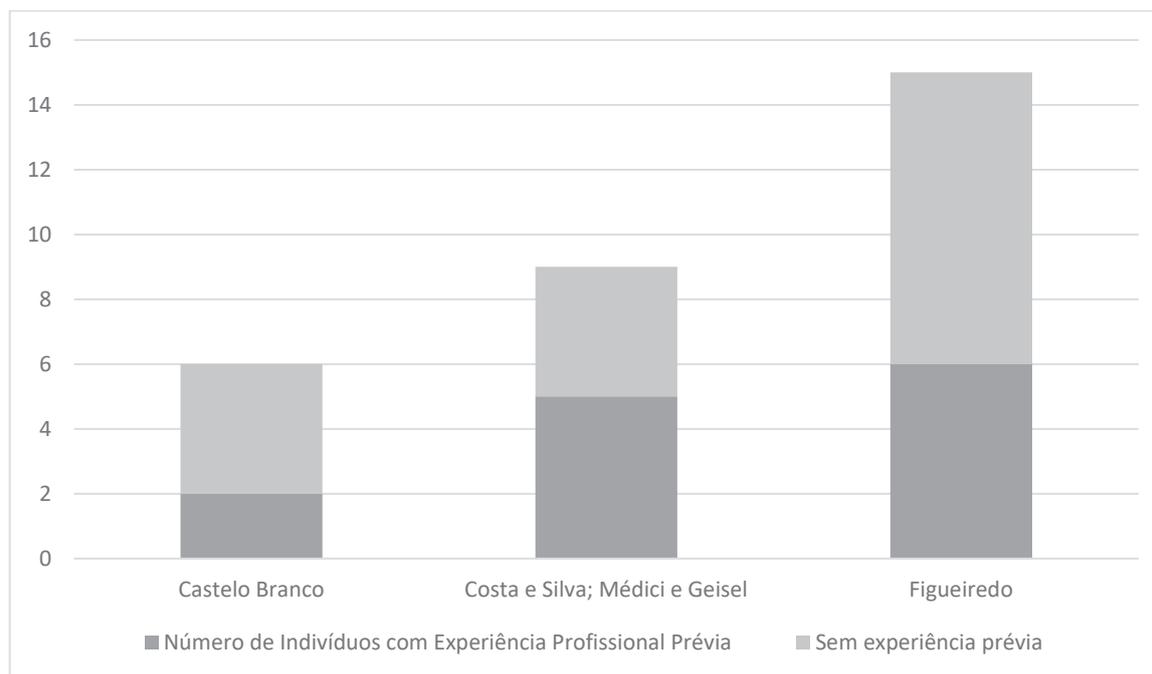
GRÁFICO 3. DIRETÓRIO DO BNDE SEGUNDO GRAU DE FORMAÇÃO (1964-1985)



FONTE: o autor, 2022.

Além de um nível de formação médio mais alto, o período militar apresenta um elevado grau de indivíduos com experiência profissional em instituições de fomento. Isso se deve especialmente pelo elevado número de técnicos de carreira no BNDE que foram promovidos ao diretório da instituição. Além disso, outras instituições de fomento passam a fornecer técnicos com experiência no ramo de desenvolvimento, como é o caso de José Carlos Fonseca, ex-técnico do BID. No total, foram 13 casos positivos para experiência profissional (44%). Observemos os dados do Gráfico 4:

GRÁFICO 4. NÚMERO DE INDIVÍDUOS COM EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL EM INSTITUIÇÕES DE DESENVOLVIMENTO (1964-1985)



FONTE: o autor, 2022.

Ao longo deste período, o BNDE passou por uma expansão de seus recursos e dos quadros técnicos. Além disso, o banco ampliou seu escopo de atuação e passou a financiar de forma mais contundente o capital privado nacional. O período histórico ficou marcado por intervalos de rápido crescimento econômico, como é o caso do chamado “milagre econômico”.

Em ambos os quesitos, o governo de Figueiredo (1979-1985) possui uma proporção menor de casos positivos para a Capacidade Técnica. O período marcado por fortes recessões econômicas atingiu também o papel e a atuação do BNDES. O banco passou a socorrer um grande número de empresas fortemente atingidas pelo cenário de crise (COSTA; DEOS, 2002, p. 3). Diante desse contexto, o presidente nomeou diretores e presidentes com trajetória distante da de um técnico, muitas vezes condicionadas por indicações políticas, como veremos no capítulo seguinte. O que resulta dessas nomeações é o menor ICT dentro do período militar, conforme demonstram os dados da Tabela 6:

TABELA 6. ICT DO BNDE NOS GOVERNOS MILITARES (1964-1985)

| <b>Período</b>                | <b>ICT</b> |
|-------------------------------|------------|
| Castelo Branco                | 0,41       |
| Costa e Silva; Médici; Geisel | 0,41       |
| Figueiredo                    | 0,33       |

FONTE: o autor, 2022.

Em média, o período militar tem um ICT de 0,38, número superior ao da Quarta República. A média do ICT cai especialmente durante o governo de Figueiredo, período de reabertura democrática e de forte crise econômica. Além disso, a análise reflete um desenvolvimento da expertise e dos níveis de formação disponíveis na sociedade brasileira. Esse processo é ainda mais claro no período posterior, na pós-redemocratização.

### 3.1.3. A CAPACIDADE TÉCNICA DO BNDES NA SEXTA REPÚBLICA (1985-2020)

Após 21 anos de Regime Militar, o Brasil inauguraria, a partir de 1985, o mais longo período democrático de sua história. Bresser-Pereira (2014, p. 371), destaca que a economia brasileira, após 85, passa por um prematuro processo de desindustrialização, aspecto que normalmente ocorre em economias desenvolvidas. Isso reflete um crescimento menos acelerado da economia nacional (média de 1,3% anuais entre os anos de 1980 e 2013). No entanto, como já adiantava a Constituição de 1988, o Brasil experimentou um período de intenso avanço dos direitos sociais ao longo do período. O GINI brasileiro, que rondou o assustador número de 0,60, em 1985, apresentou uma considerável melhora (ainda que elevado), e fechou 2019 com a marca de 0,53 (Banco Mundial).

Essa etapa se inicia com o fim da Ditadura Militar, quando Tancredo Neves foi eleito em 15 de janeiro de 1985 para a presidência da República, por vias indiretas, no Colégio Eleitoral do Congresso Brasileiro. No entanto, em março do mesmo ano, o novo Presidente seria afastado por motivos de saúde, o que culminaria no seu falecimento em abril. Quem assume é o seu vice, José Sarney, aquele que seria o primeiro governo pós-redemocratização

da nação. Na esfera econômica, o país ainda vivia uma prolongada crise econômica, com problemas inflacionários e choques externos, resultados da crise do petróleo.

No BNDES, durante os anos de Sarney, os desembolsos totais do banco caíram de forma drástica ao longo de todo o período (CENTRO CELSO FURTADO, 2017, p. 71). É durante esses anos que a instituição intensifica um processo de privatização de empresas. Da Costa (2017) enfatiza que a doutrina neoliberal, marcante no período Sarney, nunca esteve completamente ausente do BNDES. Nesse sentido, os autores lançam uma hipótese: em épocas de crise, há uma tendência de as propostas neoliberais reaparecerem como forma de responder os problemas estruturais da economia.

Durante o governo Sarney, o BNDES foi inicialmente presidido pelo economista André Franco Montoro Filho, filho do ex-governador de São Paulo. Esse foi sucedido pelo empresário Marcio Fortes, ambos vinculados ao PMDB, partido no governo. Até aqui, a presença de representações partidárias no BNDES é uma novidade, ao menos nesse nível de vinculação (filiação e com trajetória na estrutura do partido). Dos 15 indivíduos nomeados durante o governo Sarney, apenas dois (15%) são casos positivos de experiência profissional e três possuem diploma de doutorado (23%)<sup>24</sup>.

O diretório de Sarney, aliás, permaneceria durante muito tempo com o menor ICT do período, sendo superado negativamente apenas pelo último governo aqui analisado, de Jair Bolsonaro. Chama a atenção a diferença significativa desses quesitos entre Sarney e Collor, o primeiro governo democraticamente eleito de forma direta. Durante os anos de Collor, dos 11 nomeados ao diretório, 8 (72%) possuíam a formação acadêmica de nível doutorado, o maior percentual de todo o período analisado. O banco foi presidido por indivíduos como Antônio Barros de Castro, economista e ex-professor da UFRJ, e por Eduardo Modiano, também economista e professor da Pontifícia Universidade Católica (PUCRJ).

Nos anos que seguiram à renúncia do presidente Collor, a matriz neoliberal se manteve no BNDES, com a presença de economistas dessa orientação ideológica combinados com uma parcela de indivíduos com carreira profissional interna, vindos dos próprios quadros técnicos do banco. Apesar da continuidade de orientação, é possível notar uma brusca queda do percentual de doutores durante os anos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Esses dados podem ser melhor observados na tabela 7:

---

<sup>24</sup> Sobre dados de formação, existem dois casos sem informações para o governo Sarney.

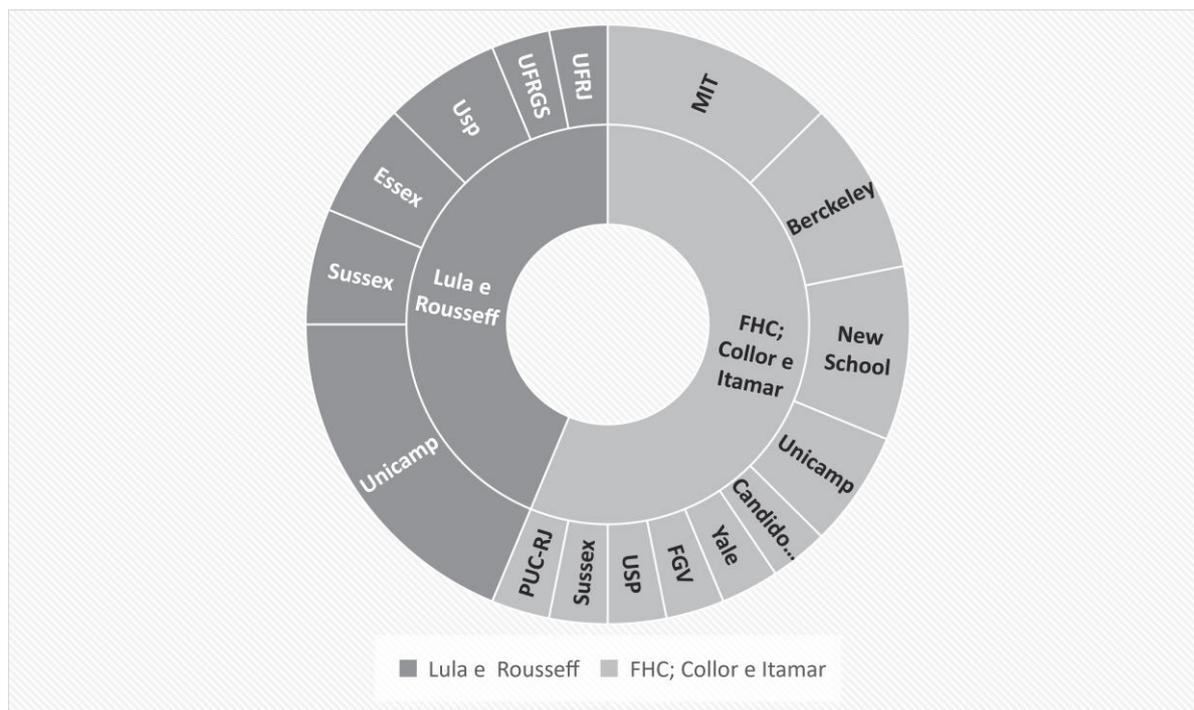
TABELA 7. PERCENTUAL DE DOUTORES ENTRE OS DIRIGENTES DO BNDES (1985-2020)

| <i>Período Governamental</i> | <i>% de doutores</i> |
|------------------------------|----------------------|
| José Sarney                  | 23%                  |
| Fernando Collor              | 72%                  |
| Itamar Franco                | 42%                  |
| Fernando Henrique Cardoso    | 30%                  |
| Lula                         | 55%                  |
| Dilma Rousseff               | 44%                  |
| Michel Temer                 | 50%                  |
| Jair Bolsonaro               | 17%                  |

FONTE: o autor, 2022.

Nota-se que, quanto a este quesito, os níveis voltaram a subir durante os governos de Lula, Dilma Rousseff e Michel Temer, mas atingiu níveis baixíssimos nos anos de Jair Bolsonaro, quando apenas 3 dos 17 nomeados eram doutores. Além das mudanças de percentual, durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), de Lula e Dilma Rousseff, é possível verificar uma drástica mudança dos locais de formação desse universo de doutores se comparados aos governos neoliberais anteriores. Sob a liderança de economistas como Luciano Coutinho, o diretório teve a presença intensa de indivíduos com formação na Universidade de Campinas (UNICAMP), aproximadamente 42% do total. Durante os governos de FHC, Collor e Itamar, 45% dos diplomas de doutorado são referentes a instituições norte-americanas, característica inexistente durante os governos de Lula e Rousseff, conforme ilustrado pelo Gráfico 5:

GRÁFICO 5. INSTITUIÇÃO DE DOUTORADO DOS DIRIGENTES DO BNDES (1990-2016)



FONTE: o autor, 2022.

O perfil de formação acadêmica, sem dúvidas, indica alguns pontos acerca da alteração ideológica dos grupos incluídos no processo decisório do BNDES, especialmente após a redemocratização. Esse tipo de variação não existe nos governos anteriores, que são, quanto a esse quesito, muito mais homogêneos.

Já sobre o segundo aspecto do ICT, da experiência profissional prévia, é possível afirmar que existiu, desde o governo de Sarney, uma tendência crescente de ocorrência desse atributo até o governo de Dilma Rousseff, que apresenta a maior marca (77%). Essa tendência foi interrompida a partir do governo de Michel Temer e atingiu número baixíssimos durante o governo Bolsonaro, quando apenas 11% dos dirigentes são casos positivos. Os dados da tabela 8 ilustram essas diferenças:

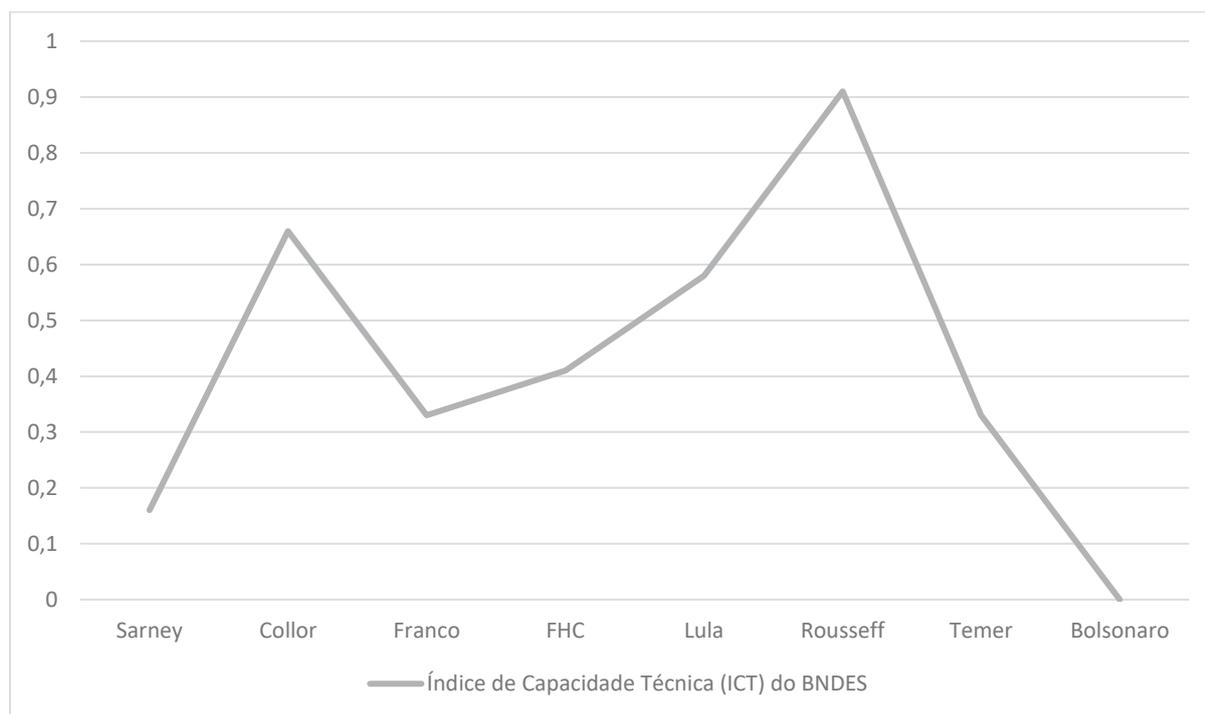
TABELA 8. PERCENTUAL DE INDIVÍDUOS COM EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL PRÉVIA (1985-2020)

| <i>Período Governamental</i>     | <i>% de Indivíduos com experiência profissional prévia</i> |
|----------------------------------|--|
| <i>José Sarney</i>               | 20%  |
| <i>Fernando Collor</i>           | 45%  |
| <i>Itamar Franco</i>             | 37%  |
| <i>Fernando Henrique Cardoso</i> | 55%  |
| <i>Lula</i>                      | 55%  |
| <i>Dilma Rousseff</i>            | 77%  |
| <i>Michel Temer</i>              | 21%  |
| <i>Jair Bolsonaro</i>            | 11%  |

FONTE: o autor, 2022.

No governo do suplente Michel Temer (PMDB), o BNDES foi presidido Paulo Rabello de Castro, Maria Silvia Marques, e Dyogo Oliveira. Neste período, o diretório do BNDES foi formado por indivíduos de trajetória majoritária em bancos privados, sendo que parte destes possuem alto grau de formação acadêmica. O mesmo não ocorre durante os anos de Jair Bolsonaro. Presidido por Joaquim Levy, um economista com vasta trajetória no sistema financeiro privado, e por Gustavo Montezano, de longa carreira no banco BTG Pactual, o BNDES atingiu os piores números do ICT, junto ao distante governo de Jânio Quadros.

GRÁFICO 6. ÍNDICE DE CAPACIDADE TÉCNICA (ICT) DO BNDES (1985-2020)



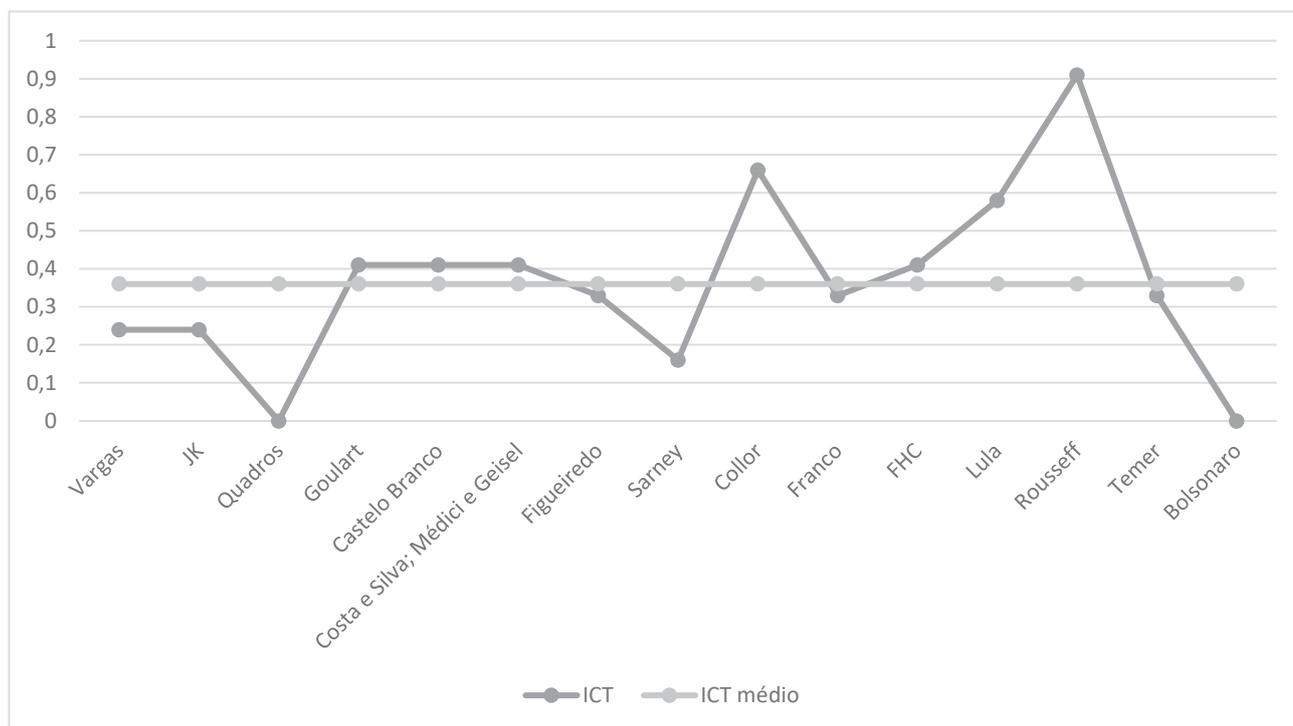
FONTE: o autor, 2022.

