

A Criação do BNDE e a controvérsia Lafer-Jafet

Victor Leonardo de Araujo*

1. Introdução

Um dos mais importantes episódios da era desenvolvimentista brasileira foi a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Provedor de financiamento de longo prazo e com um inquestionável êxito ao longo de suas mais de cinco décadas de existência, o banco foi idealizado no final de 1951 e fundado em 1952. Embora muito já se tenha estudado sobre a importância do banco, pouco se sabe sobre os debates que envolveram a sua criação.

Na verdade, a criação do BNDE se deu através de um curto, porém acirrado, debate no interior do governo Vargas, e que envolveu, de um lado, o Ministério da Fazenda, na presença do ortodoxo ministro Horácio Lafer, e de outro, o Banco do Brasil, representado pelo seu presidente Ricardo Jafet. Este trabalho tem por objetivo descrever este debate e mostrar que ele foi motivado por uma importante divergência de concepção quanto à condução da política econômica: por um lado, Jafet era acusado de conduzir as políticas creditícia e monetária de forma expansionista, e de outro, Lafer defendia uma postura mais ortodoxa na condução da política econômica, com austeridade fiscal e monetária. Os componentes políticos também se manifestaram neste debate: Jafet acreditava que a criação de uma nova instituição enfraqueceria o Banco do Brasil, que deixaria de gerir a vultosa quantia Cr\$ 2 bilhões anuais, prevista por ocasião do Plano de Reparelhamento Econômico. Já Lafer se opunha à excessiva autonomia do BB, que conduzia a política creditícia na direção oposta à desejada por Lafer.

São, portanto, dois os aspectos do debate que serão remontados neste trabalho. O primeiro diz respeito ao caráter dito “não-inflacionário” do modelo de financiamento a ser adotado. O segundo diz respeito à necessidade de criar uma nova instituição, que seria o BNDE: uma vez assumida a premissa de que era necessário financiar o desenvolvimento de

* Professor Assistente da Faculdade de Economia da UFF e doutorando em Economia pela UFF.

forma não-inflacionário, por que optou-se por criar uma nova instituição em vez de utilizar as já existentes? A controvérsia Lafer-Jafet responderá a essas duas questões.

O trabalho está dividido em quatro seções, além da presente introdução. Na seção 2 será descrita sucintamente a proposta de formulação inicial do BNDE, que surge a partir do diagnóstico formulado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, e remontará o debate quanto à necessidade de financiar o desenvolvimento brasileiro sem recorrer às emissões, consideradas inflacionárias. A seção 3 apresentará o aspecto institucional do debate, que resultou na criação do BNDE. Na última seção serão feitas as considerações finais.

2. O aspecto financeiro do debate: emitir ou não emitir?

A idéia de criar um banco de desenvolvimento nos moldes do BNDE se deu no âmbito da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), instituída em 1951, no primeiro ano do segundo governo Getúlio Vargas.¹ O seu retorno à presidência da República, em 1951, significou o retorno da aspiração à industrialização acelerada (Draibe, 1985), e coincidiu com um período de reorientação da política norte-americana para com os países latino-americanos. O governo dos EUA anunciara a disposição de financiar um programa de desenvolvimento no Brasil, havendo, contudo, a necessidade de identificar os pontos estratégicos que seriam objeto dos referidos empréstimos. Em 1951 foi instituída a CMBEU, que formulou 41 projetos prioritários na área de infra-estrutura, os quais totalizariam a cifra de 21,9 bilhões de cruzeiros.

Naquele mesmo ano, o então ministro da Fazenda, Horácio Lafer, anunciava o Programa de Reparelhamento Econômico (também conhecido como Plano Lafer). Parte do financiamento dos projetos em questão seria feito com os recursos que seriam obtidos a partir do acordo com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e com o Eximbank, e a outra parte, na mesma proporção, com recursos em moeda nacional. Havia o compromisso, por parte do governo brasileiro, de que os recursos em moeda

¹ As ações implementadas pelo Estado brasileiro em prol do desenvolvimento econômico foram forjadas a partir dos diagnósticos feitos no âmbito de 3 grupos executivos de trabalho: a Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos, conhecida como Missão Abbink, instituída em 1948; a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (doravante CMBEU, instituída em 1951 e cujo relatório final foi apresentado em 1953) e a Comissão Mista CEPAL-BNDE (instituída em 1953 e, portanto, com o BNDE já em funcionamento).

nacional seriam obtidos de forma não-inflacionária. A CMBEU sugeriu a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico para gerir os recursos do Programa e cujas receitas seriam oriundas de um adicional do Imposto de Renda, dividendos de participação da União no capital das sociedades em economia mista, recursos do Acordo do Trigo, entre outras,² que comporiam o chamado Fundo de Reparcelamento Econômico.

A necessidade de criar fundos fiscais para financiar o Programa de Reparcelamento assume como premissa que a estrutura financeira disponível até então seria insuficiente para gerar os recursos adicionais necessários ao Programa. De fato, a única linha de financiamento de longo prazo disponível era representada pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do BB, criada em 1937 pelo governo Vargas. De acordo com Bastos (2004), a CREAI sempre esteve voltada eminentemente para financiar o fomento à diversificação agrícola, setor que absorvia, em média, 75% dos seus recursos entre 1938 e 1952.

