



**UNICAMP**

**Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**

**CAIO MARTINS BUGIATO**

**A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DO BNDES E A BURGUESIA  
BRASILEIRA**

**CAMPINAS**

**2016**

Caio Martins Bugiato

**A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DO BNDES E A BURGUESIA BRASILEIRA**

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

*Supervisor/Orientador:* Prof. Dr. Armando Boito Junior

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO CAIO MARTINS BUGIATO, E ORIENTADO PELO PROF. DR. ARMANDO BOITO JUNIOR.



CAMPINAS

2016

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): FAPESP, 2011/22995-9

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

Bugiato, Caio, 1983-  
B865p A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira / Caio  
Martins Bugiato. – Campinas, SP : [s.n.], 2016.

Orientador: Armando Boito Junior.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de  
Filosofia e Ciências Humanas.

1. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil). 2.  
Classes sociais - Brasil. 3. Brasil - Política e governo, 2003-2010. I. Boito  
Junior, Armando, 1949-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de  
Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

**Informações para Biblioteca Digital**

**Título em outro idioma:** The financing policy of BNDES and the Brazilian bourgeoisie

**Palavras-chave em inglês:**

Social classes - Brazil

Brazil - Politics and government, 2003-2010

**Área de concentração:** Ciência Política

**Titulação:** Doutor em Ciência Política

**Banca examinadora:**

Armando Boito Junior [Orientador]

Cristina Soreanu Pecequillo

Jose Marcos Nayme Novelli

Reginaldo Carmello Correa de Moraes

Pedro Paulo Zahluth Bastos

**Data de defesa:** 24-02-2016

**Programa de Pós-Graduação:** Ciência Política



**Universidade Estadual de Campinas**  
**Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**

A Comissão Julgadora dos trabalhos de defesa de Tese de Doutorado composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 24/02/2016, considerou o candidato Caio Martins Bugiato aprovado.

Prof. Dr. Amando Boito Junior

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Correa de Moaraes

Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos

Profa. Dra. Cristina Soreanu Pecequilo

Prof. Dr. Jose Marcos Naime Novelli

A ata de defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica do aluno.

## **Agradecimentos**

Agradeço a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) que me concedeu uma bolsa de estudos por 28 meses para a execução desta pesquisa.

Aos funcionários e professores do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp.

Aos colegas e amigos do grupo de pesquisa Política e classes sociais no capitalismo neoliberal e do Centro de Estudos Marxistas da Unicamp: Andreia Galvão, Danilo Martuscelli, Ellen Gallerani, Julia Gomes, Maíra Bichir, Patrícia Lemos, Paula Marcelino, Rafael Toitio, Sabrina Areco e, em especial, a Tatiana Berringer, que sempre foi uma interlocutora disposta, incentivadora, atenciosa e crítica deste trabalho.

Aos colegas e amigos que participaram da minha formação acadêmica – dentro e fora da universidade – desde a graduação, contribuindo com ensinamentos, discussões, debates e conversas de botiquim: Bráulio Loureiro (Neto), Daniel Bottura, Eduardo Padilha, Guilherme Barana, Hermes Moreira Junior, Humberto Meza, Lucas Carames, Matheus Hernandez, Pedro Cícero, Rafael Del’Omo, Rafael Gumiero, Renato Cesar Fernandes, Thiago Trindade, Vinicius Freitas e Vitor Sandes.

Aos funcionários do BNDES, que generosamente me receberam em minhas visitas à instituição. Em particular ao Marcelo Miterhof, que me recebeu na sede do banco e me explicou o funcionamento do BNDES. Ao ex-presidente do banco, Carlos Lessa, e ao presidente Luciano Coutinho, que gentilmente me atenderam em sua casa e seu gabinete, respectivamente. A Karen Costa, que me auxiliou com a bibliografia sobre o BNDES. E ao ex-Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, que, num almoço após o lançamento de seu livro em Santos-SP, dispôs-se a dialogar comigo sobre questões do governo Lula, numa conversa esclarecedora.

Aos colegas de trabalho da Universidade Católica de Santos (Unisantos): Cesar Agenor, Fabiano Menezes, Renata Barrocas e Rodrigo Christofolletti, que escutaram minhas lamentações e respeitaram meu tempo e meu espaço para o desenvolvimento desta tese.

Aos professores que fizeram parte da qualificação da tese, com contribuições valiosas para o rumo da pesquisa: Sávio Cavalcanti e Valeriano Costa. E aos professores componentes

da banca de defesa: Cristina Pecequilo, Marcos Novelli, Pedro Paulo Bastos, Pedro Rossi, Reginaldo Moraes e Sebastião Velasco e Cruz.

Aos meus pais, Maria Angélica Martins Bugiato e Edijalma Bugiato, que sempre me apoiaram e me incentivaram incondicionalmente nos meus estudos e nas minhas escolhas. A Lala, que nunca deixou de me incentivar e com seu carinho esteve ao meu lado nas vitórias e nas derrotas.

Em especial, ao meu orientador Armando Boito Junior. Armando, no mestrado e no doutorado, foi e é um exemplo de dedicação à docência. Agradeço a paciência, o rigor e a aplicação à produção deste trabalho, pois assim me beneficieei de sua sabedoria e de seu conhecimento.

*A chuva que irriga os centros de poder imperialista afoga os vastos subúrbios do sistema. Do mesmo modo, e simetricamente, o bem-estar de nossas classes dominantes – dominantes para dentro, dominadas para fora – é a maldição de nossas multidões, condenadas a uma vida de bestas de carga.*

**Eduardo Galeano, As veias abertas da América Latina.**

## **Resumo**

Esta tese de doutorado tem como objeto de estudo a política econômica do Estado brasileiro de financiamento às grandes empresas nacionais, executada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e a política externa brasileira, da qual o Banco é participante ativo por meio de investimentos em tais empresas com finalidade de ampliar seus negócios no exterior. Nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) o governo atendeu os interesses de uma fração da burguesia brasileira - a burguesia interna -, ao executar na formação social brasileira uma política neodesenvolvimentista, que ampliou as atividades e protegeu os negócios desta fração em disputa com o capital internacional. Em suas relações exteriores o governo Lula implementou uma política externa que privilegiou as relações com formações sociais de países latino-americanos e africanos, cujas economias atraíram vultuosos investimentos brasileiros capitaneados igualmente por tal fração. O BNDES é parte significativa deste processo, em que a burguesia interna brasileira é força dirigente. Sua política de financiamento favoreceu e apoiou a diversificação das participações de tais empresas em vários setores da economia e permitiu a elas, tanto no Brasil como no exterior, realizar maiores investimentos, extrair maiores receitas e aumentar seus ativos, fazendo delas grandes empresas de capital predominantemente nacional, líderes de mercado em seus segmentos, internacionalizadas e com altos índices de receita e patrimônio. Assim, este trabalho traz à tona nossa investigação sobre a política de financiamento do BNDES para as empresas brasileiras e suas implicações no Brasil e no exterior.

**Palavras-chave:** BNDES. Governo Lula. Burguesia interna. Neodesenvolvimentismo. Política econômica. Política externa.

## **Abstract**

This doctoral thesis studies the Brazilian State's economic policy of financing large domestic corporations, a policy that is implemented by the Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, National Bank for Economic and Social Development), and the Brazilian foreign policy in which the bank is vigorous participant by the aid of investments in such corporations in order to increase its business abroad. During the two presidential terms of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) the government, by executing in the Brazilian social formation a "neodevelopment" policy, helped to increase the activities and to protect the businesses of the inner Brazilian bourgeoisie from the competition of international capital. In its foreign relations Lula's government implemented a foreign policy that privileged the relationship with Latin-Americans and Africans countries, which economy attracted voluminous Brazilian investments led by such fraction of the bourgeoisie. The BNDES is significant part of this process, in which the inner bourgeoisie is leading force. Its financing policy favored and supported the diversification of stakes held by such corporations in a variety of sectors of the economy, and enabled them, both at home and abroad, to realize higher investments, boost their incomes and expand their assets, turning them into mostly-national-capital great corporations, leaders of market in its sectors, transnationals and high-rated in income and wealth. Therefore, this work brings out our research about the financing policy of BNDES for Brazilians companies and its entailments in Brazil and abroad.

**Keywords:** BNDES. Lula's government. Inner bourgeoisie. Neodevelopment. Economic policy. Foreign policy.

## **Resumo**

Esta tese doctoral tiene como objeto de estudio la política económica del Estado brasileño para las gran empresas nacionales, ejecutada por el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Económico y Social), y la política externa brasileña, de la cual el banco es participante activo por medio de investimentos en tales empresas con la finalidad de ampliar sus negocios no exterior. En los mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) el gobierno atendió los intereses de una fracción de la burguesía brasileña – la burguesía interna –, ejecutando en la formación social brasileña una política neodesarrollista, que amplió las actividades y protegió los negocios de esta fracción en disputa con el capital internacional. En sus relaciones exteriores el gobierno Lula implementó una política externa que privilegió relaciones con formaciones sociales de Latinoamérica e África, cuyas economías atrajeron vultuosos investimentos capitaneados por tal fracción. El BNDES es parte significativa de este proceso, en lo cual la burguesía interna brasileña es fuerza dirigente. Su política de financiamiento favoreció y apoyó la diversificación de las participaciones de tales empresas en varios sectores de la economía y permitió a ellas, tanto en Brasil como en el exterior, realizar mayores investimentos, extraer mayores ingresos y aumentar sus activos, haciendo de ellas gran empresas de capital predominantemente nacional, líderes de mercado en sus ramos, internacionalizadas y con altos índices de ingreso y patrimonio. Así que, este trabajo presenta nuestra pesquisa sobre la política de financiamiento del BNDES para las empresas brasileñas y sus implicaciones en Brasil y en el exterior.

**Palabras-clave:** BNDES. Gobierno Lula. Burguesía interna. Neodesarrollismo. Política económica. Política externa.

## Lista de quadros, gráficos e tabelas.

Tabela 1 - Evolução da colaboração financeira do sistema BNDES aprovada em benefício dos setores público e privado - 1952/79.....	65
Tabela 2 - Aprovações do sistema BNDES segundo ramos e gêneros de atividade para os períodos 1968/73 e 1974/79.....	70
Tabela 3 - Desembolsos do sistema BNDES segundo a natureza da empresa, 1981/1989.....	76
Tabela 4 - Privatizações entre 1990 e 1994.....	94
Tabela 5 - Resultado das privatizações por investidor.....	98
Tabela 6 - Resultados anuais/setoriais do PND – 1991/2002.....	107
Quadro 1 - Bloco no poder e BNDES.....	109
Gráfico 1. Evolução da balança comercial no governo Lula.....	123
Gráfico 2. Evolução das reservas internacionais no governo Lula.....	124
Gráfico 3. Crescimento do PIB no Brasil e no mundo durante o governo Lula.....	124
Gráfico 4. Crescimento econômico dos “países emergentes” durante o governo Lula.....	125
Gráfico 5. Evolução da taxa de câmbio R\$/US\$ após adoção do câmbio flutuante.....	127
Gráfico 6. Apreciações cambiais em relação ao dólar entre agosto de 2003 e abril de 2008.....	127
Gráfico 7. Evolução da taxa de inflação 1999-2010.....	129
Gráfico 8. Taxa Juros Selic/ Inflação.....	129
Tabela 7. Valores da evolução do superávit primário do setor público.....	131
Gráfico 9. Evolução do superávit primário do setor público.....	132
Tabela 8. Evolução da dívida líquida do setor public.....	133
Gráfico 10. Evolução das operações de crédito em relação ao PIB.....	135
Gráfico 11. Evolução da taxa de investimento.....	138

Gráfico 12. Exportações por categoria de produtos.....	141
Gráfico 13. Evolução das despesas do governo federal.....	147
Tabela 9. Aprovações e desembolsos do BNDES.....	174
Tabela 10. Desembolsos do BNDES por setor na gestão de Carlos Lessa.....	177
Tabela 11. Desembolsos do BNDES por setor na gestão de Mantega/Fiocca.....	183
Tabela 12 - Desembolsos do BNDES por setor na gestão de Coutinho.....	189
Tabela 13. Metas e desembolsos do PDP entre 2008 e 2010.....	192
Tabela 14. Projetos do BNDES no âmbito do PAC, 2007-2010.....	195
Gráfico 11. Saldo da carteira de investimentos do BNDESPar.....	198
Gráfico 12 - Destino das exportações brasileiras.....	218
Gráfico 13 - Distribuição geográfica da atuação de empresas brasileiras no exterior.....	219
Gráfico 14 – Financiamentos do BNDES às exportações.....	224
Tabela 15 - Apoio do BNDES às exportações de serviços de engenharia.....	228
Tabela 16 - Maiores empresas transnacionais brasileiras em 2010.....	230
Tabela 17 – Comparação entre BNDES e outros bancos que atuam na América do Sul, em 2008.....	232

## Sumário

<b>Introdução.....</b>	<b>15</b>
<b>Capítulo 1 – Referencial teórico.....</b>	<b>20</b>
1.1O Estado burguês.....	20
1.2 Classes e frações de classes sociais.....	25
1.3 Bloco no poder e cena política.....	29
1.4 Autonomia relativa do Estado e burocracia.....	32
<b>Capítulo 2 – Histórico do bloco no poder no Brasil e do BNDES.....</b>	<b>36</b>
2.1O bloco no poder nos antecedentes da criação do BNDES.....	36
2.2A criação do BNDES.....	47
2.3O BNDES na ditadura militar.....	62
2.4 A virada neoliberal do BNDES na década de 1990.....	82
<b>Capítulo 3 – Governo Lula, bloco no poder e BNDES.....</b>	<b>110</b>
3.1 O cenário internacional durante o governo Lula.....	110
3.2A política econômica e social do governo Lula.....	116
3.3 Breve debate sobre o neodesenvolvimentismo brasileiro.....	150
3.4 Bloco no poder, burguesia interna e neodesenvolvimentismo no governo Lula.....	156
3.5 O BNDES no governo Lula.....	169
<b>Capítulo 4 – O BNDES na política externa do governo Lula.....</b>	<b>202</b>
4.1 Bloco no poder e política externa.....	202
4.2 A política externa do governo Lula.....	208

<b>4.3 O BNDES e a política externa do governo Lula.....</b>	<b>221</b>
<b>Conclusão.....</b>	<b>234</b>
<b>Referências.....</b>	<b>236</b>
<b>Apêndice I.....</b>	<b>263</b>
<b>Apêndice II.....</b>	<b>264</b>
<b>Apêndice III.....</b>	<b>265</b>
<b>Apêndice IV.....</b>	<b>267</b>
<b>Apêndice V.....</b>	<b>268</b>

## Introdução

O número de pesquisas sobre o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) tem aumentado nos últimos 15 anos. Teses de doutorado, dissertações de mestrado, estudos de institutos de pesquisa, estudos do próprio banco, publicações de organizações sociais, entre outros, têm sido escritas sob diferentes perspectivas e abordando temáticas distintas. A atuação do BNDES em alguns ramos da economia brasileira, relação com governos municipais, financiamento de longo prazo, papel na industrialização, financiamento de exportações, privatizações, internacionalização de empresas, integração regional sul-americana, mecanismo anticíclico, o banco como um *think-tank*, são alguns temas abordados por pesquisas que têm o BNDES como objeto de estudo. Talvez uma explicação para esse aumento possa ser a força que o BNDES adquire na conjuntura econômica e política brasileira nos últimos anos, o que chama a atenção de pesquisadores de diversas áreas do conhecimento (historiadores, economistas, cientistas políticos). Nesta perspectiva, essa pesquisa é mais uma que tem o BNDES como objeto de estudo, mas com um diferencial: pesquisa o banco sob a ótica do marxismo. E conseqüentemente traz em si teses e conceitos clássicos e modernos desse campo teórico para serem operacionalizados no texto a seguir e responder às nossas indagações.

Qual o papel histórico do BNDES no desenvolvimento do capitalismo brasileiro? Sua atuação sofreu modificações ao longo de sua existência? Por que sofreu? Qual o papel do banco na conjuntura do governo de Luiz Inácio Lula da Silva? Quais classes sociais são beneficiadas pela política de financiamento durante o governo Lula? Quais não são? Qual papel do BNDES nas relações exteriores deste governo? Estas são as perguntas às quais esta pesquisa procurou responder. Como parte de uma pesquisa coletiva do Centro de Estudos Marxistas (CEMARX) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), que contou com o auxílio individual (processo 2011/22995-9) e do Projeto Temático intitulado *Política e classes sociais no capitalismo neoliberal* (processo 2008/57112-7) da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), esta tese investiga a política de financiamento do BNDES para as empresas brasileiras e suas implicações no Brasil e no exterior.

A hipótese desta pesquisa é que nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) – essa é nossa delimitação temporal – o governo atendeu os interesses de uma fração da burguesia brasileira, a grande burguesia interna, ao executar na formação social brasileira uma política econômica neodesenvolvimentista, que ampliou as atividades e protegeu os negócios desta fração em disputa com o capital internacional. O neodesenvolvimentismo marca uma mudança de intervenção estatal em relação ao governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), no qual o governo atendia prioritariamente os interesses de outra fração, a grande burguesia compradora. Em suas relações exteriores o governo Lula implementou uma política externa que privilegiou as relações com formações sociais de países latino-americanos e africanos (política externa sul-sul), cujas economias atraíram vultuosos investimentos brasileiros capitaneados igualmente por tal fração. O BNDES é parte significativa deste processo, em que a burguesia interna brasileira é força dirigente. Sua política de financiamento favoreceu e apoiou a diversificação das participações de tais empresas em vários setores da economia e permitiu a elas, tanto no Brasil como no exterior, realizar maiores investimentos, extrair maiores receitas e aumentar seus ativos, fazendo delas grandes empresas de capital predominantemente nacional, líderes de mercado em seus segmentos, internacionalizadas e com altos índices de receita e patrimônio.

Dessa forma, fração que nos interessa nesta pesquisa é a burguesia interna. Não se trata da clássica burguesia nacional, aquela fração autóctone da burguesia que, além de possuir base de acumulação própria na formação social, pode em determinadas conjunturas se lançar à luta anti-imperialista e de libertação nacional e de adotar posições que incluem alianças com as classes populares; nem se trata da burguesia compradora, aquela que cumpre o papel de intermediária dos interesses externos no espaço nacional, não tendo base de acumulação própria na formação. Segundo a hipótese do Projeto Temático, a grande burguesia interna brasileira, é composta pelo grande capital nacional, por empresas estatais e, ocasionalmente, por empresas multinacionais. É uma fração heterogênea que reúne diversos setores, como a indústria de manufaturados, empresas de construção civil, empresas do agronegócio, empresas estatais, mineradoras, entre outros. E necessita da ação estatal em seus pontos de divergência com o imperialismo. Esta fração teria se fortalecido ao longo dos governos Lula beneficiada pelas políticas econômica, social e externa. A nossa pesquisa buscou verificar a hipótese do projeto temático tendo como foco o BNDES, que seria peça-

chave neste fortalecimento tanto como alvo das demandas como executor de políticas que beneficiam esta fração de classe.

Nosso procedimento de pesquisa compreendeu leitura bibliográfica, levantamento de material empírico e entrevistas. Na leitura bibliográfica, priorizamos as leituras das obras de Nicos Poulantzas, seus comentadores e pesquisas que se utilizam de sua teoria para construir nosso referencial teórico. Fontes secundárias sobre o BNDES (livros, teses e artigos) foram utilizadas para conhecer a história do banco e entender seus procedimentos atuais. Um vasto material empírico foi levantado para análise documental, que compreendeu uma série de dados e informações, históricos e atuais, produzidos em forma de documentos pelo próprio banco. O BNDES disponibiliza parte destes dados e informações na sua própria página na internet ([www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)) e recentemente disponibilizou uma “janela” da transparência ([www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/)), que permite o acesso às operações de financiamento, com dados sobre os valores envolvidos e objetivos dos contratos. Ademais, duas visitas à sede do BNDES no Rio de Janeiro foram feitas, em junho de 2014 e março de julho de 2015, em que colhemos documentação e realizamos entrevistas. Em junho de 2014 entrevistamos o ex-presidente do BNDES Carlos Lessa, em sua residência. No mesmo mês, entrevistamos o economista pela UNICAMP e funcionário de carreira do BNDES Marcelo Miterhof. Já havíamos entrevistado o atual presidente do BNDES Luciano Coutinho no escritório do banco em São Paulo em março de 2014. Apesar da insistência, não entrevistamos o ex-presidente do BNDES Guido Mantega, dada a atribulada agenda do também ex-Ministro da Fazenda.

O texto a seguir está dividido em quatro capítulos. No primeiro capítulo apresentamos o instrumental teórico que utilizamos ao longo da tese, a teoria marxista do greco-francês Nicos Poulantzas. A fim de complementar tal instrumental e deixá-lo o mais claro possível, recorreremos a autores estudiosos e que se utilizam da teoria poulantzana. Nosso objetivo neste capítulo é apresentar conceitos como classes e frações de classes sociais, bloco no poder, hegemonia, Estado capitalista, burocracia, centro de poder e autonomia relativa do Estado. Estes conceitos articulados nos guiam para entender a atuação do BNDES no governo Lula. Ressaltamos que nosso estudo se insere numa tradição de pesquisa da UNICAMP, que utiliza o referencial poulantzano, particularmente o conceito de bloco no poder, para explicar o desenvolvimento do

capitalismo e a luta de classes no Brasil. Entre autores desta tradição estão Armando Boito Junior, Décio Saes, Renato Perissinoto, Francisco Farias, Danilo Martuscelli, Tatiana Berringer, entre outros.

O capítulo dois apresenta um histórico do bloco no poder no Brasil desde a proclamação da república em 1889, ligado ao histórico do BNDES, que se inicia no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954). Pensamos que tratar da história do objeto estudado (e seus contextos) é fundamental para qualquer pesquisa no campo das ciências humanas, pois suas características e ações nos auxiliam a entender sua atuação no tempo examinado. É muito difícil explicar o novo caráter desenvolvimentista do BNDES no governo Lula sem entender o desenvolvimentismo no qual o banco esteve inserido no século XX. Dessa forma, dividimos o período histórico observado em três partes: o período de crise de hegemonia do bloco no poder (1930-1964), em que o BNDES se empenha numa política nacional-desenvolvimentista; o período da ditadura militar (1964-1989) e hegemonia da grande burguesia interna, em que o BNDES atua para construir um moderno capitalismo baseado na empresa privada nacional, mas perde sua orientação com a crise da década perdida; e o período neoliberal (1990-2002), de hegemonia da burguesia compradora e do capital estrangeiro, em que o BNDES se torna gestor e financiador das privatizações. Ao falarmos em hegemonia no bloco no poder neste capítulo, não estamos nos referindo ao bloco no poder em cada mandato de governo, mas sim à configuração que prevaleceu no bloco no poder no período estudado. Salientamos que esta fase da pesquisa foi executada majoritariamente com fontes secundárias sobre o nosso objeto de pesquisa.

No terceiro capítulo executamos uma ampla análise do governo Lula, discorrendo sobre sua conjuntura externa e interna. Nesta, analisamos a política econômica, política social e a ascensão da grande burguesia interna no interior do bloco no poder. Entendemos que tal ascensão foi possível pela constituição de uma frente política, composta com classes populares, que chamamos de frente política neodesenvolvimentista. Esta frente é a base de sustentação do governo Lula, o qual atende suas demandas, priorizando a grande burguesia interna. Entre outras medidas do Estado brasileiro, o BNDES se tornou agente desta frente, financiando o grande capital nacional, a formação de grandes empresas nacionais, o combate à crise mundial de 2008 e uma série de demandas populares. Nesta fase da pesquisa, por meio de fontes primárias (documentos do BNDES), executamos uma análise detalhada da política de

financiamento do banco ao longo do governo Lula, nas gestões de Carlos Lessa (2003 e 2004), Guido Mantega/Demian Fiocca (2005 e 2006) e Luciano Coutinho (2007 a 2010). O fio condutor desta análise foram os Relatórios Anuais do BNDES, publicados todos os anos e disponíveis sua página na internet, nos quais são apresentadas as principais atividades do banco. Mencionamos, contudo, a dificuldade de sistematizar os Relatórios (os documentos de 2003 a 2010 consistem em cerca de 1150 páginas), uma vez que não apresentam um padrão de exposição dos dados e as informações sobre as atividades do banco e recorrentemente possuem informações incompletas, as quais foram sanadas por nós ao recorrer a outros documentos do BNDES.