Os ICTs mais altos do período foram registrados durante o governo de Fernando Collor e Dilma Rousseff, curiosamente dois governos marcados por instabilidade política e que foram impedidos de serem finalizados. Como esperado, o ICT médio para o período é de 0,42, número ligeiramente superior aos períodos anteriores. A seguir, veremos como tais números de ICT variaram ao longo de todos os governos aqui analisados.

### 3.2. A CAPACIDADE TÉCNICA DO BNDES: UM OLHAR GERAL DOS GOVERNOS

Do ponto de vista geral, o ICT do diretório do BNDES apresentou grandes variações ao longo dos governos em toda a sua história. Com o objetivo de identificar quais aspectos governamentais nos ajudam a compreender tais variações, vamos utilizar algumas hipóteses já adiantadas pela literatura para comparar os governos aqui analisados: governos ditatoriais e governos democráticos; governos eleitos e governos de suplentes; governos com orientação econômica liberal e estatizantes. O Gráfico 7, a seguir, contém o ICT do BNDES referente a todos os períodos governamentais:

GRÁFICO 7. ICT DO BNDES (1952-2020)



FONTE: o autor, 2022.

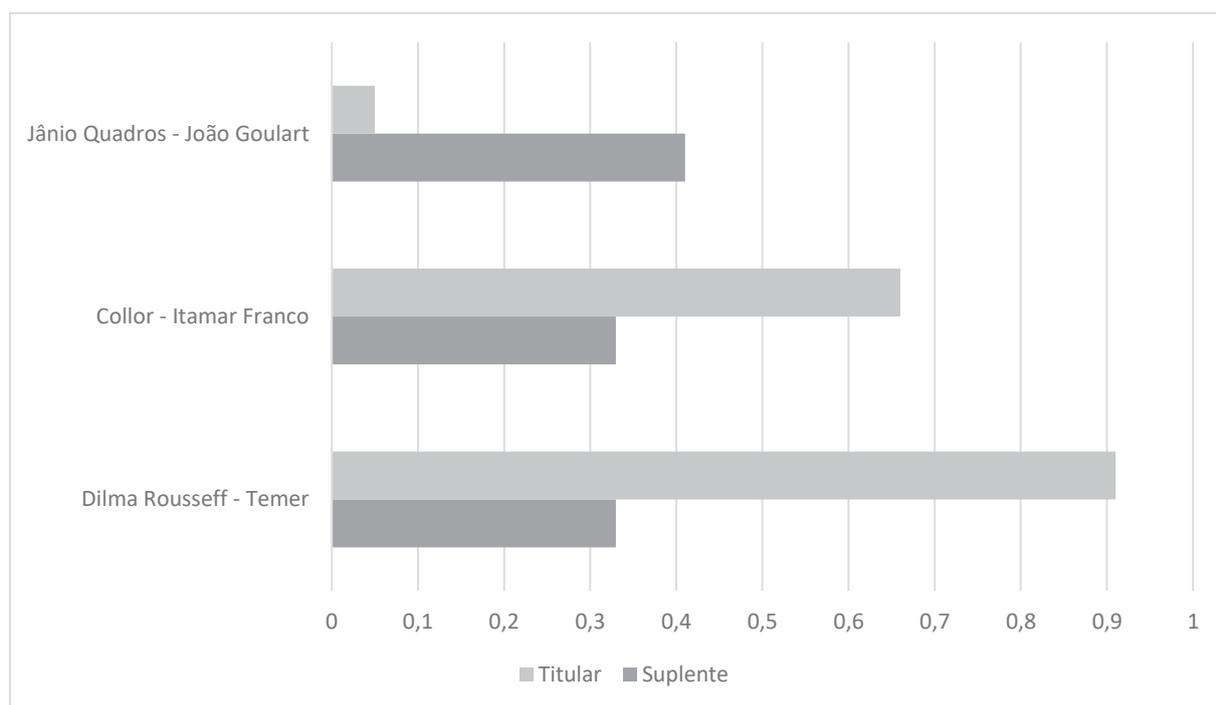
Aqui vale um diálogo com a literatura sobre Estado Desenvolvimentista, em que normalmente tais estudos apresentam elementos históricos e estatais para compreender o rápido desenvolvimento de nações tardiamente industrializadas. Muitas dessas nações, como é o caso da Coreia do Sul e da China, utilizaram da condição política não democrática para estabelecer grandes projetos de desenvolvimento orientados pela atuação do Estado (WHITE, 1988). No caso do Brasil e do BNDES, apesar do crescimento econômico acelerado, especialmente no período do “milagre econômico”, a principal agência de fomento apresenta a manutenção do mesmo ICT em relação ao governo deposto, de João Goulart. De forma geral, a média dos três períodos militares foi de 0,38, número pouco superior ao da média dos governantes dos períodos democráticos (0,35).

Vale, ainda, ressaltar que o governo de Figueiredo apresenta uma ligeira queda desse quesito. Essa queda já foi antecipada pela literatura. O clássico estudo de Ben Ross Schneider (1994) já apontava o período Figueiredo como o fim de toda uma era de prevaecimento do

desenvolvimentismo no BNDES e da queda da institucionalidade do banco, marcado pelo predomínio dos critérios e dos técnicos que a fundaram.

Se olharmos apenas para os governos democráticos, eliminando o período ditatorial, é possível estabelecer uma comparação entre governos dos titulares eleitos (Vargas, Kubistchek, Jânio Quadros, Collor, FHC, Lula, Dilma e Bolsonaro) e os governos dos suplentes (Sarney, Temer, Itamar Franco e João Goulart). O ICT médio do primeiro grupo é superior, com 0,38, mesmo com dois governantes atingindo a nota mínima possível (casos de Jânio Quadros e Bolsonaro). O grupo de governantes suplentes apresenta média de 0,30 do ICT. Vale destacar que os governos de Sarney, Itamar Franco e Michel Temer apresentaram uma brusca queda em relação aos governos anteriores. A exceção fica por parte do governo de João Goulart, que apresenta movimento inverso. O Gráfico 8 propõe uma análise comparativa desses dados:

GRÁFICO 8. COMPARATIVO DE ICT ENTRE GOVERNOS TITULARES E SUPLENTES (1961-2017)



FONTE: o autor, 2022.

Desde 1952, o Brasil passou por três grandes processos políticos de interrupção de um governo: os governos de João Goulart, encerrado pelo golpe militar de 1964, e os governos impedidos de Fernando Collor (1992) e Dilma Rousseff (2016). No BNDES, esses três

governos representaram um crescimento acentuado do ICT. Uma investigação mais aprofundada sobre isso será apresentada nos próximos dois capítulos, mas vale destacar a média de 0,66 dos três governos, contra 0,25 de seus sucessores.

Uma última comparação pode ser estabelecida entre os governos de orientação mais liberal e aqueles vistos como mais “estatizantes”. Admitindo certa arbitrariedade, utilizamos das análises de Bresser-Pereira (2015) e da própria biografia institucional do BNDES para atribuir as classificações de todos esses governos. Tal classificação é apresentada na Tabela 9:

TABELA 9. GOVERNOS BRASILEIROS SEGUNDO ORIENTAÇÃO ECONÔMICA

| <i>Governo</i>                        | <i>Orientação Econômica</i> |
|---------------------------------------|-----------------------------|
| <i>Getúlio Vargas</i>                 | Estatizante                 |
| <i>Juscelino Kubistchek</i>           | Estatizante                 |
| <i>Jânio Quadros</i>                  | Indefinido                  |
| <i>João Goulart</i>                   | Estatizante                 |
| <i>Castelo Branco</i>                 | Liberal                     |
| <i>Costa e Silva; Médici e Geisel</i> | Estatizante                 |
| <i>João Figueiredo</i>                | Estatizante                 |
| <i>José Sarney</i>                    | Indefinido                  |
| <i>Fernando Collor de Melo</i>        | Liberal                     |
| <i>Itamar Franco</i>                  | Liberal                     |
| <i>Fernando Henrique Cardoso</i>      | Liberal                     |
| <i>Lula</i>                           | Estatizante                 |
| <i>Dilma Rousseff</i>                 | Estatizante                 |
| <i>Michel Temer</i>                   | Liberal                     |
| <i>Jair Bolsonaro</i>                 | Liberal                     |

FONTE: o autor, com base no estudo de Bresser-Pereira (2015).

Os governos de orientação mais liberal possuem em média um ICT de 0,31. O número é bastante inferior aos governos mais estatizantes, que obtiveram um ICT médio de 0,44. Os governos liberais de maior pontuação são os de Fernando Collor (0,66) e de Fernando Henrique Cardoso (0,41). Portanto, os dados demonstram uma tendência de governos mais intervencionistas de apresentar quadros com maior nível de capacidade técnica se comparados aos governos liberais.

Em relação aos níveis dos burocratas, se compararmos os presidentes de todos os períodos (38 indivíduos) com os diretores (139), ambos os grupos de indivíduos obtiveram o mesmo *score* de 0,33 de ICT. Contudo, em pesquisa recente, foi possível identificar um padrão bastante distinto de carreiras de presidentes e diretores do BNDES do pós-redemocratização (Tokumoto *et. al.*, 2021). Em síntese, os presidentes possuem, na maioria dos casos, carreiras externas em relação ao banco, enquanto os diretores são frequentemente oriundos de carreiras internas. Mesmo assim, na avaliação histórica geral, essas diferenças não refletiram no ICT desses dois grupos.

Por fim, vale uma radiografia das expertises presentes na instituição. Do total de indivíduos analisados, 84 deles (47%) possuem em algum nível a formação em economia. Isso é ainda mais comum a partir dos anos 80. Isso porque, durante as primeiras décadas, a maior parte dos dirigentes tinha como formação as diferentes áreas da engenharia. No total, 67 dos indivíduos são engenheiros (37%). Na soma, 84% de todos os dirigentes da história do BNDES possuem formação acadêmica em economia ou engenharias, o que ilustra as expertises mais comuns entre os dirigentes desse banco de desenvolvimento.

### 3.3. CONCLUSÕES PARCIAIS

Segundo muito dos relatos dos personagens que fizeram parte da história do BNDES, o elemento técnico é fundamental para compreender a sobrevivência do banco, ao longo destes quase 70 anos. É a qualidade do corpo burocrático que garantiu a existência e a capacidade de adequação do banco em momentos de mudança de diretrizes econômicas. Dessa forma, a instituição se torna um ativo fundamental na formulação e execução de projetos ao desenvolvimento, seja ele voltado ao fomento ou ao processo de desestatização.

Como forma de sintetizar os achados deste primeiro capítulo analítico, sobre a técnica do banco, podemos destacar três pontos. Primeiro, não é verdade, ao menos no BNDES, que os governos militares promoveram um aumento significativo da capacidade técnica da instituição, vimos como o crescimento do ICT é muito pequeno se comparado aos períodos democráticos. Portanto, é falsa a hipótese em que regimes democráticos prejudicam o prevailecimento de nomeações técnicas para a burocracia econômica. Essa, aliás é uma discussão já clássica em estudos sobre a burocracia: a falsa oposição entre técnica e política. Uma nomeação de um indivíduo aliado politicamente aos interesses dos governantes eleitos, com alguma projeção no campo político, não necessariamente significa que tal pessoa seja desqualificada para exercer uma posição burocrática. Por esse motivo, torna-se relevante a mensuração de atributos que não estejam vinculados a classificações arbitrárias.

Segundo, é curioso o movimento que o ICT revela durante governos que são impedidos/depostos, especialmente nos casos de Collor e Dilma Rousseff. Nesses casos, como veremos adiante, o IAPS também cai drasticamente quando Itamar Franco e Michel Temer assumem a Presidência. Para esses dois momentos, o ICT cai consideravelmente e sua queda possui congruência com a queda da autonomia da instituição. Isso nem sempre ocorre, o governo FHC apresenta um ICT superior à média geral, enquanto o seu IAPS está abaixo. Quais são, portanto, os aspectos que nos ajudam a entender governos, que enfrentaram dificuldades políticas, apresentarem quadros com atributos técnicos elevados? Essa pergunta, ainda deixaremos em aberto.

Um terceiro aspecto que chama a atenção são os casos de Jânio Quadros e Jair Bolsonaro. Ambos os governos, frequentemente vistos como populistas-conservadores, assumiram propagandas anticorrupção, com propostas de profundas modificações da política nacional. No BNDES, é verdade, as modificações vieram em forma de quedas severas do ICT. Em ambos os períodos, o índice sequer registra pontuação, permanecendo em 0. Quais são os motivos, portanto, desse tipo de governante atribuir tão baixa qualidade aos seus quadros burocráticos? O que há em comum nas nomeações de Jânio Quadros e Jair Bolsonaro?

Veremos adiante como a autonomia e a estabilidade do BNDES podem nos auxiliar na tarefa de completar esses achados vistos até aqui.

#### 4. OS DIRIGENTES DO BNDES E O ÍNDICE DE AUTONOMIA POLÍTICA E SOCIETAL (IAPS)

Como já foi brevemente discutido, o desafio de medir a autonomia através do modelo de análise aqui proposto busca demonstrar tendências. Em outras palavras, a estratégia e os conceitos aqui utilizados, de circulação público-privada, porta-giratória e clientelismo político, não constata a manifestação concreta de uma ação de favorecimento ilícito dos interesses específicos de atores externos ao âmbito institucional, mas indicam situações em que há maior probabilidade de manifestação dos problemas antecipados pela literatura.

A utilização do índice (IAPS) é uma forma de reduzir a arbitrária classificação binária entre presença e ausência de autonomia. O objetivo geral desta seção é monitorar como tal atributo varia ao longo dos governos brasileiros. Algumas hipóteses específicas orientam a nossa análise. Primeiro, buscamos verificar qual a relação do sistema de governo (ditadura ou democracia) com a autonomia do BNDES. Muito se fala, especialmente na literatura institucionalista da política brasileira, sobre a necessidade de governos estabelecerem coalizões para a manutenção de sua capacidade decisória. Sob essa lógica, a distribuição de cargos entre aliados políticos é um dos mecanismos para a obtenção de apoio, em que é plausível pensar que instituições como o BNDES e os demais bancos públicos são cadeiras relevantes no processo de distribuição de cargos entre aliados. Se isso é verdade, é possível que governos democráticos instáveis politicamente sejam induzidos a ampliar uma política de distribuição de cargos até as agências estatais. Por outro lado, governos autoritários, em termos de hipótese, possuem uma necessidade menor de estabelecer coalizões dessa natureza, uma vez que não dependem de apoio da mesma proporção.

Além disso, tal como ocorre com a capacidade técnica, é possível que o Índice apresente evoluções que dizem respeito à própria transformação da estrutura social do Brasil. Ao longo dos quase 70 anos aqui analisados, o país presenciou o desenvolvimento e a expansão da iniciativa privada, cada vez mais participante na economia nacional. De partida, há aqui uma expectativa dos fenômenos baseados nos interesses privados (porta-giratória e circulação público-privada) serem cada vez mais presentes no BNDES, conforme avançamos no nosso recorte cronológico.

Assim como no capítulo anterior, seguiremos a lógica histórica para narrar acontecimentos que impactaram na autonomia dos dirigentes do BNDES. Num segundo

momento, estabelecemos comparações gerais entre os governos, buscando compreender os padrões de variação da autonomia do banco.

#### 4.1. A AUTONOMIA DO BNDES AO LONGO DE SUA HISTÓRIA

O BNDES é um dos exemplos mais recorrentes dentro da literatura histórica sobre o processo de expansão da máquina estatal brasileira. Muito se fala da autonomia, distante do clientelismo político, dessa instituição ao longo de toda sua história. Veremos, a seguir, como a autonomia varia ao longo dos diversos governos brasileiros e como essa condição foi construída com o decorrer da história institucional desse banco. Nosso índice (IAPS) é baseado na trajetória anterior e posterior da elite dirigente do BNDES. O que segue essa pequena introdução são três capítulos históricos que buscam auxiliar o desenvolvimento dessa análise.

##### 4.1.1. A AUTONOMIA DO BNDES NOS PRIMEIROS ANOS

Antes de mais nada, é válido ressaltar que, embora parte da literatura histórica faça uma distinção entre indivíduos “técnicos”, preocupados exclusivamente com o desenvolvimento nacional, e “políticos”, a biografia destes atores, na maioria dos casos, são híbridas – repletas de nomeações ou contatos políticos – o que dificulta a classificação destes como perfis “puros”. O caso de Roberto Campos é um exemplo, já no primeiro diretório do banco. Se olharmos para a primeira metade de sua trajetória, veremos que estudou economia nos EUA, tornou-se um importante diplomata e um renomado economista de seu período. Tais aspectos pavimentaram a carreira de Campos até o BNDES, em 1952. Mas, como muitos sabem, Roberto Campos se tornou um verdadeiro político de carreira na segunda metade de sua trajetória. Embora seja impossível dissociar o caráter político de suas posições, em nossos critérios, ele não manifesta nenhum tipo de fenômeno de perda de autonomia, já que sua carreira política iniciou mais de 5 anos após sua saída do BNDES<sup>25</sup>.

Como já falado anteriormente, o BNDE foi herdeiro institucional da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Foram os técnicos que dirigiam a ala brasileira desse antigo

---

<sup>25</sup> É possível que, em nossa narrativa, haja alguma discordância do leitor quanto à caracterização de indivíduos como “trajetória interna”, ou como exemplo de “porta-giratória”, mas tais fenômenos são constatados via critérios objetivos de “movimentos de carreira”.

acordo de cooperação que integrariam também o primeiro diretório do banco. Sob liderança do paulista Ary Torres, um grupo de renomados técnicos estiveram à frente da instituição em seus primeiros anos. No entanto, o presidente Getúlio Vargas combinava com essa lógica tecnicista com a nomeação de indivíduos de sua confiança, como era o caso do então diretor-superintendente, jornalista e empresário José Maciel Filho. Essa tendência, da nomeação de indivíduos próximos pessoalmente, se acentuou durante 1953, no contexto de crise política pelo qual passava o governo. Nesse mesmo ano, Vargas nomeou o engenheiro Walder Sarmanho, seu cunhado, para a Presidência do BNDE. A guinada personalista foi malvista pela ala dos técnicos da CMBEU e culminou na renúncia de Roberto Campos e do geólogo Glycon de Paiva. Ambos voltariam ao BNDE dois anos depois, já durante o governo do suplente Café Filho<sup>26</sup>.

É possível afirmar que a combinação de indivíduos de trajetória interna, desde o nascimento do BNDE, com indicações de perfis distantes daqueles esperados para ocupar uma cadeira no BNDES, foi um fator marcante também no governo de Juscelino Kubistchek (1956-1961). Durante esse governo, indivíduos como Pedro Penido e Tancredo Neves, ambos mineiros, também circularam na diretoria da instituição. O primeiro foi Ministro da Educação, reitor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e era um especialista em Odontologia. Já o ex-presidente Tancredo Neves, advogado de carreira política, foi um presidente interino do BNDES, por aproximadamente 3 meses. Outro caso biográfico curioso é o de Newton Vieira Rique, um importante empresário paraibano, presidente da associação comercial local, que, após o exercício como diretor do BNDE, se tornou prefeito de Campina Grande, pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Para além desses casos controversos, JK foi responsável pela nomeação de indivíduos destacados dentro da história da instituição, como é o caso dos presidentes Lucas Lopes<sup>27</sup>, ex-CMBEU, e do engenheiro militar, Lucio Meira<sup>28</sup>. Como se sabe, durante o período governamental de JK, o BNDE foi ator fundamental no processo de planejamento econômico que resultaria no seu ambicioso Plano de Metas.

Os livros sobre a história do BNDE narram o período que vai até o fim do governo JK como um tipo de “era dourada” da instituição, o que culmina no papel central desempenhado no projeto desenvolvimentista de industrialização da nação. Após esse período, o banco passa

---

<sup>26</sup> O leitor vai notar que o governo Café Filho não faz parte da nossa análise. Isso se deve ao período curto de sua presidência ao número reduzido de ações no BNDES.

