IMPACTOS DA COOPERAÇÃO? O CASO DOS BANCOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL E DE ANGOLA

Patricia Alencar Silva Mello¹
Sarah Morganna Matos Marinho²

Introdução

De que forma a cooperação internacional aprofundada nos últimos anos entre Brasil e Angola tem sido estabelecida? Essa instigante pergunta debatida de forma mais densa nos fóruns de pesquisa que ventila a existência da chamada Cooperação Sul-Sul revela a inspiração desse artigo.³

Contribuir nesse debate é o objetivo aqui almejado. Isso ocorrerá por meio de um exame qualitativo do histórico de formação e da estruturação jurídico-institucional dos bancos de desenvolvimento criados pelos governos desses dois países, a saber: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco de Desenvolvimento de Angola (BDA).

¹ Doutoranda em Administração Pública na Escola de Administração de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. Mestre em Direito e Desenvolvimento pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. E-mail: patalencar@yahoo.com.br

² Doutoranda em Direito na Universidade de São Paulo. Mestre em Direito e Desenvolvimento pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. E-mail: sarah.momm@gmail.com

³ Badin e Morosini (2015) resgatam o histórico de relações entre Brasil e Angola em detalhes. A discussão sobre a Cooperação Sul-Sul tem como marco relevante a Conferência Afro-Asiática de Bandung de 1955. No contexto da década de 1950, o principal ponto dos países em desenvolvimento era a hegemonia dos países de economia avançada nas organizações transnacionais em emergência. Hoje, a ordem internacional e sua organização de poder ainda são questionadas, mas os países em desenvolvimento já alcançaram instituições políticas, econômicas e sociais mais fortes para se colocar e cooperar entre si no cenário internacional de forma mais independente (Ramanzini Júnior e Ayerbe 2015, 7-8).

Em específico, sem a pretensão de julgar as motivações e acertos da escolha por bancos de desenvolvimento, move-nos a seguinte pergunta de pesquisa: em que medida a criação do BDA poderia se revelar como um aprendizado institucional entre Brasil e Angola, ou uma importação institucional?

Esses países contam com um histórico de relação política e econômica bastante expressivo e o Brasil tem tradição na articulação de bancos de desenvolvimento para impulsionar sua economia, dentre os quais o BNDES, criado em 1952 para atuar em âmbito nacional. Angola, então, teria bebido da fonte de experiência brasileira quando da criação do BDA, em 2006. Essa é nossa hipótese.⁴

Parte-se do argumento de que, independentemente da forma como a expertise brasileira possa haver influenciado a decisão da criação do banco de desenvolvimento angolano, é possível extrair lições importantes da comparação do processo de instituição e consolidação de bancos de desenvolvimento em ambos os países, ressaltadas as idiossincrasias de cada contexto e os momentos históricos em que foram criados.

Não se pretende refletir sobre ser ou não o BDA um transplante institucional, com o fito de escapar das controvérsias existentes na literatura acerca desse termo e das inferências de sucesso ou fracasso que geralmente o acompanham.

Evitando usar termos como “cultura legal” ou “transplante legal” (no original, *legal culture* e *legal transplant*), como fizeram Delazay e Garth (2001, 241-255), partiremos da constatação de que os países se inspiram nas instituições uns dos outros e, eventualmente, importam ou exportam soluções, especialmente num movimento que se origina do centro – onde haveria mais desenvolvimento – para a periferia – onde haveria menos desenvolvimento.

Na ordem internacional conforme hoje posta, o Brasil certamente não seria considerado uma potência, como a americana, a inglesa ou a alemã, por exemplo. Mas, no âmbito dos países do Sul e à luz de uma concepção de desenvolvimento em estágios, o Brasil teria uma economia mais avançada que a de Angola e, assim, poderia servir como fonte para a “importação” de instituições para o desenvolvimento econômico.

Portanto, considera-se que, bem ou mal sucedidos do ponto de vista

4 Além do BNDES, existem no Brasil outros bancos de desenvolvimento, como o Banco do Nordeste do Brasil, criado também pelo governo federal em 1952, o Banco Regional de Desenvolvimento para o Extremo Sul (BRDE), que foi criado por iniciativa dos estados federativos da região Sul do Brasil, quais sejam, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná e alguns outros congêneres estaduais.

do resultado esperado, aquilo que tradicionalmente se conhece como transplantes institucionais ganha contornos mais horizontais quando observado como processos de importação/exportação de instituições entre países. Nas palavras de Delazay e Garth (2001, 253), “portanto, ao invés de pensar em “cultura” ou “estrutura” per se, tentamos empregar uma abordagem estrutural que analisa como as estratégias internacionais se desenvolvem a partir de dentro - e como elas transformam - estruturas locais”.

Para abordar o problema, iniciaremos com uma breve reflexão sobre a evolução das relações de cooperação entre Brasil e Angola para, no próximo tópico, fazermos uma contextualização da criação do BDA e do BNDES. No terceiro tópico, considerando que o banco de desenvolvimento angolano seja resultado de uma inspiração no modelo brasileiro, procuraremos avaliar em que medida o BDA é uma importação angolana e uma exportação brasileira e como ele estaria se consolidando como localmente no país africano. Para isso, algumas comparações entre o BDA e os bancos de desenvolvimento brasileiros serão traçadas.

Refletindo sobre a cooperação entre Brasil e Angola

No contexto das relações políticas e econômicas entre o Brasil e a África, intensificadas principalmente a partir do primeiro Governo Lula, a aproximação com Angola parece vir se desenrolando como um caso especial desde a década de 1970. Há indicações de significativa cooperação, notadamente após o ano de 1975, quando, no contexto da crise internacional do petróleo, o governo militar brasileiro de Ernesto Geisel reconheceu Angola como um país independente. Esse fato chamou atenção por haver ascendido ao poder o Movimento Popular pela Libertação de Angola (MPLA), partido considerado marxista na conjuntura política internacional da Guerra Fria⁵.

A partir de então, apesar de se verificar altos e baixos no relacionamento entre esses dois países ao longo do tempo, diversos acordos e protocolos de entendimento foram entre eles celebrados. O Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica ajustado em 1980, em que se estabeleceu uma comissão conjunta de trabalhos para a cooperação entre Brasil e Angola, foi o primeiro deles. Além disso, também se tem conhecimento da alocação de recursos de linhas de financiamento públicas em comércio exterior no Brasil para projetos em Angola, provavelmente em função de outros acordos e

5 O trabalho de Badin e Morosini (2015) resgata o histórico de relações entre Brasil e Angola em detalhes usando fontes primárias e é a referência para as informações articuladas nesse tópico.

protocolos de entendimento firmados ao longo dos anos.

No ano de 1995, por exemplo, foi firmado o Acordo para Reescalamento de Dívida entre Brasil e Angola. Este referenciava a um passivo deste país relativo a financiamentos tomados no âmbito do Programa de Financiamento à Exportação (Proex) do Governo Federal brasileiro, os quais seriam amortizados mediante carregamentos de petróleo adquiridos pelo Brasil.

Nos anos 2000, por outro lado, observou-se uma tendência de articulação de recursos para financiamento especificamente da exportação de serviços de construção civil brasileiros para execução de obras de infraestrutura em Angola pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Tais financiamentos foram intensificados em 2007, quando, após a celebração de um Protocolo de Entendimentos entre os governos, o BNDES passou a dispendar recursos em linhas de financiamento estabelecidas exclusivamente para conceder crédito a empresas brasileiras que se propusessem a executar obras e serviços de infraestrutura para a reconstrução de Angola, que se encontrava em pleno período de recuperação pós-guerra civil. Importante notar não constar na prestação de informações oficiais do BNDES para comércio exterior outra situação em que o banco tenha articulado linhas de financiamento exclusivamente para um dado país.

É certo que, assim como com o Brasil, Angola mantém relacionamento importante com outros atores no cenário internacional. O Banco de Desenvolvimento Africano, de que Angola é parte juntamente com outros 52 países, por exemplo, é financiado por 24 países europeus, asiáticos e americanos, dentre os quais o Brasil, objetivando a promoção do crescimento econômico sustentável e a redução da pobreza.⁶

Contudo, as relações bilaterais entre Brasil e Angola em assuntos políticos e econômicos parecem ser estratégicas para ambos os países e justificam analisar como ambos vêm estabelecendo mecanismos de intercâmbio institucional.