A CREAI tinha seus recursos oriundos de subscrição de bônus do Tesouro Nacional, recolhimento compulsório dos depósitos judiciais, dos depósitos de empresas concessionárias de serviços públicos e fundos das instituições previdenciárias (Viana, 1981). Tais recursos, no entanto, eram insuficientes, e a CREAI constantemente recorria à Carteira de Redescontos do BB. De fato, a Carteira de Redescontos fornecia mais de 61% dos recursos da CREAI no ano de 1950, como mostram as Tabelas 1 e 2 a seguir. Ou seja, o financiamento de longo prazo no Brasil era provido preponderantemente a partir de emissões monetárias. Esta informação é confirmada através dos dados da Tabela 3, segundo a qual os títulos da CREAI tinham um peso de mais de 1/3 sobre a Carteira de Redescontos do BB.

² As outras receitas eram: 25% do aumento das reservas técnicas das companhias de seguro e capitalização, 4% dos depósitos das caixas econômicas federais, 3% da receita anual dos órgãos de previdência social, além de recursos de origem fiscal, tais como: Fundo Federal de Eletrificação, Fundo de Renovação e Melhoramento das Ferrovias, Fundo Nacional de Pavimentação, Fundo Especial para Substituição de Ramais Ferroviários Deficitários, além de parte da quota dos estados e municípios do Imposto Único sobre Energia Elétrica. Monteiro Filha (1994).

TABELA 1
Composição dos recursos da CREAM em 1950 – em Cr\$ milhões

Recursos	1950	1951	1952
Próprios	1.914	2.225	2.469
Da Carteira de Crédito Geral do BB	635	6.071	5.942
Da Carteira de Redescontos do BB	4.064	1.142	4.821
TOTAL	6.613	9.438	13.232

FONTE: BANCO DO BRASIL (1951, 1952 e 1953). Dados elaborados pelo autor.

TABELA 2
Composição dos recursos da CREAM em 1950 - %

Recursos	1950	1951	1952
Próprios	28,94	23,57	18,66
Da Carteira de Crédito Geral do BB	9,60	64,33	44,91
Da Carteira de Redescontos do BB	61,45	12,10	36,43
TOTAL	100	100	100

FONTE: BANCO DO BRASIL (1951, 1952 e 1953). Dados elaborados pelo autor.

TABELA 3
Empréstimos concedidos pela Carteira de Redescontos do Banco do Brasil*

Discriminação	30/12/1950	%	31/12/1951	%	31/12/1952	%
	Cr\$ milhões		Cr\$ milhões		Cr\$ milhões	
BB						
CREAI	4.064	34,3	1.143	16,4	4.821	43,1
Títulos redescotados	3.699	31,3	886	12,7	1.426	12,7
Títulos redescotados dec. 29536			1.268	18,2	896	8,0
Empréstimos garantidos por Letras do Tesouro Nacional	2.000	16,9		-		-
Subtotal	9.763	82,5	3.297	47,2	7.143	63,8
Outros bancos						
Títulos redescotados	2.072	17,5	3.474	49,8	3.535	31,6
Títulos redescotados dec. 29536			210		515	
Subtotal	2.072	17,5	3.684	52,8	4.050	36,2
TOTAL	11.835	100,0	6.981	100,0	11.193	100,0

FONTE: Banco do Brasil (1952 e 1953). Dados elaborados pelo autor.

*Os dados foram tirados do Balanço do BB e, portanto, não expressam o fluxo de recursos, mas sim o estoque.

A CREAM é usualmente tida como sendo supostamente insuficiente em termos de recursos, o que a inviabilizaria como instituição provedora de recursos a longo prazo, ao menos na magnitude que o projeto desenvolvimentista necessitava. Vejamos então. Os 10 bilhões de cruzeiros referentes à parte em moeda nacional necessários à execução do Plano seriam mobilizados ao longo de 5 anos – portanto, a uma média de 2 bilhões de cruzeiros por ano. Se o financiamento fosse feito via CREAM, e já a partir o ano de 1951, isto

significaria um acréscimo de 21,2% aos seus recursos naquele ano, o que não parece exagerado. Suponhamos agora que esta expansão fosse feita inteiramente a partir da Carteira de Redescontos (Cared). Considerando-se que no ano de 1951 o orçamento fiscal foi superavitário graças a uma política de contenção de gastos implementada por Lafer, deste modo a Cared não precisaria financiar o Tesouro naquele ano. Assim, se a Cared emprestasse mais Cr\$ 2 bi para financiar o primeiro ano do Programa de Reparcelamento, ainda assim o total de empréstimos por ela concedido seria inferior ao do ano anterior. De acordo com o relatório do Banco do Brasil (1952), as emissões em 1951 totalizaram Cr\$ 4,4 bi. Seguindo o mesmo raciocínio, se os Cr\$ 2 bi do primeiro ano do Programa de Reparcelamento fossem obtidos por meio de emissões, estas totalizariam no ano de 1951 a cifra de Cr\$ 6,4 bi. Considerando-se ainda que, naquele ano, o volume total de meios de pagamento totalizou o montante de 83,8 bilhões de cruzeiros, (IBGE, 2007) isto significaria um impacto de aproximadamente 2,4%³. Portanto, o financiamento do Programa de Reparcelamento Econômico por meio da CREAMI, ainda que por meio da Carteira de Redescontos do BB, era viável.