<sup>27</sup> Lucas Lopes é uma figura central nos primeiros anos do BNDES. Ex-CMBEU e engenheiro elétrico, Lopes foi Ministro da Fazenda após sua saída da instituição.

<sup>28</sup> Considerado o “mentor pai” da indústria automobilística brasileira, Lucio Meira foi ator relevante também nos Planos de Metas de JK.

por anos de crises oriundos da instabilidade política que rondava o Governo Federal. Nesse contexto, no ponto de vista da autonomia, o governo de Jânio Quadros apresenta o pior IAPS de toda a história do banco, marca que só seria igualada pelo Governo de Jair Bolsonaro, décadas mais tarde. Observemos os dados da Tabela 10:

TABELA 10. FREQUÊNCIA DE FENÔMENOS DE PERDA DE AUTONOMIA DA CARREIRA POSTERIOR POR GOVERNO (%)

| <b>Governo</b>        | <b>Clientelismo<br/>Político (cargos<br/>eletivos)</b> | <b>Circulação Público-<br/>Privada</b> | <b>Porta-Giratória</b> |
|-----------------------|--|--|------------------------|
| <b>Getúlio Vargas</b> | 0%   | 14%                                    | 0%                     |
| <b>JK</b>             | 18%  | 0%                                     | 18%                    |
| <b>Jânio Quadros</b>  | 25%  | 75%                                    | 0                      |
| <b>João Goulart</b>   | 0  | 50%                                    | 50%                    |

FONTE: O autor (2022).

Tal como demonstrado na Tabela 10, os governos de Jânio Quadros e João Goulart foram responsáveis por nomear diversos indivíduos que representam fenômenos de queda da autonomia institucional. Durante os poucos meses de governo de Jânio Quadros, o Presidente da República nomeou indivíduos de carreira política, como é o caso Ernesto Albuquerque, ex-deputado federal pelo Ceará. A presidência do BNDE esteve sob comando de José Vicente Faria Lima, brigadeiro da aeronáutica e figura próxima do então Presidente da República. Junto ao futuro prefeito de São Paulo estava outro militar, Luiz Carlos Vieira, que se tornaria, pouco tempo depois, secretário municipal da prefeitura de Faria Lima. Tal como sugere o Gráfico 7 do capítulo anterior, o governo de Jânio Quadros apresentou uma queda no Índice de Capacidade Técnica. Esse movimento novamente ocorre quando olhamos para a autonomia da instituição.

Já o interrompido governo de João Goulart retoma as estratégias de JK e Vargas, com a combinação do perfil de técnicos de carreira burocrática com indivíduos próximos

politicamente ao Presidente da República. Dessa vez, a presidência esteve nas mãos de Leocádio Antunes<sup>29</sup>, ex-deputado estadual do Rio Grande do Sul pelo PTB. Embora o IAPS de Goulart represente uma ascensão desse quesito, é necessário aqui uma observação. Em entrevista, Marcos Vianna, ex-presidente do BNDES, relata que o banco esteve abandonado e praticamente ausente do processo decisório durante os anos de João Goulart. Sob o comando do “percentauro dos pampas”, forma pejorativa com que Marcos Vianna chama Leocádio, são muitos os relatos de distribuição de cargos do BNDES para pessoas próximas politicamente ao então presidente do banco (MEMÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO, 2011, p. 307).

No entanto, embora os relatos constatem a presença de uma “tropa de políticos gaúchos” que foram para o BNDES, isso não ocorreu no diretório. Sabe-se de indicações desse cunho para cargos de assessoria e superintendência, por exemplo, posições não analisadas por este trabalho. Na direção oposta, 75% dos dirigentes nomeados por Jango eram indivíduos de carreira interna. Esses dados são tabulados na Tabela 11:

TABELA 11. OCORRÊNCIA DE CARREIRA INTERNA PRÉVIA NO BNDES POR GOVERNO

| <b>Governo</b>        | <b>Carreira Internas</b> | <b>Porcentagem em relação ao total</b> |
|-----------------------|--------------------------|--|
| <b>Getúlio Vargas</b> | 3                        | 42%                                    |
| <b>JK</b>             | 3                        | 27%                                    |
| <b>Jânio Quadros</b>  | 0                        | 0                                      |
| <b>João Goulart</b>   | 3                        | 75%                                    |

FONTE: o autor, 2022.

Tendo em vista os dados de carreira posterior e anterior, nota-se que, durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart, a ocorrência de fenômenos que indicam perda de autonomia na carreira posterior é maior. Todos os diretores desses dois últimos governos (100%) apresentam alguma ocorrência dos fenômenos de circulação público-privado, clientelismo e porta-giratória. No entanto, no que diz respeito às carreiras internas, o governo

<sup>29</sup> Em entrevista, Sebastião Soares, ex-superintendente do BNDES, afirma que Leocádio Antunes foi nomeado por Jânio Quadros. No entanto, a nomeação oficial se deu em meados do mês de setembro de 1961, quando a presidência já era exercida por João Goulart.

de Jango apresenta a maior proporção dentro do período analisado, o que reflete no IAPS destes governantes e pode ser observado na Tabela 12:

TABELA 12. IAPS POR GOVERNO (1952-1964)

| <i>Período Governamental</i> | <i>IAPS</i> |
|------------------------------|-------------|
| <i>Getúlio Vargas</i>        | <b>0,66</b> |
| <i>Juscelino Kubistchek</i>  | <b>0,41</b> |
| <i>Jânio Quadros</i>         | <b>0,16</b> |
| <i>João Goulart</i>          | <b>0,52</b> |

FONTE: o autor, 2022.

Nessa primeira etapa da existência do BNDE, o primeiro período governamental, de Getúlio Vargas, é aquele com maior IAPS (0,66), seguido por uma queda durante o governo de JK (0,41). Assim como antecipa os relatos históricos, após esses dois primeiros governos, o BNDE entrou num período de “crise institucional”. Nesse contexto, o rápido governo de Jânio Quadros apresentou um IAPS de 0,16. O índice volta a subir nos anos de João Goulart (0,52), governo interrompido em 1964.

#### 4.1.2. A AUTONOMIA DO BNDES NO PERÍODO MILITAR

Com o golpe de 1964, o Brasil inaugurou um período de quase 21 anos de governos ditatoriais. A bibliografia sobre a burocracia, especialmente aquela que trata do Estado desenvolvimentista, comumente revela correlações históricas entre períodos autoritários e a estabilidade de projetos de desenvolvimento a longo prazo e orientados pelo governo. Seguindo essa lógica, a democracia, ao representar a pluralidade de interesses presente na sociedade, complexifica as negociações quanto a um projeto de planejamento econômico. Logo, em condições autoritárias, a autonomia burocrática, ao menos em forma de hipótese, é uma condição menos disputada.

Por outro lado, uma literatura mais recente revela uma correlação entre participação social no processo de formulação de política públicas e o sucesso destes projetos. Nessa direção, chama-se de “governança democrática” a parceria estabelecida entre agências burocráticas e setores sociais interessados em suas práticas. No entanto, essa literatura não diz respeito à

representação direta de entes sociais interessados, tal como a nomeação de um diretor ou presidente de uma instituição. Na verdade, a governança torna-se democrática com a presença de mecanismos de consulta e prestação de contas em relação aos entes civis, aspecto bastante correlacionado com práticas bem-sucedidas no campo das políticas públicas.

Veremos, neste subcapítulo, se a lógica colonizadora por parte de atores externos se aplica ao caso do BNDES e de seus dirigentes. A análise está dividida cronologicamente em três períodos: governo Castelo Branco; governos de Costa e Silva, Médici e Geisel; e governo Figueiredo. Os governos que compõem o segundo período estão analisados de forma conjunta pelo menor número de “nomeações” ao diretório do BNDES. Já os períodos de Castelo Branco e Figueiredo estão separados pelo mesmo critério e pelas condições históricas específicas de seus mandatos - início e final do regime, respectivamente.

Do ponto de vista dos projetos econômicos, a ditadura militar brasileira foi inaugurada com um plano liberal, que tinha como um dos principais desafios lidar com a inflação decorrente dos anos anteriores e dar sequência ao crescimento econômico nacional. Essa orientação não foi tendência durante os períodos governamentais que deram sequência a Castelo Branco. Com Costa e Silva na presidência, os Ministros Delfim Netto (Fazenda; 1967-1974), e Hélio Beltrão (Planejamento; 1967-1969), inauguraram a mais prolongada e dinâmica fase de crescimento econômico nacional. O governo autoritário promovia um processo de industrialização voltada ao setor industrial nacional e privado, apoiado pela atuação do próprio BNDE.

No ponto de vista político, o golpe autoritário de 1964 resultou na desistência de muitos dos técnicos de carreira do BNDE, apoiadores dos projetos das gestões anteriores, que optaram pela saída da instituição. Apesar disso, em entrevista, Maria de Conceição Tavares (CENTRO CELSO FURTADO, 2010, p. 275) afirma que o presidente José Garrido Torres, o primeiro nomeado após o golpe, não desmantelou o banco, tal como desejavam parte da ala liberal do governo. Naquela altura, o BNDE já era um fomentador importante do capital privado brasileiro. Durante a carreira, José Garrido Torres fez parte da Superintendência de Moeda e Crédito (SUMOC) e da Carteira de Exportação e Importação (CEXIM), mas sua indicação não contém apenas credenciais técnicas de carreira, como também de coerência ideológica com o novo governo. Torres foi economista do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), *think tank* que fez parte das articulações e das atividades de apoio ao golpe militar contra João Goulart. Outros dois diretores do BNDE destes primeiros anos também passaram pelo IPES: o

economista Hélio Schlittler da Silva e o engenheiro Alberto Osorio. Este último, ainda, é um caso positivo de porta-giratória, já que foi superintendente da Light S.A, após a diretoria do BNDES. Entre os primeiros diretores, pós-64, estava Antônio Carlos Lobo, o único destes indivíduos oriundo de carreira interna.

Durante o governo do sucessor de Castelo Branco, Costa e Silva (1967-1969), apenas dois novos indivíduos foram nomeados: o presidente Jayme Magrassi e o diretor Walter Baere de Araújo. O primeiro era economista, técnico de carreira do próprio BNDES e militar, assim como o recém nomeado diretor, coronel das Forças Armadas Brasileiras (FAB) e engenheiro mecânico de formação. Posteriormente, o governo de Ernesto Geisel (1974-1979) também apresenta ocorrência positiva de nomeações de carreira, como é o caso de Roberto Procópio de Lima Netto.

Nos anos de Médici (1969-1974), sob a presidência do economista Marcos Vianna, ex-presidente do IPEA, o BNDES também contou com a presença de militares em seu diretório, representada na figura de Alberto dos Santos Abade, estatístico formado pela Escola Superior de Guerra. Junto a Abade, outros 4 diretores foram nomeados durante o período governamental, sendo dois deles técnicos de carreira do banco. Tal discussão é melhor ilustrada pela Tabela 13:

TABELA 13: OCORRÊNCIA DE CARREIRA INTERNA PRÉVIA NO BNDES POR GOVERNO

| <b>Governo</b>                           | <b>Carreira Internas</b> | <b>Porcentagem em relação ao total</b> |
|--|--------------------------|--|
| <b>Castelo Branco</b>                    | 1                        | 16%                                    |
| <b>Costa e Silva;<br/>Médici; Geisel</b> | 4                        | 44%                                    |
| <b>João Figueiredo</b>                   | 3                        | 20%                                    |

FONTE: o autor, 2022.

O gráfico acima antecipa uma queda considerável do número de nomeações internas nos anos de João Figueiredo (1979-1985), presidente de um período marcado por crises econômicas e pelo lento processo de abertura democrática. Nesses anos finais da ditadura militar brasileira, o BNDES foi presidido por Luiz Antônio Sande de Oliveira, Jorge Freire e

José Carlos da Fonseca. O primeiro era professor da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e ex-presidente do Banco da Bahia. O sucessor, Jorge Freire, foi uma indicação do então governador da Bahia, Antônio Carlos Magalhães, e era administrador e ex-dirigente do Banco de Desenvolvimento da Bahia. Sua presidência perdurou na mesma medida da aliança entre o líder arenista e o então Presidente da República, encerrada com a declaração de ACM apoiando a candidatura de Tancredo Neves à presidência, líder de oposição. Com isso, o último presidente do BNDES nos anos militares foi José Carlos da Fonseca, advogado de longa carreira da burocracia econômica brasileira.

Durante os anos finais do período ditatorial, o BNDES passa por uma fase de decadência de suas atividades, especialmente se comparado aos aquecidos anos de acelerado crescimento da economia. O regime militar passava por crises políticas e econômicas, tal como o assustador processo inflacionário do período, e, nesse contexto, o BNDES perdeu sua centralidade. O relato de Tavares narra um pouco a situação deste período:

O Banco teve um período de rotação violentíssimo, com vários presidentes: o Luiz Antônio Sande de Oliveira, o José Lins Freire, José Carlos Perdigão Medeiros da Fonseca, de quem também não lembro muito (...). Nos anos 1980, o Banco tinha um presidente atrás do outro, porque o Delfim estava na poderosa Seplan (Secretaria do Planejamento), ligada diretamente à Presidência da República. O Banco quase sumiu (...) com o Campos no ministério, só não sumiu porque fizeram o “Finamão”, como era conhecido o primeiro Finame. Depois, é como se o Banco ficasse no piloto automático, sem função estratégica porque não havia mais cabeça estratégica.

Maria da Conceição Tavares (CENTRO CELSO  
FURTADO, 2010, p. 265).

De protagonista de um dos roteiros de industrialização mais bem sucedido de sua época, o BNDES se tornou uma agência “sem direção” ao fim da ditadura militar. A crise de “identidade” institucional não apenas refletia a política governamental, como também era reflexo de grandes mudanças no perfil do diretório. Durante os anos de Figueiredo, o diretório do BNDES apresenta mais ocorrências da “porta-giratória” que indicam perda de sua autonomia institucional, se comparado com os três governantes anteriores. As proporções, aliás, são semelhantes aos anos de Castelo Branco, quando o BNDES foi colonizado por apoiadores do novo regime, como pode ser visto na Tabela 14:

TABELA 14. FREQUÊNCIA DE FENÔMENOS DE PERDA DE AUTONOMIA DA CARREIRA POSTERIOR POR GOVERNOS MILITARES (%)

| <b>Governo</b>                           | <b>Clientelismo<br/>Político (cargos<br/>eletivos)</b> | <b>Circulação<br/>Público-Privada</b> | <b>Porta-Giratória</b> | <b>IAPS</b> |
|--|--|---------------------------------------|------------------------|-------------|
| <b>Castelo Branco</b>                    | 0%   | 33%                                   | 16,6%                  | 0,41        |
| <b>Costa e Silva;<br/>Médici; Geisel</b> | 0%   | 44%                                   | 0%                     | 0,49        |
| <b>João Figueiredo</b>                   | 0%   | 26,6%                                 | 20%                    | 0,33        |

FONTE: o autor, 2022.

Como apresentado, ambas as dimensões contribuem para que o Índice de Autonomia Política e Social (IAPS) de Figueiredo seja o pior dentre os governos analisados. Embora o governo de Castelo Branco represente uma queda considerável do índice, após o golpe militar, a condição de autonomia volta a crescer no período de crescimento econômico dos governos seguintes. Os anos de início e fim do período militar marcam, portanto, os menores IAPS do período, conforme mostra a tabela 14.

No ponto de vista geral, com o índice de 0,33, o governo de Figueiredo só figura à frente do conturbado governo de Jânio Quadros (0,16) e de Jair Bolsonaro (0,16). Já o índice de 0,49 dos governos Costa e Silva, Médici e Geisel se aproxima do patamar apresentado durante os anos de JK e Vargas. Em média, o período de ditadura militar não representa um aumento da autonomia burocrática, tal como a tese do insulamento e a possível “facilidade” que um contexto antidemocrático possa sugerir.

#### 4.1.3. A AUTONOMIA DO BNDES PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

A ditadura militar brasileira teve o seu final decretado em 1985, após uma série de manifestações políticas que pediam a queda do regime e a restauração de um sistema político

democrático. A partir daquele ano, o Brasil viveria sua mais longa experiência democrática, com o retorno das eleições diretas em 1989. Antes disso, no entanto, o país seria governado por um representante eleito indiretamente, via Congresso Nacional. Tancredo Neves, indivíduo que figura entre a elite dirigente do BNDES em décadas anteriores, seria o escolhido. No entanto, de forma surpreendente, Tancredo faleceria antes mesmo de sua posse oficial. Neste contexto, o vice, o político maranhense José Sarney, é quem inaugura a nova democracia brasileira.

Apesar do retorno ao sistema democrático, o país ainda sofria com as mesmas incertezas do regime político anterior, especialmente quanto à agenda macroeconômica. Os fantasmas da inflação continuavam a ser a principal preocupação da equipe econômica, enquanto não havia uma política governamental de desenvolvimento nacional clara. O BNDES continuava agonizando sua “crise de identidade”, perdida desde os anos de milagre econômico:

Não havia uma linha clara de ação: as decisões de enquadramento dos pedidos de financiamento eram tomadas caso a caso numa Comissão de Prioridades, sem nenhum plano, documento ou parâmetro que norteassem suas decisões, a não ser a experiência de seus membros, executivos ou técnicos altamente preparados em questões setoriais.

MOURÃO, 1994, p. 6.

A primeira equipe dirigente do BNDES, nomeada por Sarney, era liderada pelo emedebista Dilson Funaro, empresário paulista, representante da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, e um declarado crítico das políticas liberais dos anos anteriores. Junto ao novo presidente, entra em cena uma equipe bastante diversificada no ponto de vista dos perfis e trajetórias. Uma ala de políticos profissionais, sem nenhuma passagem no BNDES, foi nomeada ao diretório, como é o caso do emedebista e ex-senador Ivandro Cunha Lima<sup>30</sup> e de José Augusto Amaral de Souza, arenista, ex-governador do Rio Grande do Sul.

Outros muitos indivíduos com trajetória no mercado privado também seriam empossados, uma novidade até então. Até o início do governo de Sarney, apenas 8 dos 63 dirigentes (12,6%) ocupavam uma posição em alguma empresa privada imediatamente antes da nomeação para o diretório do BNDES. Durante o primeiro governo da nova democracia, 50% (9 dos 18) dos dirigentes vinham do setor privado. A comparação entre esses dados se dá na Tabela 15:

---

<sup>30</sup> Ivandro é tio de Cassio Cunha Lima e irmão de Ronaldo Cunha Lima, ambos ex-governadores do Estado da Paraíba.

TABELA 15. PERCENTUAL DE DIRIGENTES COM ORIGEM PROFISSIONAL NO SETOR PRIVADO

| <b>Período</b>   | <b>1954-1985</b> | <b>Governo Sarney<br/>(1985-1990)</b> | <b>1985-2020</b> |
|--|------------------|---------------------------------------|------------------|
| <b>% dos dirigentes com origem profissional no setor privado</b> | 12,6%            | 50%                                   | 30,5%            |

FONTE: o autor, 2022.

Como demonstra a Tabela 15, o período pós-redemocratização apresenta um aumento considerável de dirigentes do setor privado no diretório do BNDES. Isso é de se esperar, uma vez que a própria natureza do sistema econômico nacional se alterou. Segundo Mattos (2011, p. 68) a proporção de empregos públicos em relação ao total de ocupados no Brasil caiu de 32,7%, em 1995, para 25,2%, em 2007. De acordo com o estudo, o índice de funcionários de empresas públicas e autarquias cai em relação aos empregos da esfera municipal. Esse aspecto é relevante, uma vez que os dirigentes do BNDES eram normalmente oriundos do alto escalão das burocracias públicas. Na mesma direção, o próprio banco passou a financiar com maior ênfase as empresas do setor privado a partir dos anos de 1970, em detrimento aos investimentos nas empresas públicas.

Na sequência do governo Sarney, é possível identificar uma grande diferença entre os governos de política econômica mais liberal e os governos de maior inclinação desenvolvimentista, especificamente os períodos de Lula e Dilma Rousseff<sup>31</sup>. A Tabela 16 demonstra um comparativo entre tais períodos governamentais:

<sup>31</sup> Para esta tabela, não incluímos o governo de Itamar Franco, já que este não possui uma clara inclinação de política econômica.