Por fim, o quarto e último capítulo retoma a teoria de Poulantzas, especialmente o conceito de bloco no poder, e sua riqueza para explicar as relações internacionais entre Estados capitalistas centrais e periféricos e a formulação de política externa. Este capítulo não estava previsto no projeto desta pesquisa, mas esta no seu curso nos apresentou fatos em que o BNDES age como um ator da política externa brasileira no governo Lula, a política sul-sul. Dessa forma, referenciamos em autores brasileiros que tratam da política externa entre 2003 e 2010 para entender como se deu a relação entre esta e a política doméstica. Nessa perspectiva, com fontes primárias, analisamos a política de financiamento do BNDES como propulsora da internacionalização da grande burguesia interna brasileira, por meio de exportações de mercadorias, serviços e capital. Assim como a política econômica, a política externa atende os interesses desta fração de classe, projetando seus interesses no exterior.

## Capítulo 1 – Referencial teórico.

### 1.1 O Estado burguês.

O objeto desta pesquisa é a política econômica e externa do Estado brasileiro executada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Esse objeto nos remete, em relação ao referencial teórico, ao conceito de Estado em geral e posteriormente ao conceito de burguês. A base da qual nos apropriamos para esse desenvolvimento teórico está nos estudos de Karl Marx, Friedrich Engels, Vladimir Lenin e outros marxistas, e principalmente nas primeiras obras de Nicos Poulantzas. O conceito de Estado está em forma embrionária nas obras históricas de Marx, foi tratado por Engels em *O Anti-Duhring* e em *A Origem da família, da propriedade privada e do Estado* e, em *O Estado e a revolução* e em *Sobre o Estado*, Lenin lhe dá um desenvolvimento mais rigoroso. Podemos extrair destes um conceito geral: o Estado, em todas as sociedades divididas em classes, é o conjunto de instituições que conservam a dominação de uma classe por outra. Nesta proposição teórica há um segundo aspecto referente aos tipos de Estado, correspondentes aos diversos tipos de relação de produção: o Estado é sempre a organização da dominação de classe, mas não a desempenha sempre do mesmo modo; ele assume formas particulares de organização da dominação que correspondem a tipos diferentes de relações de produção (escravista, feudal, capitalista). Tendo como base o conceito geral de Estado e a tese da correspondência entre as relações de produção e as formas políticas (tipos de Estado), utilizamos como base teórica neste capítulo as ideias de Poulantzas para expor um conceito de Estado burguês com o qual possamos operar para analisar a política econômica do Estado brasileiro implementada pelo BNDES.

Antes de abordarmos o conceito de Estado burguês, é necessária uma breve exposição dos conceitos de formação social, de luta de classes e classes sociais e do que significa o Estado em geral para Poulantzas. Por ora, precisamos entender que formação social significa a existência concreta e simultânea de vários modos de produção em um dado local com predominância de algum deles. Formações sociais “são os lugares efetivos de existência e de reprodução dos modos e formas de produção”, “comportam

vários modos de produção, em uma articulação específica” e “estes modos de produção só existem e se reproduzem em formações sociais historicamente determinadas” (POULANTZAS, 1978, p. 23-24). E, assim, toda formação social, em sua base predominante, tem uma determinação última na esfera econômica. No caso de uma formação social capitalista, em linhas gerais, o que vigora são as relações de produção em que os trabalhadores, destituídos dos meios de produção e “livres” para negociar sua força de trabalho no mercado, tornam-se assalariados da burguesia, a qual em contrapartida auferir seus lucros da extorsão do sobretrabalho. Países como os Estados Unidos e o Brasil são exemplos de formações sociais.

Numa formação social onde o modo de produção capitalista é dominante (e em outros modos de produção também), as funções do Estado estão relacionadas aos níveis da economia, da ideologia e da política. No nível da economia, a função do sistema jurídico é, em geral, organizar o processo de produção, regulamentar contratos de compra e venda da força de trabalho e regular as trocas capitalistas. No nível ideológico, o Estado estabelece normas para os sistemas de educação, de comunicação e de informação no âmbito nacional. E no político, a função do Estado consiste na manutenção da ordem política em meio ao conflito entre as classes. Essas funções não podem ser apreendidas se não estiverem inseridas no papel político global do Estado: a manutenção da unidade de uma formação social no interior da qual se dá a dominação de uma classe sobre a outra. Dessa forma, as funções do Estado na economia e no plano ideológico não são técnicas e/ou neutras, mas sim constituem funções políticas na medida em que visam à manutenção da unidade da formação social.

Toda formação social é constituída pela luta de classes, luta esta que fundamentalmente opõe burguesia e proletariado. Para Poulantzas, “classes sociais são conjunto de agentes sociais determinados principalmente, mas não exclusivamente, por seu lugar no processo de produção, isto é, na esfera econômica” (POULANTZAS, 1978, p. 13-14). As classes sociais significam de imediato conflito, dado que cada uma delas persegue seus interesses específicos, contrários (mas nem sempre) aos interesses de outras classes. Uma classe social se define pelo seu conjunto nas práticas sociais, ou seja, pelo seu lugar no processo de produção, pelas ações políticas que toma e pela sua posição ideológica. Isso quer dizer que um conjunto de agentes sociais se estabelece como classe social na medida em que sua unidade atravessa as esferas econômica, política e ideológica.

Tais conceitos são necessários para podermos entender o Estado em geral. O Estado é fator de coesão de uma formação social atravessada pela luta de classes. O Estado é o fator da ordem e regulador do equilíbrio global do sistema, cuja finalidade é a manutenção da unidade de uma formação social, seu funcionamento e sua reprodução. Nele estão inseridas as contradições da formação social, que é o antagonismo entre as classes sociais. O Estado, em última instância, impede que se aniquilem as classes sociais, o que significa dizer que impede a destruição de uma formação social (POULANTZAS, 1977). Assim sendo, a definição de Estado burguês (ou capitalista) está alicerçada em um tipo de Estado que organiza um modo particular de dominação de classe e em um Estado que corresponde<sup>1</sup> às relações de produção capitalistas (SAES, 1985). Abordemos rapidamente a relação entre Estado burguês e as relações de produção capitalistas.

As relações de produção capitalistas possuem dois aspectos: 1) a relação entre o produtor direto (trabalhador, não proprietários dos meios de produção) e o proprietários dos meios de produção (não-trabalhador), que extorque do primeiro o sobretrabalho; e 2) a separação entre o produtor direto e os meios de produção, isto é, o não-controle pelo produtor direto de suas condições de trabalho, aspecto este exclusivo das relações de produção capitalistas.

1) A extorsão do produtor direto pelo proprietário dos meios de produção se dá na compra e venda da força de trabalho; o proprietário dos meios de produção compra o uso da força de trabalho por meio do pagamento de salário ao produtor direto. Nessa relação o trabalho assume a forma de uma mercadoria e a compra da força de trabalho e o pagamento de salário se fazem sob a forma de troca de equivalentes. Contudo, o salário pago ao produtor direto é menor que o valor de troca produzido pela força de trabalho, o que significa dizer que a produção da mais-valia é essencialmente resultado de uma troca desigual. Uma troca desigual entre o uso da força de trabalho e os meios materiais de sobrevivência necessários à reprodução da força de trabalho (salário) – que se realiza na medida em que a força de trabalho circula no mercado, como se fosse uma

---

<sup>1</sup> O termo correspondência está em oposição ao modo economicista e mecanicista que considera a formação e a organização do Estado capitalista como reflexo da dominância das relações de produção capitalistas numa formação social. A correspondência não consiste numa relação causal unívoca. Um tipo particular de Estado corresponde a um tipo particular de relações de produção “na medida em que só uma estrutura jurídico-política específica torna possível a reprodução das relações de produção” (SAES, 1985, p. 26). Apenas o Estado burguês torna possível a reprodução das relações de produção capitalistas (SAES, 1985).

mercadoria. Assim, a compra e venda da força de trabalho como troca de equivalentes é uma ilusão, ilusão renovada constantemente pelo encontro no mercado que permite o uso contínuo pelo proprietário dos meios de produção da força de trabalho do produtor direto, em troca de meios materiais de sobrevivência necessários à reprodução.

2)As condições materiais de separação entre produtor direto e os meios de produção são as da indústria moderna, cujo processo de trabalho se encontra altamente socializado. Tal socialização transforma produtor direto em trabalhador simultaneamente dependente e independente. Dependente porque o processo de produção decomposto em diversas tarefas encadeadas transforma o trabalho de cada produtor direto dependente do trabalho dos demais. Independente porque os trabalhos são executados sem que os produtores se organizem de forma prévia para a cooperação, desempenhando trabalhos privados.

O Estado burguês, núcleo da estrutura jurídico-política do modo de produção capitalista, conceitualmente é um sistema articulado de quatro elementos: o direito burguês (ou capitalista), o burocratismo, o efeito isolamento e o efeito unidade de representação. O direito burguês<sup>2</sup>, valores jurídicos que regulam e enquadram as práticas econômicas e relações sociais por ele condicionadas, consiste em atribuir a todos os agentes da produção, independente do lugar que ocupam no processo de produção, a condição de sujeitos individuais “livres” e “iguais”, capazes de práticas atos de vontade legitimamente. O burocratismo<sup>3</sup> (valores burocráticos) determina que a) todos os agente de produção, independente do lugar que ocupam no processo produtivo,

---

<sup>2</sup> Podemos considerar o direito como “conjunto de regras (escritas ou não) que disciplinam e regularizam as relações entre os agentes da produção [...] de modo a possibilitar a sua reiteração” (SAES, 1985, p. 36) e que “instaura igualmente a previsibilidade nas relações entre os agentes e, portanto, criam também a possibilidade de repetição” (SAES, 1985, p.36). Saes (1985) elenca os componentes do direito burguês: a lei, sistema de normas que se impõe aos agentes de produção – constituição, códigos, etc., e o processo de aplicação da lei, concretização do seu caráter impositivo. Ambos fazem parte de uma organização material e humana, o poder judiciário, que cria a condições para a reprodução das relações de produção capitalistas.

<sup>3</sup> O burocratismo burguês é o modo particular de organização do conjunto de recursos materiais e humanos do tipo burguês de Estado. Os elementos desse conjunto são as forças armadas e as forças coletoras (agentes que arrecadam diversos tributos destinados à manutenção e ao funcionamento do Estado). Dessa forma, o burocratismo burguês é o modo particular por meio do qual o Estado burguês organiza as forças armadas e as forças coletoras. Ela não se restringe apenas às forças armadas e coletoras, abrange outros ramos do aparelho de Estado como a administração e o judiciário. Segundo Saes (1985) o burocratismo deriva de duas normas fundamentais: a) “a não monopolização das tarefas do Estado – forças armadas e forças coletoras – pela classe exploradora ou não proibição do acesso a essas tarefas a membros da classe explorada” (SAES, 1985, p.39) e b) “hierarquização das tarefas do Estado segundo o critério da competência, isto é, do nível de conhecimento ou saber exigido aos que se dispõem a desempenhá-las” (SAES, 1985, p.39).

tenham formalmente acesso às práticas que regulam e enquadram as práticas econômicas e relações sociais por ele condicionadas (acesso universal a burocracia de Estado) e que b) os agentes de tais práticas sejam hierarquizados, de modo que esse escalonamento não apareça como subordinação, mas formalmente como gradação de competências individuais exigidas pelas diferentes tarefas dessa atividade social (SAES, 1998).

Os valores burocráticos capitalistas constituem a expressão e o desdobramento, num plano mais restrito, dos valores jurídicos capitalistas; um é condição de existência do outro, formando uma unidade. Se por um lado os agentes de produção são definidos pelo direito como indivíduos “livres” e “iguais”, todos eles têm o direito de pleitear o desempenho das práticas do burocratismo. Por outro, a hierarquização dos agentes encarregados de exercer as práticas do burocratismo (não proibição do acesso a essas tarefas a membros da classe explorada) se formaliza mediante o critério de competência individual para o desempenho das tarefas. Esses elementos permitem conceitualmente a unidade da estrutura jurídico-política capitalista (SAES, 1998).

Segundo Poulantzas (1977) essa estrutura jurídico-política produz efeitos político-ideológicos nos agentes da produção: o efeito isolamento e o efeito representação da unidade. Os valores jurídicos capitalistas se conjugam com a estrutura econômica (a qual atomiza o coletivo dos produtores diretos) produzindo o efeito isolamento ou individualização. Este consiste na reprodução regular das relações de produção capitalista por a) suscitar a prática econômica de buscar por vontade própria (e não por coerção extra econômica) a venda individualizada da força de trabalho ao um proprietário individual dos meios de produção e por b) impedir a emergência de uma prática política mediante a qual os trabalhadores se posicionassem de forma coletiva diante do proprietário dos meios de produção. Os valores burocráticos, ao converterem os agentes encarregados de regular enquadrar as práticas econômicas e relações sociais por eles condicionados numa burocracia “universalista” e “competente”, permitem que tal grupo unifique ideologicamente todos os agentes, já individualizados pelo efeito isolamento, por meio da constituição de uma comunidade simbólica: o povo-nação, composto por todos os agentes da produção inseridos num determinado território. Este processo, articulado ao efeito isolamento, é qualificado como o efeito de representação da unidade. O qual contribui para a reprodução das relações de produção capitalistas na medida em que frustra a constituição de grupos sociais antagônicos (classes sociais), ao

reuni-los no povo-nação, representados num Estado de suposto acesso universal, o Estado-nação.

## 1.2 Classes e frações de classes sociais.

Apesar de Marx e Engels não terem sistematizado um conceito de classe social, este tem uma importância crucial para a análise marxista das formações sociais. O debate sobre o conceito entre autores marxistas, principalmente no século XX, girava em torno das categorias “classe em si” e “classe para si”, cujo movimento, em linhas gerais, seria a passagem da classe em si para e classe para si, uma vez que aquela adquirisse consciência de classe e organização política. Rejeitando essa dicotomia como um resquício hegeliano, Poulantzas (1977 e 1978) apresenta uma inovação na teoria marxista das classes sociais<sup>4</sup>.

Já expusemos o conceito de classe social anteriormente, mas aqui é necessário enfatizá-lo para não perdemos de vista sua riqueza, uma vez que a operacionalização do conceito vai ao encontro de uma complexidade fundamental para a análise social.

Digamos, antecipadamente, que tudo se passa como se as classes sociais fossem o efeito de um conjunto de estruturas e das suas relações, no caso concreto 1) do nível econômico, 2) do nível político e 3) do nível ideológico. Uma classe social poder ser identificada quer ao nível econômico, quer ao nível político, quer ao nível ideológico, e pode pois ser localizada em relação a uma instância particular. No entanto, a definição de classe enquanto tal e a sua conceitualização reporta-se ao conjunto dos níveis dos quais ela constitui o efeito (POULANTZAS, 1977, p. 61).

Como dissemos anteriormente, uma classe social se define pelo seu conjunto nas práticas sociais, ou seja, pelo seu lugar no processo de produção, pelas ações políticas que toma e pela sua posição ideológica; isso quer dizer que um conjunto de agentes sociais se estabelece como classe social na medida em que sua unidade atravessa as

---

<sup>4</sup> No capítulo 2, seção I – O problema do estatuto teórico das classes sociais –, de Poder político e classes sociais, Poulantzas, numa polémica com Gyorgy Lucaks, aborda essa questão.

esferas econômica, política e ideológica. Portanto, é certo que as classes se definem pelo lugar ocupado na divisão social do trabalho e que o processo de produção significa divisão em classes e conseqüentemente dominação e luta de classes. Destarte, a posição política e ideológica dos grupos sociais nessa luta é indispensável para a caracterização e identificação concreta das classes sociais.

Desse modo, classe e fração de classe social são conceituados como grupos cuja situação é definida pela inserção específica no processo social de produção, inserção essa que gera interesses e condicionantes que constroem a ação dos agentes sociais, e que, dependendo das condições históricas concretas, pode propiciar a reunião desses agentes em coletivos que atuam como forças sociais distintas ou autônomas num determinado processo político nacional. Isso significa que uma classe social não é um dado exclusivamente econômico, não se reduz ao lugar dos agentes no processo de trabalho, mas sim é, também, uma construção social, fundada nas relações concretas estabelecidas entre os agentes sociais. De forma objetiva, ela se define a partir da posição dos agentes na estrutura econômica, porém só se constitui enquanto classe nos conflitos e no processo de mobilização política, que passa pela capacidade de agregar interesses e construir solidariedades. Em outras palavras, se a estrutura produtiva oferece os contornos objetivos possíveis para sua delimitação, circunscrevendo um campo de lutas e um conjunto provável de interesses comuns, sua concretização depende das práticas efetivas, da mediação de partidos, sindicatos e movimentos sociais, da luta político-ideológica que divide ou unifica, dissolve ou funde, isola ou promove a aliança das classes e frações de classe em luta. Se se considera apenas o nível econômico, objetivo, a classe social só existe enquanto virtualidade (o polêmico conceito de “classe em si”). O processo de constituição das classes numa realidade efetiva não é um percurso linear e progressivo; é marcado por avanços e retrocessos, pela articulação entre condições objetivas e subjetivas. Tal movimento se inscreve num contexto histórico determinado, mas em constante mutação. (BOITO et. al., 2008).

Nessa pesquisa, ocupamo-nos da classe dominante, a burguesia. Não a consideramos uma classe homogênea, monolítica e livre de conflitos e oposições internas, mas sim identificamos frações que compõem essa classe. A burguesia é uma classe dotada de complexa heterogeneidade. Suas clivagens econômicas se dão pelo o ciclo de reprodução do capital (capital comercial, industrial, bancário, etc.), pela concentração e centralização do capital (grande e médio e monopolista e não

monopolista), pelas relações com o imperialismo (burguesia nacional, interna e compradora), dentre outros aspectos, bem como as dimensões políticas e ideológicas que podem gerar a formação de determinada fração de classe. Essas clivagens se podem combinar de maneiras variadas e dinâmicas e como base da aglutinação ou divisão política das frações. Se tais clivagens propiciam ou não a formação de frações burguesas depende das circunstâncias e da reação desses setores da burguesia principalmente frente à política econômica do Estado.

Neste fracionamento dinâmico da classe dominante, devemos levar em consideração dois aspectos importantes. O primeiro já foi apresentado e se refere à existência de vários sistemas de fracionamento: função do capital, concentração e centralização do capital e origem geográfica do capital. O segundo se refere às aglutinações em cada sistema de frações, que se sucedem no tempo e podem apresentar-se cruzadas numa determinada conjuntura<sup>5</sup>. Esse segundo aspecto, principalmente, evidencia a visão não estática dos fracionamentos, uma vez que a existência destes passa por sua constituição, apresentação ou não como força social, cruzamento e desaparecimento ao longo do tempo e do espaço.

O fracionamento dinâmico da classe dominante é resultado principalmente do impacto da política econômica do Estado, tornando uma fração politicamente preponderante sobre as demais no interior da classe numa determinada conjuntura (SAES, 2001). A intervenção estatal concretiza os conflitos latentes entre as frações na esfera econômica. Dessa forma, as frações se aglutinam ou se dividem para defender ou rejeitar certas medidas. Portanto, sobretudo a política econômica do Estado, em suas várias dimensões – monetária, cambial, fiscal, industrial – e sua continuidade ou não, é o fator de aglutinação ou separação de um sistema de fracionamento ou sistemas combinados.

Já possuímos elementos suficientes para abordar a fração de classe que nos interessa nessa pesquisa, a grande burguesia interna. Sabemos que toda formação social capitalista mantém uma clivagem entre capitais de origem estrangeira e nacional. Sem

---

<sup>5</sup> Poulantzas (1977), apoiando-se em Lenin, distingue, analiticamente, a luta econômica de classes da luta política de classes. Enquanto a primeira trata do conflito entre as práticas que visam à realização do lucro e as que visam ao aumento dos salários, a segunda trata do conflito entre as práticas que visam à manutenção das relações sociais vigentes e as que visam sua transformação. Ainda apoiando-se em Lenin, conjuntura “é a situação concreta da *luta política* de classe” (Poulantzas, 1977, p. 91, grifo do autor), ou seja, o momento atual, que reflete a individualidade histórica, sempre original porque singular, de uma formação social. Tal individualidade histórica é constituída pela ação combinada das forças sociais.

entrar na temática do fim do Estado-nação e na desapareição das economias nacionais, consideramos que, mesmo com a chamada globalização, as formações sociais e seus respectivos Estados nacionais configuram um sistema internacional de unidades soberanas – que podem impor obstáculos a mobilidade do capital –, cuja cadeia de inter-relações opõe interesses das burguesias nacionais e estrangeiras<sup>6</sup>. Contudo, Segundo Poulantzas (1978), a oposição burguesia nacional *versus* burguesia estrangeira é insuficiente para caracterizar tal inter-relação. O autor analisa a burguesia do espaço nacional, na sua relação com o capital estrangeiro, em três frações: compradora, interna e nacional.

A burguesia compradora é a fração cujos interesses estão diretamente subordinados aos do capital estrangeiro e que serve de intermediária direta para a implantação e reprodução do capital estrangeiro no interior duma formação social. As ingerências do capital externo “só podem, em geral, exercer um papel decisivo nos diversos países dependentes [...] *articulando-se, nestes países, às relações de força internas*” (POULANTZAS, 1976, p. 20. Grifos do autor). Esta fração não tem base de acumulação própria e geralmente tem sua atividade ligada ao latifúndio e à especulação, concentrada em setores financeiros, bancários e comerciais, mas igualmente podendo atuar nos ramos industriais, naqueles inteiramente subordinados e dependentes ao capital estrangeiro. Do ponto de vista político-ideológico, é suporte e agente do capital imperialista.

A burguesia nacional é a fração autóctone da burguesia que, com base de acumulação própria no interior da formação, inclina-se a certas contradições com o capital imperialista que lhe reservam uma autonomia política e ideológica, apresentando-se como uma unidade própria. Esta fração é suscetível, em determinadas conjunturas, à luta anti-imperialista e de libertação nacional e a adotar posições que incluem alianças com as massas populares. É mais provável que o setor do capital produtivo, preocupado com a distribuição de renda interna, comporte-se como burguesia nacional.

Por sua vez a fração intermediária

---

<sup>6</sup> Sobre essa temática, ver Santos Junior, 2001 e Bugiato, 2011.

A burguesia interna, ao contrário, mesmo sendo dependente do capital estrangeiro, apresenta contradições em relação a este. Em primeiro lugar porque se sente frustrada na repartição do bolo da exploração das massas: a transferência leonina da mais-valia se faz em detrimento dela e a favor do capital estrangeiro e respectivos agentes, a burguesia compradora. Em seguida porque, concentrada principalmente no setor industrial, se interessa pelo desenvolvimento industrial que esteja menos polarizado para o seccionamento do país causado pelo capital estrangeiro e se interessa pela intervenção estatal que lhe assegure alguns domínios dentro do país e que a tornaria também mais competitiva diante de capital estrangeiro. Deseja a ampliação e o desenvolvimento do mercado interno através de uma pequena elevação do poder de compra e de consumo das massas, o que lhe ofereceria mais saídas; procura, enfim, ajuda do Estado, que lhe permitiria desenvolver a exportação (POULANTZAS, 1976, p. 36-37).

Pensar que a burguesia interna está exclusivamente voltada para o mercado interno é um equívoco. Este conceito decorre do processo de internacionalização do capital, ou seja, não é uma burguesia fechada no seu espaço nacional. Da mesma forma que o capital estrangeiro entra no país, o capital nativo sai para explorar ganhos no exterior. Sua ambiguidade consiste, também, em explorar os conflitos no seio do capital estrangeiro, apoiando-se em segmentos deste capital em detrimento de outros com a finalidade de se fortalecer tanto internacional quanto nacionalmente.

