

A “Construção de Instituições” no Brasil: uma Proposta*

FABIO GIAMBIAGI**

This article develops the idea of “institutional building”, in the case of Brazil. It is shown the convenience of having boards with fixed and alternate terms, as a way of giving continuity to the administration in some of the segments of the public sector. After the privatization of several companies, it is important to think of the modernization and strengthening of the other companies that remain under the Government control. Based on this principle and on the problems related to the administrative discontinuity, some proposals of institutional changes are suggested.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos 14 anos, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) teve treze Presidentes: os Drs. Jorge Lins Freire, Fonseca, Dilson Funaro, André Montoro Filho, Márcio Fortes, Ney Távora, Eduardo Modiano, Antônio Barros de Castro, Delben Leite, Pérsio Arida, Edmar Bacha, Luiz Carlos Mendonça de Barros e André Lara Resende.¹ Por sua vez, em cada uma dessas gestões, houve diversas mudanças de Diretorias, em alguns casos com alterações do organograma do Banco.²

Isso tem gerado uma série de percalços, tanto internos à instituição, como no que tange à inserção desta na economia do país. Tal instabilidade contrasta com a situação de diversos países desenvolvidos, nos quais a continuidade de postos gerenciais importantes no serviço público tem permitido separar o desempenho das agências governamentais do ciclo político. Na literatura especializada no assunto, é difícil estabelecer uma relação causal unidirecional entre essa “construção de instituições” (“*institutional building*”) e a estabilidade da economia, na medida em que esta é fa-

* O autor agradece os comentários de Bolívar Lamounier, Fabio Barbosa, Luis Orenstein, Maria Sílvia B. Marques e Martus Tavares a uma versão preliminar do artigo. A responsabilidade pelo conteúdo final do texto, porém, é exclusivamente do autor.

**Do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES).

¹ O Dr. Montoro ocupou o cargo na qualidade de interino, após a nomeação do então Presidente, Dr. Dilson Funaro, para o cargo de Ministro da Fazenda, em 1985. Entretanto, o seu período de permanência no cargo — mais de um ano, mais do que alguns dos nomes da lista — autoriza a sua inclusão na relação acima.

² Nos últimos oito anos, em particular — desde março de 1990, mês em que foi empossado o Governo Collor —, o BNDES teve 27 diferentes Diretores, sem contar os Presidentes da instituição.

vorecida por aquela, ao mesmo tempo, porém, em que, por outro lado, cria condições para o fortalecimento das instituições. O que se quer dizer com isso é que, paralelamente ao amadurecimento conjunto da economia e dos sistemas políticos, as instituições governamentais com atuação no âmbito econômico tendem a ganhar uma certa autonomia gerencial, ficando menos sujeitas às injunções políticas de curto prazo.

O Brasil encontra-se em posição favorável para iniciar esse processo de *institutional building*. A estabilização da economia permite que se discutam com profundidade algumas questões inevitavelmente relegadas a um segundo plano em épocas de inflação alta, ao mesmo tempo que a fragmentação partidária mantém, de certa forma, as dificuldades em realizar avanços estruturais mais profundos e rápidos, deixando nos agentes econômicos a impressão de que a estabilidade ainda não pode ser considerada totalmente irreversível.³ Uma maior solidez das instituições contribuiria, nesse sentido, para a consolidação da estabilização.

Com base nessas reflexões gerais, esta nota apresenta uma proposta de mudança da indicação da Alta Administração do BNDES, com vistas a uma nova inserção institucional deste, marcada por um maior grau de autonomia, associado ao tempo de permanência no cargo dos seus dirigentes.⁴ Por analogia, é válido supor que, como desdobramento disso, no futuro mais distante o Estado brasileiro poderia adotar esse modelo para outras instituições. Não é objetivo desta nota discutir se isso seria conveniente ou não. De qualquer forma, o BNDES, especificamente, se encontra em condições apropriadas para dar esse passo, devido principalmente à escassa politização na indicação dos seus Diretores ao longo dos últimos anos, o que permitiria transitar suavemente para a nova situação, ao contrário de outras instituições públicas, nas quais a disputa política pela indicação dos cargos é ainda muito forte.