TABELA 16. PERCENTUAL DE DIRIGENTES COM ORIGEM PROFISSIONAL NO SETOR PRIVADO (1990-2020)

| <b>Período</b>   | <b>Governos Liberais</b> | <b>Governos Lula e<br/>Dilma Rousseff</b> | <b>Média do<br/>período</b> |
|--|--------------------------|---|-----------------------------|
| <b>% dos dirigentes com<br/>origem profissional no<br/>setor privado</b> | 33,3% (28)               | 10,3% (3)                                 | 30,5%                       |

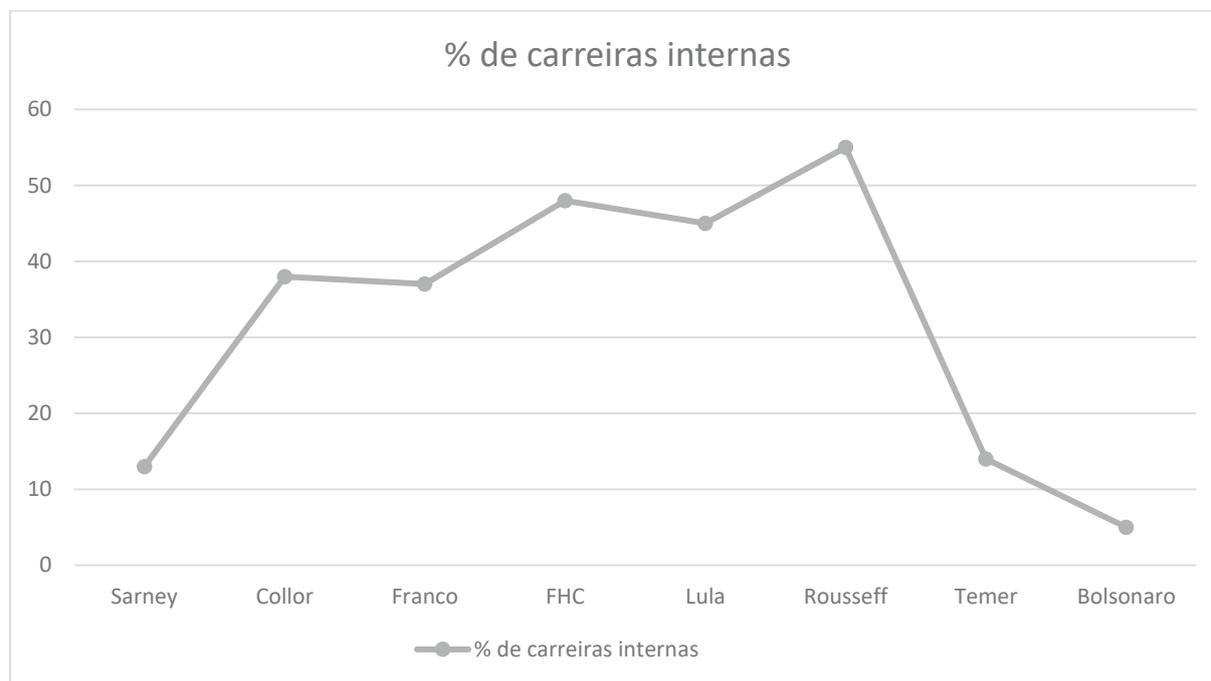
LEGENDA: dentro dos governos liberais foram considerados Collor, FHC, Temer e Bolsonaro.

FONTE: o autor, 2022.

Durante o governo Collor, indivíduos com carreiras diversas foram nomeados para o diretório do BNDES. Figuras ligadas ao então Presidente da República, como o engenheiro e empresário Eduardo Modiano, nomeado para a presidência do banco, confirmam a tendência de indivíduos do mercado na instituição. Mas muitos destes possuíam também carreiras públicas, especialmente na alta burocracia do Estado. Além disso, quase metade dos diretores de Collor eram oriundos de carreira interna no BNDES. No ponto de vista das carreiras prévias, esse mesmo padrão se repete no governo de Itamar Franco (1992-1994).

Já a partir de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o BNDES passa a ter quase metade do diretório composto por indivíduos de carreira interna. Durante os 8 anos desse período, 13 dos 27 indivíduos (48%) correspondem a esse dado. O patamar é semelhante aos apresentados durante os governos de Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), tal como apresenta o Gráfico 9, a seguir:

GRÁFICO 9: OCORRÊNCIA DE CARREIRA INTERNA PRÉVIA NO BNDES POR GOVERNO (1985-2020)



FONTE: o autor, 2022.

Como é possível notar, os indivíduos de carreira atingem o maior patamar durante os anos de FHC, Lula e Dilma Rousseff. Apesar da forte presença de indivíduos do mercado, o governo FHC promoveu a nomeação de muitos técnicos de carreira do BNDES, o que diferencia a sua equipe daquelas nomeadas por Michel Temer e Jair Bolsonaro, quando o patamar atinge os menores índices do período.

A partir do governo de Michel Temer (2016-2018), o BNDES passa a ter em seu diretório indivíduos com carreira em bancos privados. Figuras como Ricardo Baldin, contador, com décadas de atuação em empresas como o Itaú e Prince Waterhouse, foram nomeados para a instituição. Isso se torna ainda mais acentuado no governo de Jair Bolsonaro, quando 8 dos 17 nomeados ocuparam alguma posição em bancos privados. Instituições como Citibank, BTG Pactual, *Credit Suisse* passaram a ser mais relevantes nas carreiras destes técnicos, substituindo as carreiras internas que praticamente sumiram nesses dois períodos governamentais.

Liderados pelo novo ministro da economia, Paulo Guedes, o BNDES do primeiro biênio do governo Bolsonaro foi dirigido praticamente por indivíduos oriundos de bancos privados e por militares. Até 2020, 3 (17%) dos nomeados nesse governo eram militares. Apesar de não

ser um número tão expressivo, os militares não estavam presentes na diretoria do BNDES desde os anos de Figueiredo. Em nota técnica recente, Schmidt (2022) constata que a presença de militares cresceu 193% em cargos e funções civis entre os anos de 2013 e 2021. A partir de 2019, o próprio nível dessas funções passou a ser cada vez mais elevado, abrangendo diretorias de órgãos centrais da esfera estatal brasileira. Com o BNDES não foi diferente.

No ponto de vista das ocorrências que indicam perda da autonomia institucional, os governos pós-85 apresentaram algumas variações relevantes. Primeiro, vale ressaltar o baixo número de movimentos de carreira que indicam clientelismo político. No total, foram apenas 3 ocorrências de indivíduos que saíram do diretório para ocupar cargos eletivos ou em partidos políticos, e tais fenômenos estão concentrados nos primeiros governos (de Sarney, Itamar e FHC). A última dessas ocorrências foi o de Paulo Hartung, uma trajetória quase que integralmente construída por cargos eletivos e que, entre os exercícios na Prefeitura de Vitória e o de Senador da República, ocupou uma posição no diretório do BNDES nomeado por FHC, em 1997. Desde então, nenhum caso de clientelismo político se concretizou<sup>3233</sup>.

Já nos casos de Circulação Público-Privada (CPP) e Porta-Giratória (PG), o governo de Jair Bolsonaro, que aqui é analisado apenas por aqueles indivíduos que já haviam saído do diretório antes de 2020, apresenta os maiores níveis de ocorrência em ambos os fenômenos. Como é possível perceber, nestes casos, o número de carreiras internas não é um fator determinante para explicar a ocorrência dos fenômenos de perda de autonomia. O governo FHC, por exemplo, apresenta um elevado grau de carreiras internas (48% do total) e de ocorrências de CPP e PG (66% do total dos casos indicam algum desses fenômenos). Por outro lado, os governos Lula e Dilma indicam a menor frequência desses fenômenos e níveis elevados de carreiras internas.

Olhando para os movimentos de carreira desses técnicos do BNDES que chegaram a ocupar algum lugar no diretório, é possível verificar que muitos deles retornam para a ocupação de origem após o fim do mandato. A Tabela 17, a seguir, apresenta as ocorrências de fenômenos de perda de autonomia nos 8 períodos governamentais analisados:

---

<sup>32</sup> Paulo Rabello, ex-presidente do BNDES nos anos de Temer, foi candidato à vice-presidência da República nas eleições de 2018, mas saiu derrotado.

<sup>33</sup> Assim como em momentos políticos anteriores, alguns indivíduos com ocupações eletivas relevantes estão presentes nestes diretórios, no entanto, os movimentos de carreira não indicam casos de clientelismo, tal como nosso critério de classificação.

TABELA 17. FREQUÊNCIA DE FENÔMENOS DE PERDA DE AUTONOMIA DA CARREIRA POSTERIOR POR GOVERNO (%)

| <b>Governo</b>                       | <b>Clientelismo<br/>Político (cargos<br/>eletivos)</b> | <b>Circulação Público-<br/>Privada</b> | <b>Porta-Giratória</b> |
|--------------------------------------|--|--|------------------------|
| <b>José Sarney</b>                   | 7%   | 35%                                    | 7%                     |
| <b>Fernando Collor de<br/>Melo</b>   | 0%   | 27%                                    | 18%                    |
| <b>Itamar Franco</b>                 | 12%  | 37%                                    | 12%                    |
| <b>Fernando Henrique<br/>Cardoso</b> | 3%   | 37%                                    | 26%                    |
| <b>Lula</b>                          | 0  | 5%                                     | 15%                    |
| <b>Dilma Rousseff</b>                | 0  | 33%                                    | 0%                     |
| <b>Michel Temer</b>                  | 0  | 21%                                    | 14%                    |
| <b>Jair Bolsonaro</b>                | 0  | 57%                                    | 28%                    |

FONTE: o autor, 2022.

Embora a história política possa sugerir uma semelhança ideológica entre os governos de Fernando Collor e de Jair Bolsonaro, olhando para a autonomia do BNDES, esses dois presidentes indicam casos opostos. O IAPS de Collor é o maior do período (0,70), em contraste com o índice baixíssimo do governo Bolsonaro (0,16).

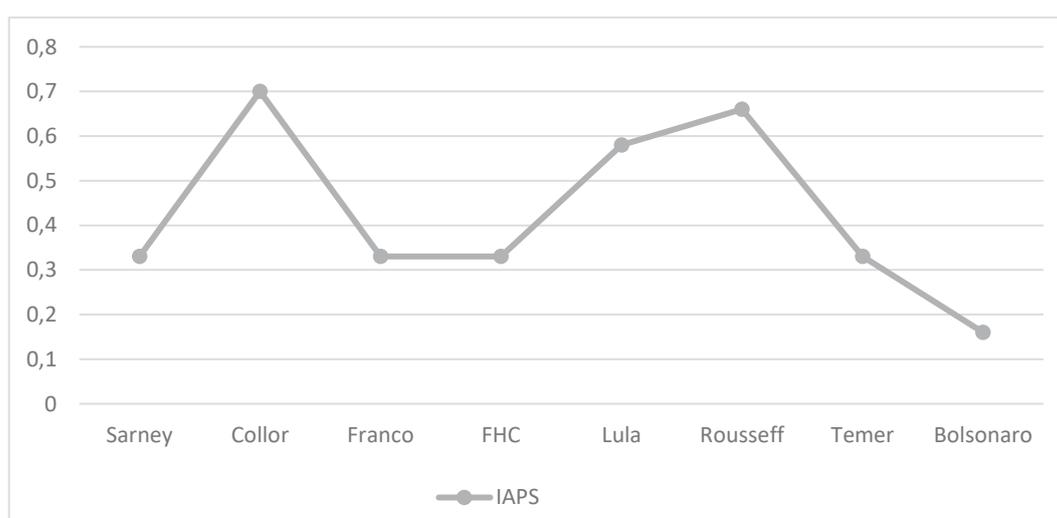
Durante o governo do “caçador de marajás”, tal como sugere a alcunha de Collor, o BNDES foi ator fundamental no processo de intensificação de privatizações e de implementação de uma agenda neoliberal<sup>34</sup>. Essa é a consolidação de uma transformação que permaneceria por algum tempo na agência. O BNDES nasceu como instituição pública que planejava e centralizava o fomento ao desenvolvimento industrial, que no primeiro momento

<sup>34</sup> Em 15 de março de 1990, o governo Collor anunciava o ambicioso Programa Nacional de Desestatização (PND), que apontava a “retirada” do Estado de setores nos quais sua atuação era considerada “indevida”.

visava às empresas públicas, e num segundo, visou aos entes privados nacionais. Diferente de suas raízes institucionais, durante os anos 80, o BNDES adquiriu uma expertise com a alienação de empresas<sup>35</sup>, e agora passava por uma nova transição de suas atribuições e habilidades, como instituição especializada em operações de privatizações, processo iniciado ainda durante o governo de Sarney (MEMÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO, 2017, p. 111). Neste contexto, pela expertise de sua burocracia, o BNDES foi eleito como agência que novamente centralizaria os projetos econômicos nacionais, desta vez, voltados a privatizações.

Diferente do projeto de Collor, de implementar o Plano Nacional de Desestatização (PND), Jair Bolsonaro já anunciava, antes mesmo de sua vitória eleitoral, suas pretensões quanto ao BNDES. O ainda candidato expressava a necessidade de “abrir a caixa preta” da instituição, sob acusações de grandes esquemas de corrupção nas operações do banco. O fato é que nenhuma destas acusações foram comprovadas pelas auditorias realizadas posteriormente. Durante o governo Bolsonaro, o já citado economista Paulo Guedes, fundador do Banco Pactual, assumiu o Ministério da Economia. Sob sua coordenação, Guedes indica Gustavo Montezano à presidência do BNDES. Montezano é um engenheiro e construiu boa parte de sua trajetória profissional justamente no BTG pactual, agência que é herdeira institucional do banco de Paulo Guedes. O próximo gráfico (Gráfico 10) apresenta o IAPS de todos os governos deste recorte cronológico, no qual o governo de Jair Bolsonaro apresenta os piores índices, como já ressaltado:

GRÁFICO 10. IAPS POR GOVERNO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO (1985-2020)



FONTE: o autor, 2022.

<sup>35</sup> É por esse motivo que o banco ganhou a alcunha de “hospital de empresas” durante esse período.

Em linhas gerais, o período apresenta um IAPS médio de 0,41, índice muito próximo aos dos períodos anteriores do Regime Militar (0,41) e da primeira experiência democrática (0,43). De forma surpreendente, foi justamente neste período de pós-redemocratização quando o BNDES registra seus piores índices de autonomia: a marca de 0,16 do governo Jair Bolsonaro; e o maior índice, de Fernando Collor, com 0,70.

O que há de mais relevante na análise do período democrático é a constatação de como a burocracia, ou o processo de composição dessa agência especificamente, não está completamente blindada das instabilidades políticas. O período que se inicia com o governo de José Sarney apresenta os mais baixos IAPS justamente quando governos de vice-presidentes (Itamar Franco e Michel Temer) assumem após os processos de *impeachment*. A exceção fica por parte do governo de Jair Bolsonaro, já muito discutido aqui, que possui projetos e estratégia particulares, não comparáveis com os outros presidentes eleitos e titulares. Como o índice sugere, a combinação de poucos técnicos de carreira e a ocorrência de fenômenos de perda de autonomia tendem a diminuir os patamares desses três períodos governamentais.

#### 4.2. A AUTONOMIA DO BNDES: UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS

O objetivo desta sessão é apresentar uma análise geral da autonomia do BNDES, tendo em vista os três recortes cronológicos de forma conjunta. Primeiro, veremos como as hipóteses levantadas são adequadas para compreender o caso deste banco de fomento. Partindo do agregado dos IAPS por período, não é possível notar grande variação do índice ao longo da história da instituição. Observemos a Tabela 18:

TABELA 18. IAPS AGREGADO POR PERÍODO

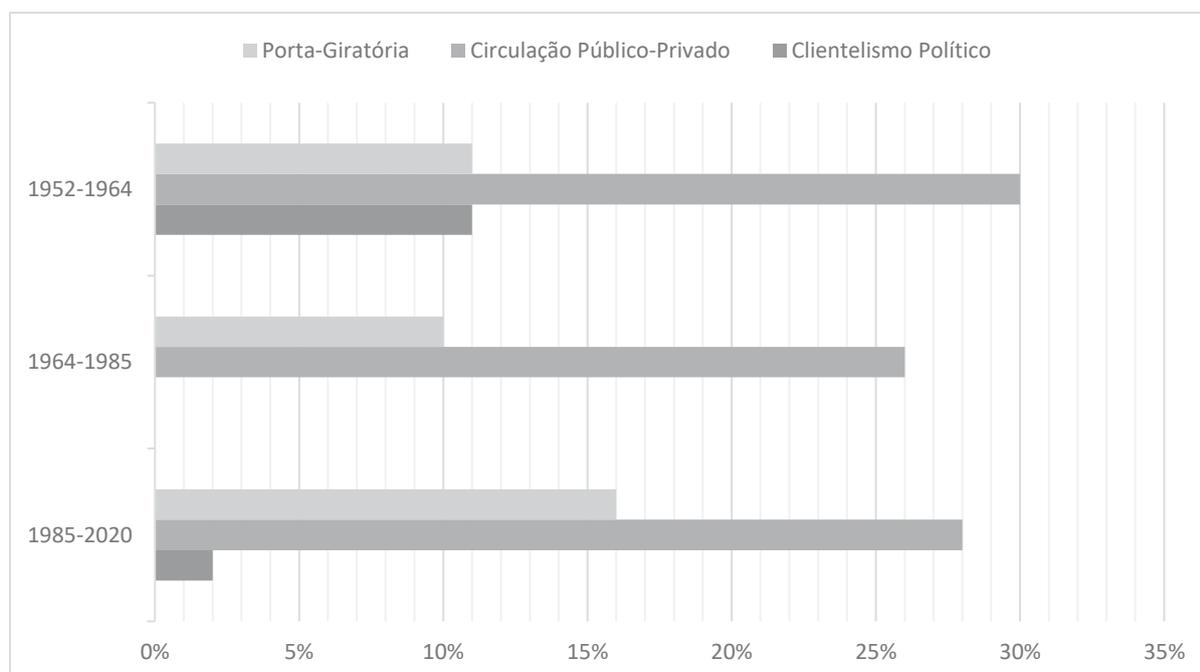
| <b>Período</b>                                       | <b>1952-1964</b> | <b>1964-1985</b> | <b>1985-2020</b> |
|--|------------------|------------------|------------------|
| <b>Índice de<br/>Autonomia Política<br/>e Social</b> | 0,43             | 0,41             | 0,42             |

FONTE: o autor, 2022.

De acordo com esses dados, não é possível afirmar que a democracia tenha sido um empecilho para autonomia do BNDES. O período da ditadura militar apresenta variações semelhantes desse aspecto aos dois períodos democráticos aqui analisados, sendo a primeira democracia ainda superior neste quesito. O único fenômeno que sugere uma grande alteração é a não ocorrência de casos de clientelismo durante o período autoritário. Como vimos, ainda que em patamares baixos, em períodos democráticos, alguns diretores de carreira política eleitoral/partidária foram nomeados ao diretório do BNDES. Esse fenômeno se manteve inexistente durante os anos militares, mesmo com a manutenção das atividades do Congresso e das eleições para o legislativo.

Isso não resultou, no entanto, na nomeação de burocratas que indicassem a plena autonomia do banco. Os patamares de circulação público-privada e da porta-giratória são semelhantes aos períodos democráticos, assim como a nomeação de técnicos de carreira (8 dos 30 nomeados). Como é possível verificar, a ocorrência de clientelismo é mais relevante para o primeiro período democrático. Em proporção semelhante, o fenômeno da porta-giratória ocorre de forma mais regular durante o período mais recente:

GRÁFICO 11. OCORRÊNCIA DE FENÔMENOS DE PERDA DE AUTONOMIA POR PERÍODO



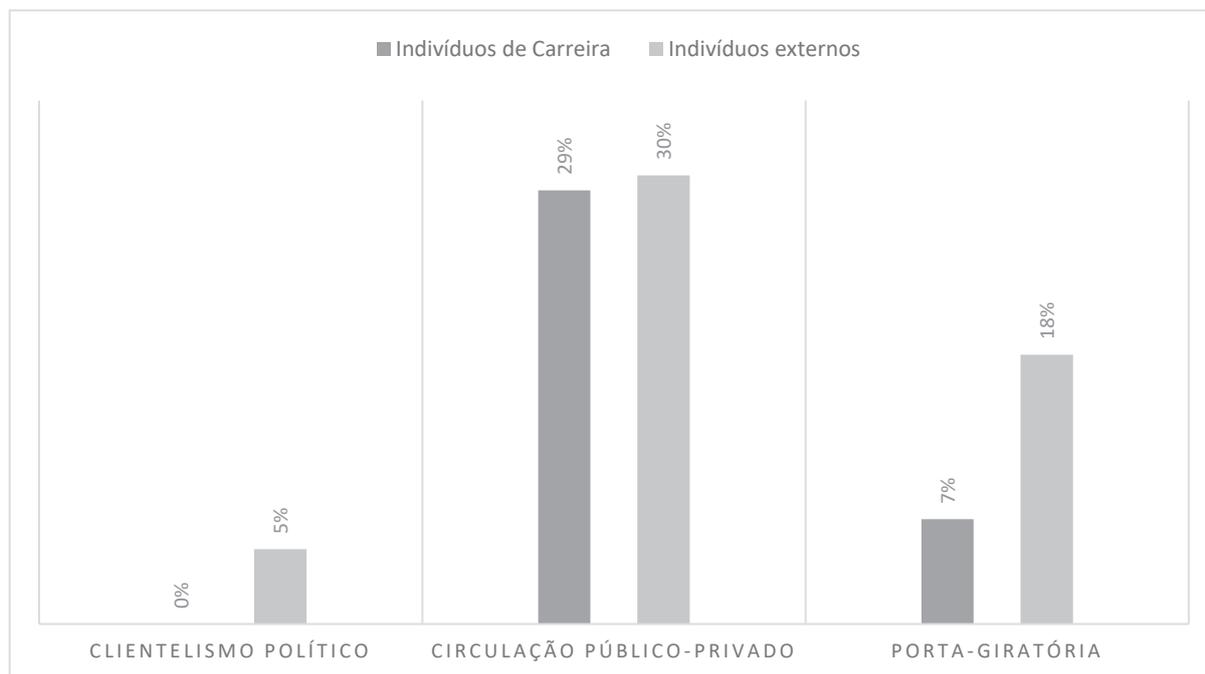
FONTE: o autor, 2022.