### **1.3 Bloco no poder e cena política**

A tradição marxista se vale da afirmação de Marx e Engles, no *Manifesto do Partido Comunista*, segundo a qual o Estado moderno não é senão o comitê executivo dos negócios comuns de toda a classe burguesa, para conceber o Estado burguês como a representação da dominação de classe. Cabe aqui, então, uma indagação: se o Estado tende a isolar as pessoas como indivíduos e reunificá-los como povo-nação, como consegue a burguesia (que também sofrem os efeitos de isolamento e de unidade) apoderar-se do Estado para realizar seus interesses e se tornar a classe dominante? Segundo Poulantzas, a função do Estado como mantenedor da unidade de uma formação social capitalista é o objetivo de fundo da burguesia: manutenção das relações

sociais existentes e, para concretizá-lo, a conservação do Estado é imprescindível. Essa prática da burguesia de conservação das relações sociais é o que dá unidade à classe e aliada a sua operação ideológica, que “consiste no fato de tentar impor, ao conjunto da sociedade, um ‘modo de vida’ através do qual o Estado será vivido como representante do ‘interesse geral’ da sociedade, como detentor das chaves do universal, em face de ‘indivíduos privados’” (POULANTZAS, 1977, p. 209), e a constitui como força social. O Estado burguês “representa não diretamente os interesses econômicos das classes dominantes, mas os seus interesses políticos: ele é o centro de poder político das classes dominantes na medida em que é o fator de organização da sua luta política” (POULANTZAS, 1977, p. 185). Garantir a dominação de classe faz parte da função do Estado, pois o Estado como instituição não possui poder próprio. Vale salientar que poder, para Poulantzas, é a capacidade de uma classe social ou fração realizar seus interesses específicos.

A complexa relação entre a classe dominante e suas frações e o Estado burguês são elucidadas por meio do conceito de bloco no poder. O bloco no poder é a unidade contraditória das frações da classe burguesa em torno de objetivos gerais – referentes à manutenção das relações de produção capitalistas –, unidade essa que não elimina os objetivos particulares de cada fração. O bloco no poder não é um acordo político explícito, mas uma comunidade de interesses dos proprietários dos meios sociais de produção. Sua unidade é garantida pelo interesse comum às frações de governar direta ou indiretamente o Estado, fazendo com que este atenda seus interesses gerais (a manutenção da propriedade privada dos meios de produção e a reprodução da força de trabalho como mercadoria) e específicos de cada fração. O Estado é, portanto, fator de unidade política do bloco no poder (POULANTZAS, 1977).

Na articulação do bloco no poder há a tendência à formação de um núcleo hegemônico, composto por uma fração, a fração hegemônica. A hegemonia é conquistada por meio da capacidade de uma fração fazer prevalecer os seus interesses particulares no interior do bloco no poder, ou seja, é a capacidade da fração de obter a prioridade dos benefícios, principalmente, da política econômica do Estado (isto é, outras políticas estatais, com a social e a externa também são relevantes)<sup>7</sup>. A política

---

<sup>7</sup> Duas observações esclarecedoras. Primeira, a preponderância econômica de uma fração sobre as demais não é indicador de hegemonia. Isto é, não é a maior participação nos lucros da mais-valia global que determina a hegemonia. Como já apontado, a política econômica deve ser critério privilegiado para

econômica do Estado provoca a constituição das frações e ao mesmo tempo indica a posição delas no interior do bloco. Não ocorre no bloco no poder uma repartição do poder do Estado; a relação entre o Estado burguês e as frações se dá no sentido da sua unidade política sob a égide de uma fração hegemônica<sup>8</sup>. Como apresentado anteriormente, é a classe ou fração que detém o poder, o Estado não possui poder próprio.

O bloco no poder é igualmente um instrumento analítico para localizar e decifrar a significação real das representações de classe ou frações na cena política, para que então possamos identificar as relações desta com a luta de classes. A tradição marxista distingue uma realidade aparente e superficial de uma realidade essencial e profunda, cuja relação é ocultação e dissimulação da primeira pela segunda. Desse modo, enquanto o bloco no poder se refere ao campo da luta de classes, da prática política das classes e frações, isto é, da ação concreta das forças sociais (realidade essencial), a cena política é o lugar da representação de tais forças (realidade aparente)<sup>9</sup> (BOITO JR., 2007a). De acordo com Boito Jr.,

Marx concebe a cena política nas sociedades capitalistas, que é o espaço de luta entre partidos e organizações políticas, como uma espécie de superestrutura da luta de classes e de frações de classe, que formam aquilo que poderíamos denominar a base socioeconômica da cena política. A cena política é uma realidade superficial, enganosa, que deve ser desmistificada, despida de seus próprios termos, para que se tenha acesso à realidade profunda dos interesses e dos conflitos de classe (BOITO Jr., 2007a, p. 139).

---

detectar a hegemonia no interior do bloco no poder. O processo de formulação de uma política econômica significa que interesses particulares de uma fração são atendidos em detrimento de outras. Assim, tal processo é um campo de luta onde se decide questões de interesses de classe e sua resultante reflete as relações de força entre as frações dominantes (PERISSINOTTO, 1994). Segunda, uma fração de classe que não é preponderante na esfera econômica pode conquistar a hegemonia política, o que serve para alavancar sua nova preponderância econômica. Contudo, no médio e longo prazo, a tendência é a correspondência entre hegemonia política e preponderância econômica. “É quando uma política antecipadora da preponderância econômica se transforma numa política de adaptação a essa prevalência (FARIAS, 2010, p. 31).

<sup>8</sup> Para Poulantzas, a hegemonia possui dois campos de atuação: no interior do bloco no poder entre as frações da burguesia e do bloco no poder para as classes dominadas, processo analisado por Antonio Gramsci no qual o modo de vida e os interesses da classe dominante se enraízam no pensamento das classes dominadas.

<sup>9</sup> O bloco no poder e a cena política não são independentes. “O bloco no poder de um estágio fixa os limites das diversas relações partidárias que marcam o ritmo deste estágio na cena política: essas relações correspondem a uma forma de regime, ela mesma situada dentro dos limites fixados pelo forma de Estado correspondente ao bloco no poder” (POULANTZAS, 1977, p. 243).

Na análise de Boito Jr., a natureza da cena política nas formações sociais capitalistas decorre da característica geral do Estado capitalista (burguês): a aparência universalista do Estado, baseada no direito igualitário na burocracia formalmente aberta a todas as classes, contamina os partidos políticos burgueses e pequeno-burgueses. Tais partidos não declaram os interesses que representam. “A sociedade burguesa é uma sociedade anônima e os seus partidos devem manter esse anonimato de classe” (BOITO Jr, 2007a, p. 140). Tão pouco correspondem diretamente a interesses que por ventura venham a declarar, dado que a representação de classe na cena política não é na maioria da vezes unilinear (burguesia industrial → partido da burguesia industrial), mas sim ocorrem dissimulações e defasagens. Assim, não podemos incorrer no erro de investigar os agentes da cena política pelas nomenclaturas e bandeiras que eles mesmos se atribuem, correndo o risco de permanecer na superfície enganosa do fenômeno.

#### **1.4 Autonomia relativa do Estado e burocracia**

Dissemos que a estrutura jurídico-política do modo de produção capitalista é composta por quatro elementos conceituais: o direito capitalista, o burocratismo, o efeito isolamento e o efeito representação da unidade. Existe ainda um aspecto geral (e não um conceito) dessa estrutura, mas especificamente do seu núcleo, a autonomia relativa do Estado<sup>10</sup>. Trata-se aqui da autonomia relativa do aparelho estatal<sup>11</sup> capitalista em relação à classe dominante, que se manifesta pelo a) corpo de agentes encarregados de regular e enquadrar práticas econômicas e relações sociais por ela condicionadas – burocracia estatal –, que não coincide com as classes dominantes, organizando-se em uma lógica própria (burocratismo) e pelo b) próprio aparelho estatal que não está

---

<sup>10</sup> Saes (1998) afirma que para Poulantzas a autonomia relativa do Estado não é um conceito, mas sim um tema geral a ser explorado em múltiplos registros ao longo de todo o trabalho teórico do autor. Saes, citando Poulantzas, argumenta que “(...) esse termo ‘autonomia’ não deve ser tomado, nas suas diversas explicações, num sentido idêntico (...), ele serve aqui sobretudo para detectar problemas” (POULANTZAS apud SAES, 1998, p. 52)

<sup>11</sup> Por aparelho do Estado ou aparato estatal entendemos a) o pessoal do Estado – os quadros da administração pública, do exército, da magistratura, etc., e b) a estrutura física do Estado que desempenha funções técnico-econômicas, político-administrativas e ideológicas.

diretamente relacionado ao interesse econômico da classe dominante, mas sim aos seus interesses políticos (bloco no poder).

Assim sendo, tomando por base autonomia relativa, Poulantzas (1977) sugere que aparelho estatal capitalista, ao atender aos interesses econômicos das classes dominadas, sacrifica interesses econômicos da classe dominante, mas preserva seus interesses políticos e sua dominação. O autor complementa que a autonomia relativa permite ao Estado intervir contra os interesses econômicos de longo prazo de uma ou outra fração da classe dominante, pois por vezes sacrifícios são necessários para realização do interesse político geral de classe (manutenção da exploração do trabalho e dominação política). Não há nada que contrariar na tese sobre a ação do aparelho estatal pautada pelos interesses políticos da burguesia. O problema aqui reside no antagonismo objetivo entre os interesses econômicos da burguesia e do proletariado<sup>12</sup>, como parece proceder Poulantzas. Saes (1998) argumenta que nas formações sociais capitalistas os interesses econômicos das classes não se reduzem a esse antagonismo simplório, uma vez que o aparelho estatal burguês age recorrentemente no sentido de reconstruir os interesses econômicos das classes, com o objetivo de conciliá-los<sup>13</sup>. É possível que, na prática política, haja uma distribuição desigual de ganhos que, embora com desproporcionalidades, satisfaz as partes, dado que a materialização dos seus interesses vai além do antagonismo imediato do processo de produção.

Ainda a respeito da autonomia relativa, Poulantzas (1977), como vimos, alega que o Estado burguês favorece mediante sua ação político-administrativa os interesses econômicos de uma fração da classe dominante em detrimento das demais, a fração hegemônica. Logo, se o aparelho estatal burguês age recorrentemente no sentido de

---

<sup>12</sup> De acordo com Saes (1998), esse antagonismo se dá quando se reduzem os interesses econômicos de uma classe ao lugar que a classe ou fração ocupa no processo de produção, ou seja, à estrutura econômica elementar: “ incremento da exploração do trabalho (aumento da jornada de trabalho, redução do salário real, açambarcamento integral dos ganhos de produtividade) *versus* diminuição da exploração do trabalho (redução da jornada de trabalho, aumento do salário real, participação nos ganhos de produtividade)” (SAES, 1998, p. 63).

<sup>13</sup> Exemplo: “em contextos de recessão econômica ou de desemprego em ampla escala, o Estado capitalista pode se lançar em operações compensatórias - frequentemente aceitas pelas organizações sindicais das classes trabalhadoras -, consistentes na promoção de uma política de emprego às custas de uma política favorável ao crescimento dos salários reais. Quando isso ocorre, os interesses econômicos são redefinidos ou reconstituídos e, simultaneamente, reconciliados através da ação estatal: as classes trabalhadoras se interessam pela manutenção/ampliação do nível de emprego, ainda que ao preço do decréscimo na curva evolutiva dos salários reais; a classe capitalista se interessa pelo congelamento dos salários reais, ainda que ao preço da manutenção/ampliação do nível de emprego (que traz, para a classe capitalista, o risco do aumento da capacidade de pressão sindical dos trabalhadores)” (SAES, 1998, p. 63).

reconstruir os interesses econômicos das classes, com o objetivo de conciliá-los, o Estado tem a “capacidade de reorganizar os interesses econômicos das classes dominadas para poder conciliá-los com os interesses econômicos da fração hegemônica”(SAES, 1998).<sup>14</sup>

A existência de uma autonomia relativa do Estado capitalista, implica na existência uma autonomia relativa da burocracia em relação às classes e frações de classes, sejam as do bloco no poder, sejam as de fora do bloco, seja a fração hegemônica. Primeiramente, é a burocracia estatal<sup>15</sup> que cumpre as funções do efeito isolamento, efeito representação da unidade e organização da hegemonia de uma fração de classe no bloco no poder. A burocracia, para Poulantzas (1978), é um conjunto social (categoria) cujo traço distintivo repousa na sua relação específica com outras estruturas além das econômicas; ela resulta do efeito do Estado sobre os agentes que neste atuam. Como categoria social, não sendo uma classe ou fração de classe, não tem poder próprio. O funcionamento da burocracia corresponde, em última análise, aos interesses gerais do bloco no poder. É isso que confere à burocracia, como categoria social, unidade e coerência na defesa de interesses “próprios”, os quais significam a defesa de sua própria existência enquanto tal, corroborando a manutenção e o funcionamento das relações sociais capitalistas.

Complementar a essa ideia de Poulantzas, é possível afirmar que a burocracia reúne “níveis de poder” distintos. Os aparelhos que concentram a capacidade de decidir são os centros de poder do Estado. Na realidade, tais centros são instituições (ministérios, bancos centrais, etc.) onde decisões fundamentais são efetivamente tomadas, praticamente sem nenhuma subordinação hierárquica a outra instância do

---

<sup>14</sup> Enquanto nos clássicos do marxismo (Marx, Engels, Gramsci) a reflexão sobre a autonomia relativa do Estado está relacionada ao equilíbrio de classes, em Poulantzas ela aparece como específica do Estado capitalista. Contudo, “o bonapartismo lato sensu, que Poulantzas define como um traço típico do Estado capitalista, é na verdade uma dimensão essencial de todos os tipos de Estado” (SAES, 1998).

<sup>15</sup> Saes distingue analiticamente o burocratismo da burocracia. “Esta é a categoria social dos funcionários, militares ou civis; aquele é o sistema de organização que enquadra as práticas dos funcionários e determina a formação de uma tendência ideológica própria a essa categoria.” (SAES, 1985, p. 43). O burocratismo comanda de duas maneiras a burocracia. Em primeiro lugar, ele lhe confere unidade de ação: as normas do burocratismo isolam cada funcionário e os subordina aos seus superiores, opondo uma massa de funcionários de baixo e médio escalão ao topo da hierarquia onde as decisões são tomadas. Em segundo lugar, ele define o interesse político particular da burocracia: as normas do burocratismo constituem a ideologia da categoria, a qual tende a defender a conservação a burocracia estatal regida pelo burocratismo; isso significa que o interesse político particular da burocracia é a manutenção do funcionamento do Estado burguês. O burocratismo, em linhas gerais, conserva a dominação de classe numa formação social, independente dos interesses materiais ou da origem de classe da categoria.

aparelho estatal. Conseqüentemente, as principais demandas da classe dominante ou frações da classe dominante são direcionadas a essas instituições do Estado (PINTO, 2012 e CODATO, 1997).

Podemos, portanto, definir no mínimo dois tipos de autonomia relativa do Estado capitalista (em que a burocracia cumpre papel fundamental): 1) autonomia típica, em que o Estado serve à fração hegemônica e ao bloco no poder como um todo, mas não a representa diretamente, ou seja, a burguesia não ocupa os postos-chave no Estado de decisão sobre o processo político, porém tal processo atende prioritariamente os interesses da fração hegemônica; e 2) a autonomia do equilíbrio ou crise de hegemonia, em que a luta entre as classes e as frações impede a formação duma fração hegemônica e a burocracia estatal emerge como força social autônoma, mas não deixa de servir ao bloco no poder como um todo. A autonomia do Estado capitalista, seja típica, seja de equilíbrio, é sempre relativa, pois em última instância atende ao interesse geral do bloco no poder. Deixa de sê-la em casos de grave crise de poder ou de revolução.

## **Capítulo 2 – Histórico do bloco no poder no Brasil e do BNDES.**

### **2.10 bloco no poder nos antecedentes da criação do BNDES.**

A formação do Estado burguês no Brasil data do processo de constituição da república em 1889. Nos períodos que o precederam, o colonial e o imperial, vigia na formação social brasileira o escravismo moderno como modo de produção. Diferentemente do escravismo clássico, no qual a escravização advinha de dívidas, roubos e conquistas de guerra, a escravização moderna se baseava na troca mercantil, mas em ambos a desigualdade formal estava inscrita no aparelho do Estado, uma vez que os escravos não eram considerados sujeitos de direito e não tinham acesso a cargos estatais. Ademais, no Brasil do escravismo moderno, o aparelho estatal era comandado diretamente pelas classes dominantes, isto é, a maioria dos funcionários do Estado pertencia a tais classes e se utilizavam dos recursos estatais para atender seus interesses particulares. Dessa forma, o direito e o burocratismo brasileiros até o fim do século XIX evidenciam um Estado de tipo pré-capitalista (SAES, 1985).

A abolição da escravidão em 1888, a proclamação da república em 1889 e a promulgação da constituição republicana em 1891 foram os eventos que constituíram o Estado burguês (ou capitalista) no Brasil. Eventos resultados da mobilização da nascente classe média urbana, das lutas do povo negro, da pressão externa da Inglaterra e das contradições nas forças armadas após a Guerra do Paraguai (ver SAES, 1985). Neste processo o direito escravista deu lugar ao contrato formal de trabalho como regime de exploração da mão de obra livre e as instituições estatais foram universalizadas, no que diz respeito ao acesso formal, mediante implantação da cidadania e da ideia de nação que aquela continha. Com o advento da república brasileira as relações de produção capitalistas se expandiram na formação social brasileira e, junto com elas, o desenvolvimento Estado burguês (SAES, 2001).

A partir da proclamação da república o desenvolvimento do capitalismo no Brasil e as configurações do bloco no poder podem ser divididas em três etapas: 1889-

1930, 1930-1964 e 1964 até a atualidade<sup>16</sup>. Na República Velha (1889-1930) a produção de café deu origem a uma burguesia cafeeira, cindida entre a fração da grande burguesia cafeeira e da média burguesia cafeeira. De um lado esta fração, conhecida na literatura como a lavoura, estava concentrada na atividade produtiva do café, do outro, a grande burguesia cafeeira se constituiu por meio da expansão das atividades de fazendeiros além das plantações de café, mobilizando-se para financiamento e modernização das plantações, compra da produção dos demais cafeicultores e crédito a fazendeiros em dificuldades. Assim, os grandes proprietários de produção do café se distanciaram da produção (mas deixavam seus administradores), tornaram-se sócios de empresas estrangeiras e, além das fazendas, concentravam suas atividades em casas de exportação e importação e em bancos nacionais e estrangeiros. Esta fração exercia funções de burguesia bancária, agrária e comercial, com o predomínio da última e, com essa preponderância econômica, a própria produção agrícola era limitada pelos interesses comerciais do grande capital cafeeiro, de modo que atividades como investimento e modernização dependiam dos interesses desta fração, em detrimento da lavoura (SILVA, 1986). O predomínio econômico do grande capital cafeeiro, sobretudo sua função comercial, produzia-se e se reproduzia devido à política econômica do Estado, atribuindo-lhe a hegemonia do bloco no poder na República Velha.

A hegemonia do grande capital comercial indicava a posição subordinada da economia brasileira na divisão internacional do trabalho: exportador de produtos agrícolas, importador de produtos industrializados, aliados ao endividamento externo. Referente ao desenvolvimento das relações capitalistas mundiais, o nascente capitalismo brasileiro mostrava uma relação de dependência do mercado mundial. Dependência esta que era reforçada pela função dominante do comércio na economia cafeeira – em comparação com a indústria – isto é, a condição da estrutura econômica brasileira era de um capitalismo ainda fraco (SILVA, 1986).

Afora, segundo Souza (2001), a política econômica do *founding loan* de 1898 permitiu a internalização do capital estrangeiro na vida política e econômica do país uma vez que as condições do acordo definiam que a política econômica adotada pelo Estado priorizasse o pagamento da dívida, exacerbando as condições de subordinação

---

<sup>16</sup> Esta etapa se divide em três períodos: 1) 1964-1989, hegemonia da grande burguesia interna (industrial e bancária); 2) 1990-2002, hegemonia da burguesia compradora e do capital financeiro internacional; 3) 2003-2010, transição e hegemonia da grande burguesia interna (indústria, empresas estatais, mineradoras, agronegócio, construtoras, entre outras. A hegemonia do capital monopolista é o que unifica esta etapa.

política e econômica. Igualmente, as políticas de valorização do café assumidas em 1906 no Convênio de Taubaté definiam os empréstimos externos como fonte de recursos para a compra do excedente do produto, que seria queimado ou armazenado. Com empréstimos feitos junto aos Estados Unidos, o capital estrangeiro assumiu maior participação direta no desenvolvimento do capitalismo brasileiro, o que agravou a dependência econômica e ampliou a intervenção política do capital internacional na formação social brasileira. (SOUZA, 2001). Em suma, a política estatal da República Velha atendia aos interesses do grande capital comercial (grande capital cafeeiro) e do capital externo. Essa fração da burguesia se comportava como burguesia compradora, cujos interesses políticos e econômicos se entrelaçavam com o imperialismo.

De acordo com Silva (1986), não obstante a hegemonia do grande capital cafeeiro e o predomínio de sua função comercial, no bloco no poder brasileiro, no período da República Velha, a indústria brasileira teve sua origem dinâmica. A modernização organizada pela economia cafeeira – expansão da infraestrutura e urbanização – e substituição do trabalho escravo pelo trabalho assalariado criaram as condições necessárias para a industrialização no Brasil. Paralelamente à burguesia compradora se formou um setor da burguesia com base de acumulação no mercado interno e com capital predominantemente nacional: a indústria de bens de consumo. A matriz da indústria brasileira é resultado da acumulação capitalista deste período, gerada pela exportação de café. A indústria brasileira já nasceu uma grande indústria de bens de consumo, saltando etapas de desenvolvimento do artesanato a de pequenas manufaturas, corroborada pela presença massiva de mão de obra imigrante e pela formação de um mercado consumidor, em São Paulo e Minas Gerais.

A relação entre industriais e cafeicultores não foi harmoniosa. O desenvolvimento da indústria no Brasil foi um processo complexo e contraditório, no qual as políticas cambiais e alfandegárias estiveram no centro das disputas entre a nascente fração da burguesia industrial e o grande capital cafeeiro. Ao mesmo tempo em que economia cafeeira criou as condições para o advento da indústria, obstava o processo de industrialização. A burguesia industrial reclamava ao Estado, demandava tarifas alfandegárias diferentes para os produtos que possuíam similares nacionais e exigia que o sistema alfandegário facilitasse a aquisição de equipamentos e maquinário. A burguesia industrial nasceu em confronto tanto com o capital estrangeiro quanto com grande burguesia cafeeira, dado que a materialização dos seus interesses implicaria na

alteração da inserção internacional do Estado brasileiro e da configuração das relações de classe existentes (BOITO JR., 1984).

Segundo Perissinoto (1994), o principal conflito no bloco no poder da República Velha era de um lado o grande capital cafeeiro e o capital externo e de outro lado a indústria nascente. Na cena política dois grupos se destacavam. Primeiro os que defendiam a “vocação agrícola” do país, cujos principais interessados eram o grande capital comercial (cafeeiro) e o capital externo. O anti-industrialismo destes setores se baseava na preocupa o com uma política desenvolvimentista que solapasse sua posi o hegemônica e que reformulasse a divisão internacional do trabalho, contrariando o imperialismo. Segundo, os que defendiam o projeto industrialista, mobilizavam-se com a finalidade de impor uma política cambial, alfandegária e de financiamento que privilegiasse o setor industrial e para que esse objetivo fosse alcançado seria preciso destruir a hegemonia da grande burguesia comercial no bloco no poder.

Assim sendo, a “revolu o” de 1930 foi mais do que um conflito entre oligarquias regionais, pois representou um conflito entre fra es de classe burguesas perante o destino político e econômico do país, especificamente em rela o   inser o do Estado brasileiro na divisão internacional do trabalho. Os setores cuja produ o era voltada ao mercado interno, principalmente burguesia industrial nascente, aproximaram-se dos setores mineiros que estavam descontentes com a inflexibilidade de Washington Luís na questão sucessória e afastaram do poder a grande burguesia comercial paulista (grande capital cafeeiro) (PERISSINOTO, 1994).

Na segunda etapa do desenvolvimento capitalista no Brasil, a burguesia compradora teve os seus interesses econômicos tolhidos pela política econômica inaugurada com “revolu o” de 1930. Isso significa dizer que essa fra o não exercia mais a hegemonia no bloco no poder e suas a es se direcionavam   reconquista da posi o ocupada na etapa anterior (FARIAS, 2010). Os governos populistas enfrentaram a oposi o do campo liberal-entreguista, composto pela burguesia compradora brasileira atuando junto com o imperialismo, sobretudo estadunidense. Saes (2001) argumenta que revolu o de 1930 inaugurou a segunda etapa do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, em que a hegemonia agroexportadora sucumbiu e abriu espaço para a ascensão da burguesia industrial e   integra o política das classes trabalhadoras urbanas.