O contexto de criação dos bancos

Criado em 1952, no governo Getúlio Vargas, com o nome Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o BNDES foi o grande financiador da política desenvolvimentista de substituição de importações do período de sua criação até o final da década de 1970.⁷

⁶ Mais informações sobre o Banco de Desenvolvimento Africano em <http://www.afdb.org/en/about-us/>. Acesso em 27 de outubro de 2015.

⁷ Desde 1982, o banco é chamado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e

A sua fundação foi um dos resultados da atuação de uma equipe de avaliação ampla da economia brasileira instalada em 1951, chamada Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). A industrialização do país já havia sido impulsionada com algum vigor desde o Estado Novo, na década de 1940, com a criação da Companhia Vale do Rio Doce e da Companhia Siderúrgica Nacional, por exemplo. Mas, já na década 1950, a economia nacional ainda passava por uma fase incipiente de industrialização e necessitava de incentivos para impulsionar a indústria de base e os setores produtivos mais sensíveis.

O governo brasileiro acordou, então, uma ajuda financeira advinda do governo norte-americano, especificamente através de empréstimos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e do Export-Import Bank (Eximbank), assim como estruturou o Fundo de Reparelhamento Econômico (FRE), o qual, formado por um adicional ao Imposto de Renda, financiou o Plano de Reparelhamento Econômico⁸ junto com o apoio estrangeiro e serviu para que o BNDES fosse instituído⁹.

Já em relação ao BDA, é interessante perceber que, em 2006, quando desembarcou em Angola uma equipe brasileira formada por consultores vinculados ao Banco do Nordeste do Brasil para auxiliar uma comissão especial angolana então nomeada para criar um banco de desenvolvimento¹⁰, esse país se encontrava em pleno período de recuperação de quase três décadas de

Social, em função da inclusão oficial do aspecto social do desenvolvimento aos seus objetivos. Nesse ano, o Sistema BNDES foi reestruturado como um todo e o banco passou a gerir o Fundo de Investimento Social (Finsocial) dentro do seu novo objetivo (Paiva 2012, 75). Ver também Monteiro Filha (1994) e Schapiro (2010).

8 “Entre os objetivos do referido plano estava a expansão dos serviços básicos de infraestrutura, principalmente de transporte e energia, que se apresentavam como empecilhos ao processo de industrialização” (Paiva 2012, 16).

9 Mais informações sobre o contexto de criação e estrutura de capital inicial do BNDES podem ser encontrados em Paiva (2012, 15-27) e Prochnik e Machado (2008, 2-34). A CMBEU, que era formada por mais de duzentos profissionais norte-americanos e brasileiros, fez várias das primeiras recomendações de apoio financeiro do banco no âmbito da economia nacional (Paiva 2012, 24).

10 No dia 22 de março de 2006, teria sido celebrado um protocolo de intenções entre o diretor de Gestão de Desenvolvimento do BNB, Sr. Pedro Eugênio Cabral e o assessor econômico do Presidente da República de Angola, Sr. Augusto Archer Manguera, por meio do qual foi acordado o estabelecimento de “parcerias comerciais e técnicas para a implantação do Banco de Desenvolvimento de Angola (BDA)” e constituída equipe que no futuro se dirigiria do Brasil para Angola para auxiliar a concretização do projeto do banco de desenvolvimento naquele país. Essa informação foi obtida no site do BNB: http://www.banconordeste.gov.br/content/aplicacao/investir_no_nordeste/principal/docs/mailclipping_12.pdf. Acesso em 13 de outubro de 2014. Por meio da Resolução no 24/06 foi nomeada em Angola a Comissão de Implantação do BDA.

guerra que, dentre outros impactos negativos, assolou a sua economia¹¹.

Essa época coincidiu com um período de acréscimo de preço e produção do petróleo no cenário internacional. Países procuravam agressivamente fontes de recursos minerais e petrolíferos a despeito do regime de governo dos países exportadores. E, como o petróleo se destaca de forma quase exclusiva na pauta de produção e exportação de Angola, o impacto positivo no seu Produto Interno Bruto (PIB) foi rapidamente percebido.¹²

Tal conjuntura despertou o governo angolano para a imprescindibilidade de serem adotadas medidas que melhor refletissem a distribuição de tais recursos extraordinários. Essa preocupação era justificada não somente pela necessidade de reestruturação macroeconômica do país, mas igualmente pela vulnerabilidade econômica decorrente da dependência excessiva de um único produto.¹³

Eis o cenário em que foi criado o BDA: um período de restabelecimento da paz e de ingresso de recursos financeiros extraordinários advindos do comércio internacional de petróleo, que dependiam de alocação estratégica e esforços macro-institucionais direcionados à concepção de uma estratégia de reconstrução e desenvolvimento do país em “bases sustentadas”.¹⁴

Tais esforços consubstanciaram-se em programas de desenvolvimento econômico e social iniciados pelo governo angolano com respaldo na carta constitucional em vigor no país quando da criação do BDA¹⁵. A estratégia prioritária do banco era fomentar e apoiar “o empresariado nacional” considerado habilitado para impulsionar a economia do país no pós-guerra.¹⁶

De igual modo, tanto a atual constituição, promulgada em 2010,

11 Estamos nos referindo à guerra civil ocorrida em razão de disputas políticas pós-independência de 1975. Esta teria sido incentivada pelos Estados Unidos para refrear o comunismo na região. Angola também foi palco de diversas guerras internas ocorridas anteriormente. De acordo com Sogge (2009, 1): “em todo século XX, Angola desfrutou de escassos 20 anos sem guerras, de 1941 até 1961, período que se inicia com a última campanha militar colonial e se encerra com as primeiras revoltas anticoloniais.”.

12 Estudos realizados por Jensen e Paulo (2011, 1) que se baseiam em dados do Centro de Estudos e Investigação Científica (CEIC) da Universidade Católica de Angola (UCAN) apontam um aumento do PIB na ordem de 20,9% em 2007. Esse valor difere de informações do Fundo Monetário Internacional (FMI), segundo as quais esse aumento teria sido ainda maior: 22,7%. Ver também Sogge (2009, 6).

13 Para mais informações acerca dos impactos que a dependência exclusiva do petróleo pode causar à economia de um país ver Mitchell (2008). Ver também Jensen e Paulo (2011).

14 Conforme previsto nas considerações preliminares do Decreto no 37/06 que criou o BDA.

15 Artigos 110, alínea h, 112, alínea f e 113, todos da anterior Carta Constitucional promulgada em 1992, que vigia ao tempo de criação do BDA.

16 Conforme previsto nas considerações preliminares do Decreto no 37/06 que criou o BDA.

como o Plano Nacional de Desenvolvimento de Angola (PND) - 2013-2017¹⁷, dispõem acerca da importância da “diversificação da economia angolana” a ser possibilitada por meio de “um forte desenvolvimento do sector privado e empresarial”.¹⁸

Para tanto, era preciso suprir uma lacuna existente no sistema financeiro nacional de financiamento de longo prazo. Isso seria viabilizado por meio da concessão de créditos com condições vantajosas – isto é, com maior prazo de reembolso – ao setor empresarial. Essa tarefa seria bem desempenhada por um banco de desenvolvimento.

Até então era atribuição do chamado Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FDES) mobilizar recursos para financiar projetos de investimento econômico sustentado.¹⁹ A formação desse fundo, em 1999, resultou também de ações do governo angolano endereçadas ao setor produtivo, mas que a essa altura concluíam pela necessidade de ser essa mobilização aprimorada e tornada mais eficaz por um banco especificamente voltado para esse fim.²⁰

Surge assim o BDA, criado pelo Decreto 37/06, por meio do qual o FDES foi extinto, tendo seu patrimônio sido transferido para o banco recém criado. Nascia o BDA, portanto, com recursos advindos desse fundo e em meio a “condições políticas e sociais” favoráveis em razão do restabelecimento da paz e da estabilização financeira que Angola finalmente estaria experimentando.²¹

O paralelo entre os bancos

Em que medida o BDA seria resultado de uma importação angolana/

¹⁷ Este foi o primeiro plano de médio prazo elaborado na vigência da atual Constituição Federal e após a aprovação da Lei de Bases Gerais do Sistema Nacional de Planejamento, que estabelece uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento de Longo Prazo com o objetivo de reconstruir o país, destruído por guerras.