Outra hipótese levantada diz respeito ao possível crescimento do número de indivíduos com carreira no setor privado, uma vez que o próprio setor produtivo e o sistema financeiro privado se desenvolveram ao longo deste período histórico. Quanto a isso, tal como sugere o gráfico, é possível verificar um ligeiro crescimento de ocorrências de porta-giratória no último período analisado. Grande parte desses movimentos de carreira estão relacionados a idas de diretores ao setor financeiro privado nacional.

É válido ressaltar que aproximadamente 1/3 dos membros do diretório são oriundos de carreira no BNDES, nos três períodos analisados. Grande parte desses indivíduos se tornaram diretores da instituição, com apenas 6 casos de técnicos que assumiram a presidência do banco, um percentual de 15%. Desde o fim do governo Costa e Silva, apenas 1 presidente é um caso positivo de carreira interna: o engenheiro José Pio Borges de Castro Filho, que iniciou sua carreira em 1974 no BNDES, e se tornaria presidente da instituição em 1998, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. A escolha dos Presidentes do BNDES, portanto, segue uma lógica distinta dos diretores que estão abaixo no organograma do Banco. Na maioria dos casos, os presidentes são lideranças políticas com experiência administrativa pública e com bom trânsito na esfera privada ou acadêmica.

Como vimos, o IAPS tem como um de seus componentes o percentual de carreiras internas como sinal de institucionalização e de fortalecimento dos objetivos institucionais. Em outras palavras, a ideia é que o indivíduo com carreira construída no próprio BNDES tende a estar menos sujeito aos interesses externos e a ter maior comprometimento com os ideais enraizados na própria instituição. Nessa mesma lógica, seria plausível pensar que esses mesmos indivíduos de carreira teriam, também, menor disposição a fenômenos de perda de legitimidade? Veremos o comparativo a seguir, no Gráfico 12:

GRÁFICO 12. OCORRÊNCIA DE FENÔMENOS DE PERDA DE AUTONOMIA POR TIPOS DE CARREIRA



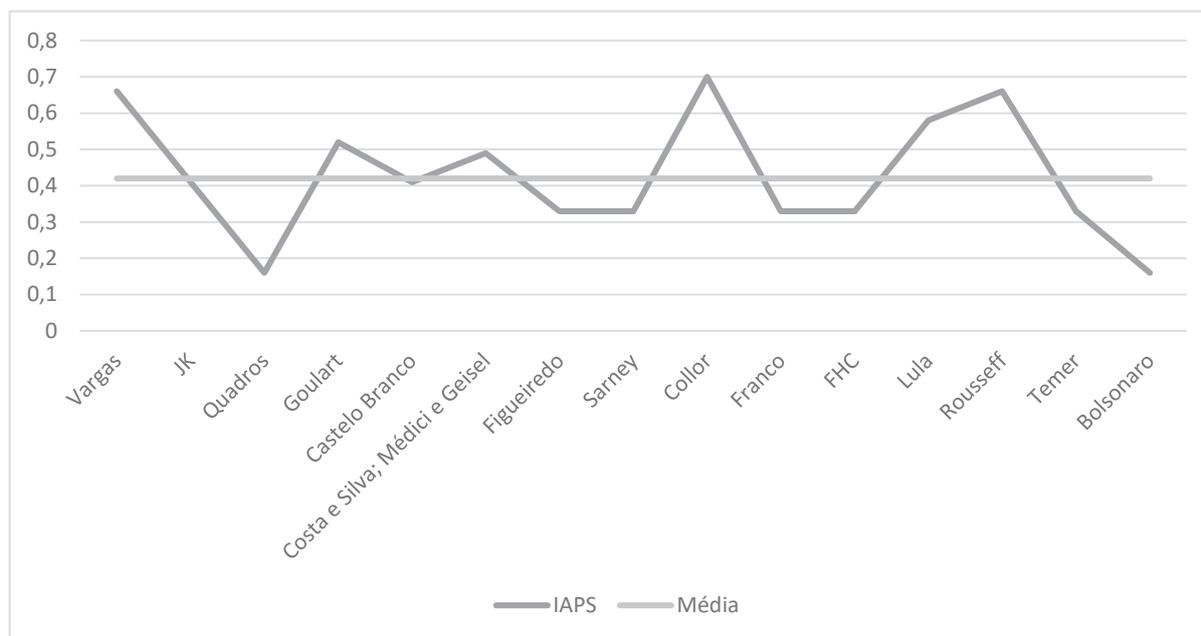
FONTE: o autor, 2022.

O gráfico mostra como indivíduos externos são mais propensos a apresentarem todos os fenômenos analisados, embora a diferença não seja esmagadora. Nenhum caso de clientelismo político foi registrado com os técnicos da instituição, assim como os casos de porta-giratória ocorrem em frequência menor. No entanto, a circulação público-privada indica que 29% desses indivíduos optam por sair da instituição e assumir alguma posição no mercado privado. Para fins demonstrativos, esse é o caso de Wallim Vasconcellos Junior, diretor durante o governo de FHC, que se tornou dirigente do Clube de Regatas Flamengo e diretor da Oi S.A. nos anos que seguiram sua exoneração do BNDES.

Por fim, vale um olhar geral do IAPS de todo o recorte aqui analisado. Tal como apresenta o gráfico a seguir (Gráfico 13), os governos com maiores índices de autonomia foram os de Collor (0,70), Dilma Rousseff (0,66) e Getúlio Vargas (0,66). Nenhum desses presidentes terminaram os seus mandatos. Para os dois primeiros casos, foram levantados processos de *impeachment*, e o governo Vargas, como já se sabe, foi encerrado com o suicídio do presidente. Em todos esses casos, um cenário de crise política afetava o governo brasileiro e, após a substituição desses presidentes, o diretório do BNDES apresenta uma drástica redução de sua autonomia. Mesmo o governo de JK, um momento especial da história do banco, apresenta uma

considerável redução deste aspecto, uma vez que representa a nomeação de alguns políticos de carreira.

GRÁFICO 13. IAPS POR GOVERNO – TODO O PERÍODO



FONTE: o autor, 2022.

A equipe nomeada por Itamar Franco era basicamente da escolha do então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Grande parte desses indivíduos eram figuras conhecidas do setor financeiro privado, tal como Pêrsio Arida, que deixou a presidência do Unibanco para assumir a do BNDES. Apenas a nomeação de Alexis Stepanenko, que já havia acompanhado Itamar em outros momentos, foi de indicação do presidente. Não por acaso, o IAPS do governo Itamar apresenta os mesmos patamares de FHC. O índice reduzido se deve à ocorrência de circulação público-privada e porta-giratória desses indivíduos.

O governo do vice, Michel Temer, também representa uma drástica redução do IAPS, logo após a queda da presidente eleita. Sob a liderança de indivíduos como a presidente Maria Silvia Bastos, o diretório do BNDES foi composto quase que integralmente por indivíduos de carreira privada. Estes substituíram por completo a equipe anterior de Dilma Rousseff. Ocorrências de porta-giratória foram um verdadeiro contraste, já que, durante o governo da mandatária do Partido dos Trabalhadores, nenhum fenômeno dessa natureza foi registrado. A própria Maria Silvia Bastos ilustra a mudança promovida pelos governos seguintes: após deixar

a presidência do BNDES, se tornou presidente do banco de investimento norte-americano Goldman Sachs, um caso de porta-giratória.

### 4.3. CONCLUSÕES PARCIAIS

A análise orientada pelo Índice de Autonomia Política e Societal (IAPS) procura demonstrar a maior probabilidade de captura do BNDES por parte de interesses externos, tanto por parte de políticos ou do sistema econômico privado. Somando todos os governos, o IAPS médio é de 0,43, parâmetro que utilizaremos para dar sequência aos nossos achados, em que 7 dos 15 períodos apresentam marca superior a essa média.

Tendo como base o nosso índice geral, é possível notar uma relação estreita entre técnica e autonomia do banco. Em todo o recorte cronológico, ter IAPS superior à 0,43 significa ter também ICT superior à média geral. A exceção fica por parte dos governos de Vargas (IAPS de 0,66 e ICT de 0,24) e JK (IAPS de 0,49 e ICT de 0,24). Esses dois governos, especificamente, apresentam ICT mais baixo pela própria forma como os “experts” do período ganhavam tal denominação. Apesar de serem técnicos historicamente relevantes, muitos não possuíam nenhum diploma acadêmico formal de especialista ou doutor. Além disso, apenas dois governos combinam ICT acima da média e IAPS abaixo da média, como são os casos do governo FHC e de Castelo Branco.

Do contrário, todos os 6 piores IAPS de toda a história institucional apresentam ICT abaixo da média. Isso é ainda mais presente nos casos de Bolsonaro e Jânio Quadros, governos que atingiram os piores patamares em ambos os índices. O que os dados sugerem é a seguinte tendência: quanto maior a intensidade da presença dos interesses externos, menor será a capacidade técnica do quadro dirigente. Isso porque indivíduos de carreira interna, que representam também maior autonomia, são casos positivos de experiência e tendem a apresentar maior escolaridade, também. Quando os técnicos são substituídos por agentes externos, a tendência é aumentar a probabilidade de fenômenos que indicam a perda de autonomia, assim como tendem a ter menor escolaridade/experiência.

Essa correlação nos revela como a organização e a capacidade burocrática do Estado brasileiro dependem, em última instância, das escolhas e preferências dos Presidentes da República. Nessa direção, os governos de Dilma Rousseff são exemplos simbólicos. A

presidente petista foi uma burocrata de carreira, ocupando posições ministeriais e em secretarias, antes de assumir o posto mais alto da política nacional. Sua preferência por indivíduos acadêmicos ou de longa trajetória institucional para dirigir o BNDES fica evidente quando olhamos para as suas biografias. Já o caso FHC é um exemplo à parte dessas tendências gerais. Isso porque combinou um ICT elevado, já que muitos dos indivíduos eram doutores ou indivíduos de carreira interna. Mesmo assim, o IAPS de FHC (0,33) é baixo, indicando principalmente os fenômenos de porta-giratória e circulação público-privado.

Por fim, vale destacar duas constatações: i) os dados não confirmam a hipótese de maior autonomia durante regimes autoritários, já que o BNDES apresenta patamares semelhantes em anos democráticos; ii) é, também, falsa a hipótese de menor autonomia em tempos recentes, com o avanço e crescimento das instituições financeiras privadas. Como destaque no início desse capítulo,

A seguir, veremos como a estabilidade do BNDES varia ao longo do nosso recorte e a relação dessa última variável com as demais até aqui exploradas.

## 5. A ESTABILIDADE DE CARGOS NO ALTO ESCALÃO DO BNDES

Como vimos, a bibliografia sobre a burocracia enfatiza a estabilidade como aspecto fundamental para a implementação de políticas públicas. No caso do BNDES, a própria literatura sobre bancos de desenvolvimento também ressalta esse aspecto, com os “financiamentos a longo prazo” sendo o grande diferencial do papel desempenhado por essa instituição se comparada com suas “coirmãs” de outras nações (ROUGIER, 2011, p. 18).

Veremos neste capítulo como a estabilidade burocrática está presente ao longo de sua história. O nosso índice de estabilidade (IEST) é baseado no “*turnover*”, isto é, no número de troca de agentes em relação ao número de cadeiras do diretório (Tabela 1). Em outras palavras, a troca constante de diretores e presidentes dentro de um mesmo governo abaixa o índice de estabilidade do BNDES.

São dois grandes problemas que buscamos responder. Primeiro, em relação ao sistema de governo, questiona-se de que forma o período não democrático se compara em relação aos anos democráticos quanto a esse quesito. Como vimos, muitos trabalhos destacam como as trocas de governos, em muitos casos, resultam em instabilidade das atividades burocráticas. Por outro lado, vimos como a autonomia (IAPS) do BNDES não reflete a hipótese que narra a relação positiva entre ditadura e capacidade burocrática.

Segundo, busca-se analisar como a estabilidade está associada com a capacidade técnica dos agentes nomeados e com a própria autonomia da instituição. Como afirma Souza (2002), a estabilidade é um “mecanismo de proteção” do setor público contra práticas de nepotismo e perseguições políticas. Vistos da forma teórica ideal da burocracia weberiana, essa propriedade vai ao encontro dos critérios de impessoalidade e hierarquia, indispensáveis em um sistema meritocrático.

Como veremos, daremos atenção especial aos presidentes do BNDES, já que é muito clara a relação entre a troca de presidentes da instituição e a montagem de uma nova equipe de diretório. No total, o BNDES teve 39 presidentes, incluindo todos aqueles com permanência superior ao período de 3 meses, uma média de 1,74 anos para cada mandato.

## 5.1. A ESTABILIDADE BUROCRÁTICA NO BNDES: “DANÇA DA CADEIRA” OU “JOGO DA ESTÁTUA”?

Seguindo a mesma lógica dos capítulos anteriores, buscamos construir uma narrativa histórica e uma análise por tipos de governos, da estabilidade burocrática do BNDES. A literatura histórica sugere a existência de equipes estáveis no topo de hierarquia institucional, mas foca, comumente, no período específico de JK. A seguir, veremos como os governos brasileiros afetam a estabilidade do BNDES. Com o perdão da brincadeira, elegeremos qual dos períodos representa uma “dança das cadeiras”, com a troca constante de dirigentes e o índice mais próximo a 0, e qual se assemelha mais com o “jogo da estátua”, com poucas trocas e IEST mais próximo de 1,0.

### 5.1.1. A ESTABILIDADE BUROCRÁTICA DO BNDES NO SEU PERÍODO ÁUREO

O primeiro ano de atuação do então BNDE foi marcado por muita expectativa e uma atuação discreta (dos desembolsos), ainda que relevante no ponto de vista do planejamento futuro. O Presidente Vargas, que havia nomeado os técnicos da CMBEU para o primeiro diretório do banco, passava, em 1953, por um período de crise. Avolumavam-se manifestações sociais contrárias, críticas da oposição política e dos grandes veículos de comunicação e problemas econômicos que alimentavam os argumentos dos seus rivais.

Neste contexto, Getúlio Vargas promove uma grande reforma de sua equipe ministerial em junho de 1953. No BNDES, sai o engenheiro Ary Torres, carreira já destacada aqui, e entra Walder Sarmanho, o cunhado de Vargas. Esse episódio é o primeiro da história do banco a impactar na estabilidade de seu diretório. A decisão gerou o descontentamento dos diretores da antiga CMBEU – Roberto Campos e Glycon de Paiva – que resolveram sair da instituição, e foram substituídos por mais integrantes da ala pessoal de Vargas. O IEST desse breve governo é de 0,25, como veremos, um patamar abaixo da média histórica.

Embora a história possa sugerir, o IEST do governo Juscelino Kubistchek não vai muito além de seu antecessor, e um episódio histórico semelhante nos ajuda entender o baixo índice. Em 1956, o primeiro presidente nomeado por JK é Lucas Lopes, outro técnico da CMBEU. O engenheiro, especialista em eletricidade, permanece até 1958, quando assume o Ministério da Fazenda. Nessa posição, Lopes apresenta uma série de divergências em relação às decisões governamentais. Enquanto JK decidia romper as relações com os Fundo Monetário

Internacional, Lopes se posicionou contrário, o que lhe rendeu a alcunha de “entreguista” por parte de setores governistas. Poucos meses depois, o ex-presidente do BNDES foi internado, vítima de um infarto, e substituído junto à uma reforma da equipe econômica do governo. A partir do ano de 1959, o diretório do BNDES teria trocas constantes de indivíduos, o que reduz o IEST do período (0,29).

Na metade final do governo de JK, o BNDE foi presidido por Lucio Meira, um engenheiro militar, que se tornou figura marcante por liderar o banco no período dos chamados Grupos Executivos que atuavam no planejamento e implementação do Plano de Metas. No entanto, é neste período, também, que indivíduos de carreiras predominantemente política estiveram presentes no diretório, como é o caso de Newton Vieira Rique, já comentado anteriormente.

O governo de Jânio Quadros, o sucessor de JK, assim como nos outros índices aqui analisados, representa o pior IEST do período (0,10). Sob a liderança de Faria Lima, Quadros trocou todo o diretório do BNDES, e quase todos esses nomeados foram exonerados ao fim desse curto período governamental. A única exceção fica por parte de Ernesto Albuquerque, político de carreira, que permaneceu na instituição até 1965.

Apesar dos dados apontarem para o governo Jânio como a mais intensa “dança das cadeiras” da instituição, é preciso aqui uma observação: o governo Jango apresenta o maior índice (0,48), mas essa constatação está longe de ser um elogio à política governamental burocrática. Segundo Marcos Vianna e Maria da Conceição Tavares, o BNDE ficou simplesmente abandonado durante os meses finais do governo Jango:

No caso do Jango, foi uma situação inusitada, patética, porque durante um ano o Banco não teve sequer presidente. Quem respondia era o Genival Santos, como superintendente, uma pessoa competente.

Marcos Vianna (CENTRO CELSO FURTADO, 2017, p. 94)

Neste contexto, o Presidente sequer nomeou um novo mandatário da instituição, que foi liderada por um Presidente interino, Genival de Almeida Santos, um importante economista da história do BNDE. Foram poucos os nomeados de forma permanente, o que concede ao governo de João Goulart um elevado IEST, como pode ser visto na Tabela 19:

TABELA 19. ÍNDICE DE ESTABILIDADE DO BNDE POR GOVERNOS (1952-1964)

| Período governamental | Índice de Estabilidade Burocrática (IEST) |
|-----------------------|---|
| Getúlio Vargas        | <b>0,25</b>                               |
| JK                    | <b>0,29</b>                               |
| Jânio Quadros         | <b>0,0</b>                                |
| João Goulart          | <b>0,48</b>                               |

FONTE: o autor, 2022.

O ano de 1964 marca o fim deste período analisado. Como vimos, dificilmente poderíamos afirmar que o diretório do BNDE tenha permanecido estável nessa primeira etapa de sua história. Foram diversos os episódios que proporcionaram trocas de diretores e presidentes do banco. O IEST desses governos reflete a constante troca de dirigentes, mesmo num período com um diretório bastante reduzido em número de cadeiras.

Tendo em vista o baixo IEST médio do período (0,28), por qual motivo alguns analistas apontam para a estabilidade burocrática do período? Em primeiro lugar, há uma constante permanência de indivíduos chave, especialmente aqueles técnicos da antiga CMBEU, como é o caso de Genival dos Santos, último presidente de todo o período. Segundo, e levando em consideração os parâmetros de análise de estabilidade do programa - o BNDE se manteve por quase uma década dentro das diretrizes estabelecidas pela CMBEU de eliminação dos pontos de estrangulamento da economia brasileira, um esboço inicial do Plano de Metas. Esses elementos, em especial, justificam a narrativa da estabilidade nesse período.

### 5.1.2. ESTABILIDADE BUROCRÁTICA DO BNDE NOS ANOS DE DITADURA MILITAR: JOGO DA ESTÁTUA

Em relação ao período anterior, o diretório BNDE nitidamente teve maior estabilidade de seus quadros nos anos de Ditadura Militar. Como vimos anteriormente, o governo do general

Humberto Castelo Branco promoveu a nomeação de militares, políticos aliados ao regime, e de ex-técnicos do IPÊS.