Segundo Farias (2010), nessa segunda etapa três projetos de desenvolvimento estavam em disputa: 1) a vocação agrícola do país, defendida pela burguesia compradora, com base nas vantagens comparativas; 2) o desenvolvimentismo privado, defendido pela burguesia industrial, projeto de industrialização baseado em uma política protecionista e no qual o capital privado estaria no centro do processo acumulação; e 3) projeto nacional-desenvolvimentista, defendido por setores da burocracia do Estado, em que empresas estatais seriam o motor da industrialização. Este terceiro projeto tinha apoio de amplos setores da burocracia militar – que ocupava postos importantes no Estado após 1930<sup>17</sup> – e enxergavam na industrialização um pressuposto para a segurança nacional e conseqüentemente como forma de sobrevivência político-militar do Estado nacional em face de grandes potências. Alias após o *crash* da bolsa de Nova Iorque em 1929, o comércio internacional sofreu uma retração de 60% (HOBSBAWM, 1998), a industrialização parecia ser a melhor alternativa para a superação da crise mundial.

Boito Jr. (1984) mostra que a disputa entre os projetos de desenvolvimento, principalmente o conflito entre a vocação agrícola da burguesia compradora e o industrialismo privado da burguesia industrial, instaurou uma crise hegemônica no bloco no poder, o que levou a burocracia de Estado (cúpulas da burocracia civil e das forças armadas) apoiada nas classes populares (pequena burguesia proprietária, classe média assalariada e proletariado) a se tornar uma força social autônoma, capaz de conduzir projeto de desenvolvimento nacional, conhecido como nacional-desenvolvimentismo populista. Para o autor, a dependência da burguesia industrial em relação à burguesia compradora e ao imperialismo a impediu de assumir a direção do Estado e se tornar politicamente hegemônica. Além disso, o fato da política de Estado não ser restrita ao industrialismo, mas concomitantemente se apoiava nas classes populares e lhes atendia certas reivindicações, a burguesia industrial mantinha uma relação de unidade e de luta contra a política populista. Pois em algumas situações a burguesia industrial se uniu à grande burguesia comercial em oposição às medidas estatais que atendiam às classes trabalhadoras<sup>18</sup>. Portanto, na conjuntura pós-1930 se

---

<sup>17</sup> Ver WIRTH, John D. Tenentismo in the Brazilian Revolution of 1930. In: The Hispanic American Historical Review, Vol. 44, No. 2, May, 1964.

<sup>18</sup> O populismo, além de uma ideologia política, é uma prática política recorrente na formação social brasileira, e latino-americana, até a atualidade. Sua prática se fundamenta em obter de setores das classes trabalhadores apoio para a governabilidade. Ou seja, sua classe-apoio são setores progressistas do

destacavam três forças sociais: uma fração não hegemônica em ascensão – a burguesia industrial –, uma fração não hegemônica em declínio – a burguesia compradora –, e a burocracia de Estado que, em meio à crise de hegemonia, passou a conduzir o desenvolvimento do capitalismo brasileiro.

A burguesia industrial não tinha condições (econômicas e político-ideológicas) para levar a cabo a industrialização. Processo que ficou nas mãos da burocracia do Estado do surgido com a “revolução” de 1930.

As bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, num golpe, a núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria a capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial (MELLO, 1998, p. 110).

Uma das principais características do novo Estado foi o intervencionismo econômico, mediante novas agências de controle da atividade econômica e empresas estatais, com o intuito de acelerar a industrialização. Essa nova burocracia estatal, composta pela aliança entre militares e técnicos nacionalistas, tendia a subordinar a política de industrialização aos objetivos de independência econômica e segurança nacional. Tais objetivos, cabe lembrar, não entravam em choque com os interesses gerais da burguesia: a manutenção do Estado burguês e a conservação da acumulação de capital. Na constituição de 1934, o poder concedente da união foi contundente: o artigo 119 submetia a exploração ou aproveitamento industrial de riquezas nacionais à autorização federal, instituindo que as concessões apenas seriam conferidas a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil; e como diretriz prognosticava a nacionalização progressiva dos recursos naturais essenciais para a defesa militar ou econômica do país. O artigo 137 atestava que a fiscalização e a revisão das tarifas cabiam ao executivo federal, de acordo com o princípio de que os lucros das concessionárias não poderiam ultrapassar a justa remuneração do capital. Nessa perspectiva, setores estratégicos da economia foram monopolizados pelo Estado. No setor de energia elétrica o intervencionismo estatal se deu por meio do Código de Águas

---

proletariado, diferentemente do bonapartismo, cuja classe-apoio se fundamenta em estratos conservadores e/ou reacionários de uma formação social. Como a França de Napoleão III.

em 1934, que atribuía inteiramente o poder concedente ao governo federal na exploração das quedas d'água. A Companhia Siderúrgica Nacional foi fundada em 1941 já com ampla propriedade e direção governamental. O monopólio estatal do petróleo via Petrobrás teve o mesmo destino, pautado na autonomia de combustíveis (segurança nacional) e poupanças de divisas com a importação do petróleo (independência econômica), contrariando empresários nacionais que preferiam a empresa mista<sup>19</sup>. Nestes e noutros setores as regulamentações evidentemente se apoiavam na constituição, desagradando empresários nacionais e interesses de grupos estrangeiros (FARIAS, 2010). Neste mesmo sentido, Santos (1996) chama a atenção para a política de substituição de importações. Nesta, como o crescimento industrial dependia enormemente das divisas obtidas com as exportações, o Estado se apropriou ou mesmo as expropriou da grande burguesia compradora para servir ao processo de industrialização, numa medida de estatização do comércio exterior. Mediante tal medida, o Estado pagava os exportadores em moeda nacional, os quais protestavam e denunciavam o chamado confisco cambial.

Estas ações faziam parte do projeto da burocracia estatal nacionalista de promover uma industrialização no país que não criasse dependência das empresas estrangeiras privadas, que não colocasse em risco a construção da independência nacional e que defendesse o desenvolvimento industrial com a obediência das normas contidas nas leis trabalhistas (na CLT, que regulamentava a relação patrão-empregado e asseguravam direitos aos trabalhadores). Desse modo, o Estado devia assumir o papel de investidor principal na criação da infraestrutura voltada ao desenvolvimento da indústria nacional (a remuneração dos capitais se daria em longo prazo, por isso esse setor era pouco atraente para investimentos privados) e no desenvolvimento do parque industrial nacional, que conduziria à independência econômica do país e à soberania nacional.

Outra característica do Estado brasileiro pós-1930, segundo Farias (2010) foi a centralização política, cujos instrumentos principais eram o sistema de interventorias, mediante o qual o governo central controlava governos estaduais, e o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que possuía até uma função legislativa. Essa tendência centralizadora se espalhava a partir do tenentismo,

---

<sup>19</sup> No programa do tenentismo já aparecia com destaque a questão das riquezas do subsolo brasileiro e muitos tenentes tiveram uma posição relevante no governo.

comprometido com o combate ao regionalismo das oligarquias agrárias. Igualmente, o tenentismo combatia a segmentação regional da indústria, empenhando-se na expansão do mercado nacional por meio da articulação comercial entre o pólo industrial e a periferia agromercantil, processo esse que, para a burocracia estatal, apenas teria êxito com mecanismos políticos centralizadores. No discurso de Getúlio Vargas o desenvolvimento do mercado interno aparece como fator de nacionalidade: “desde o momento que o mercado nacional verá assegurada a sua unidade, verá aumentar a sua capacidade de absorção, a federação política se encontrará fortificada. A expansão econômica levará ao equilíbrio desejado entre as diversas regiões do país” (D’ALESSIO *apud* FARIAS, 2010, p.46). Com a implantação da ditadura do Estado Novo em 1937 a burocracia estatal lograva sufocar as tendências regionalistas da indústria (paulista), liquidando seus objetivos políticos de descentralização administrativa, mas lhe conferindo vantagens econômicas com a expansão do mercado interno.

O imperialismo e a burguesia compradora não foram liquidados da luta de classes e da cena política brasileiras. Como visto, esta fração teve seus interesses econômicos tolhidos pela política econômica inaugurada na “revolução” de 1930 conforme os custos de sustentação dos seus produtos (café) recaiam sobre o próprio setor, evidenciando o não atendimento do Estado às suas demandas e a perda de hegemonia no bloco no poder. Porém não se deu por vencida e ainda tinha forças para materializar algumas de suas reivindicações, o que explica as decisões políticas liberais tomadas no Estado da Era Vargas. Destacamos duas conquistas. Primeiro, o Tratado de Comércio com os EUA, aprovado nos termos que convinham ao comércio e aos produtores rurais e assinado pelo governo brasileiro em 1935, suspendia barreiras alfandegárias aos produtos manufaturados estadunidenses e em contrapartida produtos agrícolas brasileiros seriam beneficiados no acesso ao mercado dos EUA. Segundo, a Instrução 113 da SUMOC<sup>20</sup> de 1955 autorizava a emissão de licenças de importação de equipamentos sem cobertura cambial para a compra em moeda estrangeira. É patente que tais medidas desagradavam os industriais e beneficiavam o capital imperialista (FARIAS, 2010).

---

<sup>20</sup> A Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) foi a autoridade monetária anterior a criação do Banco Central do Brasil. Instituída através do Decreto-Lei nº 7.293, de 2 de fevereiro de 1945, subordinado ao Ministério da Fazenda, tinha a finalidade de exercer o controle do mercado monetário no Brasil, por exigência do Banco Mundial e do FMI, preparando a organização de um Banco Central. Foi extinta efetivamente em 31 de março de 1965, quando o BACEN começou as suas atividades.

A burguesia compradora não se conformou com a perda da hegemonia política nacional e seus representantes buscaram reconquistar a hegemonia perdida. O que se deu na “revolução” constitucionalista de 1932, no golpe de 1945 que depôs Vargas e no suicídio do mesmo em 1954. Nos dois últimos casos, a burguesia compradora chegou ao poder representada pela UDN (União Democrática Nacional). Ressaltamos que nesses momentos de crise política a burguesia industrial, que não se identificava integralmente com o governo, apoiou a oposição<sup>21</sup>.

Por sua vez, a burguesia industrial mediante suas entidades de classe – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e Confederação Nacional das Indústrias (CNI), principalmente – se mostrou resistente ao intervencionismo da burocracia do Estado (como na siderurgia, na petroquímica e na energia elétrica), pois defendia a participação de capitais privados, nacionais e estrangeiros, nesses setores, contrariando a solução estatizante. Essa fração tinha um projeto de industrialização diferente do sustentado pelos setores nacionalistas do Estado. Tal projeto estava de acordo com a responsabilidade do Estado na formação da infraestrutura necessária ao desenvolvimento industrial – sem se importar com a procedência dos recursos para as obras –, porém se manifestava contrário ao cumprimento das normas previstas na CLT e a não se preocupava com um desenvolvimento econômico que primasse pela autonomia nacional.

A burguesia industrial brasileira assumiu uma postura de burguesia interna, e não de burguesia nacional: não foi capaz de neutralizar os enclaves de política liberais patrocinadas pela burguesia compradora, nem se sentia contemplada pelas políticas nacionalistas da burocracia estatal. Além do mais, Boschi (2000) demonstra que esta fração não se envolvia na luta anti-imperialista, nem formava alianças com o povo e muito menos era favorável às reivindicações das classes trabalhadoras. No processo de regulamentação do petróleo, a FIESP se posicionava a favor da abertura desse setor ao capital privado nacional e estrangeiro e contra os nacionalistas que defendiam o monopólio. Colocava-se do mesmo modo em relação ao setor de energia elétrica, exigindo normas que atraíssem capitais privados nacionais e estrangeiros. Essa fração não se preocupava em formar uma aliança com os trabalhadores em torno de um projeto de desenvolvimento autônomo, mas sim eram favoráveis a uma política de assistência

---

<sup>21</sup> No capítulo III da tese de Francisco Farias, *Estado e classes dominantes no Brasil (1930-1964)*, há uma análise detalhada dessas crises.

ao trabalhador no nível da empresa e não do Estado, ao fechamento e à ilegalidade do Partido Comunista Brasileiro e aclamaram Eurico Gaspar Dutra quando este assinou o decreto-lei em 1946 que proibiu do direito de greve. Os industriais, ainda, resistiram à implantação do salário mínimo, decretado em 1940 sob suas críticas.

A burguesia industrial brasileira ao assumir uma postura de burguesia interna, e não de burguesia nacional, não orientou predominantemente a política do Estado no cenário internacional. Por um lado, a burocracia do Estado implementou políticas nacionalistas em setores da atividade econômica (siderurgia, petróleo, mineração, energia elétrica), a despeito da divergência dos industriais. Por outro lado, a oposição dos industriais não foi suficiente para impedir certas políticas “entreguistas” (comércio exterior, Instrução 113 da Sumoc), influenciadas pelo capital comercial. Corsi (2002) afirma que a política externa brasileira oscilou entre o desenvolvimento autônomo e um desenvolvimento associado ao capital internacional durante o Estado novo. Ademais, Moura (1980) caracteriza a política externa da Era Vargas (1930-1945) como autonomia na dependência, período em que o governo brasileiro, dependente do capital estrangeiro para levar a cabo a industrialização do país, promove uma política de barganha nacionalista (econômica, geoestratégica e politico-ideológica) com a finalidade de alavancar o desenvolvimento do capitalismo. O governo Vargas não descartava os recursos de capitais externos e se posicionava ora pela associação com capitais estadunidenses ora com capitais da Alemanha nazista (assumindo uma postura mais independente dos Estados Unidos), objetivando barganhar tecnologia e insumos para a industrialização, além a ampliação de mercados externos para produtos nacionais. O símbolo dessa barganha foi concessão da base militar de Natal/RN para os estadunidenses em troca do financiamento de uma usina siderúrgica nacional (Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda) pelo *Eximbank* (*Export and Import Bank*) dos EUA.

Contudo, a burguesia interna obteve conquistas significativas no interior do Estado. Os interesses desta fração foram contemplados por uma política protecionista de caráter seletivo (não atingia todos os ramos, mas aquele que o capital nacional tinha condições de dominar) que compreendia desvalorização cambial, instituição de taxas múltiplas de câmbio e elevação das tarifas aduaneiras. Dessa forma, atingiu melhores taxas de crescimento se comparada à burguesia compradora. Em geral, a burguesia interna, ao sofrer com as soluções estatizantes, com a ruína de suas tendências

regionalistas e com a limitação de suas ambições de exploração da força de trabalho, evidenciou sua incapacidade de exercer a hegemonia política, embora no bloco no poder não tivesse mais uma posição subordinada. Prova disso são as implementações de políticas afins as suas reivindicações, isto é, a política protecionista (FARIAS, 2010).

Mesmo assim, como a indústria precisava de divisas para adquirir equipamentos e máquinas, a dependência desta fração em relação e à burguesia comercial ao capital imperialista era intensa. O que demonstra uma fragilidade da burguesia interna: não teve força suficiente nem para impedir as políticas liberais nem a orientação nacionalista da política estatal. Essa fração admite somente conflitos pontuais com o imperialismo (por isso não assumiu caráter nacional) e em diversas situações se aliou com os setores antiindustrialistas contra as políticas estatais nacionalistas e as que conferiam direitos às classes trabalhadoras. Destarte, o papel adquirido pela burocracia de Estado, tornando-se força social capaz de dirigir o conteúdo de uma série de políticas e satisfazendo de modo secundário interesses específicos tanto da indústria quanto do capital comercial e do imperialismo, expressou a crise de hegemonia no seio do bloco no poder brasileiro. Cabe ressaltar que o projeto desenvolvimentista conduzido pelo Estado contava com o investimento direto do capital imperialista, configurando uma industrialização dependente. Em setores da economia brasileira se acordava uma divisão de mercado entre capital imperialista, o capital industrial nacional e investimento público (por exemplo, o conhecido tripé econômico no governo de Juscelino Kubistchek: capital internacional, grande capital local e Estado), portanto, as forças políticas imperialistas também se fizeram presentes na formação social brasileira no período populista. Vale ressaltar ainda que o avanço da industrialização brasileira foi promovendo gradual mudança na posição do país na divisão internacional do trabalho, uma vez que agroexportação passou a dividir com indústria a dinâmica da economia nacional.

A luta ideológica do período é marcada pelo triunfo da burguesia industrial (interna). Seu crescimento econômico se deu paralelamente ao seu fortalecimento político-ideológico. Sua liderança de empenhou na constituição do IPES (Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais) e do IBAD (Instituto Brasileiro de Ação Democrática), nos anos de 1950, com a finalidade de destruir o bloco populista e de introduzir como prioridade os interesses industriais e bancários no Estado, obtendo seu comando político. A retórica nacionalista da burguesia interna, sobretudo em torno da política protecionista, afirmando que defender os produtos nacionais é contribuir para a

libertação econômica do país, não podia ser confundida com sua prática política. A apresentação de seus interesses como a expressão dos interesses gerais da nação não indicava a concordância com um projeto nacionalista, mas sim com uma estratégia de conquista da opinião das classes médias e populares e, conseqüentemente, de fortalecimento de pressões sobre o Estado. Assim, a burocracia do Estado, ao promover um projeto de industrialização, colocou os interesses industriais como representativos do “interesse nacional”, o que nos permite afirmar que entre a “revolução” de 1930 e o golpe de 1964 a burguesia interna não tinha hegemonia política, mas adquiriu a hegemonia ideológica. Esta pode ser confirmada pelo fato de que nenhuma das forças sociais tinha uma postura contrária à industrialização. Com efeito, o complexo IPES/IBAD junto com o militares da Escola Superior de Guerra (ESG), estabeleceram uma nova correlação de forças política ao tomarem o aparelho de Estado em 1964, alijando as forças tradicionais da agroexportação (FARIAS, 2010)<sup>22</sup>.

## **2.2A criação do BNDES.**

Como exposto, durante a segunda etapa do desenvolvimento do capitalismo na Brasil houve um deslocamento da hegemonia da burguesia compradora e a burguesia interna, predominantemente industrial, passou a ocupar um lugar privilegiado no bloco no poder. O não exercício da hegemonia política por esta fração, dado o seu caráter dependente e as ressalvas com as quais olhava para as políticas nacional-desenvolvimentistas, levou a burocracia estatal a implantar o projeto de industrialização

---

<sup>22</sup> De acordo com Farias (2010) no período 1930-1964 existe uma terceira força social que ocupa uma posição subordinada no bloco no poder, a fração pré-capitalista baseada na grande propriedade fundiária. Sua posição subordinada é indicada pela presença de uma estrutura jurídico-política de natureza burguesa (o direito burguês e o burocratismo), que contribuía para orientar a política estatal em direção aos interesses de frações de classe capitalistas. Esta fração pré-capitalista trocava proveitos com o poder público à medida que lhe prestava serviços eleitorais (coronelismo/voto de cabresto), apoiando setores nacionalistas e pró-industrialização da burocracia do Estado, a troco da intocabilidade da grande propriedade fundiária ao longo da industrialização capitalista. Contudo, o movimento das ligas camponesas na década de 1950 em prol da reforma agrária forçou os latifundiários a sair em defesa da ordem social no campo, defendendo assim o golpe de 1964.

amparado no apoio das classes populares. É nessa conjuntura em que o BNDES<sup>23</sup> é criado, sob a influência do pensamento cepalino.

Em 1948<sup>24</sup> o Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU) criou a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) com sede em Santiago no Chile, responsável por buscar soluções a entraves econômicos na América Latina, ao quais seriam responsáveis por impedir o desenvolvimento do capitalismo na região nos moldes do desenvolvimento das formações sociais dominantes. A ONU indicava três aspectos sobre a economia latino-americana: os países sofriam com a deterioração nos termos de troca, as economias tendiam a um crescimento lento e suas economias precisavam de auxílio para uma reestruturação produtiva (SCHERMA, 2010).

O desenvolvimento latino-americano era explicado, então, por modelos como o de *take-off* de Walt W. Rostow, que sustentava que o “subdesenvolvimento” seria uma etapa necessária e comum a todas as economias nacionais para atingir o desenvolvimento (PEREIRA, 2011). Alegando que tal modelo não explicava a realidade da América Latina, em contraposição ao liberalismo e influenciada pelo keynesianismo, uma nova instrumentalização teórica da CEPAL lançou teses para explicar as razões do atraso das economias latino-americanas em relação ao centro do capitalismo mundial.

As principais teses da CEPAL do período de sua fundação (PEREIRA, 2011) foram:

#### *Centro versus periferia*

A divisão internacional do trabalho causa efeitos diferentes entre países onde o progresso técnico e tecnológico do capitalismo é mais avançado (centro) e países onde este é atrasado (periferia). Este progresso se expande de maneira desigual: no centro, foi mais rápido e aumentou a produtividade de todos os setores econômicos; na periferia – produtora de alimentos e matérias-primas para o centro – a difusão do progresso técnico

---

<sup>23</sup> Em 1982, o então BNDE assumiu a administração do Fundo de Investimento Social (Finsocial), coube-lhe assim fomentar a seguridade social e dessa forma surgiu a nova sigla do banco, BNDES. Nesta pesquisa optamos por denominá-lo BNDES desde sua criação.

<sup>24</sup> Após a Segunda Guerra Mundial, o governo dos Estados Unidos se preocupava com a reconstrução da Europa Ocidental e do Japão (Plano Marshall), dadas suas proximidades geopolíticas com o bloco soviético e com a China, além da possibilidade de investimento de capitais. A América Latina ficava numa posição secundária em relação aos capitais estadunidenses. Ademais, as transformações da economia mundial no pós-guerra – maior protecionismo e menor elasticidade da demanda por produtos primários – colocavam em xeque a doutrina dominante do livre-comércio, baseada na teoria das vantagens comparativas (David Ricardo).

é restrita ao setor de exportação, não se propagando pelo sistema produtivo como um todo.

#### *Deterioração dos termos de troca*

A tese contesta a teoria das vantagens comparativa de David Ricardo. Os preços dos produtos primários produzidos pela periferia sofre constante desvalorização, em contraste com os preços dos bens industrializados vendidos pelo centro. Essa relação implica numa crescente perda da periferia nas trocas com o centro. Ocorre uma desvantagem comparativa no intercâmbio entre os países que se especializam em produzir alimentos e matérias-primas e os que produzem bens industriais, os quais agregavam maior valor. O motivo dessa deterioração se dá pelo avanço do progresso técnico intensivo em capital e poupador de matérias-primas no centro, logo a demanda externa por produtos primários da periferia tende a ser decrescente, gerando um descompasso entre oferta e demanda que provoca queda sistemática dos preços.

#### *Inflação como um problema estrutural*

A expansão monetária é uma resposta ao aumento de preços causado por problemas estruturais dos países da periferia (gargalos ou pontos de estrangulamento, na linguagem CEPAL). A causa fundamental da inflação é a rigidez da oferta de alimentos, uma vez que sua expansão é obstruída pelas condições pré-capitalistas no setor agrícola (concentração fundiária) e a dupla pressão exercida sobre a agricultura: produtora de alimentos demandada pela rápida urbanização e fornecedora de matérias-primas demandada pela expansão industrial. Essa tese se choca com a visão liberal, para a qual a inflação é um fenômeno conjuntural, decorrente sobretudo do aumento da quantidade de moeda na economia (monetarismo), que gera excesso de demanda diante da oferta – que não poderia ser elevada no curto prazo.

#### *Planejamento e protecionismo*

O planejamento é a melhor forma de aproveitamento dos recursos das economias periféricas, dada a escassez de poupança interna. O planejamento estatal é essencial para dirigir as forças de mercado, promover uma expansão industrial com equilíbrio setorial, de modo a mitigar os pontos de estrangulamento. Diante do atraso da indústria dos países periféricos em relação aos centrais, a implantação de tarifas e subsídios deve ser usada para compensar a diferença de produtividade entre os produtos locais e os importados.

#### *Tendência ao desemprego*

O progresso capitalista do centro está coligado com as condições de disponibilidade de capital e de oferta de trabalho, ao passo que na periferia o progresso independe de ambos. Nos países periféricos, o capital escasso e mão de obra abundante não são importantes na escolha das técnicas de produção por parte dos empresários. Como o domínio tecnológico parte do centro, a periferia adota técnicas importadas que gastam o que é escasso e economizam o que ela tem em abundância (excesso de oferta de mão de obra e escassez de capital). Ocorre portanto uma tendência estrutural ao desemprego nos países da América Latina.