¹⁸ É o que se observa igualmente nos dispositivos da Lei do Fomento do Empresariado de Angola, Lei no 14/2003, que delineia a criação pelo governo angolano de “condições para incentivar e fomentar atividades produtivas do empresariado nacional”. A ideia de fundo é que o desenvolvimento econômico depende do setor privado, mas que este depende do Estado para fornecer-lhes condições “favoráveis, prioritárias ou preferenciais”, bem como condições jurídicas, materiais e institucionais para “fomentar sinergias entre investidores privados e estrangeiros.”

¹⁹ Esse fundo foi criado pelo Decreto 21/99 e extinto pelo Decreto 37/06, que criou o BDA.

²⁰ Conforme previsto nas considerações preliminares do Decreto no 37/06, que criou o BDA.

²¹ Conforme previsto nas considerações preliminares do Decreto no 37/06, que criou o BDA.

exportação brasileira e como ele estaria se consolidando como uma estrutura local no país africano?

No seu período inicial, era o Governo Federal que determinava diretamente que setores e quais empresas seriam beneficiados com os investimentos do BNDES através dos grandes planos nacionais de desenvolvimento (Monteiro Filha 1994, Paiva 2012).

O banco foi criado para financiar os setores que necessitavam de investimentos de longo prazo de maturação no âmbito do Plano de Reaparelhamento Econômico²². Posteriormente, no governo de Juscelino Kubitschek, exerceu também relevante papel no financiamento de longo prazo do Plano de Metas²³. No governo de João Goulart, teve suas atividades voltadas ao Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social²⁴. No período da ditadura militar, por sua vez, continuou a ter suas atividades controladas diretamente pelo Governo Federal, especialmente para a implementação do Primeiro – I PND e do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND²⁵. Mesmo após o fim dos grandes programas nacionais de crescimento, a indicação pelo Governo Federal continuou a ser o principal fator levado em consideração para a escolha dos projetos financiados até a criação da Área de Crédito do BNDES, em 1989, quando passaram a ser realizados estudos de classificação de risco (Paiva 2012, 21-96).

Além disso, o banco foi criado com uma série de tributos e fundos governamentais a ele atrelados como fontes de recursos, cujos dispêndios eram necessariamente vinculados aos setores da economia preestabelecidos em lei. De 1952 a 1995, contou-se primeiramente com o FRE, além do Fundo Federal de Eletrificação (FFE), do Fundo da Marinha Mercante (FMM) e do Fundo Portuário Nacional (FPN). A partir do final da década de 1960,

22 “Entre os objetivos do referido plano estava a expansão dos serviços básicos de infraestrutura, principalmente de transporte e energia, que se apresentavam como empecilhos ao processo de industrialização” (Paiva 2012, 16).

23 O Plano de Metas consistiu num “conjunto de projetos relativos a energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação técnica”, além do projeto de construção da nova capital do País, Brasília (Paiva 2012, 29).

24 Os principais objetivos desse plano eram o combate à inflação, a renegociação da dívida externa, proporcionar incentivos para o crescimento econômico e as reformas de base, consistentes na reestruturação fiscal, bancária, urbana, universitária e agrária (Paiva 2012, 39).

25 O I PND estava voltado a investimentos em infraestrutura, especialmente nos setores de energia, transportes, telecomunicações, siderurgia e petroquímica, além do apoio à educação, ciência e tecnologia. Já o II PND foi idealizado para reforçar a política de substituição de importações do plano anterior, de modo a “diversificar e consolidar o parque industrial nacional, tendo como foco as petroquímicas, siderúrgicas, mineradoras de cobre e indústria pesada” (Paiva 2012, 57-60).

um percentual do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e doações e aportes do Tesouro Nacional tornaram-se também relevantes para a estrutura de capital do banco. A partir do final da década de 1970, os recursos do PIS/Pasep passaram a ser repassados para o BNDES e, até 1995, esses recursos ou o retorno líquido do banco, a depender do período, representaram os componentes mais importantes da sua estrutura de capital (Prochinik e Machado 2008, 3-34).

Em 1974, foram constituídas três subsidiárias integrais do BNDES: a Mecânica Brasileira S.A. (Embramec), a Insumos Básicos S.A. (Fibase) e a Investimentos Brasileiros S.A. (Ibrasa). O objetivo das subsidiárias era subscrever ações e outros valores mobiliários em empresas nacionais, públicas ou privadas, que se enquadrassem no II PND e necessitassem de capital de giro. (Paiva 2012, 65-71)

O BNDES sempre dispôs de dois tipos de investimento direto²⁶: as operações de renda fixa, consistentes em empréstimos concedidos a taxas subsidiadas mediante a apresentação de contrapartidas como garantia; e as operações de renda variável, realizadas mediante a subscrição de valores mobiliários de emissão das empresas financiadas. O banco intencionava que a modalidade de financiamento por renda variável consistisse em investimentos transitórios e que as participações societárias fossem preferencialmente minoritárias (Veslasco Jr. 2010, Paiva 2012)²⁷.

Em 1982, por sua vez, o chamado Sistema BNDES foi reestruturado, tendo ocorrido a fusão da Embramec com a Fibase e a Ibrasa para a criação da BNDES Participações S.A. (BNDESPAR), que passou a ser a única subsidiária integral de participações do banco de fomento (Paiva 2012, 76), tornando-se responsável por todos os investimentos de renda variável a partir de então.²⁸

26 Hoje, além das operações de financiamento direto, o BNDES também disponibiliza formas de apoio financeiro indiretas, realizadas através da intermediação de instituições financeiras terceiras, e mistas, quando as modalidades direta e indireta são combinadas no financiamento do mesmo projeto, conforme informações obtidas no sítio eletrônico do BNDES. Acesso em 26 de outubro de 2015. http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/

27 Além destes tipos de investimentos diretos, o BNDES disponibiliza recursos para que outros intermediários operem investimentos indiretos usando seus fundos. Atualmente, uma companhia pode solicitar financiamento tanto do BNDES como de outros intermediários e mesmo se beneficiar de mais de um destes de investimentos em um mesmo projeto. Estas informações podem ser encontradas no site do BNDES: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/ Acesso em 26 de outubro de 2015.

28 Conforme informações obtidas no sítio eletrônico do banco, o Sistema BNDES é hoje composto pelo BNDES, pela BNDESPAR e pela Agência Especial de Financiamento Industrial – FINAME: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/. Acesso em 26 de outubro de 2015.

No período da década de 1980, o BNDES seguiu a tendência das reformas neoliberais inspiradas no Consenso de Washington.²⁹ O banco foi pioneiro na experiência de desestatização brasileira (Velasco Jr. 2010). Não obstante o caráter que se esperava imprimir aos investimentos de renda variável, a BNDESPAR se encontrava no controle acionário de boa parte das empresas financiadas em meados da década de 1980, uma vez que tinha adotado a prática de apoiar empreendimentos em crise, convertendo em participação acionária dívidas de empresas públicas e privadas inadimplentes com o BNDES (Pinheiro, Bonelli e Schneider 2004, Velasco Jr. 2010, Paiva 2012).³⁰ Ocorre que a subsidiária não possuía estrutura jurídica para exercer o controle das financiadas, assim como sua situação econômica não permitia qualquer intervenção financeira em porte suficiente para que as empresas revertissem o quadro de crise (Velasco Jr. 2010).

De 1987 a 1989, então, 17 empresas estatais das quais a BNDESPAR e/ou o BNDES participava foram privatizadas, o que rendeu-lhes situação financeira superavitária em 1988, pela primeira vez em seis anos. A experiência do BNDES com as privatizações, por sua vez, influenciou os planos nacionais de desestatização que marcaram o cenário brasileiro na década de 1990, tendo ocorrido a privatização de 36 outros grupos empresariais estatais brasileiros de 1991 a 2000 (Schapiro e Trubek 2012, 36-37), processo no qual o BNDES atuou como agente de privatização a partir do Governo Collor (Velasco Jr. 2010, 324).³¹

Além do financiamento e da administração das privatizações, o BNDES também atuou de acordo com o escopo de desenvolver um setor exportador de bens de capital de maior valor agregado no Brasil a partir da década de 1990, o qual foi significativo para a economia nacional mesmo no período em que a liberalização econômica chegou ao seu ápice (Cartemol 2005, 3-30).