Sendo assim, a interpretação usual de que os recursos da CREAMI eram insuficientes para financiar o desenvolvimento brasileiro deve ser relativizada. O que havia era uma insuficiência de recursos **próprios**, o que, em nossa opinião, não era suficiente para inviabilizar a escolha da CREAMI como instrumento para financiamento do Programa de Reparcelamento, cujo montante de recursos requeridos não teria grande impacto na soma de recursos já mobilizada pela Carteira. Havia sim, recursos para financiar o desenvolvimento via CREAMI, desde que por meio de emissões. A CREAMI foi descartada para financiar o Plano Lafer porque este tinha como premissa que os recursos deveriam ser obtidos de forma a não recorrer às emissões.

Em outras palavras, o problema do financiamento deve ser colocado não em termos de suficiência ou não de recursos a serem disponibilizados, mas sim na forma em que seriam gerados os recursos para financiar o desenvolvimento. Tendo sido feita a opção por gerar os recursos para o Programa de Reparcelamento Econômico através de formas outras que não a emissão monetária, só então é que se pôde descartar a CREAMI.

³ Evidentemente, a relação entre expansão da base monetária e meios de pagamento se dá via multiplicador monetário. Entretanto, como este dado não se encontra disponível para o ano de 1951, pode-se considerar esta relação como aproximada.

Além da CREAM, outra fonte de pressão de recursos da Carteira de Redescontos do BB era o próprio Tesouro Nacional. Era assim que o ministro Lafer justificava o diagnóstico de inflação: o elevado déficit público, financiado pelo BB via emissão monetária. Como solução, a Fazenda teria implementado, no ano de 1951, um corte de gastos de tal magnitude que teria gerado um saldo de 6 bilhões de cruzeiros. Apesar disto, o BB teria emitido, no ano de 1951, cerca de Cr\$ 4.175 milhões, valor este que teria sido “destinado integralmente a atender aos produtores” (Banco do Brasil, 1952: 127). Ou seja, as emissões naquele ano foram voltadas não mais para sanar o déficit público, mas sim para atender o setor produtivo. A política de crédito conduzida pelo BB era claramente expansionista, não obstante os diagnósticos de inflação causada por excesso de moeda.

Havia, assim, divergências entre Lafer e o então presidente do BB, Ricardo Jafet, quanto à condução das políticas monetária. A gestão de Jafet à frente do BB é comumente apontada como sendo expansionista. Fausto (2003) refere-se a uma política de “crédito fácil” que chocava-se com os esforços de combate à inflação promovidos por Lafer (p. 173). Segundo Abreu (2006), Jafet

adotou política de forte expansão de crédito no Banco do Brasil, minando direta e abertamente o esforço fiscal promovido pelo ministro da Fazenda, dada a promiscuidade entre as contas do Tesouro e do Banco do Brasil. Esta incoerência absurda acabou por levar à ruína a política de estabilização, contribuiu de forma importante para enfraquecer politicamente o governo e está na raiz da crise que levou ao suicídio o presidente (Abreu, 2006)

Apesar da gestão de Jafet ser considerada francamente expansionista, a Tabela 4 a seguir mostra que nos anos de 1951 e 1952 – justamente aqueles nos quais Jafet presidiu o BB – foram caracterizados por uma redução na taxa de crescimento do meio circulante, dos depósitos à vista e dos meios de pagamento (M1). De acordo com Carvalho et al (2001), taxas decrescentes de expansão monetária caracterizariam uma política monetária como contracionista. Curiosamente, a taxa de crescimento dos agregados monetários voltaria a se acelerar somente a partir de 1953, quando o dito expansionista Jafet é substituído, já no mês de janeiro, por Anápio Gomes – ou seja, a política monetária conduzida por Jafet não foi tão expansionista como a historiografia costuma apontar.

TABELA 4
Meio circulante, depósitos à vista e M1

Ano	Meio circulante		Depósitos à vista		M1	
	Cr\$ milhões	Variação %	Cr\$ milhões	Variação %	Cr\$ milhões	Variação %
1950	31.205	30,0	53.206	31,4	84.411	30,8
1951	35.319	13,1	63.320	19,0	98.639	16,9
1952	39.282	11,3	72.619	14,7	111.901	13,4
1953	47.004	19,7	86.201	18,7	133.205	19,0
1954	59.041	25,6	102.517	18,9	161.558	21,3

FONTE: Figueiredo Filho (2005: 77)

Como pode uma política de crédito “farto” levar a uma redução da taxa de expansão dos agregados monetários? Basta lembrar que 1951 e 1952 foram anos de superávit fiscal. O peso que o Tesouro deixou de exercer sobre a Cared abriu espaço para que o BB pudesse expandir o crédito para o setor produtivo privado, ainda que em proporção menor. O resultado líquido foi expansão monetária, ainda que a taxas decrescentes. Apesar dos resultados sugerirem responsabilidade e austeridade na condução da política monetária, Lafer tinha uma interpretação diferente: para ele, era como se o BB de Jafet jogasse por terra todo o esforço contracionista implementado pela Fazenda. Em entrevista ao jornal Correio da Manhã de fevereiro de 1952, Lafer parecia sugerir que as políticas fiscal e creditícia eram conduzidas em direções opostas. Era uma crítica, ainda que velada, a Jafet. Este prontamente respondeu, na 304^a reunião do Conselho da SUMOC (Figueiredo Filho, 2005) que uma condução restritiva da política de crédito poderia levar a uma indesejada redução da atividade econômica.