#### *Tendência ao desequilíbrio externo*

O desequilíbrio externo tende a ser recorrente nas economias periféricas, tanto pela necessidade de importar bens de capital e insumos intermediários não disponíveis internamente quanto pela inelasticidade de suas exportações. Ao lado desta tendência, o chamado efeito demonstração – tendência das elites da periferia a imitar os padrões de consumo do centro – aumenta a pressão sobre as importações.

#### *A substituição de importações*

Levando em consideração que a industrialização é a via para desenvolvimento, deve-se substituir o padrão de crescimento “para fora” (voltado para o mercado externo) pelo padrão “para dentro” (baseado no mercado interno). Este se apoia, num primeiro momento, na indústria substitutiva de importações, mediante produção de bens de consumo tradicionais que exigem tecnologia simples e pouco capital. Num segundo, avança-se para a produção de bens de consumo duráveis e bens de capital. Nas fases iniciais do modelo de substituição de importações, o desequilíbrio externo continuaria, pois ocorreria somente uma alteração na composição das importações e não uma diminuição de seu volume. O desequilíbrio externo seria corrigido num estágio avançado de industrialização.

Rául Prebisch foi secretário executivo da CEPAL entre 1950 a 1963, cujos estudos de cunho estruturalista/desenvolvimentista orientaram as diretrizes do órgão. O pensamento de Prebisch e da CEPAL serviram de base para as políticas econômicas nacional-desenvolvimentistas que foram substituindo o modelo liberal agroexportador na América Latina. Ele representou um grande avanço no sentido de elaboração de um pensamento político e econômico independente das correntes teóricas hegemônicas, que eram transpostas, quase sem nenhuma mediação, da realidade das formações sociais

centrais para as periféricas. Igualmente, foi a base da elaboração das teorias da dependência<sup>25</sup>.

No Brasil, Celso Furtado foi o principal expoente do pensamento cepalino. Suas teses contêm uma defesa da liderança do Estado na promoção do desenvolvimento capitalista, por meio de planejamento econômico e de investimentos em setores estratégicos. Furtado não dispensava a contribuição do capital estrangeiro, desde que submetido a controles, uma vez que apenas mediante coordenação estatal seria possível tomar decisões sobre os destinos da economia brasileira e romper com as relações tradicionais de submissão aos países desenvolvidos<sup>26</sup>.

Assim sendo, o projeto nacional-desenvolvimentista – defendido pelos cepalinos e que orientou governos latino-americanos no século XX – era alicerçado em ideias-força, a saber: a industrialização é a via da superação do subdesenvolvimento e da pobreza; necessidade da intervenção do Estado (intervencionismo), dado que os impulsos do mercado não capacitam um país a industrializar-se; a expansão dos setores econômicos e os instrumentos necessários para tal são definidos pelo planejamento estatal; e a participação do Estado na economia, captando recursos e investindo onde o investimento privado for insuficiente, é benéfica para o país (PEREIRA, 2011). No caso brasileiro, podemos acrescentar outros elementos a essas ideias-força: a formação de uma economia industrial de porte nacional, a construção de uma identidade nacional e a segurança nacional<sup>27</sup>.

Se por um lado, no plano teórico, a CEPAL teve influência na fundação do BNDES, por outro, no plano da prática política, a Guerra Fria também teve seu papel neste processo. Cervo e Bueno (2002) constataam que governos latino-americanos no pós-1945, no que diz respeito a suas demandas de industrialização pelo capital estrangeiro (EUA), utilizavam-se da tese da miséria das massas: a pobreza da América

---

<sup>25</sup> Entre as críticas ao modelo cepalino, destaca-se a crítica marxista. De acordo com esta, a teoria cepalina sofria das mesmas limitações das teorias dominantes por não analisar a natureza das relações de classe do modo de produção capitalista, por não abordar a distribuição de renda e por transparecer que a industrialização por si só resolveria este problema. Com efeito, os marxistas criticavam uma espécie de Estado onipotente que, à frente e acima das classes sociais, sabia os caminhos do desenvolvimento.

<sup>26</sup> No Brasil, o Instituto de Economia da Unicamp representou uma espécie de filial da CEPAL, ao abrigar economistas que haviam tido contato com a instituição, como Maria da Conceição Tavares, a Antonio Barros de Castro, Carlos Lessa, entre outros.

<sup>27</sup> Uma rápida olhada para a história do Brasil nos permite afirmar que o desenvolvimento do capitalismo brasileiro tem uma íntima relação com o Estado. O que varia, de acordo com as modificações que ocorrem na economia internacional, são “a combinação de políticas protecionistas do grande capital nacional e estrangeiro, de financiamento direto da grande burguesia nacional e de fomento ou restrição à produção estatal de *commodities* internacionais (minério, aço e petróleo) (...)” (TAVARES, 1999).

Latina criava uma situação de risco à democracia liberal na região, daí a necessidade do desenvolvimento para evitar a agressão interna, ou seja, a revolução. Nesse sentido, Bancos de Desenvolvimento (BDs) foram criados no pós-guerra em um cenário de reestruturação das economias capitalistas em diferentes regiões do mundo. Em 1950 foi fundado na Turquia o Industrial Development Bank. Em 1934 no México foi criada a Nacional Financeira e ao final da década de 1940 a instituição se voltou para infraestrutura e para promoção de empresas estratégicas no processo de desenvolvimento por substituição de importações. Na Coreia do Sul foi fundado em 1954 o Korea Development Bank. Na Índia foi criado em 1948 a Corporação Financeira Industrial. Além desta, foi fundada no ano de 1954 a Corporação Nacional de Desenvolvimento e em 1955 foi criada ainda a Corporação de Crédito Industrial e Investimento da Índia, Em 1964, foi criado o Industrial Development Bank of Índia (IDBI), como subsidiária do Banco Central da Índia. Nos anos 1970, o IDBI se tornou a principal instituição no desenvolvimento do setor industrial. Na Argentina em 1944 se institui o Banco de Crédito Industrial (BCIA), que entre 1967 e 1969 abandonou a visão de banco comercial e adquiriu características de Banco de Desenvolvimento, dando origem ao Banco Nacional de Desarrollo (BND) em 1970 (COSTA, 2011). Assim, BDs foram criados a partir da Segunda Guerra Mundial para reconstruir os países destruídos pela guerra ou para financiar a industrialização nos países da América Latina e Ásia.

A criação do BNDES foi precedida por um período de estudos sobre os problemas e as perspectivas da economia brasileira, as transformações estruturais que deveriam ser introduzidas no sistema produtivo e o papel a ser reservado à iniciativa privada (nacional e estrangeira) e à iniciativa estatal. Acordos entre os governos de Brasil e Estados Unidos criaram comissões de cooperação econômica, conhecidas como Missão Cooke (1942) e Missão Abbink (1948), cujas preocupações principais eram, respectivamente, diminuir as exportações brasileiras para os Estados Unidos (diversificar destinos) e criar condições institucionais e políticas para que o capital estrangeiro pudesse livremente ingressar e sair do país<sup>28</sup>.

Em 1950 na Conferencia de Embaixadores no Rio de Janeiro se formou outra comissão por iniciativa da diplomacia brasileira, para analisar projetos de

---

<sup>28</sup> As missões levam os nomes seus chefes Morris L. Cooke e John Abbink, burocratas ligados ao Departamento de Estado do EUA. Sobre a Missão Cooke, ver MOURA (1982) e MOURA (1993). Sobre a Missão Abbink, ver IANNI (1996) e RIBEIRO (2011).

desenvolvimento econômico no Brasil que seriam objeto de financiamento: criou-se a Comissão Mista Brasil Estados Unidos (CMBEU). Do lado estadunidense, a CMBEU era chefiada por Burke Knap, oriundo do Departamento de Estado dos Estados Unidos e do lado brasileiro a chefia ficou com o engenheiro Ary Torres, nomeado pelo então Ministro da Fazenda Horácio Lafer. A finalidade formal da CMBEU consistia na elaboração e na análise de projetos a serem financiados, com foco na superação dos entraves econômicos ao processo de industrialização. A eleição de Vargas nesse mesmo ano trouxe à tona a questão do desenvolvimento nacional, não priorizada por Dutra.

A CMBEU apresentou 42 projetos a serem financiados, chamados de Programa de Reparcelamento Econômico (PRE), em que investimentos em infraestrutura e transporte eram urgentes. Um dos acordos no âmbito da comissão estabeleceu o comprometimento do governo brasileiro com a criação de um fundo paralelo constituído de recursos internos, que serviriam de contrapartida ao financiamento estadunidense. Nessa perspectiva, os recursos para efetuar tais investimentos deveriam ser buscados no exterior. A Lei 1474, de 26 de novembro de 1951, contribuiu para que ocorresse o financiamento externo ao atender a exigência do *Eximbank* e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, instituição que junto com Associação Internacional de Desenvolvimento forma o Banco Mundial) sobre o comprometimento de recursos nacionais equivalentes ao aporte em moedas estrangeiras. Os recursos nacionais viriam de empréstimos compulsórios sobre imposto de renda (15% sobre imposto de renda de pessoas jurídicas e físicas) por cinco anos e 3% das reservas e lucros não distribuídos em poder de pessoas jurídicas. Para cumprir essas exigências, a Lei 1628, de 20 de junho de 1952, em seu artigo 8º<sup>29</sup>, criou uma nova instituição pública, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). A proposta de criação do banco pelo Ministro da Fazenda ao Congresso foi aprovada em três meses (DINIZ, 2004).

O BNDES foi criado sob jurisdição do Ministério da Fazenda. Suas principais funções eram elaborar projetos a serem objetos de financiamentos e receber e

---

<sup>29</sup> Art.8º: Para dar execução aos objetivos desta Lei, bem como da Lei nº1518, de 24 de dezembro de 1951 e do art. 3º da Lei nº 1474, de 26 de novembro de 1951, é criado sob jurisdição do Ministério da Fazenda, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, que também atuará como agente autônomo do Governo, nas operações financeiras que se referirem ao reparcelamento e ao fomento da economia nacional.

administrar recursos do exterior e do Fundo de Reparcelamento Econômico. De acordo com Lei 1628, a instituição recém-criada recebeu o seguinte aspecto:

- a) Seria um organismo autônomo (possuiria personalidade jurídica própria);
- b) possuiria uma forma autárquica (sendo facultativa a prestação de contas ao Tesouro Nacional);
- c) seria o responsável pela execução do Programa de Reparcelamento Econômico;
- d) seria o agente financeiro da União;
- e) estaria sob a jurisdição do Ministério da Fazenda;
- f) caso o Ministro da Fazenda entendesse como necessário, poderia o banco ainda contar, segundo a lei originária, com 4% dos depósitos das caixas econômicas, 25% das reservas técnicas das companhias de seguros e 3% da receita anual da previdência social. (VIANNA, 1987).

Segundo Hermann (2010), três motivos levam à criação de bancos públicos. Primeiro, incertezas quanto ao retorno, maior aversão ao risco e cautela na concessão de empréstimos de longo prazo e grande volume por parte de instituições privadas. Segundo, e sobretudo em formações sociais periféricas, necessidade de autonomia financeira para implementar políticas de desenvolvimento de longo prazo devido à problemas orçamentários do Estado. Neste caso, o banco público pode funcionar como via de acesso a recursos diversificados como poupança doméstica, empréstimo de outros bancos nacionais ou estrangeiro e reinvestimento nos bancos que já tenham recursos próprios. Terceiro, possibilidade de atuar como agente anticíclico no mercado de crédito, contraindo ou expandindo a oferta de acordo com a política econômica do governo e/ou com a conjuntura econômica. Deste modo, Torres Filho (2007) aponta que por meio do banco público um governo interfere nas condições de financiamento de um país e pode atender determinados setores, regiões ou grupos de empresas que necessitem de tratamento diferenciado e especial no sentido de aquisição de recursos para investimento, que o governo deseje fomentar.

A criação do banco para gerir recursos e executar do Programa de Reparcelamento Econômico (PRE) estava de acordo com interesses políticos da

burocracia estatal, que participara da CMBEU, e com os interesses econômicos da grande indústria paulista, representada no governo Vargas por Horácio Lafer – ele era ligado a uma grande empresa da indústria química, a Nitroquímica do grupo Klabin (DINIZ, 2004). Em suma, diante das negociações com o imperialismo em face do “perigo comunista”, o *modus operandi* do BNDES atendia ao projeto da burocracia estatal e a parcelas dos interesses da burguesia interna brasileira, na conjuntura em que foi criado.

Contudo, a CMBEU foi extinta em 1953 devido ao desinteresse do novo governo dos Estados Unidos, sob a presidência de Dwight Eisenhower, nesse tipo de colaboração. Paralelamente os financiamentos das agências estadunidenses e “multilaterais” foram reduzidos ao longo da década de 1950 e abolidos definitivamente em 1958. Desse modo, o novo banco contou apenas com os aportes internos.

Martins (1976) oferece uma explicação plausível para a retirada dos financiamentos externos do país. Ao imperialismo não agradava a possibilidade de promoção de políticas nacionalistas e populistas por Vargas com recursos externos. O fato de Vargas ter escolhido Maciel Filho para a superintendência (o cargo que concentrava maior poderio à época) do BNDES, em detrimento da composição sugerida por Lafer (entre eles, Eugenio Gudín, Ari Torres, Glycon de Paiva e Roberto Campos), que tinha o aval da CMBEU. Maciel Filho já tivera desentendimentos no interior CMBEU, era homem de confiança do presidente e identificado com o nacional desenvolvimentismo. Soma-se a isso o fato de que o governo dos EUA nunca se preocupou com a industrialização latino-americana, pois além de ter interesses econômicos e estratégicos em outras regiões, não se empenharia em construir potências industriais numa área em que a divisão internacional do trabalho lhe era favorável.

Sem financiamento externo o BNDES, no âmbito do PRE, investiu no reaparelhamento de portos e ferrovias, na criação de frigoríficos e matadouros, no potencial elétrico e na modernização da indústria de base e da agricultura, contando unicamente com os aportes internos provindos de impostos compulsórios. Não se utilizar de aportes externos implicou em uma maior liberdade da equipe do banco na elaboração de propostas e na busca de meios técnicos para solução de problemas.

Em 1953 o BNDES solicitou auxílio técnico a CEPAL e sugeriu a criação de um grupo para estudos e elaborações de projetos. Assim se criou o Grupo Misto BNDE-

CEPAL, liderado por Celso Furtado. Se no BNDES já incidia a influência do pensamento cepalino, nesta ocasião, a relação entre ambos foi direta e intensa. O objetivo era formar um corpo técnico especializado e elaborar uma análise mais global do que os diagnósticos setoriais da CMBEU. O Grupo Misto BNDE-CEPAL reuniu informações que estavam dispersas em órgãos governamentais e dotou o corpo técnico do banco de aparatos para a realização de análises econômicas e para a elaboração de interpretações que envolviam a problemática do subdesenvolvimento. O Grupo produziu um relatório definindo as áreas prioritárias de investimento e a determinação dos pontos de estrangulamento, mas que não chegou a ser implementado, servido de base para o Plano de Metas de JK. Este Grupo marcou uma ruptura com a CMBEU, dado que trabalho com a CEPAL tornou o BNDES agente da industrialização, na ideologia e na prática, sepultando a tese em voga na Comissão sobre a vocação agrária do Brasil.

Diferentemente de um insulamento burocrático de instituições do Estado, o BNDES sofre o reflexo da luta entre classes, frações de classe e forças sociais no seu interior. Já nos primeiros anos de sua existência, deu-se o embate entre aqueles que defendiam a prioridade do investimento no capital nacional (nacionalistas) e aqueles que não diferenciavam a participação em capitais nacionais e estrangeiros (burguesia interna). Nas normas do BNDES não existia qualquer restrição ao capital estrangeiro. Os critérios usados pelo banco para aprovação de projetos eram a disponibilidade dos recursos e a rentabilidade, o que não evitou polêmicas em torno dos projetos de financiamentos a empresas estrangeiras. O caso da Sanabra é emblemático, pois a empresa estrangeira solicitou financiamento ao BNDES e foi contemplada após votação acirrada.

(...) Eu diria que o maior debate econômico em termos de discussão filosófica ocorreu na aprovação do projeto da Sanabra. O projeto da Sanabra, que era uma multinacional, foi aprovado... Mas houve uma longa e complexa discussão na diretoria entre o Sr. Roberto Campos e o Dr. Ewaldo Correia Lima, então diretor substituto — e aí foram aos fundamentos da economia, foi uma discussão realmente memorável. O projeto da Sanabra foi aprovado na diretoria — e aí eu estou falando de memória, posso estar equivocado — por três a dois. Foi realmente uma discussão filosófica em termos do conceito de desenvolvimento econômico e se era importante financiar

projetos de capital estrangeiro ou não (...) (ABREU *apud* BNDES, 1996, p. 96).

O caso da Brazilian Traction Light Power (Light) igualmente se encaixa nesse contexto. A Light era uma empresa canadense que tinha a concessão da produção e distribuição de energia elétrica nos estados de e São Paulo do Rio de Janeiro e seu projeto de financiamento da Usina de Nilo Peçanha foi aprovado em termos não convencionais: o BNDES financiou a Light mediante debêntures conversíveis em ações. Esse caso e suas consequências ilustram que apesar da ingerência do capital estrangeiro no desenvolvimento industrial brasileiro, a burocracia estatal tomou as rédeas em diversos setores considerados estratégicos. Na eletricidade, a envoltura do Estado foi deveras acentuada de modo que a Light – responsável por 50% da capacidade instalada 62% da geração de energia no país em 1951 – passou a depender já na década de 1960 da energia da Hidroelétrica de Furnas, que supria 45% da distribuição do eixo Rio-São Paulo. Em 1965 a Light se tornou distribuidora e deixou a produção com o Estado. A participação do Estado no setor de energia elétrica triplicou entre 1950 e 1955. O BNDES, parte desse processo, atuava prioritariamente no reaparelhamento de portos, ferrovias e na expansão da siderurgia. Porém se destacou tanto na energia hidroelétrica que no primeiro quinquênio da década de 1950 ficou conhecido como o banco da eletricidade (DINIZ, 2004).

Durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960)<sup>30</sup> foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento (CND) composto pelos ministros de Estado, pelos chefes do Gabinete Militar e do Civil e pelos presidentes do BNDES e do Banco do Brasil. O Conselho estabeleceu um plano de desenvolvimento chamado de Plano de Metas (PM), baseado nos diagnósticos e análises da CMBEU e do BNDE-CEPAL. As 31 metas foram divididas em dois grandes grupos. No primeiro estavam os setores de energia e transporte. No segundo, o objetivo era aumentar ou implantar a indústria de base

---

<sup>30</sup> De acordo com Currallero (1998) o período que se inicia no governo JK (1956/1980) é caracterizado pela implantação, expansão e consolidação da indústria pesada no país. Até a década de 1950 os investimentos, principalmente pelo setor estatal na indústria básica, eram feitos por meio da taxaço ao comércio internacional, destinados a indústrias tradicionais (alimentos, têxtil, calçados) e de produtos básicos (aço, ferro, alcalinos e papel e celulose). Não havia uma estrutura de financiamento para a industrialização. Depois de 1950 os planos de investimento dos governos passaram a incorporar indústrias como química pesada, mecânica pesada, maquinário elétrico, material de transporte e construção naval.

(produtoras de insumos básicos para as indústrias de consumo final) e indústrias produtoras de bens de capital (LESSA, 1982).

As metas para os setores industriais eram (DINIZ, 2004 e BNDES 1996):

- a) Investimentos diretos do governo no setor de transporte e de energia, destruindo os pontos de estrangulamento. Energia: expandir a capacidade geradora de energia elétrica e do sistema de distribuição energia elétrica; e expandir a produção interna de petróleo e de carvão. Transporte: reequipar e melhorar o sistema ferroviário, por meio da incorporação de locomotivas elétricas, vagões e a construção de novas linhas; pavimentar e construir rodovias; elevar investimento na frota mercante, priorizando petroleiros e cabotagem; e ampliar equipamento dos portos e faixa acostável.
- b) Expandir e instalar setores produtores intermediários. Na siderurgia: expandir a capacidade produtora da indústria de aço bruto e iniciar obras para fomentar a indústria. Demais setores: aumentar a produção de cimento e expandir a produção de metais não ferrosos, álcalis, papel e celulose, borracha e fertilizantes.
- c) Instalar a indústria de bens de capital. Para indústria automobilística: instalar a indústria e fabricar veículos com índice de nacionalização de 90% em peso para caminhões e caminhonetes e 95% do peso para automóveis. Para a indústria mecânica e de material elétrico pesado: implantar a indústria e produzir mais de 100% de máquinas e equipamentos e mais de 200% de material elétrico pesado.
- d) A meta extraordinária: construir nova sede administrativa com um investimento de cerca de 2% a 3% do PIB no interior do país.

Os investimentos do Plano eram de 71,3% para energia e transporte, a cargo quase que totalmente do setor público, 22,3% para indústria de base, a cargo do setor privado ou financiados por órgãos públicos e a alimentação e a educação ficavam em terceiro plano dos investimentos (DINIZ, 2004 e BNDES 1996).

De acordo com Lessa (1982), o PM tinha quatro mecanismos básicos: 1) tratamento preferencial ao capital estrangeiro; 2) financiamento dos gastos públicos através da ampliação dos meios de pagamentos e do crédito bancário; 3) aumento do

setor público na formação de capital; e 4) estímulo à iniciativa privada, o qual ocorria mediante crédito provido pelo BNDES que, junto com o Banco do Brasil, supria os recursos de longo prazo com juros baixos e pagamentos sujeitos à carência. E suas bases financeiras consistiam em tratamento preferencial à entrada de capital estrangeiro baseado na Instrução 70 e Instrução 113 da SUMOC, ampliação de investimentos públicos na infraestrutura e insumos básicos e incentivos a investimentos privados (reservas de mercado, lei de similares, crédito subsidiado por meio do Banco do Brasil e do BNDES). Vale lembrar que o BNDES selecionava prioridades, as quais estavam vinculadas aos planos ou projetos de desenvolvimento estatais. Nessa fase desenvolvimentista, na qual o Estado era o principal agente condutor do desenvolvimento, o banco atuou como o grande financiador do setor público na execução dos investimentos de infraestrutura, gerando externalidades positivas para a iniciativa privada e incentivos para o investimento do capital estrangeiro. Prates, Cintra e Freitas (2000) afirmam que 60% dos recursos do banco na década de 1950 foram para infraestrutura, principalmente energia e transporte (as prioridades do Plano de Metas).

O BNDES, desde o início da CMD, teve participação ativa tanto ideológica quanto operacional. Podemos considerá-lo mentor e gestor do PM, pois o banco teve atuação determinante tanto nas metas de infraestrutura como nas metas da indústria. O BNDES contribuiu para implantação e/ou ampliação dos setores produtores de insumos básicos e bens de capital e esteve envolvido em projetos fundamentais do PM. Na energia elétrica financiou 46 projetos até 1960, entre eles o de Três Marias, Furnas, complexo de usinas da São Paulo Light e a ampliação de Paulo Afonso. No transporte ferroviário aumentou os financiamentos para implantação de estradas de ferro, cujos projetos eram compromissos assumidos anteriormente. No transporte marítimo, especialmente os serviços portuários, quase todos os projetos previstos pelo Plano de Metas ficaram sob a responsabilidade do BNDES, dentre eles os que envolveram a Companhia Docas de Santos e a Administração do Porto do Rio de Janeiro. Na indústria básica, para a indústria de alumínio o BNDES forneceu financiamento, linha de crédito e destinou volumosos recursos para a construção de uma usina hidrelétrica que beneficiaria esse setor. No setor de papel e celulose concedeu 37% dos financiamentos entre 1955 e 1957 e contribuiu com 58% dos financiamentos nos projetos que seriam complementados entre 1958 e 1960. Na indústria automobilística o

BNDES promoveu a articulação do setor de autopeças, financiando indústrias deste setor que produz peças para a indústria automobilística, com as montadoras: do montante de investimentos realizados pela Volkswagen na sua instalação no Brasil, o BNDES financiou 35,8% (BNDES, 1996).