O texto contém três seções. Após esta introdução, são discutidos os problemas associados às sucessivas trocas de comando em uma instituição pública. Por último, é feita a proposta de mudança do mecanismo de escolha da direção do BNDES.

2. OS PROBLEMAS DECORRENTES DA DESCONTINUIDADE GERENCIAL

As diversas mudanças na Direção de qualquer instituição pública geram três tipos de problemas:

³ Para uma discussão mais extensa e abrangente sobre o papel das burocracias públicas e a sua relação com a estabilidade econômica, ver Haggard, Stephan & Webb, Steven, "What Do We Know about the Political Economy of Economic Policy Reform?", in *The World Bank Research Observer*, vol. 8, nº 2, 1993, pp. 143-68. Para uma análise específica sobre a atuação relativamente independente do próprio BNDES nos anos 50, ver Willis, Eliza, "Explaining Bureaucratic Independence in Brazil: The Experience of the National Economic Development Bank", in *Journal of Latin American Studies*, 27, 1995, pp. 625-61.

⁴ Para isto, além do avanço que poderia ser representado pela mudança da sistemática de escolha dos dirigentes do BNDES, é preciso que o processo de desenvolvimento institucional também ocorra fora do referido Banco. Isto porque a concessão de um mandato com perspectiva de longa duração a qualquer pessoa, em qualquer cargo, requer que o funcionamento das instituições seja transparente e sujeito à fiscalização da sociedade, através de outras instituições. Em outras palavras, o que se deseja não é apenas maior autonomia, mas a correspondente *accountability* da qual esta deve vir acompanhada.

- a) dificultam a definição de uma estratégia de médio e longo prazos para a instituição;
- b) desestimulam a adoção de cuidados muito rígidos acerca dos impactos de longo prazo de certas decisões empresariais; e
- c) prejudicam o dinamismo dos funcionários e da instituição como um todo.

No caso do primeiro problema, as razões são bastante óbvias: dificilmente uma equipe que tem um horizonte curto de permanência à frente de uma instituição, se compromete com estratégias de longo prazo e, nos casos em que isso acontece, a estratégia não conta com muita credibilidade, seja diante do público interno (empregados), como externo, devido à suposição de que quem está formulando a estratégia não continuará no posto para executá-la, um ou dois anos depois.

A questão da falta de cuidados mais rígidos em relação aos efeitos de longo prazo aplica-se tanto aos empréstimos (no caso de uma instituição financeira) como aos compromissos trabalhistas. Um Diretor do Bradesco, por exemplo, sabe que se um crédito não for honrado, poderá ser responsabilizado pelos colegas de Diretoria por ter avaliado mal o risco de crédito. Já um Diretor de uma instituição estatal dificilmente tem essa perspectiva em mente ao decidir sobre a concessão de um empréstimo de 5 ou 6 anos a uma empresa, pois sabe que, se essa empresa não pagar, o problema terá que ser resolvido por outra pessoa, dada a probabilidade praticamente nula dele estar no mesmo cargo anos depois. Da mesma forma, a resistência às demandas trabalhistas tende a ser menor em uma instituição cuja cúpula muda constantemente e onde não há nenhum estímulo para resistir àquelas, do que em uma situação na qual conta-se com uma perspectiva de duração no cargo de vários anos e os efeitos de longo prazo são levados em consideração nas decisões.

Por último, a dinâmica de trabalho é duplamente prejudicada. No caso dos funcionários interessados na melhoria da empresa, porque a probabilidade de que o chefe deixe o cargo em um futuro não muito distante funciona como fator de desestímulo. E, no caso dos funcionários resistentes a determinadas ordens superiores, porque o poder que um chefe tem de se impor a um subordinado é uma função direta da sua perspectiva de duração no cargo: dificilmente um chefe poderá ser muito exigente com alguém subordinado a ele, se não sabe se no dia seguinte estará no mesmo lugar.