Ademais, o discurso do então diretor da CREAM, Loureiro Silva, em um evento que homenageava o presidente do BB, mostrava uma retórica distinta daquela desejada pelo Ministério da Fazenda:

Tenho para mim que não estamos num tal estado inflacionário que não permita uma rápida restauração do organismo nacional. [...] Nos inquéritos realizados com os seus técnicos pelo meu eminente amigo dr. Ricardo Jafet, evidencia-se que nestes últimos anos a circulação monetária ficou aquém do volume das novas riquezas criadas. [...] Assim, defendo a tese de emissões bem dosadas, na falta de outras fontes, para o auxílio à produção. (Revista AABB, 1952: 26)

Apesar do discurso emissionista do diretor da CREAM e da aparente política de expansão monetária acima do nível desejado pelo Ministro da Fazenda – ainda que a taxas

decrecentes – a posição que prevaleceu na formatação do aparato de financiamento para o Plano de Reaparelhamento foi a do ministro Lafer: o desenvolvimento não poderia continuar sendo financiado através de emissões. **Do ponto de vista financeiro**, foi esta a motivação para a criação do BNDE, e não o genericamente difundido argumento da “inexistência de canais de financiamento de longo prazo”.

3. O aspecto institucional do debate: por que um novo banco?

Uma vez assumida a premissa de financiar o desenvolvimento a partir de meios ditos “não-inflacionários”, cabe agora perguntar por que, em vez de adequar as instituições já existentes à nova premissa, optou-se por criar uma nova instituição.

Segundo Furtado (1982), a criação do BNDE foi negociada no âmbito da CMBEU,⁴ e foi criado pelos seguintes motivos: “O que nos faltava era uma grande instituição de financiamento, e, além disso, ampliar, entrar no campo especializado e mobilizar a massa de recursos necessários para essas transformações que a economia ia exigir nos anos 50” (Furtado, 1982: 5).

Não bastava, portanto, criar formas alternativas de financiar o desenvolvimento a partir de recursos não-inflacionários: era preciso ainda criar uma nova instituição. O diagnóstico implícito remete, portanto, a uma suposta insuficiência das instituições já existentes, e era esta uma outra discussão que estava posta naquele momento.

Como ponto de partida para a reconstrução deste debate, remeteremos ao projeto de reforma bancária em tramitação na Câmara dos Deputados ao final dos anos 1940 e do qual o então deputado Horácio Lafer foi relator, em 1948 – e, portanto, quatro anos antes da proposta de criação de um banco de desenvolvimento pelo mesmo Horácio Lafer no cargo de ministro da Fazenda.

Na ocasião, o então deputado Lafer manifestava claramente sua preferência pelo crédito especializado: “Em teoria não é possível negar – e ninguém o nega – que quanto mais especializado o crédito mais perfeito ele é” (Lafer, 1948: 47). Entretanto, aquela proposta de reforma, elaborada pelo deputado Correia e Castro, contemplava somente a

⁴ “Quando se iniciou [o governo Vargas] ele estava aberto para a criação do BNDE[...]” (Furtado, 1982: 5).

criação dos bancos Central, Hipotecário, Rural, Industrial, de Investimentos e de Exportação e Importação – sem prever, portanto, a criação de um banco de desenvolvimento.

De acordo com o parecer de Lafer, a segmentação do crédito atenderia às necessidades de crédito de médio e longo prazos, não supridos pela rede bancária. O referido projeto de reforma previa, para o setor industrial, a criação dos bancos de investimento e de um banco industrial. No seu parecer, Lafer sugere a criação de um banco estatal que, num primeiro momento, seria um Banco Industrial e de Investimentos, para posterior desmembramento à medida que as atividades fossem ampliadas.

É curioso notar que, se por um lado o parecer do deputado Lafer concordava com a criação das seis modalidades de bancos sugeridas pelo projeto de reforma bancária, por outro lado o ministro Lafer não conduziu à criação de nenhum daqueles bancos, preferindo criar um sétimo, o de desenvolvimento – justamente o tipo de instituição bancária que não estava previsto na reforma. De fato, a reforma que tramitava no Congresso certamente foi formulada em um contexto anterior à formação da CMBEU. Nenhum daqueles seis tipos de instituição se adequava às necessidades do Plano Lafer: crédito segmentado para o setor de infra-estrutura.