Segundo Diniz (2004), os financiamentos à indústria básica foram crescendo gradativamente: o banco financiou a construção da siderúrgica Usiminas em 1958; grande parte dos financiamentos foi para a indústria naval e de autopeças em 1959; e em 1960 o BNDES destinou volumoso recursos ao projeto siderúrgico da Cosipa. Desta forma o BNDES, na segunda metade dos anos 50, tornou-se o banco do aço.

O Plano de Metas consolidou o banco na trajetória no desenvolvimento capitalista brasileiro. No governo JK<sup>31</sup> o BNDES estreitou sua relação com o desenvolvimento industrial brasileiro mostrando sua importância e eficácia.

A indefinição tantas vezes sentida, nos primeiros anos de funcionamento do BNDE, quanto ao seu papel no estímulo às chamadas indústrias básicas havia desaparecido, e ele encerra o período do Plano de Metas como agência provedora, por excelência, de financiamentos de longo prazo e com grande experiência na análise de projetos e controle de aplicações. O envolvimento com a siderurgia estatal seria ainda marcante nos anos seguintes, mas o padrão do relacionamento futuro do Banco com a indústria brasileira estava dado. (DIAS, 1996, p. 141).

Entretanto, ao final do governo JK e durante os governos no Jânio Quadros e João Goulart<sup>32</sup>, o cenário de crescimento começou a ceder espaço para um contexto de

---

<sup>31</sup> No governo JK o projeto industrializante de Vargas continuou e com ele o papel do Estado em impulsionar o desenvolvimento e alavancar o investimento do setor privado. Contudo, existem distinções em relação à articulação entre os capitais estatais, privados nacional e internacional nos dois governos. No segundo governo Vargas os investimentos do setor público foram priorizados, o capital privado nacional vinha a reboque deste e o capital internacional encontrou restrições nas políticas do governo. No governo JK a importância do investimento público foi mantida, mas o capital internacional teve maior inserção na economia nacional.

<sup>32</sup> É interessante notar que os governos populistas se utilizaram em política externa da barganha nacionalista para o desenvolvimento da indústria nacional. À medida que a conjuntura internacional se alterava, com a reconstrução das economias da Europa Ocidental e do Japão e a descolonização dos países africanos e asiáticos, abriam-se novos canais para a aquisição de capital e tecnologia para a industrialização e para a conquista de mercado externo. Além disso, o não atendimento das demandas brasileiras pelos EUA incitou a aproximação com países da América Latina, do Oriente Médio, do Leste Europeu, com a União Soviética e com a China. Paulatinamente no pós-guerra os governos populistas implementaram tal política externa, que poderia conduzir o Brasil a certa autonomia econômica e política em relação aos EUA, atingindo seu ápice nos governos de JQ e Jango com a chamada Política Externa Independente (PEI). A Revolução Cubana de 1959 obrigou o governo dos EUA a voltar suas atenções

crise econômica, no qual os gastos com o programa de obras públicas, especialmente com a construção da nova capital Brasília, a política de compras de café e a desaceleração da economia associada ao crescimento inflacionário impactaram negativamente na fonte de recursos do banco (BNDES, 2012). E com o golpe de 1964 o BNDES, braço fiel de governos populistas, passou a ter seu desempenho e sua existência questionados.

Neste período do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, 1930-1964, Draibe (1985) chama a atenção para a mudança na relação Estado-economia. A autora assegura que estrutura do Estado foi progressivamente construída, com a criação de instituições e instrumentos de regulação e intervenção e centralizados na União ao final da década de 1950, cujo ápice se pôde detectar nas articulações do Plano de Metas. Com efeito, Draibe se refere ao Estado desenvolvimentista (ED). Em termos ideais, o ED se distingue do Estado Regulador (ER), no qual os negócios são conduzidos pela dinâmica do mercado e sua preocupação está na forma e nos procedimentos da competição econômica (leis antitrustes, por exemplo). Embora ambos promovam a acumulação de capital, de modo distinto o ED busca conduzir o crescimento econômico e, em alguns casos, o bem-estar social e considera de interesse estratégico a indústria nacional (política industrial) e a competitividade internacional da nação. A política industrial do ED é ativa, não se restringe a conceder subsídios a setores ou empresas em dificuldade, mas aloca recursos públicos vultosos para alavancar os investimentos empresariais. A burocracia estatal, que formula a política industrial, dá o aval para que os bancos públicos de desenvolvimento concedam empréstimos elevados e de longo prazo. Além de ser seletiva, pois foca nos setores estratégicos. Elemento chave do ED é a existência de uma ou mais instituições públicas da área econômica incumbidas de elevar a política industrial à condição estratégica. Nos EDs ocorre, em geral, coordenação e cooperação nas relações entre Estado e agentes econômicos nas políticas de desenvolvimento (IONNI, 2014).

Em termos concretos, a formação do ED se inicia a partir da “revolução” de 1930 e é dirigida por uma burocracia de estado com um projeto de desenvolvimento

---

para a América Latina e se preocupar com o surgimento de “novas Cubas”. A PEI, cujo objetivo geral era globalizar as relações exteriores do Brasil e conseqüentemente conquistar autonomia de decisão, não foi tolerada pelo imperialismo estadunidense nem por setores das forças armadas e frações da burguesia brasileiras, que viam nesta política externa traços da radicalização do populismo e possível prelúdio do socialismo. Ou seja, a PEI foi um dos elementos que desencadearam o golpe de 1964. Sobre os governos populistas no pós-guerra e a PEI, ver VIZENTINI, 1995.

nacional calcado na industrialização e amparado nas classes trabalhadoras. Processo este que não deixa de cumprir as funções básicas do Estado burguês, a conservação de uma formação social atravessada pela luta de classes e a defesa das relações sociais capitalistas. As políticas do Estado desenvolvimentista brasileiro refletiram a nova configuração do bloco no poder inaugurada na década de 1930 (FARIAS, 2010) e a crise de hegemonia (BOITO JR., 1984). Por sua vez, o BNDES também esteve sujeito a essa correlação de forças. Apesar da aparente igualdade dos mecanismos do Plano de Metas na satisfação de interesses, sejam da burocracia estatal, sejam da burguesia interna e sejam do imperialismo e da burguesia compradora, as práticas do BNDES privilegiaram os projetos da primeira. Como visto, as práticas do banco (financiamento, crédito, empréstimo, etc.) atendem aos interesses do projeto nacional-desenvolvimentista, defendido por setores da burocracia do Estado, em que recursos estatais para empresas públicas seriam o motor da industrialização. A ligação do banco com o pensamento cepalino corrobora essa afirmação. Supostamente este projeto buscava uma industrialização nacional autônoma, mas dado o caráter dependente e subordinado do capitalismo brasileiro, a ingerência do capital imperialista é estrutural. Podemos, portanto, considerar o BNDES uma das principais instituições (talvez a principal) da burocracia de Estado responsáveis pela preponderância do nacional-desenvolvimentismo sobre os demais interesses.

### **2.3 O BNDES na ditadura militar.**

O regime militar se propôs a cumprir dois objetivos básicos: conter o movimento popular e construir um capitalismo brasileiro moderno. De acordo com Saes (2001), a partir do golpe de 1964 o capital industrial monopolista (nacional e estrangeiro) se fortaleceu no bloco no poder no brasileiro. A oligopolização da indústria, seja nos ramos tradicionais, seja nos setores que ainda estavam em implantação — eletrônica, petroquímica e automobilística —, foi favorecida pela política de Estado. Nessa conjuntura as forças sociais no poder alijaram os interesses do médio e pequeno capital industrial e deixaram em segundo plano os da burguesia compradora.

Mas o principal beneficiado com a política estatal da ditadura militar foi o capital bancário. Saes (2001) atesta que no período 1930-1964 o sistema financeiro nacional era frágil em função da política industrialista, da reinversão dos lucros e da poupança forçada do Estado, que se destinavam aos novos investimentos industriais. O autor cita ainda o BNDES como parte dessa política, com notória ascendência da instituição sobre bancos privados, no financiamento da indústria. Com essas orientações, o capital estrangeiro não se concentrou no setor bancário e a quantidade de bancos estrangeiros no país caiu. O golpe militar criou as condições política necessárias para a mudança no trato do sistema financeiro pelo Estado. O militares implementaram uma orientação monetarista e anti-inflacionária que provocou redução da oferta monetária e elevação das taxas de juros, daí o conseqüente surto de expansão bancária. Tomaram medidas para provocar diretamente a elevação de juros: a instituição da correção monetária para títulos públicos e privados; instituíram uma política de estímulo ao endividamento externo, que implicou numa inserção vantajosa e crescente do capital bancário internacional no país; e favoreceram a centralização do capital bancário via criação de estímulos explícitos a incorporações e fusões de bancos. A reforma financeira de 1964, Lei n. 4595, determinou a especialização das funções financeiras – repartindo-as em bancos comerciais, de investimento e sociedades financeiras –, favorecendo os grandes bancos comerciais em detrimento dos pequenos.

Surgiram, assim, grandes conglomerados bancários. Mas diferente dos conglomerados dos países centrais que se articularam à esfera produtiva (no sentido *hilferdiano* dos termos), os grandes grupos bancários não buscaram deter o controle acionário de atividades industriais, mas sim negociá-las no mercado. Ocorreu no Brasil incentivo à oligopolização do setor bancário, sendo protegidas por lei as instituições já estabelecidas no país contra criação de novos bancos (SAES, 2001).

Esse deslocamento, operado graças à participação decisiva do Estado militar, no sistema de posições relativas em que se inserem o capital bancário e o capital industrial caracteriza a hegemonia do capital bancário no seio do bloco no poder, embora num nível mais geral de análise não seja incorreto sustentar que, quando confrontado com outras classes dominantes ou frações das classes dominante (propriedade fundiária, médio capital industrial), *as frações monopolistas – bancária, industrial – parecem exercer em condomínio a hegemonia* (SAES, 2001, p. 58. Grifos nossos).

Nesta terceira etapa do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, portanto, a construção de um capitalismo moderno passava pelo incentivo ao setor financeiro, com uma nova legislação criada para fomentar o mercado de capitais e bancos de investimento alternativos ao BNDES. Dessa forma, houve uma nova configuração bloco no poder: a burguesia bancária, ao lado da burguesia industrial, compõe a grande burguesia interna brasileira, fração esta que necessita da proteção do Estado para competir com e limitar a atuação do capital externo no interior da formação social. Contudo, incide uma dissociação no bloco no poder entre a hegemonia política e a hegemônica ideológica. O capital bancário não se apresenta na cena política como hegemônico dado o seu caráter improdutivo e, conseqüentemente, não alinhado com o discurso do desenvolvimentismo. Assim sendo, a burguesia industrial é a fração que continua exercendo a hegemonia ideológica e em momentos compartilha a hegemonia política com a burguesia bancária.

No início da década de 1960 (governos de Jânio Quadros e João Goulart) o BNDES foi alvo de diversos ataques em virtude, principalmente, das personalidades nomeadas para sua direção. Assim, após o golpe de 1964 os militares exibiam certa hostilidade contra o banco, visto que foi braço fiel de governos populistas. Martins (1985) relata que neste mesmo ano a Reforma Tributária encaminhada pelo Executivo ao Congresso extinguiria a principal fonte de recursos do Banco, o Fundo de Reaparelhamento Econômico e substituiria por uma dotação orçamentária de 200 milhões de cruzeiros, a qual uma vez esgotada deixaria o banco à mercê dos orçamentos governamentais subsequentes. Porém o projeto foi emendado e o BNDES, além de manter sua fonte de recursos, numa posterior mudança de postura dos militares foi reconhecido no Artigo 13 da Lei 4.595, de 1964 como o principal instrumento de execução da política econômica do governo federal e o Finame (Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais) foi criado com a finalidade de ampliar a competitividade das máquinas e equipamentos nacionais, cuja exigência era a existência de um índice mínimo de componentes nacionais para que a máquina ou o equipamento fosse financiado. “A instituição venceu as resistências iniciais da coalizão política que emergia com o golpe militar, mantendo seu papel de órgão fundamental no planejamento da economia brasileira” (COSTA, 2011, p. 17). Os militares passaram a enxergar o papel importante que o banco desempenhara no

desenvolvimento do capitalismo brasileiro, a despeito dos serviços prestados aos governos populistas.

Durante a década de 1950 o setor público recebia a maioria dos recursos no BNDES. Essa tendência se inverte com o golpe militar.

**Tabela 1 - Evolução da colaboração financeira do sistema BNDES aprovada em benefício dos setores público e privado - 1952/79 (em %)**

Ano	Setor Público*	Setor Privado**
1952	100	—
1953	89	11
1954	90.4	9.6
1955	77.1	22.9
1956	95.3	4.7
1957	78.8	21.2
1958	86.6	13.4
1959	70	30
1960	91.8	8.2
1961	90.5	9.5
1962	93.6	4.4
1963	91	9
1964	94.2	5.8
1965	67.4	32.6
1966	58.1	41.9
1967	65.5	34.5
1968	45.8	54.2
1969	40.1	59.9
1970	34.6	65.4
1971	34	66
1972	21.8	78.2
1973	24.2	75.8
1974	33.5	66.5
1975	22.6	77.4
1976	18.9	81.1
1977	20.8	79.2
1978	13	87
1979 <sup>a</sup>	17	83

\* Inclui órgãos da administração pública direta e indireta, bem como empresas com participação majoritária do governo. \*\* Inclui os totais das operações diretas e de repasses a agentes oficiais e privados dos diversos programas do BNDES, bem como o valor global das operações das subsidiárias.<sup>a</sup> As informações relativas a 1979 não incluem as operações das subsidiárias. Fonte: NAJBERG, 2002.

Por um lado, a tendência de priorizar o setor privado a partir da década de 1960 é explicada por autores, Martins (1985), Diniz e Lima Jr (1986), que atribuem esse direcionamento à autonomização dos setores estatais, uma vez que seriam capazes de autofinanciamento e acessar por si só fontes externas de crédito. Por outro, o próprio BNDES (1982) explica que tal direcionamento foi resultado da percepção de que o setor privado era incapaz de arcar sozinho com grandes projetos e que o investimento em empresas privadas nacionais as colocaria em pé de igualdade com as multinacionais e as estatais na condução do desenvolvimento econômico brasileiro e ainda possibilitaria a manutenção de sua posição nesse processo. Para nós, a prioridade ao setor privado está relacionada com a nova configuração do bloco no poder. Vimos que a crise de hegemonia se encerrou com o golpe de 1964 e a hegemonia política estava nas mãos da burguesa interna, composta pelo capital industrial e bancário. Pois bem, a hegemonia dessa fração se dava, entre outros elementos, na satisfação de seus interesses pela política econômica do Estado. O BNDES, como uma das instituições dessa política estatal, redirecionou seus recursos ao projeto da burguesia interna: o desenvolvimentismo privado, projeto de industrialização baseado em uma política protecionista, no qual o capital privado estaria no centro do processo acumulação, e na empresa mista, para o qual o Estado daria suporte infraestrutural e logístico.

Najberg (2002) relata uma entrevista do empresário Abraham Kasinsky, da Cofap, em que este afirma a importância dada pela política de Estado ao capital privado:

Foi em 1973, eu estava sentado no meu escritório, de repente entra na minha sala o ministro Pratini de Moraes. Pela primeira vez eu, como empresário, tinha a honra de receber um ministro em minha sala sem ser anunciado, sem dizer que vinha, sem dar tempo de varrer o tapete... Ele passou pela fábrica, resolveu entrar e disse: “olha, o Brasil está gastando uma enormidade em divisas, em importações de blocos de motor, e eu quero parar com isso. As informações que eu tenho são de que vocês têm um grupo técnico muito bom, vocês sabem fazer, já estão fazendo blocos de motor, e eu quero que vocês façam uma fundição de blocos de motor”. Bom, eu ainda não estava refeito do susto e disse ao ministro: “... Eu acho que é um assunto interessante, vale a pena ser estudado, mas tem um detalhe só. Eu acho que nós teríamos capacidade de fazer uma fundição, mas para isso precisa dinheiro, e dinheiro a longo prazo, porque um projeto de fundição é um projeto de maturação lenta, e também o retorno do capital é muito lento. E, se não for na

base de um capital subsidiado, é impraticável porque a rentabilidade da fundição é muito baixa”. Ele disse: “você não se preocupe com isso. Isso é meu problema, você apresenta um projeto o mais depressa possível e eu garanto que aprovo esse projeto o mais depressa possível, com um certificado onde você tem prioridade para obter junto a órgão federal o melhor financiamento, o melhor empréstimo possível” (KASINSKY *apud* NAJBERG, 2002, p. 350-351).

A equipe econômica do governo Castelo Branco adotou inicialmente medidas para conter a inflação, como a redução do crédito, o controle dos salários e restrição à emissão de moedas. Por meio da reforma fiscal e financeira que criou condições políticas necessárias para a alteração da estrutura financeira (SAES, 2001), o BNDES após mais de uma década contando predominantemente com recursos governamentais de origem fiscal, diversificou suas fontes. Entre 1966 e 1971 os aportes externos foram conseguidos junto a uma série de instituições internacionais e destinados ao financiamento de importação de equipamentos. De 1972 a 1975 predominam os empréstimos externos em operações com moeda (MARTINS, 1985). Vale lembrar que a oferta de capitais internacionais é fruto do surgimento do mercado de petrodólares. Cabe salientar ainda que a instituição se tornou elo entre o financiamento público e os empresários nacionais, passando diversificar seu leque de atuação.

Em 1971 o estatuto do banco foi alterado e o BNDES passou de autarquia para empresa pública<sup>33</sup>. Em 1974 o banco passou a ser chamado de Sistema BNDE, cuja finalidade era de aumentar a capacidade financeira das empresas privadas nacionais por meio de atuação no mercado acionário. Para implementar esse novo modelo de operação, foram criadas as subsidiárias Mecânica Brasileira S.A. (EMBRAMEC), para capitalizar as empresas de bens de capital, Insumos Básicos S.A. Financiamentos e Participações (FIBASE), destinada a fortalecer o capital de empresas produtoras de insumos básicos, e a Investimentos Brasileiros S.A. (IBRASA), voltada para o crescimento de capital próprio de empresas privadas em outros ramos produtivos<sup>34</sup>. Faziam parte também do Sistema a FINAME<sup>35</sup> e o CEBRAE<sup>36</sup>. Nesse novo modelo

<sup>33</sup> Seu controle já havia sido transferido do Ministério da Fazenda para o Ministério do Planejamento em 1970.

<sup>34</sup> Em 1982 as três subsidiárias se fundiram no BNDES Participações S.A. (BNDESPar)

<sup>35</sup> Agência Especial de Financiamento Industrial, agência do BNDES que oferece financiamentos para aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, através de instituições financeiras credenciadas.

<sup>36</sup> Criado em 1967 o Centro Brasileiro de Assistência à Pequena e Média Empresa (Cebrae) anos depois se desvinculou do Sistema BNDES e passou a chamar Sebrae.

empresas poderiam receber simultaneamente financiamento direto do BNDES, participação acionária até 50% do capital, crédito da FINAME para aquisição de equipamento nacional, aval para importação de equipamentos e financiamentos a acionistas (NAJBERG, 2002).

Durante o “milagre econômico” o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio Público dos Servidores (PASEP) foram criados e passaram a constituir fontes de recursos para o BNDES a partir de meados de 1974. Segundo Tavares (1999), o objetivo da criação do PIS-PASEP foi o financiamento privilegiado da grande empresa nacional mediante o banco. Destarte, os recursos dos trabalhadores, mobilizados através de fundos pelo governo, constituíram parcela significativa dos financiamentos do BNDES para o setor privado.

À época do choque do petróleo em 1973 a economia brasileira operava à plena utilização da capacidade produtiva em vários setores. O aumento no gasto com a importação de petróleo e insumos básicos e o menor dinamismo no comércio internacional estabeleceram barreiras à sustentação do equilíbrio em conta corrente do balanço de pagamentos e, por conseguinte, a manutenção do crescimento. Submetido a esses desafios, o governo militar na figura do general Ernesto Geisel implantou um audacioso plano anticíclico com a finalidade de preservar o crescimento e a estabilidade econômica. O II Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>37</sup> (II PND), 1975-1979, dava prioridade à continuidade do desenvolvimentismo, ampliando o processo de substituição de importações e portanto mantendo a visão de construção de uma indústria nacional moderna, mesmo no contexto internacional adverso.

Os objetivos do II PND eram (LESSA e DAIN, 1998 e CURRALERO 1998):

- a) Ampliar a produção da indústria de bens de capital; expandir a produção de aço; aumentar a produção de cimento, papel e celulose; expandir a produção de minérios as exportações.

---

<sup>37</sup> O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento foi implantado pelo governo Médici entre 1968 e 1973 sem participação prevista do BNDES. O Plano preconizava a busca do crescimento com maior participação do setor privado e a condução do Brasil à categoria de país “desenvolvido”. O Plano ensejou uma série de empréstimos de capital estrangeiro, renascendo assim a dívida externa brasileira (auditada na Era Vargas).

- b) Ampliar a potência instalada da capacidade de geração de energia elétrica e o consumo; expandir a capacidade de refino de petróleo investimentos para exploração e desenvolvimento da produção.
- c) Ampliar a pavimentação das rodovias federais; expandir investimentos nas ferrovias; aumentar a frota de navegação.
- d) Aumentar a produção em de cereais. Insumos modernos: expandir a produção de fertilizantes, de defensivos e da quantidade de tratores. Eletrificação rural: construir novas linhas.
- e) Aumentar os gastos com desenvolvimento científico e tecnológico.
- f) Promover a desconcentração industrial da Região Sudeste, estabelecendo projetos em regiões periféricas, objetivando a integração nacional. As principais metas: construção das indústrias de minério de ferro em Carajás/PA; cobre em Caraíbas/BA; siderurgia em Itaquí/MA, Tubarão/ES e as usinas mineiras da Açominas e Mendes Júnior; metalurgia do cobre em Camaçari/BA; hidrelétricas em Itaipu, Itumbiara, São Simão; energia nuclear em Angra/ RJ; pólos petroquímicos na Bahia e Rio Grande do Sul; automobilístico em Betim/MG.
- g) Expandir o emprego e as áreas de educação, saúde, previdência e integração social. Assim, previa-se expandir: o número de matrículas para o primeiro e segundo grau e ensino superior; a população atendida pela saúde; os benefícios pagos pelo Instituto Nacional de Previdência Social e o total de segurados; a arrecadação do PIS, PASEP e FGTS.

Segundo Lessa e Dain (1998), os sistemas de proteção foram intensificados mediante o câmbio e as barreiras tarifárias e não tarifárias. O câmbio foi mantido subvalorizado através do sistema de minidesvalorizações<sup>38</sup>. Em consonância com outros mecanismos a política fiscal foi largamente utilizada no apoio aos investimentos, nos incentivos ao desenvolvimento regional e no estímulo às exportações. Na promoção das exportações se reduziu o Imposto de Importação (II) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para empresas exportadoras de bens industrializados na importação de matérias-primas e intermediários, componentes e bens de capital. Do mesmo modo, a política industrial definiu o núcleo prioritário de projetos nos setores de bens de capital e insumos básicos: siderurgia, metais não ferrosos, minerais não

---

<sup>38</sup> Sistema de reajuste periódico implantado em 1968.

metálicos, papel e celulose, químicos, fertilizantes, farmacêuticos, petroquímicos e petróleo. Ainda, como metas complementares, a política industrial previa reforçar a empresa privada nacional, desenvolver tecnologia nacional, ampliar a exportação de manufaturados e desconcentrar regionalmente a indústria. O BNDES financiou principalmente os grandes setores prioritários do II PND:

**Tabela 2 - Aprovações do sistema BNDES segundo ramos e gêneros de atividade para os períodos 1968/73 e 1974/79 (em %)**

<b>Anos</b>	<b>1968/1973</b>	<b>1974/1979</b>
<b>Insumos Básicos</b>	<b>36</b>	<b>48</b>
Mineração	1	2
Siderurgia	9	21
Metalurgia	6	5
Química e fertilizantes	9	10
Celulose e papel	5	5
Produtos de minerais não-metálicos	5	4
<b>Equipamentos</b>	<b>9</b>	<b>7</b>
Mecânicos Elétricos	4	5
Material de Transporte	5	2
<b>Outras indústrias</b>	<b>23</b>	<b>11</b>
Têxtil e Calçados	5	2
Produtos alimentares	6	4
Outras indústrias	12	5
<b>Infraestrutura</b>	<b>24</b>	<b>30</b>
Energia Elétrica	4	14
Ferroviário	7	8
Rodoviário	8	2
Hidroviário	2	1
Outros setores	4	4
<b>Outras atividades</b>	<b>8</b>	<b>4</b>
Ensino, pesquisa e des. tecnológico.	3	0
Distribuição	4	2
Outras	1	2
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Elaboração própria. Fonte: CURRALERO, 1998.