3. UMA PROPOSTA DE MUDANÇA INSTITUCIONAL PARA O BNDES

A proposta a ser feita parte do pressuposto de que, de um modo geral, o aspecto técnico — e não tanto o apoio político — tem sido um elemento predominante na escolha da Alta Administração do BNDES ao longo das últimas gestões. Desde a escolha do Dr. Eduardo Modiano — em cuja gestão nenhum dos Diretores podia ser claramente identificado com um grupo político específico —, a indicação do Presidente do BNDES tem sido quase sempre pautada pela reputação profissional prévia do indicado e não pelo jogo de forças entre grupos políticos. De qualquer forma, as injunções políticas afetaram a duração no cargo dos indicados, em função de mudanças ocorridas nos escalões superiores do Poder — Presidência da República ou Ministérios. A composição das Diretorias, por sua vez, tem obedecido aos desejos do Presidente do Banco da época, apenas com alguns “lags” naturais na definição dos nomes, após a mudança de Presidente do BNDES.

Esse conjunto de elementos de análise pode ser sintetizado em duas afirmações: a) nos últimos anos, não houve uma utilização sistemática dos cargos de Presidente e Diretores do BNDES com o propósito de fazer barganhas políticas com grupos de apoio partidário no Congresso Nacional; e b) entretanto, os fatores políticos continuam gerando descontinuidades de comando na instituição. As afirmações podem soar contraditórias. O que se quer dizer, porém, é que ultimamente não tem havido uma “partilha de cargos” na qual o partido A fica com a Diretoria X e o partido B com a Diretoria Y — como ocorreu, por exemplo, durante a gestão da chamada Nova República, na segunda metade dos anos 80 — ou na qual o Presidente do BNDES é indicado por um determinado partido. De fato, pode-se dizer que, nos anos 90, a Presidência do BNDES foi de escolha praticamente exclusiva do Ministro da Fazenda ou de Planejamento ou, eventualmente, do próprio Presidente da República. Ocorrendo, porém, mudanças na própria Presidência do país ou na cúpula da área econômica do Governo, em geral o Presidente do BNDES é afetado pela mudança.

Para superar esses problemas, propõe-se que o BNDES tenha mudado o mecanismo de escolha de sua Diretoria, seguindo os seguintes critérios:

a) os cargos de Presidente e Diretores — estes, em número de quatro — do BNDES passariam a ter mandatos fixos, de quatro anos, com possibilidade de uma renovação por um período adicional de quatro anos;⁵

b) o Presidente do BNDES teria que ter o seu nome escolhido pelo Presidente da República e referendado pelo plenário do Senado, sendo a indicação feita na metade do mandato do Presidente da República;⁶

c) os Diretores do BNDES teriam que ser escolhidos pelo Presidente da República e referendados pela Comissão de Economia do Senado, da mesma forma que já ocorre com o nome indicado para a Presidência do Banco Central;⁷

⁵ Paralelamente a isso, seria preciso estabelecer regras que permitissem diminuir a incidência de um problema da Alta Administração de diversas instituições públicas, representado pelos processos judiciais. É comum que Diretores de instituições financeiras sejam processados por decisões administrativas perfeitamente legítimas, inerentes ao exercício do cargo, com os custos morais e materiais a isso associados. Nesse sentido, dever-se-ia pensar em alguma forma de restrição a esse tipo de ações ou, alternativamente, dar garantias de cobertura legal ao Presidente e/ou Diretores afetados, mesmo após a eventual conclusão dos seus mandatos.

⁶ Uma possível alternativa institucional, que nos foi sugerida por um dos leitores de uma versão preliminar desta nota, seria manter a indicação do Presidente do BNDES a cargo do Presidente da República, mas limitando ao Senado a prerrogativa de demiti-lo, o que manteria o atual poder de escolha nas mãos do máximo mandatário do país, mas diminuiria os poderes do Executivo após a escolha. Trata-se de uma proposta intermediária entre a situação atual e a proposta feita nesta nota.

⁷ Apenas à guisa de sugestão, pode-se pensar em uma composição de Diretoria com quatro membros — além do Presidente — com as seguintes características: 1 profissional do setor privado com atuação de destaque na área financeira; 1 acadêmico com reconhecida competência nas áreas de desenvolvimento econômico ou de finanças; 1 funcionário de carreira do BNDES; e 1 profissional com experiência mínima de três anos, consecutivos ou não, no exercício de função pública de relevância no Governo Federal. Tais qualificações justificam-se por motivos muito precisos. A vantagem de contar com um profissional altamente qualificado da área financeira, em uma instituição como o BNDES, relaciona-se com a necessidade deste de ampliar a sua captação de recursos junto ao mercado, contando para isso com a *expertise* requerida para tanto. O acadêmico, por sua vez, tenderia a ter uma visão abrangente do papel do Banco enquanto instituição de desenvolvimento, com as limitações de não contar com a *expertise* prática, mas em contrapartida, provavelmente, possuindo uma percepção mais ampla do papel da instituição, por exemplo, que os seus colegas de Diretoria oriundos de uma instituição financeira privada — voltada, funda-