Embora tenha implementado uma reforma administrativa e uma nova diretriz econômica, o governo praticamente manteve a primeira formação do diretório durante todo o período governamental. A presidência esteve nas mãos de José Garrido Torres. Durante o governo de Castelo Branco, o IEST obtido é de 0,36, patamar que seria superior a todos os governos do período anterior, com exceção dos anos de Jango.

Com a morte do Presidente, o breve governo de Costa e Silva inaugura o período de maior estabilidade aqui analisado. Sob a presidência de Jayme Magrassi, quadro da Escola Superior de Guerra, o BNDE viveu períodos de instabilidade discricionária, mas com poucas alterações de diretório. Entre 1967 e 1970, apenas o engenheiro, e também militar, Walter Baere seria indicado.

Sob o governo do general Médici, a estabilidade seria ainda maior. Para a presidência, foi nomeado Marcos Vianna, um dos mais longevos presidentes do BNDE. Vianna era figura próxima ao então Ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Veloso, e havia passado na direção de diversas agências estatais antes de assumir o banco. Ambos permaneceram até 1979, durante todo o governo Médici e do seu sucessor, Ernesto Geisel. Durante os anos de Geisel, apenas 2 diretores foram nomeados. Pela estabilidade das nomeações, o BNDE do período Costa e Silva, Médici e Geisel tem um IEST de 0,87, o maior de toda a análise.

Além da enfraquecida sociedade civil, como possível fator de pressão política, durante os anos de 1967-1979, o Brasil passou por um período de acelerado crescimento econômico e industrial. Nesse contexto, a equipe econômica que estava na dianteira do país nos anos do “milagre econômico” permaneceu estável, com algumas poucas trocas. A tabela 20 apresenta um panorama o IEST de todo o período:

TABELA 20. ÍNDICE DE ESTABILIDADE BUROCRÁTICA DO BNDE SEGUNDO GOVERNO (1964-1985)

| Período governamental | Índice de Estabilidade Burocrática (IEST) |
|-----------------------|---|
| Castelo Branco        | <b>0,36</b>                               |

|                                |             |
|--------------------------------|-------------|
| Costa e Silva; Médici e Geisel | <b>0,87</b> |
| João Figueiredo                | <b>0,30</b> |

FONTE: o autor, 2022.

Como demonstra a tabela, o governo Figueiredo, último período da etapa ditatorial, apresenta um IEST muito inferior aos seus antecessores. Logo ao assumir, o novo mandatário nomearia para a presidência do banco uma indicação política, Luiz Antônio Sande de Oliveira, que permaneceu no BNDE até 1983, quando foi substituído por Jorge Lins Freire. Como já contamos essa história, Freire era indicação de Antônio Carlos Magalhães, mas permaneceu por menos de um ano na pasta, devido ao desentendimento do presidente com o político baiano. O último presidente do banco no período militar foi o advogado José Carlos da Fonseca, ex-membro do Gabinete da Presidência de Figueiredo, que permaneceria no poder por pouco menos de 1 ano.

Em meio à crise política e econômica, o governo Figueiredo nomeou uma série de indicações buscando ampliar sua sustentação política. Essas trocas constantes no comando da instituição refletiram no IEST desse governo (0,30), o mais baixo registrado durante a ditadura militar. Aqui vale um comentário. As memórias e relatos identificam indivíduos indicados por políticos aliados, mas o nosso IAPS não capta este elemento, uma vez que a grande maioria desses indivíduos nunca ocupou cargos eletivos. Como demonstramos neste capítulo, as trocas constantes, ou o IEST baixo, comumente ocorrem em períodos de crise política ou econômica.

Em média, o período militar registra um IEST de 0,50, quase duas vezes maior que o índice do período democrático antecedente. A manutenção de um perfil governamental mais ou menos coeso e a fragilidade da sociedade civil como ator de pressão política é um elemento que reflete os elevados patamares de Estabilidade desse período. Essa condição sofreria fortes alterações nos primeiros anos pós-redemocratização.

### 5.1.3. ESTABILIDADE BUROCRÁTICA DO BNDES APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO

O período pós-1985, com o retorno da democracia, apresentou dois momentos marcantes de grande instabilidade política: os processos de *impeachment* de Fernando Collor de Melo e de Dilma Rousseff. No entanto, não foram apenas esses dois governos que enfrentaram fortes crises políticas. Acusações de corrupção envolvendo as próprias burocracias marcaram os governos de FHC e Lula, por exemplo. Veremos, neste subcapítulo, como a instabilidade política afetou a estabilidade do diretório do BNDES, até o ano de 2020.

No ponto de vista do período, apenas dois governos possuem IEST superior ao da média geral de toda a análise (0,32): os dois governos petistas, de Lula e Dilma Rousseff. Todos os outros governos apresentam índice abaixo da média, com destaque ao governo de Jair Bolsonaro, que obteve o menor dos índices (0,16), novamente.

O governo de Sarney, que inaugura o presente período, nomeia Dilson Funaro para presidência do BNDES. Funaro é descrito por Darc Costa, ex-diretor, como um dos agentes públicos que liderava a oposição ao projeto neoliberal, ainda em disputa. Como já vimos, o emedebista e apoiado por uma ala da FIESP, defendia um projeto desenvolvimentista a partir do BNDES. Segundo Darc Costa, a queda de Funaro é o ponto de determinante para a adoção das políticas de privatizações, num momento de ampla crise econômica.

(a crise econômica) é a derrocada do Funaro, das suas teses. Porque até aquele momento existia a possibilidade de se enfrentar o processo, entendeu? Mas quando ele cai as teses caem junto, e com elas a possibilidade de defendê-lo. Então, aí se abrem as comportas, e a questão da privatização ganha uma força tremenda a partir de 1987, 1988.

Costa, D. (CENTRO CELSO FURTADO, 2017, p. 275)

O cunho político das nomeações durante o governo Sarney é marcante, já que todos os presidentes do banco no período foram de membros do PMDB. Quem sucede a Funaro é André Franco Montoro Filho, filho do então governador de São Paulo. Montoro Filho ocupava a vice-presidência do BNDES, era doutor em economia e tinha uma trajetória pouco relevante fora do mundo acadêmico. Permaneceu até a chegada de Marcio Fortes, outro quadro do PMDB, engenheiro, que tinha trajetória em empresas públicas e privadas.

Apesar de serem todos parte do mesmo partido político, as trocas de presidentes resultaram em constantes nomeações para o diretório. Ao fim do período, o BNDES acumulou

15 nomeações durante os anos de Sarney, com um IEST de 0,29, número inferior ao período de maior instabilidade do Regime Militar.

Após o fim do governo Sarney, o BNDES passou a ser presidido por indivíduos de orientação mais liberal, em consonância com os governos Collor e FHC. Sob a presidência de Eduardo Modiano, professor da PUCRJ e de trajetória em empresas privadas, o banco presenciou, neste curto período governamental, 11 nomeações ao diretório, o que resulta no IEST de 0,17 para Collor. Foi durante esse governo, também, que o BNDES promove a demissão de quase 200 funcionários da instituição (COSTA, 2017, p. 277).

O governo seguinte, de Itamar Franco, tem, já nos primeiros anos, um período de instabilidade institucional, quando o presidente do BNDES, Delben Leite, resolveu denunciar o processo de privatização da Companhia Vale do Rio Doce. Segundo o economista, existiam irregularidades na contratação de empresas de consultoria, sem licitações na área administrativa do BNDES. A situação agravou-se quando Delben nomeou uma comissão de sindicância para apurar o caso e Stepanenko, Ministro do Planejamento, revidou, exonerando o diretor Sérgio Zendron, responsável pelo Programa Nacional de Desestatização. A crise evoluiu até a demissão de Delben Leite, em agosto de 1993, e sua substituição por Pécio Arida. A nomeação de Arida foi uma indicação de FHC, então Ministro da Economia do governo. O governo de Itamar se encerra com IEST muito semelhante do seu antecessor, com 0,18.

No período de FHC, marcado pela consolidação do projeto de desestatização, o BNDES teve um total expressivo de nomeações (27). No entanto, há, nesse período, uma expansão do diretório e certa estabilidade de diretrizes da instituição. No total, foram 7 presidentes nomeados por FHC, mas, desta vez, os relatos indicam transições menos agressivas no ponto de vista das reformas de equipe. Isso é confirmado por Paulo Faveret, ex-superintendente do BNDES, em entrevista ao memorial da instituição, quando perguntado sobre as transições de presidentes do seu período:

As transições desse período, (...) do Fernando Henrique Cardoso, em geral foram suaves. Porém, as mudanças variam um pouco de acordo com o perfil de cada presidente do Banco. Uns são mais abertos, outros mais fechados. Em particular, eu gostei muito da gestão do Luiz Carlos Mendonça de Barros.

Paulo Faveret (CENTRO CELSO FURTADO, 2017, p. 482).

O presidente citado, Luiz Carlos Mendonça de Barros, foi o que mais tempo permaneceu (aproximadamente 4 anos) no período governamental de FHC. Com a nomeação de Barros para

o Ministério das Telecomunicações, quem assume a presidência é André de Lara Resende, doutor em economia pela PUCRJ. Sem dúvidas, a presidência mais conturbada do período. Num caso até hoje não concluído juridicamente, e conhecido como “Escândalo dos Grampos”, Lara Resende e Mendonça de Barros foram acusados por um possível esquema de favorecimentos no processo de privatização do Sistema Telebrás (Telecomunicações Brasileiras S.A.). O escândalo resultou na substituição dos dois burocratas, que são casos positivos de circulação público-privada.

Ao final do período, o governo FHC apresenta IEST de 0,25, ligeiramente superior aos governos anteriores, mas ainda abaixo da média histórica (0,32). O IEST só foi superior à média histórica em dois períodos aqui analisados, justamente os dois governos do Partido dos Trabalhadores (PT), de Lula e Dilma Rousseff, que sucederam a FHC.

O governo Lula teve como primeiro presidente do BNDES um antigo diretor da instituição, Carlos Lessa. O economista trazia um alinhamento ideológico oposto ao das gestões anteriores, fortemente orientado pelo desenvolvimentismo. O novo presidente do banco promoveu uma reforma do diretório e outras profundas alterações do desenho institucional do BNDES<sup>36</sup>. O diretório foi formado basicamente por indivíduos de carreira da instituição e por figuras como Luiz Eduardo Melin, ex-assessor do PT.

No total, durante o governo Lula, o BNDES foi presidido por 4 indivíduos. Lessa foi substituído, em 2004, por Guido Mantega, outro professor acadêmico da ala desenvolvimentista. Quando Mantega assume o Ministério da Fazenda em 2006, quem assume o banco é Demian Fiocca, um ex-aluno de Mantega, também com destacada carreira acadêmica e no HSBC. Fiocca permaneceu apenas 1 ano frente à instituição e foi substituído, em 2007, por Luciano Coutinho, presidente mais longo da história do BNDES. O ex-professor da UNICAMP permaneceu 9 anos na presidência, e essa longa gestão é o principal fator de estabilidade que a instituição teria dali em diante. Entre 2003 e o final de 2006, 18 indivíduos foram nomeados ao diretório do banco, uma média de 4,5 ao ano. Em toda a gestão de Coutinho (2007-2016), apenas 11 indivíduos foram nomeados, uma média de 0,73 ao ano.

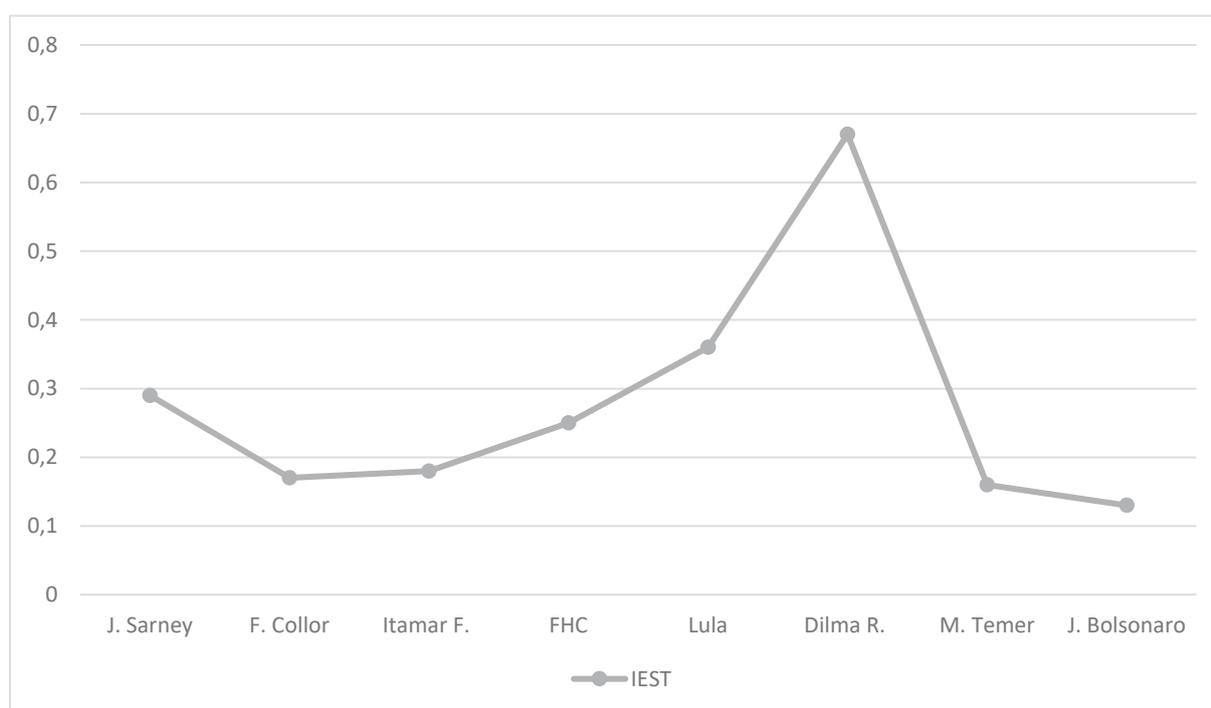
Durante os anos de Luciano Coutinho, o BNDES assume uma política de investimentos em grandes empresas de setores estratégicos nacionais, conhecida como “campeãs nacionais”. Mesmo em período de crise econômica mundial de 2008, ou crise política em 2013, Coutinho

---

<sup>36</sup> Darc Costa chama de “ruptura” a transição promovida por Lessa.

permanece no posto mais alto da instituição até o *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016. Durante esse período, grande parte dos diretores eram de carreira interna, com alguns indivíduos de trajetória acadêmica, como é o caso de João Carlos Ferraz, ex-pesquisador da CEPAL. Por esse motivo, o período de Dilma Rousseff é o que obteve o maior IEST em períodos democráticos (0,67), número muito superior ao do período Lula (0,36). Observemos o Gráfico 14, que ilustra esses dados:

GRÁFICO 14. ÍNDICE DE ESTABILIDADE BUROCRÁTICA DO BNDES SEGUNDO GOVERNO (1985-2020)



FONTE: o autor, 2022.

O fim dos governos petistas representa a inauguração de um período de muita instabilidade no BNDES. O governo Temer inicia um processo de profundas mudanças das fontes de arrecadação do banco, de redução da carteira do BNDES e de reorientação da atuação da instituição. A adoção de um projeto liberal novamente entra em cena. O primeiro presidente nomeado foi o ex-presidente do IBGE, Paulo Rabello de Castro, que defendia uma transição mais equilibrada para uma reorientação institucional. Insatisfeito com a posição de Rabello, Temer promove sua substituição, nomeando Maria Silvia Bastos Marques, ex-diretora de desestatização do período Collor.

O BNDES, nesse período, ocupava o debate público com as acusações de grandes esquemas de corrupção promovidos pelos governos anteriores. A nova presidente era fortemente questionada pelos quadros de funcionários que a acusavam de não defender a instituição da qual era presidente. Além disso, sua gestão representou severas diminuições dos desembolsos do BNDES, uma clara reorientação da atuação institucional. Neste contexto de pressão, Maria Silvia é substituída por Dyogo Oliveira, um burocrata com passagens em diversos Ministérios. O governo Temer obteve um IEST de 0,16, índice inferior a todos seus antecessores do período. Só governo do seu sucessor, Jair Bolsonaro, apresentaria números piores.

As eleições de 2018 resultaram na vitória de Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL), sobre Fernando Haddad (PT). Em meio a diversas pautas polêmicas levantadas pela campanha de Bolsonaro, figurava a necessidade de abrir a “caixa-preta” do BNDES. Segundo o novo presidente, o banco era uma instituição central no esquema de corrupção promovido pelos governos petistas. O BNDES, portanto, teria, agora, como mandatário maior do Estado brasileiro um claro opositor.

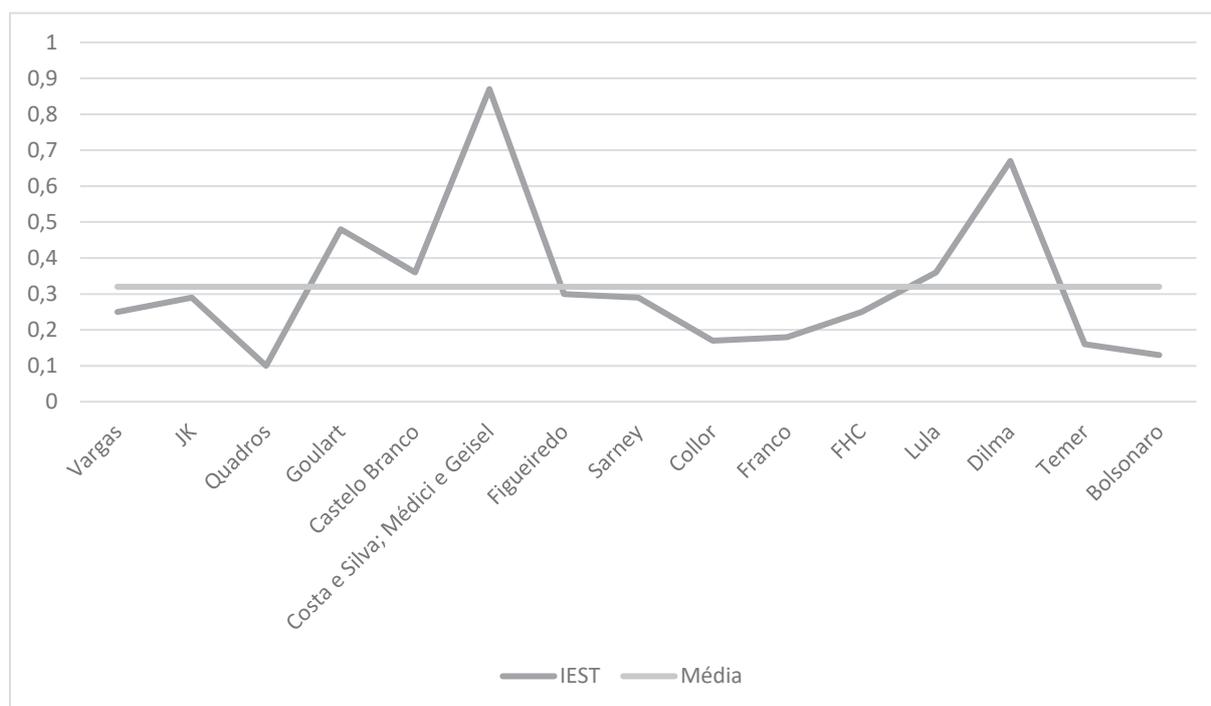
O primeiro presidente nomeado foi o economista Joaquim Levy, um indivíduo de trajetória no sistema financeiro privado, que havia ocupado o Ministério da Fazenda durante o governo de Dilma Rousseff. O diretório de Levy era composto majoritariamente por indivíduos de carreira em bancos privados, mas uma nomeação em específico gerou um profundo descontentamento por parte do Presidente da República. Em junho de 2019, Levy nomeia Marcos Barbosa Pinto, técnico de carreira e ex-chefe de gabinete de Demian Fiocca no BNDES. Em declaração pública, Jair Bolsonaro revelou seu descontentamento em forma de ameaça, afirmando que Joaquim Levy estava se tornando uma “cabeça prêmio” dentro do seu governo. O conflito resultou na desistência de Marcos Pinto e na exoneração do presidente do BNDES, em junho daquele ano.

Levy foi substituído por Gustavo Montezano, ex-BTG Pactual. Durante essa primeira metade do governo Bolsonaro, um total de 17 nomeações foram contabilizadas, o que resulta no IEST de 0,13, número inferior ao de Michel Temer, e que representa o menor índice do período. A instabilidade de nomeações se tornou uma característica desse último período governamental.