Com a criação da Área de Crédito do BNDES em 1989 e o estabelecimento de parâmetros de análise de risco e retorno, o banco foi aperfeiçoando

29 O Consenso de Washington consistiu basicamente nas seguintes medidas, impostas pelos órgãos multilaterais de financiamento às economias em crise fiscal ao final da década de 1980: disciplina fiscal, reorientação de despesas orçamentárias, reforma tributária, liberalização financeira, liberalização comercial, atração de investimentos diretos estrangeiros, privatização, desregulação econômica, fortalecimento dos direitos de propriedade e viabilização de taxas de retorno econômicas competitivas.

30 Tais operações ficaram conhecidas como “operações hospital”, tendo consistido no resgate de 6 companhias que estavam à beira da falência no início da década de 1980 (Pinheiro, Bonelli e Schneider 2004).

31 Para mais detalhes acerca da participação do BNDES nas privatizações brasileiras ver Mantega (2001) e Velasco Jr. (2010).

sua governança interna, que passou por diversas modificações até chegar ao modelo atual (Paiva 2012). Hoje, o Sistema gira em torno principalmente da Diretoria³² e das Áreas Operacionais³³, onde as análises técnicas são realizadas, sob a gestão de Superintendentes, os chefes de cada Área. Há também um Conselho de Administração³⁴, que é o órgão de orientação superior do banco, responsável por guiar as atividades da Presidência.

Em todos os processos de análise para concessão de financiamento direto e indireto não automático pelo Sistema BNDES, parte-se do primeiro passo de enquadramento, no qual no qual o Comitê de Enquadramento e Crédito verifica a adequação da empresa às diretrizes de apoio do banco do momento e a Área de Crédito realiza a análise de risco e retorno. No segundo passo, uma das diretorias recebe o projeto e julga seu mérito conforme a política de financiamento do banco e, num terceiro momento, se o investimento for realmente realizado, tal diretoria decide também por qual modalidade³⁵. Culmina-se com a contratação, por contrato elaborado pela Área Operacional específica, que também fiscaliza o investimento³⁶.

Se o projeto demandar menos de 20 milhões de reais e o pedido de crédito vier de um intermediário, será o caso de uma operação indireta automática, que demanda procedimento mais simples. As demandas de apoio

32 A Diretoria é composta por um Presidente, um Vice-Presidente e sete Diretores, todos indicados pelo Presidente da República, sendo o Presidente e o Vice nomeados por prazo indeterminado e os Diretores por um mandato de três anos. Todos são demissíveis ad nutum. Desde 2013, dentre os Diretores indicados, o Presidente do banco nomeará um para acumular a direção de assuntos referentes a América Latina, Caribe e África. Para fins de fiscalização das atividades do BNDES, existe o Conselho Fiscal, que conta com três membros efetivos e seus respectivos suplentes, sendo dois deles indicados pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e um membro efetivo e respectivo suplente indicados pelo Ministro de Estado da Fazenda, todos com mandato pelo prazo de dois anos. Há ainda o Comitê de Auditoria, que pode ser instalado e nomeado a critério do Conselho de Administração do banco, conforme as regras ditas pelo Conselho Monetário Nacional.

33 As Áreas Operacionais têm suas competências fixadas pela Diretoria, que também indica seus chefes, dentre o pessoal interno. Todos os funcionários do Sistema BNDES devem ser selecionados mediante concurso público, não obstante tenham vínculo de emprego aplicável a funcionários do setor privado.

34 O Conselho de Administração do BNDES é composto por 11 membros e respectivos suplentes, sendo um representante dos funcionários e ocupando o Presidente do banco a sua Vice-Presidência. Quatro dos membros são indicados pelos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Trabalho e Emprego, da Fazenda e das Relações Exteriores, e os demais pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a não ser pelo representante dos empregados, que é indicado pelo Presidente da República.

35 O Comitê de Enquadramento e Crédito, responsável pela primeira fase da análise, é composto pelos superintendentes do BNDES.

36 Todos os chefes das Áreas Operacionais formam o Comitê de Adequação.

financeiro, nesses casos, são apresentadas diretamente aos agentes financeiros intermediários, que as analisam e contratam, assumindo seu risco por completo. As propostas de apoio financeiro resultantes são encaminhadas pelos intermediários para a Área de Operações Indiretas (AOI) da Área Operacional respectiva, que as analisam e decidem pela aprovação ou devolução das propostas. As instâncias superiores – o superintendente e o diretor da área em questão – endossam as aprovações ou as devolvem à AOI. Se aprovadas, as propostas de apoio financeiro são contratadas, tornando-se operações, e os recursos demandados são liberados.

As linhas de financiamento, ou produtos, do Sistema BNDES são voltadas a atender demandas permanentes da política de apoio do banco e não possuem dotação orçamentária previamente estabelecida, o que significa dizer que qualquer fonte de recurso desvinculada do sistema pode ser alocada às linhas, conforme as demandas e aprovações de crédito de cada ano. Já os programas do Sistema BNDES procuram atender demandas específicas transitórias, com prazo de vigência e dotação orçamentária preestabelecidos. Pode ocorrer de um programa virar uma linha de financiamento, quando a demanda de crédito de que era foco vira uma necessidade permanentemente prioritária para a economia nacional.³⁷

Da mesma forma, todas as possibilidades de apoio financeiro do BNDES por débito (ou renda fixa) comportam a obtenção de garantias, preferencialmente garantias reais.³⁸ Em casos de comércio exterior, no entanto, a depender da natureza do objeto da exportação, se produtos ou serviços, ou do próprio programa ou linha de financiamento do banco, as garantias podem consistir desde a assinatura de títulos de crédito, como notas promissórias ou letras de câmbio específicas para estes fins, especialmente utilizadas nos casos de exportação pós-embarque, até a utilização do Fundo Garantidor de Investimentos - FGI, estruturado pelo BNDES para empresas de menor porte, e do Fundo de Garantia à Exportação - FGE, o qual, instituído por lei e gerido pelo banco, tem por objetivo cobrir as garantias conferidas pela União no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação. Este, por sua vez, objetiva “segurar as exportações brasileiras de bens e serviços contra os riscos comerciais, políticos e extraordinários que possam afetar as transações econômicas e financeiras vinculadas a operações de crédito à exportação”.³⁹

37 Informações sobre a diferença entre programas e linhas de financiamento (ou produtos) obtidas no Relatório Anual de 2012 do BNDES.

38 As possibilidades de garantias reais disponíveis constam na Resolução BNDES 665/87.

39 Sobre o FGE, ver a Lei n. 9818/1999 e a Lei. 6704/1979 sobre o SCE. Sobre o FGI, ver: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/FGI/index.html. Acesso em 26 de outubro de 2015.

Salienta-se a recente criação da Agência Brasileira Gestora de Fundos e Garantias - ABGF. Trata-se de empresa pública voltada a administrar fundos públicos e conceder garantias em ocasiões variadas. Ao que tudo indica, a ABGF poderá garantir operações de financiadas pelo BNDES que se enquadrem nos seus objetivos sociais, mas não se tem dados das atividades dessa empresa ainda⁴⁰.

A partir de 1995, não apenas o retorno líquido sobre suas próprias operações, mas também as captações em mercado, no país e no exterior, passaram a ser as principais fontes de recursos do BNDES, as quais não são legalmente vinculadas para alocação em setores econômicos específicos (Prochnik e Machado 2008, 3-34). Foi no período da década de 1990 também, em função do direcionamento constitucional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para administração pelo BNDES, que os recursos e, ocasionalmente, os depósitos especiais desse fundo passaram a compor a estrutura de capital do banco com papel relevante, assim como os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND). Ocasionalmente, tem-se realizado também captações com organismos internacionais, como Banco Mundial, o Japan Bank for International Cooperation (JBIC) e o Banco Europeu de Investimentos (BEI). A partir de 2008, ainda, aportes extraordinários do Tesouro Nacional se tornaram outra importante fonte de recursos do BNDES, os quais nem sempre têm ocorrido com vinculação legal para o direcionamento do crédito decorrente.⁴¹

Contemporaneamente, o banco continua a ter importância inegável para a economia nacional, consistindo na segunda maior fonte de financiamento das empresas brasileiras desde 2001, ficando atrás somente dos lucros retidos (Coutinho 2013, 39). Sua subsidiária era considerada a maior investidora institucional em renda variável do país em 2013 (Schneider 2013, 27-31).