Lafer já parecia concordar, portanto, com a necessidade de criar novas instituições para ofertar aquelas modalidades de crédito, embora reconhecesse o importante papel desempenhado pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do BB:

O crédito a prazo médio e longo é praticamente inexistente. A Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil foi a única fonte de auxílios maiores. Lutando, entretanto, com pesadas dificuldades, sem aparelhamento especializado, com uma função mista, o que fez é notável realização, mas, pelo volume, um simples início do que deveria ser o crédito industrial no Brasil. (Lafer, 1948: 151)

Assim, o parecer de Lafer parece mostrar porque, quatro anos mais tarde, viria a sugerir a criação de uma nova instituição para financiar o desenvolvimento: (i) a necessidade de criar instituições de crédito especializado – no caso, que concedessem especificamente o crédito de longo prazo; e (ii) o BB não poderia assumir tais funções.

Em depoimento na Câmara dos Deputados em outubro de 1951, atendendo a uma convocação feita pelo deputado Aliomar Baleeiro (UDN), o próprio ministro esclarece o

porquê de criar um banco de desenvolvimento para gerir os recursos do Programa de Reparcelamento Econômico em vez de utilizar o aparato institucional já existente – ou seja, o Banco do Brasil:

[...] foi preocupação minha, desde o primeiro instante, evitar se misturassem esses recursos [o adicional do imposto de renda] do Tesouro ou do Banco do Brasil. Mostra nossa história quantos recursos obtidos para certas finalidades desapareceram nessa indistinção dos dinheiros do Tesouro e do Banco do Brasil, e que, afinal, em vez de serem aplicados em obras predeterminadas, serviram para cobrir desregramentos governamentais. (Lafer, 1988: 565)

Ou seja, aparentemente, houve uma preocupação meramente burocrática/administrativa em garantir que os recursos oriundos da sobretaxa do imposto de renda seriam efetivamente utilizados no programa de reparcelamento.

A esta preocupação inicial somou-se a inadequação das instituições já existentes. Conforme a Exposição de Motivos enviada ao Congresso Nacional em fevereiro de 1952 juntamente com o projeto de lei que criaria o BNDE : “a flexibilidade e independência que o novo organismo [o BNDE] precisará ter e que não foram encontradas, no grau conveniente, nem nas repartições do governo, nem nas empresas ou organizações de que ele participa” (Brasil, 1952: 465-6).

A natureza bancária do novo órgão se deu, ainda de acordo com a Exposição de Motivos, pela própria natureza de sua atividade, com a concessão de empréstimos e financiamentos. A forma autárquica de sua organização justificava-se pela necessidade de submeter-se à fiscalização do Tribunal de Contas, uma vez que os seus recursos seriam oriundos do adicional sobre o imposto de renda. Das atividades tipicamente bancárias, o novo banco não estaria autorizado a receber depósitos comerciais: a captação de recursos a curto prazo não seria compatível com o caráter dos empréstimos que concederia, eminentemente de longo prazo.

Ou seja, a necessidade de criar uma nova instituição bancária voltada especialmente para financiar o desenvolvimento baseava-se em argumentos de duas naturezas. A primeira, aparentemente, administrativa e burocrática, a saber: evitar que os recursos para o reparcelamento fossem destinados a outros fins. A segunda parecia apontar para a insuficiência – seja de recursos, de quadros, ou de qualquer outra natureza – das instituições já existentes. De fato, a formação dos quadros técnicos que comporiam o BNDE seria distinta daquela dos quadros que compunham o BB. Um dos méritos – entre outros tantos –

que pode ser atribuídos à CMBEU foi justamente a introdução, no Brasil, de técnicas de planejamento até então inexistentes no Brasil:

O Brasil não estava, na altura da formação da Comissão Mista, preparada para formular projetos bancáveis, projetos com uma previsão de gastos bem feita, orçamentos bem elaborados, cash-flow correto, essas experiências nós não tínhamos. (Lopes, 1982: 2)

E, de acordo com Campos (1982), a introdução dessas novas técnicas justificaria a criação de uma nova instituição nos moldes do BNDE:

As organizações existentes não estavam equipadas, realmente, para a tecnologia de análise de rentabilidade de projetamento [sic]. Era uma coisa nova no Brasil àquela época, e justificava-se, portanto, a criação de uma entidade nova. As entidades existentes, ou eram entidades creditícias que dispensavam recursos à base de garantias sem análise de mérito do projeto, ou eram entidades orçamentárias, que atuavam na base de requisição sem justificativa de rentabilidade. (Campos, 1982: 3)