Ressaltamos que o BNDES, como o principal financiador da política industrial do II PND, conferiu amplamente créditos subsidiados para realização de muitos projetos do setor privado nacional enquanto as empresas públicas, suas antigas mutuárias, recorriam ao endividamento externo (NAJBERG, 2002). “Durante o II PND

acentuaram-se ainda mais a liderança do Estado na condução do crescimento econômico e a participação do BNDES no financiamento dos novos investimentos do setor privado” (CURRALERO, 1988, p. 34)

No quadro de crise da economia mundial, as empresas públicas e privadas brasileiras começaram a enfrentar dificuldades financeiras e o BNDES as auxiliou financeira e administrativamente (saneamento financeiro). A ideia inicial era fortalecê-las e devolvê-las ou entregá-las ao setor privado imediatamente após sua recuperação, através de participação acionária temporária, incentivando o incipiente mercado de capitais brasileiro. O BNDES, ao adquirir ações de firmas privadas nacionais, nomeava representantes seus nas diretorias de muitas destas empresas. Dessa forma, o Estado (BNDES) atuava em áreas de intervenção não tradicionais como hotéis, editoras e a indústria têxtil. O BNDES criou um mecanismo em potencial para uma maior participação do Estado, o controle acionário, que em muitos casos era o único meio de salvação das empresas (MARTINS, 1985).

Ao final da década de 1970 o modelo de desenvolvimento vigente que contava com fácil acesso ao financiamento (endividamento) externo entrou em colapso: as taxas de juros internacionais se elevaram devido à decisão unilateral do *Federal Reserve*, o Banco Central do EUA. Afora, moratória mexicana de 1982 ocasionou o fechamento dos mercados financeiros internacionais aos devedores dos países periféricos, tornando quase inviável a rolagem da dívida externa brasileira. A economia mundial entrou em recessão entre 1981 e 1982, obrigando governos nacionais a ajustar suas políticas econômicas diante dessa conjuntura. Na América Latina a década de 1980, a década perdida, teve como principal limitador do crescimento econômico a restrição externa, resultando num quadro de estagnação e inflação, consagrando a impossibilidade de prosseguir com o crescimento baseado no endividamento externo. No Brasil o quadro econômico era de acelerada inflação, taxas de câmbio e de juros sujeitas a flutuações contínuas, intensa redução da participação do governo na demanda agregada e deterioração financeira das estatais e posteriormente do setor público como um todo. O financiamento externo foi substituído pelo financiamento interno, iniciando “um processo de transição que se estenderá por toda década, cujo eixo principal é a substituição do financiamento externo pelo financiamento por recursos de natureza fiscal” (PRADO, 1993, p. 54).

Neste contexto, o Estado brasileiro privilegiou as políticas de estabilização da economia (ajuste de curto prazo) em detrimento da elaboração de um novo modelo

econômico, ausentando-se da elaboração de planos de desenvolvimento de longo prazo. Esta situação refletia uma indefinição do papel do BNDES, que exibiu uma atitude passiva em relação à continuidade do desenvolvimentismo e hesitante perante os problemas econômicos da década perdida<sup>39</sup>. Após anos de dedicação quase que exclusiva a atender as exigências do II PND, o BNDES enfrentava desafios para os quais não estava preparado: economia estagnada, altas taxas de inflação, falta de programas e de políticas industriais. E assim adquiriu um caráter compensatório direcionado à promoção de programas de impacto imediato na expansão de exportações e na substituição de importações. Além de desembolsar recursos que visavam ao saneamento de empresas públicas e privadas em dificuldade (CURRALERO, 1998).

Em meio à crise econômica da década de 1980, em que os espaços para uma política de desenvolvimento estavam limitados, as principais ações do BNDES foram a) aportes para a finalização de projetos do II PND, num esforço de substituição de importações segundo a lógica desenvolvimentista – algumas obras, principalmente no setor siderúrgico, ainda estavam sendo finalizadas como a Companhia Siderúrgica de Tubarão e a Aço Minas Gerais –, b) atuação no processo de ajustamento dos setores público e privado mediante programas de saneamento financeiro e c) apoio para a geração de superávits comerciais também através da concessão de crédito a diferentes setores exportadores (geração de divisas) (CURRALERO, 1998).

A grande novidade do Sistema BNDES nos anos oitenta foi a importância assumida justamente pela nova operação de saneamento financeiro de empresas públicas e privadas, que consistia em, mediante participação acionária, readaptar a estrutura de captação de recursos das empresas, substituir passivos onerosos, reforçar capital de giro, conceder novos empréstimos e (re)privatizá-las. O decreto n. 83.740 de 1979 do presidente Figueiredo já instituíra o Programa de Desestatização, com a

---

<sup>39</sup> Em 1982, após três anos de vinculação ao Ministério da Indústria e do Comércio, o banco voltou a ser subordinado à Secretária de Planejamento da Presidência da República, cujo secretário era Antônio Delfim Neto. No mesmo ano o BNDE assumiu a administração do Fundo de Investimento Social (Finsocial), criado pelo Decreto-Lei 1.940, de 25/05/1982. Com isso a instituição ficou responsável também por investir em e fomentar a seguridade social. Coube-lhe a responsabilidade pela gestão e monitoramento desses recursos, desde o planejamento das aplicações dos recursos até a identificação da entidade responsável pela prestação do serviço social, além do cadastramento dos indivíduos beneficiados de baixa renda. Surgiu, dessa forma, a nova sigla do banco, BNDES. Além do Finsocial, pelo Decreto-Lei 88.420 de 21/06/83, o banco passou a administrar os recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM), provindos do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e destinados à construção de navios e embarcações em estaleiros nacionais. Segundo Diniz (2004), a função social do BNDES foi esporádica e inexpressiva. Os repasses do Finsocial se tornaram cada vez menores a partir de 1985. Nos fins dos anos 80 esses recursos deixaram de ser aplicados pelo banco e os Ministérios passaram a recebê-los diretamente.

finalidade de fortalecer a iniciativa privada ao possibilitar a transferência de empresas estatais para o setor privado, assim como a portaria 06/79 do mesmo ano que criou a Comissão de Privatização do BNDES, para regular as condições de alienação pelo banco de ações de capital de empresas sob seu controle e para coordenar propostas de grupos nacionais privados interessados em adquiri-las. Mas foi o decreto n. 86.215 de 1981 que estabeleceu as regras para a transferência de empresas controladas pelo Estado, pois determinava que a transferência para o setor privado apenas se concretizaria se os adquirentes fossem cidadãos brasileiros residentes no país ou para empresas cujo controle fosse nacional. Esta fase inicial (1981-84) foi coordenada pela Comissão Especial de Desestatização (CED), constituída pelos ministros da Secretaria do Planejamento, Ministério da Fazenda e Ministério Extraordinário para a Desburocratização. A CED identificou 140 empresas para privatização no curto prazo, das quais 50 foram relacionadas para venda. Eram pequenas empresas, dentre elas 20 foram efetivamente privatizadas, uma arrendada, e oito empresas absorvidas por outras instituições públicas entre 1981 e 1984. No âmbito do Sistema BNDES um conjunto heterogêneo de oito empresa pequenas foi reprivatizado mediante BNDESPar (DINIZ, 2004).

Uma segunda fase de privatizações foi iniciada e normatizada no governo Sarney com o Decreto n. 91.991 de 1985, cujas principais características eram transferir a coordenação do programa de privatização para a Presidência da República, criando o Conselho de Privatização, e a manutenção da proibição de participação do capital estrangeiro. Porém, não foi estabelecida nenhuma restrição para aquisições posteriores. O Decreto 93.606 de 1986 estabeleceu que o Conselho de Privatização passasse a conduzir e a supervisionar o programa e o Decreto 95.886 de 1989, além de ampliá-lo, criou o Programa Federal de Desestatização (cujos objetivos gerais eram a desregulamentação e a concessão de serviços públicos ao setor privado) e instituiu a possibilidade de utilizar a privatização como mecanismo de conversão da dívida externa, com o objetivo de reduzir a dívida pública. Em nenhum dos decretos houve a preocupação com possível dominação de mercado por um grupo após a privatização (DINIZ, 2004).

Nesta segunda fase, o mercado de capitais brasileiro passa por um crescimento inédito, como relata Diniz:

Iniciou-se timidamente a transferência do controle acionário geralmente através de leilões em bolsa de valores. Se comparada à estrutura operacional anterior, a forma de venda no período pós 1985, definitivamente foi mais complexa. Um dos destaques deste período foi a venda de 5 bilhões de ações preferenciais da Petróleo S.A. (Petrobrás) de propriedade da BNDESPar. Correspondeu a uma receita de US\$ 400 milhões, sendo que esta distribuição secundária foi feita no mercado de balcão através de instituições financeiras. Representou uma operação pioneira na bolsa de valores brasileira sendo a primeira grande pulverização de ações que ocorreu no mercado brasileiro (DINIZ, 2004, p. 55-56).

Na década de 1980, 38 empresas foram transferidas para o setor privado. O BNDESPar conduziu privatizações em treze empresas entre 1987 e 1989 mobilizando recursos no valor de US\$ 539 milhões. Dessas empresas, onze eram controladas ou tinham grande participação do BNDESPar. Dessa forma o BNDES realizou seu próprio saneamento, criou uma subdivisão interna para a condução das operações do BNDESPar junto ao mercado de capitais e seu programa de privatização foi sendo agregado do Programa Federal de Desestatização.

Assim como o saneamento financeiro, a ênfase no apoio ao setor exportador não foi parte de uma estratégia de desenvolvimento, mas sim de um processo de ajuste das empresas num contexto de crises. Na segunda metade da década de 1980 a indústria de transformação (metalurgia, química, papel e papelão, mecânica, material elétrico e de comunicação, têxtil e alimentos) foi a principal tomadora de empréstimos do BNDES, pois este setor apresentava elevado índice de exportação, demonstrando o apoio do banco a setores que contribuíram para superávits na balança comercial<sup>40</sup>.

Tanto o saneamento financeiro quanto a ênfase no setor exportador indicam a crise<sup>41</sup> do desenvolvimentismo no interior do BNDES. Como parte do setor público, o banco não deixou de ser atingido pela crise no Estado brasileiro, tendo sua atuação e sua

---

<sup>40</sup> Esta ênfase nas exportações teve respaldo na política externa universalista dos governos Figueiredo e Sarney. De fato, a política externa da ditadura militar adquire paulatinamente ao longo das sucessões presidenciais características da política externa dos governos populistas. Ela passa de um alinhamento aos EUA no governo Castelo Branco – em que nos parece haver uma grande autonomia relativa do Estado e uma instabilidade hegemônica (as frações da burguesia ainda estão disputando a hegemonia) – para um processo de diversificação das relações exteriores do Estado (universalização) no governo subsequentes – em que a grande burguesia interna se torna fração hegemônica e a política externa é nacionalista e desenvolvimentista – num perspectiva crescente até o fim da década de 1980.

<sup>41</sup> Não é uma crise de *funding*. A capacidade de mobilização de recursos do banco se manteve e a oferta de recursos se mostrou crescente, devido a recursos gerados internamente (retorno de financiamentos) e a incorporação de novas fontes, como o Finsocial e o Fundo da Marinha Mercante.

tradição afetadas. O BNDES da década de 1980 agia sem prioridades definidas, atendendo em caráter emergencial setores em dificuldade. Agiu, portanto, no sentido de minimizar as consequências da crise econômica. O papel fundamental, que teve desde sua fundação até os anos de 1970, no financiamento da infraestrutura e de uma série de segmentos da indústria brasileira foi aos poucos se esvaindo, para dar lugar a um novo modelo de operação nos anos seguintes.

A crise econômica afetou empresas públicas e privadas. Contudo, a política econômica do governo Figueiredo teve efeito devastador sobre o setor público. A política cambial de desvalorização influenciou a geração de superávits por meio das exportações, porém aumentou as dívidas em moeda estrangeira, cuja quase totalidade se encontrava no setor público. A elevação das taxas de juros internas foi também utilizada como forma de eliminar o déficit em transações correntes, o que acarretou o crescimento do serviço da dívida interna do setor público. Os aumentos dos patamares inflacionários desencadearam um controle das tarifas públicas como política anti-inflacionária, o que comprometeu a geração de recursos das estatais e ampliou o déficit público. Tal controle também tinha o objetivo de subsidiar os setores exportadores. Em geral, a política fiscal adotada resultou em cortes nos gastos do governo, atingindo principalmente os recursos destinados ao investimento das estatais. Não contando mais com recursos externos como no período anterior, estando também impossibilitadas de se autofinanciar, devido ao congelamento de suas tarifas como política anti-inflacionária e como forma de subsidiar o setor exportador, as empresas públicas foram progressivamente perdendo sua capacidade de investimento. Com o tempo o resultado foi a deterioração dos serviços públicos no país (CARNEIRO, 1991).

Enquanto o setor público pagava a conta da crise, a iniciativa privada sobretudo, a grande empresa, conseguia manter condições favoráveis para seu ajuste, valorizando seu capital na esfera financeira, ajustando as margens de lucro e conquistando liquidez (ALMEIDA, 1994).

O próprio governo definiu políticas de sustentação das condições correntes e patrimoniais da grande empresa durante a recessão, acreditando que preservação da estrutura empresarial privada bastaria para assegurar a retomada do crescimento após concluir o ajustamento (ALMEIDA, 1994, p.150).

No primeiro quinquênio da década de 1980 o BNDES voltou a destinar a maioria dos seus recursos para o setor público, em contraste com a década de 1970, quando destinara a maior parte para a empresa privada nacional. Essa maior atribuição ao setor público pode ser explicada pela crise econômica, a qual acarretou uma redução substantiva dos recursos externos, dificultou o financiamento das estatais e impôs restrições a sua atuação (a política tarifária, por exemplo), colocando-as numa grave crise financeira. Os recursos do BNDES, então, foram destinados às estatais principalmente em função do saneamento financeiro.

Entretanto, no segundo quinquênio houve uma reversão na tendência a atender o setor público majoritariamente, visto que dentro da lógica de saneamento financeiro não haveria espaço para novos financiamentos a empresas fragilizadas, que era o caso de grande parte das empresas públicas. Estas, com o controle de tarifas públicas e as dificuldades de obtenção de financiamento externo, encontraram no BNDES no início dos anos oitenta a única fonte de recursos de longo prazo. Porém suas condições financeiras não melhoraram e se tornaram devedoras e inadimplentes em relação ao Sistema BNDES. É digno de nota que a política econômica do Estado corroborou essa situação: a Resolução n. 1469 de 1988 do Banco Central congelou os saldos do setor público no nível de dezembro de 1987, impedindo novas liberações do banco para as estatais (CURRALERO, 1998).

**Tabela 3 - Desembolsos do sistema BNDES segundo a natureza da empresa, 1981/1989 (em %)**

<b>Ano</b>	<b>Pública</b>	<b>Privada</b>
1981	55	45
1982	66	34
1983	65	35
1984	57	43
1985	57	43
1986	47	53
1987	35	65
1988	32	68
1989	19	81

Elaboração própria. Fonte: CURRALERO, 1998.

O BNDES paulatinamente retirou seus investimentos do setor público. Até o II PND, quando o governo decidia os setores prioritários para a destinação de recursos, o risco de crédito não era critério fundamental. Contudo, na ausência de planos do governo que elegessem prioridades, uma nova definição sobre a política de crédito do banco foi adotada, resultando na criação da área de crédito do BNDES para estudos de classificação de risco. As análises de crédito passaram a priorizar a avaliação dos riscos das empresas mutuárias em detrimento do cálculo estratégico dos investimentos para o desenvolvimento de determinados setores. Assim, o setor público endividado não teria mais espaço para novos financiamentos e o setor privado teria um papel de destaque.

O setor público em geral, portanto, sofreu os abalos da crise econômica e foi sendo deteriorado durante a década de 1980. Evidentemente fatores econômicos da crise como a falta de investimentos e o endividamento tiveram grande importância nesse desgaste, mas outros fatores foram igualmente relevantes: as políticas estatais de câmbio, fiscal, de juros, entre outras, auxiliaram no desmonte do setor público ao privilegiarem a iniciativa privada num momento de instabilidade econômica; e a progressiva deterioração dos serviços públicos serviu de base para o discurso da ineficiência intrínseca da coisa pública e para o fortalecimento das teses liberalizantes que defendiam as privatizações e uma menor participação do Estado na economia. Entre fatores econômicos, políticos (políticas estatais) e ideológicos (discurso liberal), o setor público pagou a conta da crise econômica.

Sem uma clara definição de prioridades, no segundo lustro da década de 1980 o banco formulou uma metodologia de montagem de cenários e planejamento estratégico para orientar sua atuação e solucionar problemas da economia brasileira num período conturbado. O método de planejamento estratégico<sup>42</sup> envolvia a elaboração de cenários, cujo mecanismo era detectar os possíveis movimentos da economia. A partir da construção desses, o BNDES traçaria um planejamento estratégico para obter êxito na conjuntura delineada. Numa primeira ocasião, foram elaborados dois cenários, o de ajustamento e o de retomada<sup>43</sup>. O banco optou pelo cenário da retomada, cujos aspectos

---

<sup>42</sup> A ideia de estabelecer um planejamento surgiu com a criação do Departamento de Planejamento (DEPLAM) em 1973, mas não vingou em mais de uma oportunidade. A crise da década de 1980 deu novo impulso à ideia.

<sup>43</sup> Ajustamento: “A principal ideia contida nesse cenário era a de que o governo, que se iniciava em 1985, administraria a área econômica, de acordo com a visão ortodoxa, principalmente devido à dificuldade de renegociar a dívida e à inflexibilidade dos credores internacionais” (COSTA, 2011). Retomada: “partia do pressuposto de que os atores (do governo) decidiriam por investir em uma política de retomada do desenvolvimento e de aquecimento da economia e de que os credores externos concordariam em renegociar a dívida em condições que permitiriam autonomia nas decisões de política interna. O governo

levavam à elaboração de um plano baseado na criação de condições para dar continuidade ao desenvolvimento econômico (COSTA, 2011).

O DEPLAN formulou em 1984 o Plano Estratégico 1985-1987, o qual assegurava o BNDES como agente do desenvolvimento econômico e acrescentava o papel de agente do desenvolvimento social, uma vez que passara a ser gestor do Finsocial. Esse plano estratégico não rompeu com os princípios tradicionais do banco, pelo contrário, só poderia ser viabilizado num contexto em que prevalecesse um enfoque heterodoxo da economia<sup>44</sup>, reafirmando, em geral, ideias do nacional-desenvolvimentismo: 1) a industrialização é o motor básico do desenvolvimento; 2) o BNDES é um agente de mudanças; 3) o desenvolvimento necessita de um forte empresariado nacional; 4) o crescimento industrial deve ser baseado no aproveitamento dos recursos internos e no desenvolvimento de uma tecnologia nacional; e 5) o desenvolvimento deve resultar no aumento do emprego e na atenuação dos desequilíbrios regionais. O núcleo desse plano estratégico consistia em apostar na retomada do crescimento econômico e no desenvolvimento econômico em bases nacionais. O imperativo de retomada do crescimento era tão decisivo que a inflação não tinha relevância no plano, isto é, seu extermínio seria decorrência da retomada do desenvolvimento. O Plano Cruzado, o Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República da SEPLAN e a Política Industrial da Nova República do Ministério da Indústria e Comércio estavam em conformidade com o Plano Estratégico 1985-1987. Sumariamente, tanto os planos governamentais como o Plano Estratégico do BNDES defendiam o crescimento econômico e desenvolvimento social como saída da crise e o desenvolvimento de tecnologia nacional, conferiam à empresa privada nacional a incumbência de conduzir o processo de desenvolvimento e à empresa estrangeira um papel integrante e fundamentavam suas perspectivas em uma solução heterodoxa para os problemas econômicos (COSTA, 2011).

Ainda na perspectiva do planejamento estratégico, ao final da década de 1980 os cenários anteriores foram descartados pelo BNDES, que se pautou a partir de então pelo cenário de integração competitiva<sup>45</sup>, consubstanciado no Plano Estratégico 1988-1990.

---

que se iniciava daria prioridade ao desenvolvimento econômico e social e apresentaria soluções, pautadas em diagnóstico heterodoxo, para os problemas da economia” (COSTA, 2011).

<sup>44</sup> Ou seja, contrariando a ortodoxia, o Plano recusava medidas de combate à inflação, tais como corte de gastos públicos, arrocho salarial, elevação da taxa de juros etc., que implicassem recessão econômica. Ao contrário, propunha medidas voltadas para o aquecimento da economia e a reativação do mercado interno.

<sup>45</sup> Os cenários que concorreram com a integração competitiva à época de sua formação foram o de fechamento e o de inércia corporativista. O primeiro “continha a ideia de que o quadro internacional seria

Os novos cenários excluía a possibilidade de o crescimento brasileiro seguir pautado nos princípios tradicionais do banco, ou seja, a proposta heterodoxa falhou<sup>46</sup>. Tal cenário de integração competitiva continha a ideia de que o modelo econômico brasileiro, o nacional-desenvolvimentismo, estava esgotado. E ainda fazia uma série de considerações: que a indústria brasileira atingira a maturidade, podendo assim competir em âmbito internacional; afirmava-se a importância da contribuição gerencial, mercadológica e tecnológica do capital estrangeiro, deixando no passado as diretrizes defendidas até então pelo banco, como reserva de mercado e proteção tecnológica; que a intervenção estatal deveria mudar radicalmente de rumo, em direção ao estímulo à competitividade e da produção ao menor preço e com qualidade de nível internacional; que o Estado se precisava reestruturar, buscando ser mais eficiente em todas as suas funções e atividades e deveria reduzir seus custos e maximizar o resultado das atividades que continuasse exercendo (COSTA, 2011)

Além disso, de acordo com a integração competitiva, um programa de privatizações seria a principal estratégia para alcançar esse objetivo, dado que liberaria recursos a serem investidos em setores sociais e não no setor produtivo. Um programa desse porte evitaria que as empresas continuassem sendo usadas como instrumentos de política de curto prazo e daria condições às empresas privadas para que se modernizarem e atuassem em busca de maior competitividade e eficiência, processo este que aperfeiçoaria os mecanismos de formação de preços no mercado (MOURÃO, 1994). Mourão<sup>47</sup> (1994) constatou que a poupança pública estava exaurida e que o Estado passava por uma grande crise financeira, portanto, um enxugamento seria bem-vindo.

Eram essas as ideias que demarcaram a elaboração do Plano Estratégico 1988-1990, que

(...) representava uma mudança substancial (a maior e mais significativa desde a fundação do Banco) nos preceitos e, por

---

bastante negativo, o que faria com que a política econômica interna assumisse um caráter defensivo e reativo à realidade internacional negativa” (COSTA, 2011). O segundo “continha a ideia de que não se conseguiria realizar o ajuste fiscal e a reforma do Estado, ambos vistos como necessários ao reordenamento e saneamento financeiro do setor público e condição para a estabilidade macroeconômica” (COSTA, 2011).

<sup>46</sup> Para compreender essa mudança num intervalo tão curto de tempo, levamos em consideração o fracasso do Plano Cruzado, dado que estava estruturado com uma proposta heterodoxa, dentro da perspectiva nacional-desenvolvimentista.

<sup>47</sup> Julio Mourão foi funcionário de carreira do banco. De 1983 a 1986 foi chefe do DEPLAN e de 1986 a 1990 foi superintendente de planejamento.

consequente, na atuação do BNDES, de modo que os chamados princípios e valores permanentes da instituição não só se abalavam, como tinham dificuldade de se manter. Para dar conta desse problema, afirmou-se que esses preceitos eram de natureza geral, podendo, em cada etapa do desenvolvimento brasileiro, adquirir um significado específico. O fato é que os princípios foram readaptados de acordo com as novas ideias defendidas pela instituição. Assim, o preceito “O BNDES é um agente de mudanças” passou a justificar a mudança no Banco, uma vez que ele passou a ser visto como uma instituição que busca constantemente a modernidade (COSTA, 2011, p.29-30).