A participação do BNDES na concessão de crédito no Brasil, com suas taxas de juros subsidiadas e preferências de liquidez voltadas ao retorno financeiro no longo prazo, tornou-o a principal fonte de crédito ao setor industrial

40 A ABGF foi criada pelo Decreto n. 7976/2013, por autorização da Lei n. 12.712/2012, que estabeleceu seus objetivos.

41 Essa informação foi obtida nos relatórios anuais do BNDES dos anos de 2008 a 2012: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anuar/. Acesso em 26 de outubro de 2015. Apenas os aportes extraordinários do Tesouro Nacional ocorridos nos anos de 2011 e 2012, em decorrência da Lei no 12.453/2011, foram vinculados, a empreendimentos que envolvessem: aquisição e produção de bens de capital, incluídos componentes e serviços tecnológicos relacionados; produção de bens de consumo para exportação; o setor de energia elétrica; estruturas para exportação de grãos líquidos; projetos de engenharia; inovação tecnológica; e a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, exclusivamente na modalidade de inovação tecnológica (artigo 10 da Lei).

no Brasil e fez sua atuação anticíclica a partir do período da crise econômica mundial de 2008 ser determinante (IPEA 2011, 9).⁴²

Até recentemente, tinha-se a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em 2004, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008, e, mais recentemente, o Plano Brasil Maior (PBM), lançado em 2011, como planos de desenvolvimento nacionais. Trata-se de uma estratégia de política econômica abandonada a partir da década de 1980 e resgatada desde o primeiro governo Lula.

A PITCE procurava apoiar preponderantemente os setores de software e serviços, microeletrônica e indústria farmacêutica, com foco em atividades com alto teor tecnológico e potencial inovador (Almeida 2009, 16-17), tendo a PDP e o Plano Brasil Maior alargado esse escopo. As linhas de ação desses planos, principalmente no que se refere à PDP, são resumidas por Coutinho et al. (2012, 100-133), quais sejam: i) expandir e consolidar lideranças nos setores consolidados à beira da competição internacional através de fusões e aquisições, internacionalização de empresas e fortalecimento das suas estruturas de governança; ii) aumentar a competitividade para exportação e expansão interna de outros setores latentes como vantagens comparativas, de modo a proporcionar externalidades positivas ao longo das cadeias de fornecimento; e criar competências com alto teor tecnológico, que possam levar o país à fronteira internacional da competição.⁴³

Esses macro-temas serviram como norte para o corpo técnico do BNDES no momento da aprovação de crédito. Não se observa mais, de todo modo, o dirigismo governamental de outrora na aplicação dessas diretrizes de política econômica. De acordo com superintendentes do BNDES, o banco procura encontrar oportunidades que aliam os objetivos institucionais mais amplos de política econômica ao retorno financeiro que se mostra necessário para que o Sistema BNDES seja autossustentável.⁴⁴

42 A composição dos custos dos financiamentos do BNDES pode variar a depender da forma de apoio financeiro, mas geralmente são baseadas na Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, a qual adota a metodologia de cálculo instituída na Lei no 10.183/2001 e é fixada em patamares bem inferiores aos praticados nos empréstimos do sistema financeiro privado. Em 2012, por exemplo, a TJLP atingiu a média de 5,75% ao ano. No mesmo período, as taxas de juros praticadas pelos bancos privados para empréstimos a pessoas jurídicas atingiram a média de 13,9% ao ano. Ver Lopes 2013 e site do BNDES: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Ferramentas_e_Normas/Custos_Financeiros/Taxa_de_Juros_de_Longo_Prazo_TJLP/. Acesso em 10 de julho de 2013.

43 O trabalho de Coutinho et al. (2012, 100-133) tem por objetivo avaliar apenas a PDP, mas, diante da avaliação de Schapiro (2013, 7-50), voltada ao PBM, considera-se que essas linhas de ação se aplicam também a este plano mais recente.

44 Colby (2013) mostra detalhadamente como o banco procura conciliar suas atribuições pú-

Já o BDA é um banco nascente num país em reestruturação política, social e econômica. A pertinência da substituição do FDES pelo BDA foi justificada pela necessidade de constituição de uma instituição financeira mais abrangente e capaz de atuar como agente de desenvolvimento e executor principal das políticas de fomento de novos investimentos. Por meio de um banco de desenvolvimento, seria aperfeiçoado o sistema de direcionamento dos fluxos de receitas fiscais extraordinárias provenientes do aumento do preço do petróleo bruto no mercado internacional ao fomento da indústria nacional em condições especiais”.⁴⁵

Com efeito, o BDA foi constituído como instituição financeira pública – empresa pública, com autonomia administrativa, financeira e patrimônio próprio. De todo modo, seu objeto social, constante de seu Estatuto e inserto no sobredito Decreto 37/06 que o criou, consiste em executar a “Política de Desenvolvimento e Investimentos do Governo”.⁴⁶

O BDA foi concebido com a missão de “aumentar a capacidade de produção, combater a pobreza, criar empregos e renda, substituir importações e promover exportações” e, ainda, “acelerar o desenvolvimento equilibrado e sustentável da República Angolana”, modernizar “estruturas econômicas e sociais” e garantir a “competitividade internacional da economia”.⁴⁷

Suas atribuições, dentre outras, consistem em: financiar programas insertos no “Programa de Desenvolvimento Económico e Social do País”; mobilizar recursos públicos ou privados, nacionais ou internacionais para atender seus objetivos; avaliar, planejar e monitorar os projetos que financia; e “facilitar a participação do sector privado” e de “organizações comunitárias” em programas de desenvolvimento. O BDA pode participar “no capital de empresas já constituídas ou a constituir”, sendo o seu alvo os “empresários e produtores angolanos” aptos a “recuperar a capacidade produtiva do país” e aumentar a “competitividade dos empreendimentos e produtos angolanos”.⁴⁸

O BDA contou inicialmente com um capital estatutário de 50 milhões de dólares fixados em Kwanzas, o qual pode ser aumentado por meio da “capitalização de recursos, da incorporação de reservas ou por outros meios”, conforme sua regulação.⁴⁹

Seus recursos são compostos por receitas operacionais, doações, ren-

blicas com a política interna de auto-sustentabilidade.

45 Conforme previsto nas considerações preliminares do Decreto no 37/06 que criou o BDA.

46 Conforme previstos nas considerações preliminares do Decreto no 37/06 que criou o BDA.

47 Conforme previstos nas considerações preliminares do Decreto no 37/06 que criou o BDA.

48 Consoante art. 20, item 3 e 4 do Decreto no 37/06.

49 Consoante art. 40 do Decreto no 37/06.

dimentos de aplicações financeiras e “importâncias provenientes da emissão de obrigações” pelo Ministério das Finanças de Angola, além da dotação inicial acima. Contudo, a principal fonte de recursos do BDA advém do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) de que o banco é gestor.⁵⁰ A composição desse fundo conta com a tributação sobre atividades petrolíferas e diamantíferas, na ordem de 5% e 2% das suas receitas globais anuais, respectivamente.⁵¹ A transferência do Tesouro Nacional para o FND é feita trimestralmente pelo Ministério das Finanças, “com base nas estimativas da Programação Financeira do Tesouro”.⁵²

Os encargos financeiros cobrados no financiamento são da seguinte forma fixados: (i) Taxa de juros: 6,7% ao ano; (ii) Taxa de juros de mora: 1% a 4%; (iii) Bonificação da taxa de juros: concedida de acordo com o setor de atividade, zona geográfica e pontualidade no reembolso.⁵³

O BDA também pode conceder garantias a investimentos de terceiros, como o governo brasileiro faz por intermédio do FGE, do FGI e da ABGF, por exemplo. Essa forma de apoio financeiro estaria se sobressaindo em detrimento das outras possibilidades de investimento nos primeiros anos de atuação do banco (Manuel 2010, 12).

Para solicitar um empréstimo, é necessário apresentar ao BDA um projeto, que deve estar de acordo com o programa nacional de desenvolvimento de Angola. O BDA procede então a um exame técnico e econômico e das possíveis externalidades do projeto apresentado, avaliando os riscos envolvidos e examinando a idoneidade da empresa solicitante,⁵⁴ da qual são exigidas garantias reais ou pessoais em caso de financiamento por renda fixa.⁵⁵ O Conselho de Administração do BDA é responsável por aprovar o pedido e estabelecer os prazos de contratação.