## 5.2. A ESTABILIDADE DO BNDES: UM OLHAR GERAL DO PERÍODO

De forma geral, a estabilidade burocrática é um elemento de mais simples compreensão do que os anteriores. O IEST acaba diminuindo por dois motivos principais. Primeiro, a Estabilidade diminui em governos que se declaram contra a política econômica vigente anteriormente, críticos de todo o sistema político, e ressaltam a necessidade de uma ruptura generalizada, tal como foram os casos de Jânio Quadros e Jair Bolsonaro, os dois piores índices apresentados, levando em consideração todos os governos. O próprio governo Collor, quarto pior índice, se aproxima desse perfil. O perfil governamental, nesses casos, resultou em “dança das cadeiras” constantes no diretório do BNDES. Observemos o Gráfico 15:

GRÁFICO 15. ÍNDICE DE ESTABILIDADE BUROCRÁTICA DO BNDES, POR GOVERNOS



FONTE: o autor, 2022.

Um segundo fenômeno ocorre em governos dos presidentes que eram suplentes originalmente, tal como os governos de Michel Temer (0,16) e Itamar Franco (0,18), que figuram entre os piores índices da análise. Neste caso, a exceção fica por parte do governo João Goulart. Segundo os depoimentos, esse presidente, quando mergulhado em crises políticas,

sequer nomeou uma nova equipe para a instituição. O BNDES permaneceu sem presidente oficial, com um interino frente à instituição.

Apenas 5 dos períodos analisados figuraram acima da média histórica (0,32). Além de Goulart, os governos militares e os petistas apresentaram os maiores índices da análise. Para o caso militar, é de se esperar que o regime autoritário possibilite maior estabilidade, uma vez que a pressão política é mais limitada. Porém, o fator predominante é a manutenção do presidente da instituição. Tanto nos governos militares, quanto no período Lula-Dilma, a manutenção dos presidentes Marcos Vianna e Luciano Coutinho garantiu a permanência da equipe de diretório, ou do “jogo da estátua”, para levar adiante a nossa analogia, fator que explica os elevados IEST dos dois períodos.

A pergunta que pode surgir é: por que Marcos Vianna e Luciano Coutinho permaneceram? É muito frequente encontrar nos depoimentos dos ex-dirigentes do banco elogios aos dois presidentes mais longevos da história institucional. No caso de Marcos Vianna, seria possível também explicar sua permanência por aspectos macroeconômicos, já que foi durante o seu período que o Brasil experimentou crescimentos recordes do PIB nacional. O mesmo não ocorre com Luciano Coutinho, presidente que enfrenta anos de crises econômicas mundiais em sua gestão.

O fato é que há uma tendência geral dos governos com propostas econômicas mais “estatizantes”, ou desenvolvimentistas, de atribuírem maior estabilidade burocrática. Todos os governos com IEST superior a 0,32 possuem orientação econômica intervencionistas, e não muito distante desse patamar estão os governos de JK e Vargas. O contrário também é verdade, com todos os governos mais liberais figurando entre os menores IEST de todo o período.

Por fim, o IEST, visto em relação aos outros dois índices, nos revela algo previsto em teoria: a estabilidade é maior quando combinada com técnica e autonomia. Apenas cinco períodos governamentais apresentam média de IEST superior à média. Destes, 4 obtiveram elevados índices de ICT e IAPS, também. A exceção é o governo de Castelo Branco, que fica muito próximo de obter IAPS acima da média geral. O maior ponto fora da curva é o caso de Collor, presidente com alto níveis de técnica e autonomia, mas que não apresenta estabilidade (0,17).

## 6. O ÍNDICE DE QUALIDADE BUROCRÁTICA

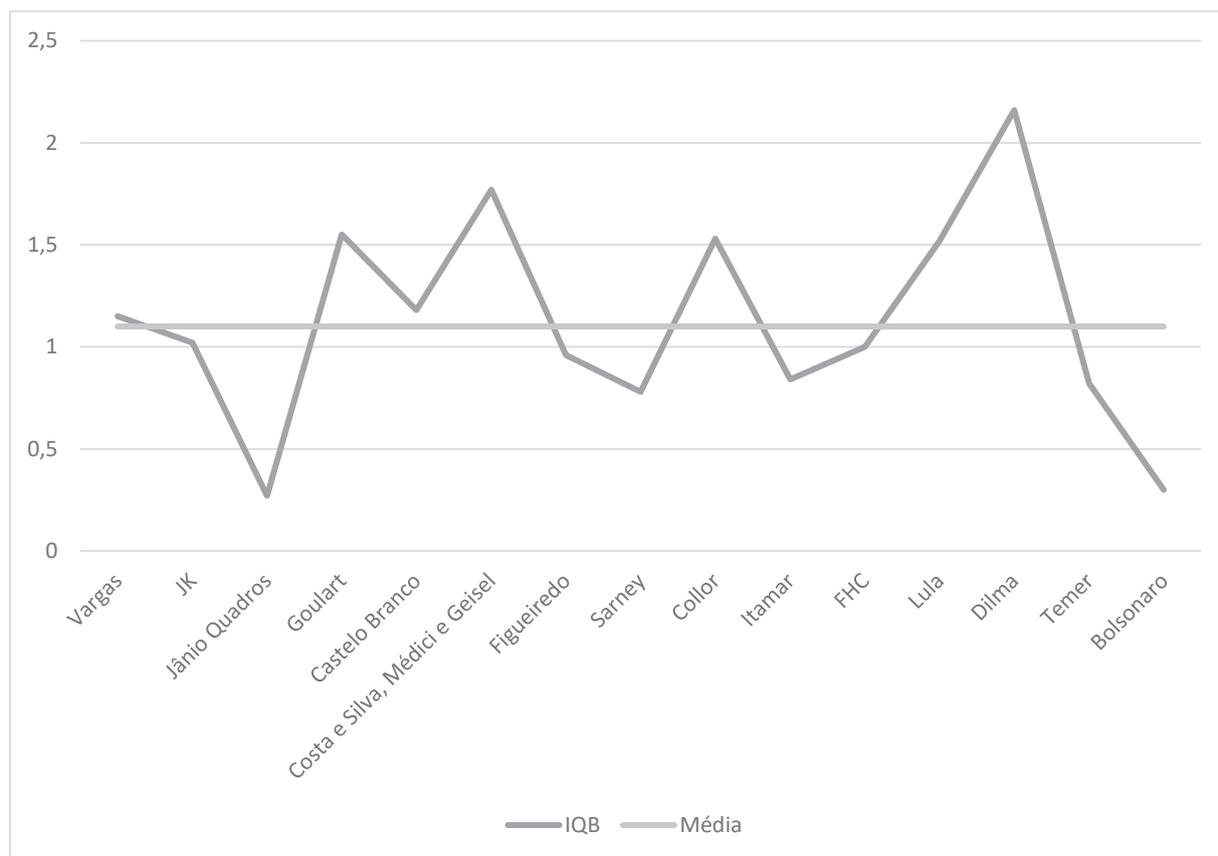
Em pesquisa recente, Camargos (2021) faz uma análise histórica-institucional das reformas administrativas no Brasil e em outras nações desenvolvidas. Por algumas décadas, os adeptos da chamada “*New Public Management*” (NPM) ressaltaram a necessidade de os Estados adotarem modelos burocráticos mais próximos daqueles apresentados por empresas privadas, com a eficiência contábil ocupando lugar central nos objetivos institucionais, em detrimento do modelo tradicional weberiano. No entanto, a autora ressalta, a partir de estudos de casos e dos próprios relatos de burocratas, um outro diagnóstico para a administração pública:

(...) a experiência brasileira nesse campo revela que o bom desempenho da gestão pública depende do aperfeiçoamento dos seus mecanismos weberianos e não de seu abandono em prol de modelos utilizados na iniciativa privada, tal como propunham os reformadores mais radicais inspirados na NPM.

Camargos, 2021, p. 33.

Tirando isso como verdade, a burocracia weberiana é amparada pelos mesmos princípios mobilizados pelo modelo aplicado aqui: técnica, autonomia e estabilidade como elementos fundamentais para o funcionamento da burocracia. Dessa forma, o nosso Índice de Qualidade Burocrática (IQB) é a soma simples do ICT, IAPS e IEST, anteriormente discutidos. O Gráfico 16 apresenta os resultados de nossa análise.

GRÁFICO 16. ÍNDICE DE QUALIDADE BUROCRÁTICA, POR GOVERNO (1952-2020)



FONTE: o autor, com base no IEST, IAPS e ICT (2022).

A ideia geral do IQB é simples. Uma burocracia qualificada, em prol da eficiência das políticas públicas, pressupõe indivíduos com experiência, bem formados, com conhecimento das diretrizes institucionais, que atuem de acordo com a missão social atribuída e que tenham tempo hábil para desempenhar suas funções. Dificilmente, excluir tais aspectos seria uma receita de sucesso para qualquer empresa, mesmo do mundo privado, por exemplo.

Os dados talvez ilustrem o “dilema do político” de Barbara Geddes. Governos que assumem estratégias a longo prazo, necessitam de uma burocracia qualificada, especialmente quando o caso analisado é o BNDES. Se utilizarmos como parâmetro a marca de 1,0 do Gráfico 16, veremos que abaixo dessa marca estão Jânio Quadros, Figueiredo, Sarney, Itamar, Temer e Bolsonaro. Em todos esses casos, a política econômica governamental pouco condiz com uma lógica a longo prazo, com objetivos claros, amparados por um projeto bem definido.

Como já repetido em todos os capítulos, Jânio e Bolsonaro apresentam uma lógica de “renovação”, anti-burocracias estabelecidas e o IQB dos dois governos é reflexo disso, com

pontuações assustadoramente baixas. Na forma inversa, os governos militares (Costa e Silva, Médici e Geisel), Lula e Dilma são aqueles que defenderam um plano econômico mais claro, com o Estado sendo peça fundamental do processo. Até as pontuações intermediárias de FHC e Collor, por exemplo, ilustram o papel que o BNDES assumiu no próprio processo de desestatização desses anos.

Além disso, os governos emedebistas, de Sarney, Itamar e Temer, todos eles suplentes, são casos que tendem a se assemelhar mais com a lógica a curto prazo do dilema do político. A obtenção de apoio, seja ele de ordem partidária ou empresarial, pode estar associada aos baixos índices apresentados por esses governos. O apoio político condiciona o processo de nomeação, em que critérios técnicos assumem o papel coadjuvante.

## 7. CONCLUSÃO

No ponto de vista teórico-metodológico, o presente trabalho procura contribuir com a construção de um modelo de análise capaz de medir a técnica, a autonomia e a estabilidade de burocracias, focando especificamente nas elites burocráticas do BNDES. Como procuramos ressaltar, a estratégia é um complemento às já existentes formas de análises jurídico-institucionais presentes em literatura.

Nessa direção, a opção pela construção de índices, para cada uma das dimensões, nos permite mensurar os fenômenos ao invés de classificar cada um dos indivíduos em tipologias binárias que poderiam ou ocultar aspectos de perfil e trajetória ou sobrevalorizar as características mais presentes, estratégia comumente presente em análises da burocracia, quando se divide o universo entre “técnicos” e “políticos”, por exemplo.

Além disso, o modelo proposto se concentra em três dimensões essenciais do tradicional modelo weberiano de burocracias e enfatizadas por grande parte da literatura sobre o tema. Partimos, portanto, da visão teórica na qual a capacidade técnica, a autonomia para a atuação e a estabilidade nos cargos são elementos fundamentais para o funcionamento de instituições inseridas na lógica burocrática racional. Como vimos, trabalhos recentes enfatizam a relevância de mecanismos democráticos de participação como forma de “modernizar” a atuação de instituições públicas, mas esse elemento não é uma contraposição aos fundamentos aqui sustentados. Mesmo os autores da chamada “governança democrática” concordam com a necessidade dessas condições weberianas, vistas como básicas.

Outro desafio metodológico que procuramos lidar foi o de estabelecer uma análise diacrônica do objeto. Este aspecto é particularmente relevante porque reduzimos, assim, o risco de atribuir à um governo ou característica específica dele o caráter explicativo de um determinado fenômeno. Caso analisássemos somente a variação dos últimos dez anos, por exemplo, não seria possível notar as semelhanças entre Bolsonaro-Jânio, ou de Goulart, Collor e Dilma. No entanto, recortes extensos tendem a dificultar a elaboração de explicações generalizantes, já que são muitos os pontos contextuais que afetam os resultados. Em outras palavras, é muito difícil que uma hipótese geral da burocracia prevaleça em todos os 68 anos analisados.

No ponto de vista dos resultados gerais, expressos pelo IQB (a soma dos três índices), a análise demonstrou que governos de presidentes suplentes, vices que assumiram após morte

ou deposições do titular, apresentaram menores Índices de Qualidade Burocrática. Esse é o caso dos governos Sarney, Itamar e Temer, governos que representaram uma acentuada queda do IQB se comparados aos seus antecessores. Junto a esses governantes, estão dois casos de governos eleitos que apresentaram os menores índices de toda a história institucional: Jânio Quadros e Jair Bolsonaro. Entre as semelhanças ideológicas desses dois, ressaltam-se a ausência de um projeto claro de desenvolvimento e a nomeação de indivíduos que não partilham de nenhum dos atributos mensurados. Já quando olhamos para o restante dos períodos presidenciais, nota-se que há uma tendência, onde governos com projetos de desenvolvimento mais estatizantes promovem a nomeação de diretórios mais qualificados burocraticamente. A maior exceção fica por parte do governo de Fernando Collor de Melo, que acentua um projeto de desestatização por meio da atuação do BNDES. Como já mencionado, a análise dessa instituição parece ilustrar o “dilema do político”: governos que assumem projetos a longo prazo tendem a nomear burocratas de maior capacidade, enquanto governos com preocupações políticas mais imediatas tendem a seguir outra lógica de nomeação.

Outra questão levantada por este trabalho diz respeito à possível relação entre regimes autoritários e a melhoria das condições burocráticas. Os dados sobre o diretório do BNDES não nos permitem confirmar essa hipótese. Pelo contrário, em alguns casos, governos democráticos apresentaram resultados semelhantes ou superiores aos períodos militares brasileiros. A única dimensão em que há uma clara evidência de superioridade do período autoritário é o da estabilidade burocrática, aspecto em que quase todo o período militar apresenta índices acima da média.

Ainda sobre a estabilidade (IEST), é relevante destacar o acentuado índice obtido pelos governos Lula e, principalmente, o período de Dilma Rousseff. A permanência do mesmo presidente na instituição permitiu ao governo de Dilma obter um índice semelhante aos anos militares que, pelo mesmo motivo, apresentou pouquíssimas variações no diretório do Banco. É possível concluir, portanto, que a estabilidade burocrática do BNDES está relacionada com a permanência do presidente da instituição, como a história nos demonstra.

Já sobre a autonomia (IAPS) e a capacidade técnica (ICT) do BNDES, é possível destacar a relação positiva entre essas duas dimensões. Em outras palavras, diretórios com alta capacidade técnica tendem a ter também elevada autonomia. A exceção fica por parte do diretório de FHC, que apresenta elevado índice de ICT e baixa autonomia. Essas relações ocorrem principalmente devido ao perfil de carreira profissional dos indivíduos. Governos

como os de FHC, Temer, Bolsonaro, Itamar e Collor promoveram a nomeação de muitos indivíduos de carreira em instituições privadas, o que aumenta a probabilidade de ocorrência dos fenômenos de perda de autonomia: porta-giratória e circulação público-privado. Ainda sobre a autonomia, vimos como o clientelismo político é uma rara ocorrência no diretório do BNDES. Foram raros os casos na história da instituição, e esses foram mais recorrentes nos primeiros anos do banco, durante o período democrático que antecede o golpe de 1964.

Sobre a capacidade técnica dos agentes, é possível constatar uma tendência geral dos técnicos de carreira do BNDES: a grande maioria apresenta alta capacidade técnica. Indivíduos deste perfil foram amplamente nomeados ao longo de toda história, com exceção dos governos Jânio Quadros e Jair Bolsonaro. Historicamente, prevalecem, entre diretores e presidentes do BNDES, engenheiros e economistas com elevado grau de formação, com maioria esmagadora destes apresentando algum nível de pós-graduação.

Um aspecto curioso dos resultados foram os índices apresentados por governantes que sofreram grandes crises políticas no decorrer do mandato presidencial. Vimos como Goulart, Collor e Dilma, todos governos que não completaram os seus mandatos, apresentam índice de autonomia e capacidade técnica elevados. Ainda que o dado seja insuficiente para sustentar uma grande tese da burocracia brasileira, o resultado sugere a dificuldade de nomear diretórios sob critérios puramente burocráticos, sem a representação de interesses externos. Na direção oposta, os governos dos suplentes apresentaram quedas acentuadas desses quesitos. Fica aqui uma importante agenda de pesquisa que pode ser fundamental para a compreensão das coalizões políticas que sustentam os governos brasileiros. Qual a relevância das cadeiras de diretório e presidências das diversas agências estatais?

Por fim, a título de conclusão, vale ressaltar que apesar da qualidade burocrática de instituições como o BNDES ser um elemento fundamental para o sucesso das políticas públicas, as nomeações das equipes dirigentes refletem, acima de tudo, um projeto político. Isto é, apesar da ocorrência de fenômenos administrativos, tal como narra a tese do “insulamento burocrático”, os Presidentes da República, como representantes dos interesses democráticos ou de pequenos fragmentos da sociedade civil (no caso de Ditadura), nomeiam indivíduos que expressam suas preferências políticas. Propriedades burocráticas e política não são dimensões excludentes. Mesmo a nomeação de indivíduos de carreira no BNDES são nomeações, acima de tudo, políticas. A diferenças de perfis dos dirigentes expressam diferentes estratégias até mesmo quando os atributos burocráticos são escassos. Jânio Quadros e Jair Bolsonaro, por

exemplo, não atingiram patamares baixíssimos do IQB por obra do acaso ou da incapacidade de escolha. Pelo contrário, levando em consideração aquilo que tais lideranças políticas representam, é plausível pensar que a estratégia era justamente o esvaziamento dessas instâncias.

Sem dúvidas, a pretensão de analisar toda a história de uma instituição como BNDES deixa em aberto diversas questões e lacunas. O banco, uma vez descrito como uma “ilha de racionalidade”, apresentou variações de suas propriedades ao longo do período. Em alguns momentos históricos, é impossível afirmar que o diretório do BNDES é composto por grandes técnicos autônomos, como os nossos resultados indicam. Ainda assim, é válido ressaltar que a análise focada em aspectos jurídico-instrucionais ou na elite dirigente, como é o nosso caso, ainda deixa em aberto uma característica comumente destacada pelos relatos consultados: a qualidade dos quadros técnicos que estão abaixo da diretoria. Essa é uma dimensão fundamental para compreender as burocracias estatais e que é pouco analisada no campo da Sociologia e da Ciência Política.

Outro elemento pouco analisado por essa análise diz respeito ao caráter representativo dessa elite burocrática. Para se ter uma ideia, apenas 12 mulheres (contabilizando 14 mandatos) foram diretoras/presidentes do BNDES ao longo dos quase 70 anos analisados, o que representa 7,9% do total. Todas essas mulheres só foram nomeadas após a redemocratização, ou seja, cerca de 40 anos após a criação do Banco. Essa é apenas uma da demonstração da sub-representação de grupos sociais no universo da elite burocrática. Há ainda aqui uma lacuna fundamental sobre a representação regional e racial de um país como o Brasil, da qual não nos aprofundamos.

Além disso, são escassos os estudos sobre elite burocrática no Brasil. Alguns trabalhos realizam uma radiografia geral desse universo, mas são raros os estudos que apresentam uma análise diacrônica das instituições burocráticas. Os estudos inseridos neste campo são capazes de identificar padrões institucionais e captar como tipos de governos afetam a burocracia pública. No caso brasileiro, são centenas de instituições dessa natureza nunca analisadas, que desempenham funções relevantes na realidade social brasileira e que, por isso, se tornam alvos de interesses políticos e econômicos. Quanto maior o volume de estudos desse tipo, maior será a capacidade de identificarmos padrões e problemas no processo de nomeação de nossa elite burocrática.