A linha de argumento segundo a qual as instituições existentes no Brasil nos anos 1950 eram inadequadas ao que propunha a CMBEU e o governo Vargas – que chamaremos de argumentos administrativo-burocráticos – foi alvo de calorosas reações. O deputado Manhães Barreto (PSP), por exemplo, classificou tais argumentos como “pueris” (Revista Bancária Brasileira, fev/1952), e defendia o reaparelhamento do BB para atender aos planos de recuperação econômica do País. Sem dúvida alguma, a linha de maior resistência à criação do BNDE era representada por aqueles que julgavam não haver necessidade de criar uma nova instituição, acreditando que o Banco do Brasil estaria capacitado para exercer as funções que seriam delegadas ao BNDE. Para Manhães Barreto, a criação de um novo banco tenderia a debilitar o BB, “pois as verbas destinadas ao banco de desenvolvimento seriam as mesmas que alimentam a CREAMI” (Revista Bancária Brasileira, fev/1952: 14). De fato, a CREAMI (Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do BB), criada no ano de 1937, tinha seus recursos oriundos de subscrição de bônus do Tesouro Nacional, recolhimento compulsório dos depósitos judiciais, dos depósitos de empresas concessionárias de serviços públicos e fundos das instituições previdenciárias. Provavelmente, o deputado estava se referindo à parcela dos recursos oriundos do Tesouro e que seriam destinadas ao BNDE – recursos este que, por sua vez, teriam origem no

adicional do imposto de renda e que, portanto, não significariam qualquer subtração (e, portanto, debilidade) de recursos do BB.

É possível perceber que mesmo os chamados argumentos burocrático/administrativos que justificam a criação do BNDE convergem, em última instância, com o argumento da necessidade de prover o financiamento do reaparelhamento de forma não-inflacionária. Se, por um lado, criou-se o adicional do imposto de renda para que não fosse necessário recorrer às emissões, por outro optou-se por criar uma nova instituição para gerir aqueles recursos justamente porque, caso eles se “misturassem” aos recursos do Tesouro e do BB, não só eles poderiam ser desviados para outros fins, conforme a preocupação do ministro, como também seria inevitável que o Programa de Reaparelhamento recorresse à Carteira de Redescontos do BB, e, portanto, às emissões primárias. Ou, nas palavras do deputado Carmelo D’Agostino (PSD):

O Banco do Brasil possui uma só caixa para a qual convergem as operações de todas as suas carteiras [...] sendo assim é o Banco que mais tem emitido para satisfazer aos próprios compromissos [...] de tal modo que, surgindo uma necessidade, ele passa a emitir, para poder atende-la. Ao passo que o Banco proposto, fundado precipuamente com destino lúdimo dentro do seu sistema [...] passa a arrecadar, fazer circular pela sua caixa o contingente das verbas destinadas ao Plano Lafer e outros fins de desenvolvimento dentro do seu próprio sistema, sem nenhum plano emissor, porque não é banco emissor. (Brasil, 1952a: 282)

Retomemos novamente ao debate entre Horácio Lafer e Ricardo Jafet. Embora a fonte das divergências entre os dois residisse na condução da política econômica, ela também teve contornos na formatação institucional do aparato de financiamento de longo prazo que estava sendo criada. Lafer tentou implementar, em sua gestão à frente do Ministério da Fazenda, uma política econômica mais ortodoxa, caracterizada por equilíbrio orçamentário e austeridade nas políticas de crédito e de emissões. Seguiu esta mesma linha o presidente da SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito – Walter Moreira Salles, bem como os ocupantes dos mais importantes cargos responsáveis pela condução da política econômica. A exceção, como já sabemos, estava na presidência do Banco do Brasil, ocupada por Ricardo Jafet, e na direção da CREA, ocupada por Loureiro Silva.

Este conflito, no entanto, já se manifestava desde o início do novo governo. Em março de 1951, Lafer realizou gestões no sentido de submeter as operações do BB à aprovação prévia do Conselho da SUMOC (Figueiredo Filho, 2005). Embora a SUMOC

seja considerada um embrião do Banco Central moderno, ela exercia tão-somente as funções de regulação do sistema bancário, cabendo ao BB a efetiva condução da política monetária e creditícia. É neste sentido que devem ser interpretadas as tentativas de Lafer de submeter a atuação do BB: tentar evitar um desalinhamento entre a política desejada pelo Ministério da Fazenda e aquela implementada pelo BB.⁵ As tentativas de Lafer não lograram êxito, e Jafet conseguiu preservar, em larga medida, a autonomia do BB (Montebello, 1993). Ou, de acordo com Vianna (1987):

O Banco do Brasil era, portanto, simultaneamente Banco Central, banco do governo e maior banco comercial do país (sendo o único de fomento e o único banco rural). Vale ressaltar que a forma histórica como essas diferentes funções se consolidaram institucionalmente em um único órgão impedia uma distinção clara entre elas. Sob este aspecto, é particularmente interessante notar que o exercício simultâneo das funções de banco comercial, e de autoridade monetária é a fonte de um conflito recorrente entre o Banco do Brasil e o Ministério da Fazenda. (Vianna, 1987: 75)

Assim, num contexto mais amplo, é possível que a criação de um banco de desenvolvimento fosse ao encontro dos anseios de Lafer de, se não solucionar um problema institucional (o que somente ocorreria com uma reforma bancária), ao menos não agrava-lo. Assim é que deve ser interpretada a fala de Lafer ao se referir a uma “indistinção dos dinheiros do Tesouro e do Banco do Brasil”.