O BDA concede crédito diretamente ou por meio de intermediários.⁵⁶ Dentro do seu escopo institucional, o banco é autorizado a “financiar investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior” se houver

⁵⁰ Instituído pela lei n. 9/06.

⁵¹ Em 2011, as transferências do FND para o BDA, consoante informações extraídas do Relatório & Contas publicado em abril de 2012, sofreu um aumento de aproximadamente 16,5 bilhões de Kwanzas. <http://www.bda.ao/relatorios-e-contas/>. Acesso em 26 de outubro de 2015.

⁵² Consoante itens 3 e 4 do art. 40, do regulamento do FND.

⁵³ A taxa de juros do BDA é fixada abaixo da Taxa Básica de Juro anunciada pelo Banco Nacional de Angola em 2014, de 8,75%. Essa taxa objetiva sinalizar a orientação da política monetária para o mercado. Ela é definida mensalmente pelo Comité de Política Monetária.

⁵⁴ Consoante art. 10, item 3 e 4 do Decreto no 37/06.

⁵⁵ Consoante art. 11, item 3 e 4 do Decreto no 37/06.

⁵⁶ Consoante art. 90 do Decreto no 37/06.

contribuição para a economia angolana, “contratar operações e captar recursos financeiros no país ou no exterior”, “financiar e fomentar exportação de produtos e serviços”, investir em programas de pesquisa, de “natureza científica e tecnológica” e de caráter social e, por fim, operar no “mercado financeiro ou de capitais”.⁵⁷

Os órgãos que compõem o BDA são o Conselho de Administração, o Conselho Fiscal e o Conselho Consultivo. O Conselho de Administração é formado por 5 membros e tem como atribuições gerir o BDA, examinar as políticas e programas de governo, propor novos projetos, aprovar as normas internas e o orçamento, autorizar investimentos não-reembolsáveis, assim como remeter ao Banco Nacional de Angola, que supervisiona o BDA, os relatórios e pareceres de auditorias externas contratadas. O Conselho de Administração é também o órgão que autoriza todas as contratações envolvendo o BDA. O Conselho Fiscal é composto por 3 membros nomeados por mandatos de 3 anos e fiscaliza as contas do BDA, realizando as auditorias internas. O Conselho Consultivo, por sua vez, fiscaliza a adequação dos investimentos do BDA às políticas públicas para o desenvolvimento angolano.

O Conselho de Administração pode igualmente criar diretorias para alinhar as políticas e os programas de financiamento, captar e promover negócios, controlar e gerir riscos, desenvolver sistemas e tecnologia e promover a administração do banco por delegação. Suas atribuições são exercidas de forma executiva e decisória nos limites previamente determinados pelo próprio conselho de administração.⁵⁸

Por meio dessa estrutura de governança, o BDA vem aumentando seus desembolsos, direcionados a trinta e duas linhas ou programas de financiamento, a maioria delas voltadas para o setor agrícola. Em 2011, foram financiados cento e quarenta e nove projetos que teriam resultado na geração de quase três mil e quinhentos postos de trabalho. Oitenta desses financiamentos ocorreram no âmbito de um programa especial que concede o que denominam Crédito Agrícola de Investimento.⁵⁹

Apesar das críticas comumente veiculadas na mídia, que argumentam haver má-alocação de recursos, demora na concessão do crédito, falta de critérios na seleção dos beneficiários e ineficiência em apoiar pequenas empresas, o fato é que o BDA permanece sendo divulgado pelo governo angolano como um importante instrumento da política de desenvolvimento do

⁵⁷ Consoante art. 10 do Decreto no 37/06.

⁵⁸ Consoante art. 19, d, do Decreto no 37/06.

⁵⁹ Informação extraída do Relatório & Contas publicado em abril de 2012: <http://www.bda.ao/relatorios-e-contas/>. Acesso em 26 de outubro de 2015.

país.

A melhora do desempenho da economia angolana, atribuída a reformas estruturais ilustradas pelas políticas de desenvolvimento e pela criação do BDA, vem sendo reconhecida inclusive pelas instituições de Bretton Woods.⁶⁰ Apesar de inicialmente o Fundo Monetário Internacional haver contundentemente discordado da estratégia de criação de um banco de desenvolvimento à época da criação do BDA, este tem sido justificado pelo governo angolano, dentre outros motivos, pelo seu bom desempenho.⁶¹ Teria sido o banco capaz de aprimorar a redistribuição dos recursos advindos do petróleo para outros setores, o que estaria impactando na redução tanto da dependência desse hidrocarboneto, como da vulnerabilidade econômica do país.⁶² É estabelecida ainda uma relação de causalidade entre o desempenho do BDA e a crescente influência do sector não petrolífero no PIB do país, que apresentou em 2011 um crescimento real superior ao do setor petrolífero.⁶³

Uma das causas desses resultados tem sido imputada ao incremento no número de parcerias com bancos comerciais que funcionam como operadores intermediários do BDA e estariam garantindo a capilaridade do crédito para os locais mais afastados do país. O aperfeiçoamento das atividades do BDA teria de igual modo resultado de parcerias com diversas instituições que objetivaram melhorar seu sistema operacional, treinar funcionários, orientar os pequenos empresários angolanos e controlar gestão de risco.⁶⁴

Exemplo disso é o memorando de entendimentos celebrado em 27 de maio de 2014 entre o BDA e o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (BNDES). Esse acordo ocorreu para o “intercâmbio de infor-

60 A diretora executiva suplente da 25ª Constituição do Conselho Executivo do Banco Mundial, Ana Dias Lourenço, considera Angola um país referência no continente africano em razão de seus avanços infra-estruturais e da estabilidade macroeconômica alcançada. Informação veiculada no site da Embaixada Angolana em Washington: <http://www.angola.org/index.php?mact=News,cntnto1,detail,o&cntnto1articleid=963&cntnto1origid=15&cntnto1detailtemplate=detail&cntnto1returnid=81>. Acesso em 26 de outubro de 2015.

61 Para o FMI, a experiência de outros países teria demonstrado que os bancos de desenvolvimento são propensos a problemas de governança, má-alocação de crédito e baixa performance financeira. Ver notícia veiculada no conglomerado Afro News: <http://afrol.com/articles/18798>. Acesso em 26 de outubro de 2015.

62 Informação extraída do Relatório & Contas publicado em abril de 2012. <http://www.bda.ao/relatorios-e-contas/>. Acesso em 26 de outubro de 2015.

63 Nos últimos 5 anos, a economia angolana “teria crescido a uma taxa média de 9,2% ao ano” e, se considerada “apenas a economia não-petrolífera”, esta taxa foi de 12%” indicando quase a duplicação da produção da economia não petrolífera no período (Ministério do Planeamento 2010).

64 Consoante informação constante do Relatório & Contas publicado em abril de 2012. <http://www.bda.ao/relatorios-e-contas/>. Acesso em 26 de outubro de 2015.

mações visando a troca de experiências” e abarcaria desde auxílio financeiro até questões operacionais, como treinamentos e intercâmbio de funcionários de ambas instituições.⁶⁵

BDA: Um processo de importação/exportação institucional?

Não existe consenso sequer a respeito do que seria um banco de desenvolvimento. No Brasil, por exemplo, se a regulação for tomada de maneira rigorosa, o BNDES não o seria. De acordo com a Resolução 394 de 1976 do Conselho Monetário Nacional, somente podem ser assim designadas no país instituições financeiras controladas por governos estaduais que visem promover políticas de desenvolvimento locais, com direcionamento de crédito prioritariamente para o setor privado. Mas, antes mesmo de a referida resolução do CMN ser editada, o BNDES já havia sido criado e, desde o início, seu abrangente escopo foi financiar o desenvolvimento do Brasil, no âmbito dos diferentes significados que esse desenvolvimento tomou ao longo da sua história.

Dessa maneira, consideramos ser um banco de desenvolvimento aquele que promove políticas públicas e assumimos ser possível que uma instituição dessa espécie adote um mandato amplo ou um mandato específico para segmentos de mercado ou setores pré-determinados.⁶⁶ Dito isso, tem-se que tanto o BNDES quanto o BDA adotam um mandato amplo em tese, em decorrência do escopo abrangente posto nos seus estatutos. Mas o direcionamento de crédito de fato decorrente desse mandato amplo toma forma a partir das idiossincrasias próprias do contexto de cada banco.