d) os Diretores seriam substituídos na proporção de um por ano; e
e) os Diretores e o Presidente comporiam um colegiado (*board*), sem ingerência direta sobre a administração do Banco, com a função de: (i) aprovar empréstimos; e (ii) definir as políticas da instituição, ficando a administração do dia-a-dia do Banco a cargo das respectivas áreas, chefiadas por Superintendentes, que se reportariam ao Presidente do Banco, responsável pela indicação dos mesmos.

Trata-se de um modelo de funcionamento similar ao do Banco Mundial ou do BID, onde o poder referente às duas responsabilidades mencionadas em (e) é do *board* formado pelos Diretores, enquanto que os Departamentos reportam-se a outras esferas decisórias que não àquele colegiado.⁸

O BNDES manter-se-ia como instituição estatal e, nessa qualidade, a Diretoria teria que subordinar a ação do Banco às diretrizes gerais de longo prazo do planejamento governamental.⁹ Conservar essa vinculação é essencial para justificar a existência do Banco enquanto instituição estatal, pois se não houvesse vínculo nenhum com o Governo, não faria sentido que continuasse a ser um Banco público, o que aqui não está em discussão. De qualquer forma, essa subordinação às diretrizes gerais do planejamento oficial é perfeitamente compatível com o novo formato de funcionamento da instituição que foi acima proposto e que, fundamentalmente, visa : (a) dar uma continuidade administrativa à atuação do Banco; e (b) isolar este das injunções circunstanciais do ciclo político.

A principal crítica que poderia ser levantada ao modelo sugerido é que ele retira em parte o poder do Governo Federal de definir políticas específicas. Contra isso, porém, pode-se argumentar que:

a) haverá uma tendência natural, em caso de divergências de opinião, de que a Diretoria do BNDES chegue a algum entendimento com as autoridades do Governo, da mesma forma que, por exemplo, o Tesouro e o BC de países onde este é independente costumam ter divergências, mas são obrigados a convergir, de alguma forma, em função das responsabilidades de cada um;

b) essa possibilidade de conflito é justamente a característica de sistemas com *checks and balances*, onde as instituições se fiscalizam mutuamente; em outras palavras, pode ser salutar que o Governo encontre certas barreiras para implementar políticas que podem estar equivocadas; e

c) o Governo poderá ter defensores com poder de persuasão na própria Diretoria, uma vez que no início do mandato do Presidente da República, o peso dos nomes

mentalmente, para a procura do lucro. Por outro lado, a presença de um representante do *staff* do BNDES na Diretoria é válida pelo fato dessa pessoa ter o benefício de carregar uma memória institucional da qual os outros membros da Diretoria poderiam precisar na tomada de certas decisões. Por último, o membro da Diretoria com passagem prévia por cargos de relevância — de preferência, com nível mínimo de Secretário ou equivalente — na administração pública, teria a função-chave de facilitar a articulação com as autoridades federais.

⁸ É interessante destacar que o BID, em quatro décadas de funcionamento, teve apenas três Presidentes, o que tem gerado uma grande continuidade das suas políticas.

⁹ Por exemplo, o Plano Plurianual (PPA). A linha divisória entre a autonomia proposta e a subordinação a essas diretrizes gerais teria que ser melhor delimitada, naturalmente, em caso da aceitação da proposta, para minimizar o espaço de conflito. Entretanto, tal delimitação não cabe em uma proposta preliminar como a desta nota.

escolhidos pelo Governo seria de 1/5 e, já na segunda metade do período de Governo, seria majoritário.

Finalmente, a proposta, caso adotada, resolveria alguns dos problemas gerenciais já mencionados, permitindo ao BNDES ter uma continuidade que redundaria em benefício da instituição e do país, pela maior capacidade de atuação que a instituição teria para implementar políticas duradouras, com uma direção que não fosse efêmera.