Em um contexto mais restrito, contudo, também é possível interpretar a criação de um novo banco como decorrente de uma disputa pessoal entre Lafer e Jafet. Entregar ao Banco do Brasil a gestão dos recursos do Plano Lafer significaria fortalecer ainda mais um BB autônomo e desalinhado com as diretrizes do Ministério da Fazenda. Por outro lado, entregar a gestão dos recursos a uma nova instituição bancária, especialmente criada para este fim, significaria uma importante modificação institucional que não só atenderia aos requisitos técnicos, evitando a tal “indistinção de dinheiros”, como também serviria aos interesses políticos expressos na disputa entre Lafer e Jafet.

É neste contexto que se deve interpretar o porquê da maior trincheira de resistência à criação de um banco de desenvolvimento ter sido justamente o Banco do Brasil. Tanto para Jafet quanto para Silva, a proposta de criação do BNDE tinha como propósito enfraquecer o

⁵ Trata-se de uma curiosa experiência histórica na qual um Ministro da Fazenda com visão ortodoxa defende uma não-autonomia do banco central – ou, no caso, o seu equivalente, o BB. Os motivos eram óbvios.

BB. Para Loureiro Silva, haveria “correntes subterrâneas ou ostensivas” (Revista Bancária Brasileira, 1952: 14) propugnando este enfraquecimento. Segundo Jafet,

O obstáculo mais sério a esse movimento [de enfraquecimento do BB] é sem dúvida, o que lhe opõe o Banco do Brasil, com a sua força intrínseca de reação, robustecida pelo seu tradicional tirocínio, pelo conhecimento objetivo das conjunturas econômicas e experiência vigilante de seus grupos de elite. O Banco do Brasil, nesse empenho, é uma cidadela que resiste aos impactos e às arremetidas. Desmembrado, será uma presa inerme e fácil nas mãos dos manipuladores da finança. (Revista Bancária Brasileira, 1952: 14)

Ainda de acordo com a Revista Bancária Brasileira (1952), Loureiro Silva enumera vários fatores adversos pressionando a nova organização:

Pode o país comportar, no momento, uma reforma estrutural no seu sistema bancário, como cúpula de sua capacidade econômica? [...] Todos os fatores adversos viriam, então, à tona, pressionando a nova organização: extensão territorial; falta de transporte para a circulação das riquezas produzidas; ausência de educação agrária; pobreza de recursos materiais; meio circulante deficiente; carência de equipes humanas treinadas, de que tivemos um triste exemplo no último concurso do Banco do Brasil, onde, de vinte e quatro mil candidatos inscritos, apenas quinhentos lograram aprovação. (Revista Bancária Brasileira, 1952: 14)

Três coisas chamam a atenção no discurso anti-BNDE do diretor da CREA. A primeira delas diz respeito a uma suposta carência de quadros disponíveis para atuar no novo banco, o que justificaria manter com o BB a tarefa de financiar o desenvolvimento. Entretanto, se há indisponibilidade de quadros para atuar no BNDE, não há porque supor que não os haveria dentro de um suposto BB fortalecido para administrar os novos recursos gerados para o Programa de Reaparelhamento. Ora, um país que não tem capacidade de dispor de novos quadros técnicos para atuar no novo banco de desenvolvimento também não os teria para atuar numa suposta CREA fortalecida dentro do BB.

A segunda coisa que chama a atenção no discurso é a enumeração de fatores estruturais que, segundo ele, contribuiriam para o fracasso do BNDE, banco que seria criado para gerir os recursos do Programa que visava justamente combater alguns daqueles problemas estruturais!

O terceiro ponto é a referência que Loureiro faz a uma suposta insuficiência de meio circulante, referência esta que reporta a desentendimentos entre o ministro Lafer e Ricardo Jafet. Em sessão na Câmara dos Deputados em que discutia a criação do BNDE, o deputado

Aliomar Baleeiro já havia cogitado que o ministro Lafer tinha intenção de criar um novo banco justamente por desentendimentos com Jafet (Brasil, Câmara dos Deputados, 1952a).

Além disso, também se pode somar aos argumentos contrários à criação do BNDE aqueles de natureza fiscalista, no sentido em que a criação de uma nova instituição bancária levaria necessariamente ao aumento de gastos. É o caso, por exemplo, do deputado Orlando Dantas (PSB), segundo o qual a criação do banco “implica na instituição de uma diretoria com dois diretores e de um conselho administrativo com seis membros. Acarretaria, assim, grandes despesas a criação desses organismos” (Brasil, Câmara dos Deputados, 1952a). Assim, para o deputado Dantas, o correto seria delegar ao BB as funções do novo banco.

4. Considerações finais

A criação do BNDE e a formatação do aparato de desenvolvimento de longo prazo no Brasil, baseado em fundos fiscais, deve, portanto, ser interpretada em um duplo aspecto. Em primeiro lugar, atendeu às necessidades de prover financiamento de longo prazo sem recorrer às emissões monetárias, consideradas inflacionárias – muito embora esta concepção não fosse unânime, como os debates entre Horácio Lafer e Ricardo Jafet mostraram.