No caso do BNDES, sua criação ocorreu ainda em 1952, não porque o governo brasileiro da época considerava esse tipo de instituição importante para o projeto de desenvolvimento nacional, mas porque os recursos aportados por instituições de fomento estrangeiras como o BIRD e o Exim-Bank americano exigiram um banco de desenvolvimento como estrutura de governança apropriada para administrar a ajuda financeira. A organização inter-

65 Notícia veiculada no website do BDA: <http://www.bda.ao/parcerias/bda-assina-memorando-com-banco-brasileiro/>. Acesso em 26 de outubro de 2015.

66 Ferraz, Além e Madeira (2013, 8-16) fazem revisão das diferentes definições de banco de desenvolvimento encontradas na literatura internacional e concluem não haver muita divergência nesse âmbito. Quanto à atuação desse tipo de instituição financeira, que normalmente é pública, ou seja, controlada por governos, os autores indicaram ser possível que adotem: “(i) um mandato de atuação em segmentos de mercado ou setores específicos que geram impactos socioeconômicos relevantes; ou (ii) um mandato amplo para prover financiamento ao desenvolvimento socioeconômico de determinada região”.

na originalmente adotada, inclusive, decorreu diretamente dos trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e era muito similar à do Exim-Bank. O próprio BNDES, portanto, parece ter resultado de uma importação institucional na década de 1950.

Nas duas primeiras décadas de atuação, o banco acabou conhecido como o Banco Nacional do Aço, pois aproximadamente 60% dos seus recursos acabaram alocados na siderurgia e na metalurgia, que eram reconhecidas como de regulação problemática no âmbito do governo federal, pelo controle impositivo de preços pouco associado às demandas reais das empresas do setor (Schneider 1994, 155-170). A partir da década de 1970, o próprio governo federal estimulou a ampliação do direcionamento de crédito a outros setores. Paiva (2013, 65-88) explica que a base de fontes de recursos direcionadas ao BNDES a partir da tributação cresceu, como foi já mencionado acima. O Brasil crescia mais que a média internacional no período, conhecido como “milagre brasileiro”. Com uma estrutura de capital mais ampla, o BNDES passou a ter uma base maior para investir na indústria a partir de decisões mais autônomas.

O BNDES deixou ainda de ser uma autarquia e virou uma empresa pública. Isso seria decisivo para que o banco comesse a captar recursos também no mercado de dívida nacional e internacional para compor sua estrutura de capital. De acordo com o Decreto-Lei 200/1967, tanto as autarquias quanto as empresas públicas têm recursos próprios e autonomia decisória no Brasil, mas apenas as últimas podem explorar atividade econômica. A partir da década de 1980 o Sistema BNDES viu sua autonomia decisória incrementada para as decisões de investimento e desinvestimento, já que foi pioneiro no processo de privatizações no Brasil. Até o final da década de 1990, as captações em mercado foram as principais fontes de recursos e, no âmbito da sua autonomia decisória, o banco investiu muitos recursos em projetos de financiamento de empresas nascentes, em empresas exportadoras, primeiramente de bens de capital, depois de outros setores, e nos próprios leilões de privatização que administrava por meio da sua subsidiária. A partir da década de 2000, a economia brasileira já se apresentava mais sólida e, ao mesmo tempo, ascendeu o governo Lula, que deu um toque mais interventivo à política econômica nacional. Desse período em diante, os investimentos do BNDES cresceram intensamente, tanto no que se refere ao volume de recursos quanto aos setores beneficiados. Houve forte atuação anticíclica a partir da crise de 2008 e o banco continua até hoje como a maior fonte de crédito para indústria no Brasil.

O BDA guarda uma diferença significativa no que diz respeito a sua criação, que parece ter sido mais um anseio do próprio governo angolano do

que uma imposição externa. As instituições multilaterais de fomento, como o FMI, inclusive, se mostraram reticentes em relação à iniciativa no começo. Não se pode ignorar, no entanto, que o Brasil é um importante financiador de obras de infraestrutura em Angola, assim como seu parceiro comercial, e que uma comissão de técnicos do BNB desembarcou em Angola em 2006 para ajudar na criação do BDA. As evidências não indicam imposição em nenhum momento, mas a presença brasileira em Angola pode ter influenciado a decisão de criar o BDA devido a uma troca de experiência mais horizontal.

O BNB foi criado na mesma época que o BNDES, também em 1952. Sabe-se que, ao retornar de uma viagem ao Nordeste para ver de perto os estragos causados pela seca de 1951, o então Ministro da Fazenda, Horácio Láfer, apresentou exposição de motivos ao Presidente Getúlio Vargas para a fundamentação da lei que criaria o BNB. Com essa iniciativa e também com a cooperação das missões estrangeiras da época, criou-se o banco, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento da região Nordeste que, assolada pelas constantes secas e pela escassez de recursos estáveis, carecia de um organismo financeiro capaz de estruturar sua economia. Ao contrário da sua contraparte federal, que é uma empresa pública, completamente detida pelo Estado, este banco é uma sociedade de economia mista, aberta desde 1977 para captação de recursos no mercado de capitais nacional, e tem seu mandato restrito a esforços de desenvolvimento regional nos nove estados federativos do Nordeste, quais sejam, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, no norte de Minas Gerais e no norte do Espírito Santo. Dentro do seu contexto regional de atuação, o BNB está voltado para o crédito agrícola e o microcrédito e foi criado especialmente para financiar a infraestrutura específica para as peculiaridades do chamado Polígono das Secas brasileiro.⁶⁷

De acordo com o comunicado circulado pelo próprio BNB, as suas particularidades de escopo regional levaram seus técnicos à Angola para auxiliar na criação do BDA. Tanto é que, apesar do mandato amplo, o setor agrícola tem sido o principal beneficiário dos financiamentos do banco angolano nesses anos iniciais. De todo modo, o governo de Angola parece ter planos de tornar o mandato amplo um escopo real para o BDA. Tanto é que, a partir de 2014, iniciou-se cooperação do próprio BNDES, não apenas mediante ajuda financeira, mas também a partir de intercâmbio de experiência institucional.

O paralelo entre os bancos é real, mesmo colocando-se o contexto em perspectiva. Assim como o BNDES, o BDA tem uma estrutura de capital inicial composta por recursos direcionados da tributação, sobre o petróleo e

67 As informações sobre o contexto de criação do BNB foram retiradas do seu sítio eletrônico: www.bnb.gov.br. Acesso em 26 de outubro de 2015.

os diamantes no seu caso, sua principal base de exportação. Nos seus anos iniciais de atuação, seus financiamentos acabaram focados de maneira relevante em um setor. Se no caso do BNDES esse havia sido o setor siderúrgico e metalúrgico, no caso do BDA tratou-se do setor agrícola. As modalidades de concessão de crédito, diretamente ou pela estrutura de intermediários financeiros, que comporta também possibilidade de participação societária, é muito parecida. A governança do BDA é mais simples. No seu caso, o conselho de administração atua de maneira similar às diretorias do BNDES. Seu conselho consultivo faz as vezes do conselho de administração do banco brasileiro. As futuras diretorias vislumbradas para o BDA, por sua vez, podem tornar-se próximas às superintendências do BNDES, que são mais isoladas das diretrizes de política pública traçadas no âmbito do governo federal e incorporadas pela diretoria. Isso torna as superintendências do BNDES isoladas da política econômica, ou seja, mais preocupadas com questões técnicas relacionadas à administração da carteira de crédito. Talvez a cooperação BNDES-BDA tenha a questão da governança como ponto sensível de aprendizado institucional para alargar a capacidade setorial de direcionamento de crédito do banco angolano.

Até as críticas apresentadas aos bancos são parecidas. Se a opinião pública de Angola considera que o BDA tem beneficiado poucos empresários que já possuíam poder econômico, pode-se dizer que esse tipo de crítica nunca deixou de estar presente ao longo da história do BNDES. Por mais que o banco brasileiro tenha conseguido alargar seu escopo setorial de atuação e tenha também adquirido autonomia operacional contínua, a razão de distribuição do seu crédito, sem considerar setores, é de aproximadamente 70% para empresas de maior porte contra 30% para pequenas e médias empresas no período de 2009 a 2013 (Coutinho 2013).

Se o BNDES é uma inspiração para a criação e operacionalização do BDA, talvez ambos possam buscar um aprendizado cooperativo para resolver os seus gargalos de atuação, que se mostram tão parecidos quanto sua estrutura de funcionamento.