## REFERÊNCIAS

- ADOLPH, C. Bankers, bureaucrats, and central bank politics: The myth of neutrality. Cambridge: Cambridge University Press, 2013
- ANESTAKI, A. I. Organizational Conflict in Public Service: Conflict Management, Contextual Factors, and Employee Outcomes. Doctoral dissertation – University of Texas, Dallas, 2016.
- ASH, E. H. Introduction: expertise and the early modern state. *Osiris*, 25(1), 1-24, 2010
- SCHNEIDER, B. R. Burocracia pública e política industrial no Brasil. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.
- BERSCH, K. Os méritos da problem-solving sobre o powering: reformas de governança no Brasil e na Argentina. In: CAVALCANTE, P.L.C. e SILVA, M. S. (orgs). Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios. CEPAL, IPEA. Rio de Janeiro, RJ, 2020.
- BERSCH, K., PRAÇA, S. e TAYLOR, M. M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. *Governance*, 30(1), 105-124, 2017.
- BIELSCHOWSKY, R. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2021.
- BRENNAN, J. P., e ROUGIER, M. The politics of national capitalism: Peronism and the Argentine bourgeoisie, 1946-1976. Penn State Press, 2009
- BURDEN, B. C. (Ed.) Uncertainty in American politics. Cambridge University Press. 2003
- CAMARGOS, R. C. M. Reformas Administrativas no Brasil e no Mundo: revisão bibliográfica sugere cautela extrema com a importação de ideias e modelos estrangeiros. In: CARDOSO JR, J. C. Reforma administrativa Bolsonaro/Guedes: autoritarismo, fiscalismo, privatismo. IPEA: 2021.
- CARDOSO, F. H. A construção da democracia: estudos sobre política. São Paulo: Editora Siciliano, 1993.
- CARPENTER, D. The forging of bureaucratic autonomy. Princeton University Press, 2020.
- CAVALCANTE, P. O., e LOTTA, G. O. Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação, ENAP: 2015.
- CENTENO, M. A., KOHLI, A., YASHAR, D. J., e MISTREE, D. (Eds.). States in the developing world. Cambridge University Press, 2017.

- CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Memórias do Desenvolvimento. Vol. 05, Nº 05, 2017.
- CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Memórias do Desenvolvimento. Vol. 04, Nº 04, 2010.
- CHOI, S. Diversity and representation in the US federal government: Analysis of the trends of federal employment. *Public Personnel Management*, 40(1), 25-46, 2011.
- CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures, 2013.
- CODATO, A., PERISSINOTO, R., DANTAS, E. G., FRANZ JUNIOR, P., & NUNES, W. A. Instabilidade da "equipe econômica" do governo brasileiro. IPEA, 2018
- COHEN, J. E. The Dynamics of the "Revolving Door" on the FCC. *American Journal of Political Science*, 689-708, 1986.
- COLLINS, H., e EVANS, R. Rethinking expertise. University of Chicago Press, 2008.
- CORNELL, A. Does regime type matter for the impact of democracy aid on democracy? *Democratization*, 20(4), 642-667, 2013.
- DA COSTA, G. Estado, empresariado industrial e a política externa no governo Lula (2003-2010). Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Florianópolis, 2017.
- DA COSTA, F. N., e DE DEOS, S. S. Reflexões sobre o financiamento na economia brasileira. *Análise Econômica*, 20(38), 2002.
- DANTAS, E. G. A autonomia do Banco Central do Brasil: uma proposta de mensuração a partir do perfil dos seus diretores (1985-2016). Tese de Doutorado – Universidade Federal do Paraná, PPGCP, 2019.
- NUNES, E. O. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- DIAS, E. C. Rédeas do estado e do investimento: as trajetórias dos bancos nacionais de desenvolvimento – Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, 2017.
- DURKHEIM, É. Da divisão do trabalho social (Vol. 2). São Paulo: Martins fontes, 1977.
- ECKERT, R. D. The Life Cycle of Regulatory Commissioners, *Journal of Law and Economics* 24, 1: 113-120, 1981.
- EPSTEIN, S. The construction of lay expertise: AIDS activism and the forging of credibility in the reform of clinical trials. *Science, Technology, & Human Values*, 20(4), 408-437, 1995.

- ERICSSON, K. A. et al. The influence of experience and deliberate practice on the development of superior expert performance. *The Cambridge handbook of expertise and expert performance*, v. 38, n. 685-705, p. 2-2.3, 2006.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova: revista de cultura e política*, 107-157, 1993.
- EYAL, G., e POK, G. From a sociology of professions to a sociology of expertise. In *CAST Workshop on Security Expertise, University of Copenhagen (Vol. 6, pp. 15-17)*, 2011.
- FERRER, A., e ROUGIER, M. La economía argentina: las etapas de su desarrollo y problemas actuales, No. 04, Buenos Aires: Fondo de cultura económica, 1963.
- FUKUYAMA, F. What is governance? *Governance*, 26(3), 347-368, 2013.
- GAMBACURTA-SCOPELLO, R. L'État développementaliste brésilien et la Banque Nationale du Développement Économique et Social (BNDES): libéralisme, étatismes, clientélisme. Tese de Doutorado. Paris: Institut d'études politiques, 2020.
- GEDDES, B. Building "state" autonomy in Brazil, 1930-1964. *Comparative Politics*, 22(2), 217-235, 1990.
- GOMIDE, A; PEREIRA, A. K. e MACHADO, R. Reformas Administrativas e a qualidade da burocracia no Brasil e nos Estados Unidos. In: CAVALCANTE, P.L.C. e SILVA, M. S. (orgs). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. CEPAL, IPEA. Rio de Janeiro, RJ, 2020.
- GORMLEY Jr, W. T. A Test of the Revolving Door Hypothesis at the FCC. *American Journal of Political Science*, 665-683, 1979.
- HEINZ, F., & CODATO, A. A prosopografia explicada para cientistas políticos. In: *Como estudar elites*. Curitiba: Ed. UFPR, 2015.
- JAGUARIBE, H. *Political Development: A General Theory and a Latin American Case Study*. New York: Harper & Row, 1973.
- HOWLETT, M., e RAMESH, M. Achilles' heels of governance: critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance*, 10(4), 301-313, 2016.
- HUBER, J. D., e SHIPAN, C. R. *Deliberate discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge University Press, 2002.
- KATTEL, R. e TAKALA, V. *Dynamic capabilities in the public sector: the case of the UK's Government Digital Service*. Londres: Institute for Innovation and Public Purpose, 2021.
- KAUFMAN, H. Emerging conflicts in the doctrines of public administration. *American Political Science Review*, 50(4), 1057-1073, 1956.

KIEWIET, D. R.; MCCUBBINS, M. D. The logic of delegation. University of Chicago Press, 1991.

KIEWIET, D. R. e KREHBIEL, K. (2000). Domestic Discretionary Appropriations, 1950-1999: Here's the President, Where's the Party? Graduate School of Business, Stanford University, 2000.

KLÜGER, E. A contraposição das noções de técnica e política nos discursos de uma elite burocrática. Curitiba: Revista de sociologia e política, 23, 75-96, 2015.

KLÜGER, E. Meritocracia de laços: gênese e reconfigurações do espaço dos economistas no Brasil. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, 2017.

LAFER, C. JK e o programa de metas, 1956-1961: processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002.

LEBARON, F. e DOGAN, A. Social dimensions of monetary decisions, a study of the ECB Governing Council. Construction and deconstruction of monetary unions, 147-164, 2018.

LEOPOLDI, M. A. P. Burocracia, empresariado e arenas decisórias estratégicas: trajetórias do neocorporativismo no Brasil (1939-1955). Ciências Sociais Hoje, 74-101, 1992.

LOOMES, G. e SUGDEN, R. Disappointment and dynamic consistency in choice under uncertainty. The Review of Economic Studies, 53(2), 271-282, 1986.

MAILLET, A., GONZÁLEZ-BUSTAMANTE, B. e OLIVARES L, A. Public-Private Circulation and the Revolving Door in the Chilean Executive Branch (2000–2014). Latin American Business Review, 20(4), 367-387, 2019.

MANDEL, E. Power and money: A Marxist theory of bureaucracy. Londres: Verso, 1992.

MARCONI, N. e BARBI, F. C. Taxa de câmbio e composição setorial da produção: sintomas de desindustrialização da economia brasileira. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MARTINS, L. Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64. In Estado capitalista e burocracia no Brasil pos-64 (pp. 265-265), Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MATTOS, F. A. M. Emprego público no Brasil: aspectos históricos, inserção no mercado de trabalho nacional e evolução recente. Brasília, DF: IPEA, 2011.

MEIER, K. J. Representative bureaucracy: An empirical analysis. American political science review, 69(2), 526-542, 1975.

MELTSNER, A. J. Policy analysts in the bureaucracy. Univ of California Press, 1976.

MOE, T. M. Control and feedback in economic regulation: The case of the NLRB. American Political Science Review, 79(4), 1094-1116, 1985.

- MOURÃO, J. F. A integração competitiva e o planejamento estratégico no sistema BNDES. *Revista do BNDES*, v. I, jun. Rio de Janeiro: BNDES, 1994.
- NORDLINGER, E. *Taking the state seriously*. Boston: Understanding political development, 353-90, 1987.
- NORTH, D. *Institutions, institutional changes and the functioning of the economy*. Cambridge University Press, 1990.
- O'TOOLE JR, L. J. E MEIER, K. J. Bureaucracy and uncertainty. *Uncertainty in American politics*, 98-117, 2003.
- OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. *Revista de Administração Pública*, 45, 1395-1424, 2011.
- PALLAVICINI, V. Contexto e Trajetórias de Reforma e Modernização do Setor Público na América Latina (1995-2019): Dilemas e Desafios. In: CAVALCANTE, P.L.C. e SILVA, M. S. (orgs). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. CEPAL, IPEA. Rio de Janeiro, RJ, 2020. PECCI, A. O Estado regulador na América Latina. In: CAVALCANTE, P.L.C. e SILVA, M. S. (orgs). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. CEPAL, IPEA. Rio de Janeiro, RJ, 2020.
- PEREIRA, N. e BIANCARELLI, A. As fontes de funding do BNDES: evolução histórica e movimentos recentes de alteração. *Revista dos Trabalhos de Iniciação Científica da UNICAMP*, (27), 1-1, 2019.
- PERISSINOTTO, R., CODATO, A., e GENÉ, M. Quando o contexto importa: Análise do turnover ministerial na Argentina e no Brasil após a redemocratização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35, 2020.
- PROCHNIK, M., e PEREIRA, V. M. D. S. C. Fontes de recursos do BNDES 1995-2007. *Revista do BNDES*, v. 14, n. 29, 2008.
- PUTNAM, R. D. Elite transformation in advanced industrial societies: An empirical assessment of the theory of technocracy. *Comparative Political Studies*, 10(3), 383-412, 1977.
- RAMESH, M., HOWLETT, M. P. e SAGUIN, K. Measuring individual-level analytical, managerial and political policy capacity: A survey instrument. *Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper*, (16-07), 2016.
- RAUCH, J. E. e EVANS, P. B. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of public economics*, 75(1), 49-71, 2000.
- REAY, M. Academic knowledge and expert authority in American economics. *Sociological Perspectives*, 50(1), 101-129, 2007.

- ROMERO, L. A. Breve historia contemporánea de la Argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- ROURGIER, M. La banca de desarrollo en América Latina: luces y sombras en la industrialización de la región. Fondo de Cultura Económica, 2011.
- ROUTLEY, L. Developmental states: a review of the literature. ESID Working Paper No. 03, February, 2012.
- SANTOS, W. G. D. Sessenta e quatro: anatomia da crise. São Paulo: Vértice, 1986.
- SCHAPIRO, M. G. Legalidade ou discricionariiedade na governança de bancos públicos: uma análise aplicada ao caso do BNDES. Revista de Administração Pública, 51, 105-128, 2017.
- SCHIMIDT, F. de H. A presença de militares em cargos e funções comissionados do executivo federal. Brasília, IPEA, ed. 1, 2022.
- SHIVE, S. A. e FORSTER, M. M. The Revolving Door for Financial Regulators. Review of Finance, 2016.
- SIKKINK, K. Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina. Cornell University Press, 1991.
- SKOCPOL, T. States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China. Cambridge University Press, 1979.
- SOUZA, C. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença. IPEA, Texto para Discussão, 2015.
- SOUZA, T. C. P. Mérito, estabilidade e desempenho: influência sobre o comportamento no servidor público. Tese de Doutorado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.
- TAYLOR, C. L. Communications development and political stability. Comparative Political Studies, v. 1, n. 4, p. 557-563, 1969.
- TEICHMAN, J. Mexico and Argentina: economic reform and technocratic decision making. Studies in Comparative International Development, 32(1), 31-55, 1997.
- TILLY, C. Western state-making and theories of political transformation. The formation of national states in Western Europe, 638, 1975.
- TOKUMOTO, A. Origem Institucional e dependência de trajetória: os casos do BNDES e do BCIA. Agenda Política, 8(3), 257-286, 2020.

TOKUMOTO, A. e FILIPI, T. M. O conceito de expertise e sua aplicação: O caso dos ministros da Fazenda e presidentes do BNDE no Brasil (1930-1964). *Agenda Política*, 6(1), 213-246, 2018.

TOKUMOTO, A., DIAS, R., PERISSINOTO, R., e DANTAS, E. G. Specialists and Politics: The Recruitment of Presidents and Directors of BNDES in the PSDB and PT Administrations. *Brazilian Political Science Review*, 15, 2021.

TORRES FILHO, E. T. O BNDES em uma encruzilhada: como evitar sua desmontagem. São Paulo: IEDI, 2018.

VECCHIOLI, V. Juridical expertise and militant capital: reconverting educational, moral and political resources among human rights lawyers in Argentina. *Pro-Posições*, 20(2), 41-57, 2009.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Universidade de Brasília, 1994.

WEINGAST, B. R., e Moran, M. J. Bureaucratic discretion or congressional control? Regulatory policymaking by the Federal Trade Commission. *Journal of Political Economy*, 91(5), 765-800, 1983.

WHITE, G. *Developmental States in East Asia*. Springer: Macmillan Press, 1988.

WILLIS, E. J. Explaining Bureaucratic Independence in Brazil: The Experience of the National Economic Development Bank. *Journal of Latin American Studies*, 27(3), 625-661, 1995.

YESILKAGIT, K. e VAN THIEL, S. Political influence and bureaucratic autonomy. *Public Organization Review*, 8(2), 137-153, 2008.

## Fontes

Acervo O Globo: Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/>.

Acervo F. de São Paulo: Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/index.do>

Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB). Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/acervo/dicionarios>

Revista Época: Disponível em: <https://epoca.oglobo.globo.com/economia/noticia/2017/05/sob-critica-de-empresarios-politicos-e-funcionarios-maria-silvia-deixa-bndes.html>. Acesso em 5 de julho de 2022.

Portal BNDES: Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-pis-pasep>. Acesso em 5 de julho de 2022

## BANCO DE DADOS

Presidentes e diretores do BNDES: <https://figshare.com/s/6f4963eaba2a4c6e10c6>

## APÊNDICE

**Nominata dos dirigentes do BNDES  
(1952-2020)**

Abelardo de Araujo Jurema

Adalmiro Bandeira Moura

Admardo Terra Caldeira

Affonso Jose Guerreiro de Oliveira

Aime Alcebiades Silveira Lamaison

Alberto do Amaral Osorio

Alberto dos Santos Abade

Alexis Stepanenko

Aloysio Silva de Assis

Aluysio Antonio da Motta Asti

Andre Franco Montoro Filho

André Laloni

Andre Pinheiro de Lara Resende

Andrea Sandro Calabi

Ângela Estellita Lins

Antonio Barros de Castro

Antonio Carlos Pimentel Lobo

Armando Mariante Carvalho Junior

Ary Frederico Torres

Asterio Dardeau Vieira

Beatriz Azeredo da Silva

Bianca Nasser

Bruno Laskowsky

Bruno Nardini Feola

Carlos Alexandre da Costa

Carlos Francisco Theodoro Machado  
Ribeiro de Lessa

Carlos Kawall Leal Ferreira

Carlos Thadeu de Freitas Gomes

Cassio Jose Monteiro Franca

Celso Monteiro Furtado

Claudenir Brito

Claudia Pimentel Trindade Prates

Claudio Coutinho Mendes

Claudio de Araujo Pecanha

Cleantho de Paiva Leite

Darc Antonio da Luz Costa

Darlan Jose Dorea Santos

Demian Fiocca

Denise Pavarina

Dilson Domingos Funaro

Diogo Adolpho Nunes Gaspar

Dyogo Henrique de Oliveira

Edmar Lisboa Bacha

Eduardo Bunker Gentil

Eduardo Marco Modiano

Eduardo Rath Fingerl

Eleazar de Carvalho Filho

Elena Landau

Eliane Aleixo Lustosa de Andrade

Elvio Lima Gaspar

Ernesto Miranda Saboya de Albuquerque

Ewaldo Correia Lima

|  |  |
|--|--|
| Fábio Abrahão                            | Jose Garrido Torres                      |
| Fabio Stefano Erber                      | Jose Gomes de Souza                      |
| Fernando Marques dos Santos              | Jose Hamilton Mandarinino de Mello       |
| Fernando Perrone                         | Jose Henrique Carneiro da Cunha Couceiro |
| Francisco Antunes Maciel                 | Jose Henrique Paim Fernandes             |
| Francisco Augusto da Costa e Silva       | Jose Luiz Osorio de Almeida Filho        |
| Francisco Roberto Andre Gros             | Jose Mauro Mettrau Carneiro da Cunha     |
| Genival de Almeida Santos                | Jose Pio Borges de Castro Filho          |
| Gilvan de Oliveira Azevedo               | Jose Roberto Leal Ferreira Fiorencio     |
| Glycon de Paiva Teixeira                 | Jose Soares Maciel Filho                 |
| Guido Mantega                            | Jose Vicente de Faria Lima               |
| Guilherme Leite da Silva Dias            | Julio Cesar Maciel Ramundo               |
| Guilherme Narciso de Lacerda             | Karla Bertocco Trindade                  |
| Gustavo Montezano                        | Laura Passos Domingues                   |
| Helio Blak                               | Leocadio de Almeida Antunes              |
| Helio Schlittler Silva                   | Leonardo Cabral                          |
| Henrique Bastos Rocha                    | Lucas Lopes                              |
| Isac Roffe Zagury                        | Luciano Galvão Coutinho                  |
| Ivandro Cunha Lima                       | Lucio Martins Meira                      |
| Jairo Jose Isaac                         | Luiz Antonio Sande de Oliveira           |
| Jayme Magrassi de Sa                     | Luiz Carlos Delben Leite                 |
| Joao Baptista Pinheiro                   | Luiz Carlos Dos Santos Vieira            |
| João Carlos Ferraz                       | Luiz Carlos Mendonça de Barros           |
| Joaquim Vieira Ferreira Levy             | Luiz Carlos Soares de Souza Rodrigues    |
| Jorge Lins Freire                        | Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva   |
| Jose Augusto Amaral de Souza             | Luiz Fernando Linck Dorneles             |
| Jose Carlos Perdigao Medeiros da Fonseca | Luiz Orenstein                           |
| Jose Clemente de Oliveira                | Marcelo Siqueira Freitas                 |
| José Flávio Ramos                        | Marcio Henrique Monteiro de Castro       |

Marcio Joao de Andrade Fortes  
Marcos Adolfo Ribeiro Ferrari  
Marcos Pereira Vianna  
Maria Silvia Bastos Marques  
Marilene de Oliveira Ramos Múrias dos Santos  
Mariza Giannini  
Mauricio Borges Lemos  
Newton Vieira Rique  
Ney Fontes de Melo Tavora  
Nildemar Secches  
Nilo Neme  
Octavio Augusto Fontes Tourinho  
Octavio Lopes Castello Branco Neto  
Paulo Cesar Hartung Gomes  
Paulo Rabello de Castro  
Pedro Luiz Bodin de Moraes  
Pedro Paulo Penido  
Persio Arida  
Petrônio Cançado  
Reginaldo Treiger  
Regis Bonelli  
Ricardo Baldin  
Ricardo Luiz de Souza Ramos  
Ricardo Wiering de Barros  
Roberto de Oliveira Campos  
Roberto Marucco  
Roberto Procopio de Lima Netto  
Roberto Timotheo da Costa  
Roberto Zurli Machado  
Romulo Barreto Almeida  
Ronaldo Tostes Mascarenhas  
Rubem de Freitas Novaes  
Saulo Puttini  
Sergio Besserman Vianna  
Sergio Faria Alves de Assis  
Sergio Foldes Guimaraes  
Sergio Zendron  
Tancredo de Almeida Neves  
Telmo Raul Blauth  
Venilton Tadini  
Vinícius do Nascimento Carrasco  
Wagner Bittencourt de Oliveira  
Walder Lima Sarmanho  
Wallim Cruz de Vasconcellos Junior  
Walter Baere de Araujo