Em segundo lugar, a modificação institucional representada pela criação do BNDE atendia às recomendações da CMBEU. Do ponto de vista do aparato institucional, no debate quanto à criação do BNDE predominaram os argumentos técnico-burocráticos: as instituições já existentes não dispunham de quadros técnicos nem de técnicas adequadas ao planejamento de longo prazo, o que justificaria a nova instituição. A lógica dos bancos comerciais é inerentemente diferente da lógica de um banco de desenvolvimento, e por isso o BB não poderia arcar com as novas funções. Ademais, não faria sentido introduzir tais técnicas no Banco do Brasil: a organização institucional que prevalecia no início dos anos 1950, tendo o BB um acúmulo de funções (banco comercial e banco central) já era considerada inadequada (haja visto que a vindoura reforma bancária estava na pauta das discussões) e, portanto, não faria sentido algum atribuir-lhe uma nova função – no caso, gerir os recursos do Fundo de Reparcelamento.

É evidente que a disputa particular entre Horácio Lafer e Ricardo Jafet não deve ser desprezada enquanto motivação a mais para a criação de um novo banco. A disputa, originada em concepções divergentes quanto à condução das políticas monetária e creditícia, ganhou contornos políticos importantes: se por um lado certamente não se pode concordar inteiramente com as afirmações de Jafet, segundo as quais a proposta de criar o BNDE servia tão-somente para enfraquecer o BB, por outro é certo que Lafer também não teria qualquer motivo para entregar Cr\$ 2 bi anuais para Jafet gerir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. de P. (2006) *Pai dos pobres*, em O Estado de São Paulo, 11/09/06.
- BANCO DO BRASIL S.A. (1951) *Relatório Apresentado à Assembléia Geral Ordinária dos Acionistas de 30 de Abril de 1951*, Editora Jornal do Commercio, Rio de Janeiro.
- _____. (1952) *Relatório Apresentado à Assembléia Geral Ordinária dos Acionistas de 29 de Abril de 1952*, Editora Jornal do Commercio, Rio de Janeiro.
- _____. (1953) *Relatório Apresentado à Assembléia Geral Ordinária dos Acionistas de 30 de Abril de 1953*, Editora Jornal do Commercio, Rio de Janeiro.
- BASTOS, P. P. Z. (2004) *Raízes do Desenvolvimento Associado: Comentários sobre Sonhos Prussianos e Cooperação Panamericana no Estado Novo (1937-1945)*, em Revista Economia, vol. 5, nº 3, p. 285-320, Brasília.
- BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS. (1952) Anais da Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro, volume 4.
- _____. (1952a) Anais da Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro, volume 5.
- CAMPOS, R. (1982) Projeto Memória, 1ª fase. Transcrição do VT nº 15, de 18/10/82. BNDES: Rio de Janeiro.
- CARVALHO, F. J. C. et al. (2001) *Economia Monetária e Financeira, teoria e política*. Rio de Janeiro: Campus.
- COMISSÃO MISTA BRASILEIRO AMERICANA DE ESTUDOS ECONÔMICOS (MISSÃO ABBINK) (1949) Relatório Final, volume I, Ministério da Fazenda, Rio de Janeiro, D.F.
- DRAIBE, S. (1985) *Rumos e metamorfoses – um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FAUSTO, B. (2006) *Getúlio Vargas – o poder e o sorriso*. São Paulo: Companhia das Letras.
- FIGUEIREDO FILHO, J. S. (2005) *Políticas Monetária, Cambial e Bancária no Brasil sob a gestão do Conselho da SUMOC, de 1945 a 1955*. Dissertação de Mestrado em Economia, Universidade Federal Fluminense: Niterói.
- FURTADO, C. (1982) Projeto Memória, 1ª fase, transcrição do VT 13. Rio de Janeiro: BNDES, em 22/06/82.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2007) Estatísticas históricas. Disponível em < <http://www.ibge.gov.br/seculox/default.shtm> > acessado em 22/03/2007.
- LAFER, H. (1948) O Crédito e o Sistema Bancário no Brasil. Imprensa Nacional, Rio de Janeiro.
- _____ (1988) Discursos Parlamentares. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- LOPES, L. (1982) Projeto Memória, 1ª fase. Transcrição do áudio nº 10, de 08/03/82. BNDES: Rio de Janeiro.
- MONTEBELLO, S. C. (1993) BB: *Banco do Brasil ou do Governo? Dilema histórico de uma instituição*. Dissertação de Mestrado, PUC/SP.
- MONTEIRO FILHA, D. C. (1994). *A aplicação de fundos compulsório pelo BNDES na formação da estrutura setorial da indústria: 1952 a 1989*. Rio de Janeiro: UFRJ (tese de doutorado).
- REVISTA AABB (ASSOCIAÇÃO ATLÉTICA DO BANCO DO BRASIL) (1952) *O Novo Regulamento da Carteira Agrícola*. Fev/mar de 1952, nº 11 e 12, Rio de Janeiro.
- REVISTA BANCÁRIA BRASILEIRA. (1952) O Banco de Desenvolvimento, seção O que diz a Imprensa. Rio de Janeiro, 20/03/1952, nº 231.
- VIANA, A. L. d'A. (1981). *O BNDE e a industrialização brasileira*. Dissertação de Mestrado, Unicamp, Campinas.
- VIANNA, S. B. (1987) *A política econômica no Segundo Governo Vargas (1951-1954)*. 11º Prêmio BNDES de Economia. Rio de Janeiro.