Conclusão

Em busca de um paralelo entre as experiências do Brasil e Angola com bancos de desenvolvimento, foram observados de maneira central o BNDES e o BDA. Para isso, colocou-se o contexto de criação de cada uma das instituições em perspectiva e, ressaltadas as idiossincrasias históricas e locais, investigou-se o escopo institucional e políticas públicas relacionadas a cada banco,

assim como as fontes de recursos que se mostram mais relevantes para eles, os atores que foram relevantes para a sua criação e a governança interna pensada para as operações de cada um deles.

As experiências se mostraram próximas, apesar dos mais de 50 anos de diferença entre a criação de um banco e outro. São fortes, portanto, as evidências de que o BDA é uma exportação da experiência brasileira com bancos de desenvolvimento. O envolvimento do BNB, além do BNDES, no processo de cooperação institucional indica que no Brasil já há uma experiência consolidada.

Os próprios BNDES e BNB no Brasil, por sua vez, parecem ser processos de importação institucional ocorridos na década de 1950. Considerado o referencial teórico tomado de Delazay e Garth (2001, 241-255), então, BNDES e BNB são aprendizados brasileiros que foram tomando forma própria ao longo do processo de desenvolvimento do país. O mesmo se espera que ocorra com o BDA, que vem se institucionalizando em Angola conforme a realidade local.

Observado o paralelo organizacional, as críticas postas e os indícios de cooperação institucional encontrados, espera-se que o processo de institucionalização do BDA ocorra de maneira localmente coerente em Angola. Para além disso, espera-se também que o Brasil aproveite a oportunidade de aprendizado institucional, para adquirir capacidades novas no processo de cooperação entre os bancos, já que os desafios para o aperfeiçoamento do BNDES e do BDA são tão parecidos quanto seu funcionamento.

REFERÊNCIAS

- Almeida, M. 2009. “Desafios da Real Política Industrial Brasileira do Século XXI.” *Texto para discussão n. 1452*. Brasília: Ipea.
- Badin, Michelle Ratton Sanchez, e Morosini, Fabio. 2015. “The Brazilian Approach to South-South Trade and Investment: the Case of Angola.” *Denver Journal of International Law & Policy* 43 (1): 489-514.
- Colby, Seth. 2013. “Searching for Institutional Solutions to Industrial Policy Challenges: A Case Study of the Brazilian Development Bank.” Diss., The Johns Hopkins University, USA.
- Cartemol, Fabricio. 2005. “BNDES-exim: 15 Anos de Apoio às Exportações Brasileiras.” *Revista do BNDES* 12 (24): 3-30.
- Coutinho, Luciano, Ferraz, João Carlos, Nassif, André, e Oliva, Rafael. 2012. “Industrial Policy and Economic Transformation.” In *The Oxford Handbook of Latin America Political Economy*, editado por J. Santiso e

- J. Dayton-Johnson, 100-133. New York: The Oxford University Press.
- Coutinho, L. 2013. "Investimento, Financiamento e o BNDES." *Apresentações e artigos institucionais da alta administração*. Rio de Janeiro: BNDES.
- Delazay, Yves e Garth, Brian. 2001. "The Import and Export of Law and Legal Institutions: International Strategies in National Palace Wars." In *Adapting Legal Cultures*, editado por D. Nelken e J. Feest, 241-255. Oxford and Portland: Hart Publishing.
- Ferraz, João Carlos, Além, Ana Cláudia e Madeira, Rodrigo Ferreira. 2013. "A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo." *Revista do BNDES* 40: 5-42.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2011. "Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal: a atuação dos bancos públicos federais no período 2003-2010." *Comunicado n. 105*, 10 de agosto. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110810_comunicadoipea105.pdf.
- Jensen, Soren Kirk e Paulo, Francisco Miguel. 2011. "Reformas ao Processo Orçamental e Gestão das Finanças Públicas de Angola. A crise foi um sinal de alarme?" *Relatório CHR. Michelsen Institute - CMI*. Projeto "The Political Economy of the Angola Budget Process." <http://www.cmi.no/research/project/?1044=study-of-the-political-economy-of-the-angolan>.
- Lopes, A. 2013. "Crédito: mudança metodológica mostra nível menor dos spreads e da inadimplência." *Itaú BBA*. <http://www.itaubba-pt/analises-economicas/publicacoes/macro-brasil/credito-mudanca-metodologica-mostra-nivel-menor-dos-spreads-e-da-inadimplencia>.
- Mantega, G. 2001. "O modelo econômico brasileiro dos anos 90." *Relatório de pesquisa n. 11/2001*. São Paulo: EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações. <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2883/Rel%2011-2001.pdf?sequence=1>.
- Manuel, A. S. 2010. "O incumprimento dos empréstimos no mercado de microcrédito do sistema bancário angolano." Dissertação de mestrado, FEUC: Coimbra.
- Mitchell, John V. e Stevens, Paul. 2008. "Ending Dependence: Hard Choices for Oil-Exporting States." *Chatham House – The Royal Institute of International Affairs*.
- Monteiro Filha, D.C. 1994. "O BNDES e seus critérios de financiamento industrial: 1952 a 1989." *Revista do BNDES* 1 (2): 415-430.

- Mourão, Julio O. F. 1994. "A Integração Competitiva e o Planejamento Estratégico no Sistema BNDES." *Revista do BNDES* 1 (2): 3-26.
- Ministério do Planejamento e do Desenvolvimento Territorial da República de Angola. 2010. *Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017*. <http://www.minfin.gv.ao/fsys/PND.pdf>.
- Paiva, M. 2012. *BNDES: Um banco de história e do futuro*. São Paulo: Museu da Pessoa.
- Pinheiro, Armando Castelar, Bonelli, Regis e Schneider, Ben Ross. 2004. "Pragmatic Policy in Brazil: The Political Economy of Incomplete Market Reform." *Texto para discussão n. 1035*. Ipea: Rio de Janeiro.
- Prochnik, Marta e Machado, Vivian. 2008. "Fontes de recursos do BNDES 1995-2007", *Revista do BNDES* 14 (29): 3-34.
- Ramanzini Júnior, Haroldo e Ayerbe, Luis Fernando. 2015. *Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Rocha, A. 2014. "As Questões Macroeconômicas Essenciais do Modelo Estratégico de Desenvolvimento de Angola." Reflexão econômica para a Revista Acadêmica do Centro de Estudos e Investigação Científica da Universidade Católica de Angola.
- Schapiro, M. 2010. *Novos parâmetros para a intervenção do Estado na Economia*. São Paulo: Saraiva.
- Schapiro, M. 2013. "Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira." *Texto para discussão n. 1856*. Brasília: Ipea.
- Schapiro, Mario G. e Trubek, David. 2012. "Redescobrimdo o Direito e Desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal." In *Direito e Desenvolvimento: um diálogo entre os Brics*, editado por Mario Schapiro e David Trubek, 27-70. São Paulo: Saraiva.
- Schneider, B. R. 2013. "O Estado desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas." *Texto para discussão n° 1871*. IPEA: Brasília.
- Sogge, D. 2009. *Angola: "Estado fracassado" bem-sucedido*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE): Madrid. http://www.fride.org/download/WP81_Angola_failedyetsuccessful_Port_may09.pdf.
- Velasco Jr., L. 2010. "Documento Histórico – a privatização no Sistema BNDES." *Revista do BNDES* 1 (33): 307-382.

RESUMO

A importação de soluções institucionais é uma alternativa teórica para casos não identificados com a noção de transplantes. O estudo do contexto de surgimento dos bancos de desenvolvimento brasileiros e do banco criado pelo governo angolano, o BDA, ilustra a utilidade de tal ferramenta teórica. O juízo de valor acerca da conveniência e adequabilidade dos bancos de desenvolvimento como solução específica foge ao escopo desse trabalho, que também não pretendeu dialogar com a literatura crítica sobre transplantes institucionais. O objetivo primordial do artigo foi, por meio de uma pesquisa qualitativa exploratória baseada na comparação de casos, refletir sobre os indícios de importação por Angola de um modelo institucional brasileiro quando da estruturação do BDA, observando também como ele está se consolidando localmente.

PALAVRAS-CHAVE

Importação e Exportação de Instituições; Bancos de Desenvolvimento; Cooperação Sul-Sul.

*Recebido em 28 de junho de 2016.
Aprovado em 16 de julho de 2016.*