Costa (2011) analisa as principais e profundas mudanças do Plano Estratégico 1988-1990. A competitividade passa a ser o principal lema do BNDES e embora o pressuposto de que a industrialização é o motor básico do desenvolvimento não tenha sido descartado, só poderia ser competitiva a indústria de tecnologia de ponta. Predomina assim a ideia de que algumas empresas são estratégicas. O princípio de que o desenvolvimento está imbricado com um empresariado nacional forte se transformou em um empresariado capaz de concentrar e conglomerar empresas, como nos países centrais, e a associação com empresas estrangeiras.

Outra mudança ocorre no penúltimo princípio que orienta a ação da instituição. Isto é, no Plano Estratégico 1985-1987 afirma-se “O crescimento industrial deve ser baseado no aproveitamento dos recursos internos e no *desenvolvimento de uma tecnologia nacional*”, enquanto no de 1988-1990 se diz: “O desenvolvimento deve buscar o aproveitamento dos recursos internos e a *capacitação tecnológica das empresas nacionais*”. Há uma diferença considerável entre os dois planos. O primeiro tem como prioridade o desenvolvimento da tecnologia de ponta e só defende a absorção e adaptação de tecnologias importadas, em caso de necessidade. “(...) o Sistema BNDES agiu no sentido de viabilizar o desenvolvimento interno de moderna tecnologia, apoiando, quando necessário, também a absorção e adaptação de tecnologias importadas, buscando capacitar o país a acompanhar o desenvolvimento mundial neste setor”. Já no segundo não há nenhuma restrição à absorção de tecnologias importadas. “Esta capacidade se dará tanto pela compra, absorção e adaptação de tecnologia como também pela produção de tecnologia própria nos setores mais maduros” (COSTA, 2011, p. 31. Grifos da autora).

Embora tenha preservado sua importância como um instrumento da política macroeconômica, O BNDES se tornou um ferrenho divulgador e defensor da abertura e

da liberalização da economia. O banco apresentou uma posição liberalizante no debate em torno da intervenção do Estado na economia. Ideias como enxugamento e modernização do Estado, abertura da economia para estimular a competitividade, privatizações com para melhorar a eficiência e competitividade dos serviços e liberar recursos para outros setores, fim da proteção tecnológica, da reserva de mercado e da diferenciação entre capital nacional e estrangeiro, entre outras, passaram a ser apresentadas e defendidas pelos representantes do banco como a solução para os problemas do capitalismo brasileiro. Mourão (1994) afirma que apresentou o novo perfil do BNDES no Banco Mundial, no BID, em Washington na *John Hopkins University*, e a banqueiros internacionais em Londres e Nova Iorque. Ou seja, o BNDES atuou na e contribuiu para consolidação de um modelo político e econômico neoliberal que ganhava cada vez mais espaço e que alcançou hegemonia na década de 1990.

A desmontagem do BNDES do regime militar até a redemocratização nos permite tirar algumas conclusões. A maioria das medidas de política econômica tomadas pelos governos militares atendeu prioritariamente aos interesses da burguesia interna, a fração hegemônica do bloco no poder: as medidas para provocar a elevação de juros e fomentar a atividade bancária; o II PND, altamente favorável à grande indústria nacional; o deslocamento – do setor público para o setor privado – do destino dos desembolsos do BNDES nas décadas de 1960 e 1970; entre outros. No contexto de crise econômica: a política fiscal, de câmbio e de juros de Figueiredo, favorecendo a iniciativa privada em detrimento do setor público; os decretos sobre as privatizações nos governos Figueiredo e Sarney; o Planejamento Estratégico 1985-1987 do BNDES; saneamento financeiro e fomento ao mercado de capitais, uma vez que o BNDES “resgatou” empresas públicas e privadas em dificuldade financeira para transferi-las à iniciativa privada (década de 1980), juntamente com a abertura de capital (área de atuação dos bancos por meio do comércio de ações); etc. Tais medidas, além de ir ao encontro dos interesses da fração industrial e bancária, contem dois elementos que podem não estar em evidência: a distinção entre o capital nacional e estrangeiro (a burguesia interna demanda do Estado medidas para competir e limitar a ação da capital estrangeiro no país) e não preocupação com a formação de monopólios (eliminando muitas vezes a atuação do pequeno e do médio capital).

Contudo, como visto, ao final da década de 1980 o BNDES paulatinamente foi envolvido pelos efeitos econômicos, políticos e ideológicos da ascensão do

neoliberalismo e uma nova configuração do bloco no poder brasileiro se foi delineando com a ascensão do capital financeiro nacional e internacional. Desse modo, na década de 1990 se consolida a virada neoliberal do banco.

#### **2.4 A virada neoliberal do BNDES na década de 1990.**

Após as crises econômicas das décadas de 1970 e 1980, o neoliberalismo se tornou uma prática política e abriu caminho para um novo modelo desenvolvimento do capitalismo mundial. O neoliberalismo pode ser definido como uma plataforma política que revitaliza ideologia centrada na maior liberdade para as forças de mercado e propõe como modelo econômico a preferência pela propriedade privada, desregulamentação de mercado, privatização do patrimônio público, abertura para o exterior, ênfase na competitividade internacional e menor compromisso com a proteção social (GONÇALVES, 2002)<sup>48</sup>. Representou o triunfo do capital financeiro sobre as demais frações das classes dominantes e intensificou a monopolização da economia em diversas formações sociais. Do ponto de vista ideológico, o discurso neoliberal defendeu a globalização como um novo momento histórico, impulsionado pelas transformações tecnológicas, com a suposta diluição das fronteiras territoriais, que unificaria e homogeneizaria as diferentes formações sociais numa economia global. O triunfo do capital financeiro impactou as políticas estatais, que foi direcionada para garantir essa nova hegemonia no sistema internacional. Como parte desse projeto, foram suprimidas políticas sociais para as classes trabalhadoras, assim como foram reduzidos os direitos trabalhistas conquistados durante décadas (DUMÉNIL e LÉVY, 2004).

O neoliberalismo intensificou a divisão internacional do trabalho, inaugurando uma nova fase de dependência econômica e política para os países da América Latina. Trata-se de uma relação entre os Estados imperialistas e periféricos, em que o investimento externo direto e em carteira se tornou a via de exportação de capitais e de

---

<sup>48</sup> Muitos autores ao definir o neoliberalismo ressaltam sua defesa do “Estado mínimo”, argumentando que o Estado deixa de intervir em certos setores da economia. Contudo, pensamos que há uma pergunta a ser respondida diante desta argumentação: Estado mínimo para quem? O Estado não se abstém da intervenção. O funcionamento do Estado burguês implica em execução de políticas que mantêm e reproduzem as relações socioeconômicas de uma formação social (como vimos no capítulo 1). O que muda com o neoliberalismo é a característica da intervenção estatal, isto é, esta voltada para a fração hegemônica no bloco no poder. Enquanto o Estado é mínimo (ausente) para uns, outros se utilizam de sua força para satisfazer seus interesses.

domínio econômico do imperialismo. A busca por menores custos trabalhistas e ambientais, por grandes mercados consumidores e por maiores juros e menores constrangimentos aos investidores financeiros foi e é a forma contemporânea de relação assimétrica entre empresas transnacionais, liderada no plano internacional pelos seus respectivos Estados-sede. Ademais, os Estados imperialistas e as organizações financeiras internacionais pressionaram os países periféricos para que executassem as políticas neoliberais. O neoliberalismo solapou a autonomia política dos Estados periféricos, aumentando a vulnerabilidade externa de suas economias e aprofundando os laços de subordinação imperialista.

O neoliberalismo aprofundou a tendência de centralização de concentração da produção e da riqueza, privilegiando a atuação e os interesses das grandes empresas transnacionais e do capital financeiro. Nessa perspectiva, as reformas neoliberais prognosticavam abertura comercial, desregulamentação financeira, privatizações, flexibilização das leis trabalhistas e redução dos serviços públicos. O ideário neoliberal em vez de criar um mercado mundial homogêneo, como prega seu discurso, favoreceu a expansão das empresas “multinacionais” para as formações sociais periféricas, empresas estas que tem sede nos países imperialistas. O ideário na prática foi executado pelos Estados-nação<sup>49</sup> à medida que uma reformulação do seu papel passou a reorganizar a nova dinâmica da economia mundial: uma nova relação entre os e dentro dos blocos no poder sob a hegemonia do capital financeiro.

Diferentemente do seu discurso de Estado mínimo, a intervenção na economia ainda foi uma constante, conforme afirmam Duménil e Lévy:

(...) Em muitos domínios, o poder estatal foi reforçado. É o caso, principalmente, das políticas monetárias que (...), quase exclusivamente visam às estabilidades dos preços, a despeito do desemprego que geram. Em todo lugar, os Estados foram os vetores do estabelecimento do neoliberalismo, tanto no plano nacional quanto internacional. As alavancas que os promotores da ordem neoliberal têm à mão são, principalmente, ao nível das empresas, as taxas de juros elevadas (...) e as políticas macroeconômicas (DUMÉNIL e LÉVY, 2004).

O Brasil foi um dos últimos países da América Latina a implantar o neoliberalismo. Pois o forte movimento grevista do final dos anos 1970 e início dos anos 1980 e a resistência por parte da burocracia de Estado e de setores da burguesia

---

<sup>49</sup> Sobre o Estado neoliberal, ver BUGIATO, 2011.

brasileira, que se beneficiavam do modelo desenvolvimentista, colocaram obstáculos à implantação do modelo neoliberal. Entretanto, este foi gestado já no modelo levado a cabo pelos militares, que contou com excessiva tomada de empréstimos externos. Com o aumento dos juros da dívida externa dos Estados dependentes com os Estados Unidos em 1982, recursos estatais destinados aos pagamentos dos juros e serviços da rolagem da dívida se tornaram exorbitantes. Nesse quadro, aliado aos choques do petróleo, as primeiras contestações ao modelo desenvolvimentista vieram à tona, em especial, pela burguesia industrial devido às estatizações promovidas pelos governos militares em momentos de crise.

As condições da economia brasileira na década de 1980, como a queda no PIB, tiveram impacto traumático nos empresários. Segundo Bianchi (2010) à medida que esse quadro se agravava, o governo perdia o apoio da burguesia industrial e os fracassos dos Planos Cruzados I e II acabaram por intensificar a oposição de setores da burguesia industrial brasileira às políticas estatais. Assim, aos poucos a burguesia industrial brasileira passou a concordar com o que parecia ser a única alternativa para a crise brasileira: o neoliberalismo (BIANCHI, 2010).

Com efeito, crise econômica da década de 1980 o forneceu o substrato para que se difundissem as teses e as ideias sobre do esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista e de defesa das políticas neoliberais. Segundo Boschi e Diniz (1992) a campanha ideológica apologética ao neoliberalismo foi vociferada por intelectuais, burocratas e por representantes da burguesia brasileira e internacional. Os defensores do neoliberalismo defendiam que, dado a falência do modelo vigente, seria necessária a adaptação e a integração do capitalismo brasileiro à nova dinâmica mundial via abertura de mercados e desoneração do custo da produção mediante da redução dos tributos, dos custos com a folha de pagamento e dos gastos do Estado.

No interior da burguesia brasileira, houve divergência em relação à adesão ao programa neoliberal. Mas, de certa maneira, a política neoliberal unificou frações de classe do bloco no poder. Todas as frações da burguesia brasileira viam vantagens com a implantação e consolidação do neoliberalismo, visto que a base do programa estava na a flexibilização das leis trabalhistas e a redução dos gastos com as políticas sociais. Tanto a burguesia brasileira quanto o capital imperialista vislumbravam nessas políticas a probabilidade de aumento dos seus rendimentos. Tratava-se da unificação das frações de classe dominantes contra as classes dominadas (BOITO JR, 1999).

As classes médias e setores das classes populares brasileiras, em geral, igualmente anuíram ao programa neoliberal, formando uma frente política conservadora, que se unificou, sobretudo, em torno da pauta da estabilidade econômica. Em grande medida a formação e as bandeiras dessa frente explicam o apoio à eleição e à reeleição de Fernando Henrique Cardoso, a quem ficou atribuída à autoria do plano de estabilização monetária, o Plano Real (SAES, 2001).

A força dirigente dessa frente política era o setor bancário do grande capital brasileiro e o capital financeiro internacional, fração que se beneficiou com a política estatal de altas taxas de juros, de abertura comercial, de privatizações e de desregulamentações financeiras e trabalhistas. Logo, a fração hegemônica.

Os setores bancário do grande capital e o capital financeiro internacional são os dois únicos setores que ganham com todas as políticas neoliberais – a) desregulamentação do mercado de trabalho e supressão dos direitos sociais, b) privatizações e c) abertura comercial e desregulamentação financeira. (...) os interesses dos grandes bancos e do capital financeiro internacional são atendidos em todos os três [a, b e c]. O setor industrial do grande capital tem interesse apenas nas duas primeiras políticas e é prejudicado pela abertura comercial e pela desregulamentação financeira, que estão associadas a desindustrialização e à elevação da taxa de juros. O médio capital só tem interesse na primeira política, a desregulamentação do mercado de trabalho e a supressão dos direitos sociais (...). Resumindo, o grande capital ganha muito mais que o médio capital com o neoliberalismo, e no interior do grande capital o setor bancário o capital financeiro internacional são os mais favorecidos (BOITO JR., 1999, p, 75-76).

Desse modo, a política econômica esteve a serviço do capital financeiro nacional e internacional, cuja prática se fundamentava nos juros altos, câmbio fixo (até 1999) e superávit primário. Era de uma política monetarista (ortodoxa), que tinha como principal objetivo a estabilidade econômica. As políticas monetárias asseguraram, então, a alta rentabilidade para o capital financeiro internacional (ações e investimentos em carteira). A redução dos gastos estatais garantia ao capital financeiro o pagamento dos serviços da dívida externa. A desregulamentação financeira em conjunto com a política de juros e de estabilidade monetária prestaram enormes serviços ao setor bancário. E incentivaram a concentração bancária através do Programa de Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro (PROER) e através de das privatizações dos bancos estaduais (GIAMBIAGI, 2002). Destarte, os setores bancário do grande capital

se enquadram no que definimos como burguesia compradora (Poulantzas) — intermediária dos interesses estrangeiros no interior da formação social nacional, a fração hegemônica na década de 1990. Enquanto que a burguesia interna, composta predominantemente pela burguesia industrial, ocupou uma posição intermediária no bloco no poder.

Cabe mencionar que o ficou conhecido como Consenso de Washington: um conjunto de proposições liberais em política econômica derivadas de um seminário internacional intitulado *The Political Economy of Policy Reform*, promovido pelo *think tank* estadunidense *Institute for International Economics*. Dentre os participantes estavam intelectuais, burocratas, governantes e representantes da burguesia de países da Ásia, África e América Latina. O seminário girou em torno do livro de John Williamson, *The Political Economy of Policy Reform*, e sua proposta era elaborar uma agenda de ação que pudesse levar a cabo com sucesso um programa de estabilização e reforma econômicas. Agenda esta que instituições “multilaterais” sediadas em Washington julgavam adequada para países da América Latina, permitindo-lhes deixar para trás a década perdida e retomar o crescimento econômico<sup>50</sup>. Williamson resumiu o Consenso em dez pontos:

- i) disciplina fiscal;
- ii) reorientação dos gastos públicos;
- iii) reforma tributária;
- iv) liberalização financeira;
- v) taxas de câmbio unificadas;
- vi) taxas de câmbio competitivas;
- vii) liberalização do comércio;
- viii) abertura para o financiamento externo direto;
- ix) privatização;
- x) desregulamentação (GIAMBIAGI e ALMEIDA, 2003, p.9).

---

<sup>50</sup> Fiori descreve o que propunha o Consenso de Washington: “Um programa ou estratégia sequencial em três fases: a primeira consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de previdência pública; a segunda, dedicada ao que o Banco Mundial vem chamando de “reformas estruturais”; liberação financeira e comercial, desregulação dos mercados, e privatização das empresas estatais; e a terceira etapa, definida como a da retomada dos investimentos e do crescimento econômico (FIORI, 1998, p.12).

A eleição de Fernando Collor de Melo para presidente de república em 1989 modificou a condução da política econômica do país, seguindo a tendência internacional de liberalização comercial e financeira. No início da década de 1990 permaneciam os problemas relativos à inflação e à dívida pública (interna e externa) e a economia se encontrava estagnada, dado que investimento público continuava restringido e o investimento privado não dava sinais de recuperação. Nessa conjuntura o governo Collor adotou medidas como a extinção de agências governamentais federais, elevação da taxa de juros, liberalização da taxa de câmbio, desregulamentação de mercados, abertura da economia à competição externa e estímulo ao programa de privatizações. Com a abertura da economia o governo procurava reestruturar a indústria nacional por meio da concorrência externa e reduzir os preços dos produtos e serviços nacionais, contribuindo para a estabilização econômica. Com as privatizações o governo buscava também a estabilidade econômica via acúmulo de reservas, pois as privatizações seriam uma grande atração de investimentos diretos externos. Essas medidas significavam um esforço para reordenar o papel do Estado na economia e visavam à incitação das “forças de mercado” para conduzir um processo de modernização e forjar um novo modelo econômico para o país<sup>51</sup>.

Nessa perspectiva de funcionamento da economia brasileira, com reestruturação industrial, o governo anunciou uma política industrial que planejava o aumento da exposição da indústria à concorrência externa e o desenvolvimento da capacidade tecnológica nacional, junto com uma política de comércio exterior. Essas políticas tinham o objetivo, por um lado, de desregulamentação das atividades econômicas que previam a abertura ao exterior, incluindo a liberação das importações, do investimento estrangeiro e dos direitos de propriedade industrial, e, por outro, dotar a indústria nacional de competitividade, com o desenvolvimento tecnológico, propiciando aumento de produtividade e da qualidade, formação de recursos humanos e aumento do comércio exterior.

De acordo com Sallum Jr. (2001) as políticas implementadas por Collor pretendiam preservar os ramos industriais que conseguissem mostrar vitalidade para competir abertamente numa economia internacionalizada. O parque industrial brasileiro

---

<sup>51</sup> Esse processo de modernização da economia era bem visto pelo FMI e pelo Banco Mundial, que passaram a se pautar pelo modelo econômico neoliberal e a estabelecê-lo, principalmente nos países periféricos, como condicionante para novos financiamentos. Na América Latina e no Brasil esse novo modelo teve como padrão de financiamento “migalhas” do fluxo internacional de capitais, uma vez que o grande fluxo de investimento se encontrava na tríade EUA-Europa-Japão (CHESNAIS, 1996).

integraria um sistema industrial transnacional como parte especializada de uma economia mundial, e não mais nacional. Dessa forma, a intenção era buscar a integração liberal da economia doméstica ao sistema econômico mundial e abdicar da ideia de um Estado condutor do desenvolvimento industrial e protetor da economia doméstica contra a concorrência externa.

Para o governo Collor o BNDES era um agente importante na reestruturação da economia brasileira. Em 1990 o banco passou a ser o responsável por programas de qualidade e competitividade como o Programa de Competitividade Industrial (PCI) e o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), assim como pelo programa de privatização brasileiro. Entretanto “a política industrial do governo Collor não se efetivou e, conseqüentemente, a instituição não atuou segundo suas proposições, acentuando sua descaracterização como IFD [Instituição Financeira de Desenvolvimento]” (CURRALERO, 1998, p.93). No governo Collor, e nos posteriores da década de 1990, o BNDES foi marcado como o banco das privatizações.

Ademais, o banco não seguiu nenhuma política de desenvolvimento setorial e ao adotar o discurso de livre mercado, afastando-se neste período do seu papel histórico de agente de políticas de desenvolvimento. As palavras do superintendente do BNDES Mourão (1994), corroboram a afirmativa acima.

Não havia uma linha clara de ação: as decisões de enquadramento dos pedidos de financiamento eram tomadas caso a caso numa Comissão de Prioridades, sem nenhum plano, documento ou parâmetros que norteassem suas decisões, a não ser a experiência de seus membros, executivos e técnicos altamente preparados em questões setoriais. (MOURÃO, p. 6, 1994).

Ao longo da década de 1980, os déficits públicos recorrentes e a necessidade dos governos de reduzir gastos implicaram em corte em investimentos no setor público, atingindo o setor produtivo estatal. Assim empresas estatais sofreram com deterioração física e atraso tecnológico dos equipamentos produtivos, incapacitando-as de atender a demanda em setores de altos investimentos e retorno de longo prazo. Além disso, as compras das estatais como instrumento de política industrial foram reduzidas drasticamente. Ao final da década 1980 e início da década de 1990 as empresas estatais se tornaram foco das críticas à gestão estatal e diversos setores da sociedade estavam convencidos da necessidade de privatizar empresas estatais. Nesse sentido, o ajuste

patrimonial proposto pelo governo Collor foi executado por meio do Plano Nacional de Desestatização (PND). As privatizações do PND estavam inseridas na estratégia de redefinição do papel do Estado na economia e, conseqüentemente, da nova função do Sistema BNDES.

O PND foi instituído com a medida provisória 155 sancionada pelo Congresso Nacional na Lei 8031 de 12 de abril de 1990. A justificativa do governo estava na reordenação da posição do Estado na economia, uma vez que a partir das privatizações as atividades econômicas em que não havia necessidade de intervenção do Estado seriam transferidas para a iniciativa privada. Essa transferência permitiria que a União dedicasse seus esforços às atividades em que a presença do Estado fosse fundamental. O PND contribuiria, ainda, com a redução da dívida pública (interna e externa), pois as privatizações viabilizariam a retomada de investimentos pela iniciativa privada nas empresas transferidas. Desse modo, o Estado estaria estimulando um novo ciclo de crescimento na economia brasileira, no qual as empresas privatizadas colaborariam para a modernização do parque industrial do país com ampliação da competitividade. O PND contribuiria, por último, com o fortalecimento do mercado de capitais mediante aumento da oferta pública de valores mobiliários e democratização do capital das empresas privatizadas. Assim, o PND foi um dos pilares da política macroeconômica do governo Collor e elemento-chave no seu ajuste fiscal.

O PND funcionava da seguinte forma, envolvendo dois agentes principais:

1. Comissão Diretora: órgão de deliberação colegiada, subordinada diretamente ao presidente da República – que nomeava de oito a doze membros efetivos e igual número de suplentes – e vinculada tecnicamente ao Ministério da Fazenda. Entre suas funções estavam a escolha das empresas sujeitas à privatização<sup>52</sup>, o cronograma de execução do PND, a percentagem mínima de pagamento em moeda corrente do preço das ações (modelo de venda) e os ajustes operacional, jurídica, contábil e saneamento financeiro na empresa, necessários para processo de alienação.

2. BNDES: instituição gestora do Fundo Nacional de Desestatização (FND)<sup>53</sup>, responsável por supervisionar o trabalho dos consultores e auditores privados e de

---

<sup>52</sup> As empresas sujeitas à privatização eram aquelas controladas direta ou indiretamente pela União, ou organizadas por instituições controladas direta ou indiretamente pela União ou ainda empresas criadas pela iniciativa privada que passaram para o controle da União. Quando uma empresa era incluída no PND, as ações de propriedade direta ou indireta da União eram colocadas em um fundo de natureza contábil, o FND (Fundo Nacional de Desestatização), cujo gestor era o BNDESPAR (BNDES, 1993)

<sup>53</sup> O FND foi constituído pela vinculação, a título de depósito, da totalidade das participações societárias em sociedades privatizáveis, de propriedade direta ou indireta da União, cujas alienações venham a ser

tornar efetivo o processo de desestatização. Para cada empresa ou participação acionária objeto de desestatização eram realizadas ao menos duas avaliações independentes por empresas de consultoria, escolhidas por meio de licitação pública. Uma consultoria executa o serviço A – avaliação econômico-financeira da empresa e a proposição do preço mínimo – e a outra responsável pelo serviço B – realizava o mesmo trabalho e atuava em todo o processo como gerente de desestatização. Em caso de divergências em relação ao preço mínimo, superior a 20%, a Comissão Diretora podia contratar outra avaliação. A partir de 1993 se estabeleceu a contratação de um terceiro serviço (serviço C), de avaliação patrimonial e a auditoria contábil e jurídica, funções retiradas do serviço B. Afora da contratação desses serviços, uma empresa de auditoria externa registrada na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), também selecionada via licitação pública, acompanhava o processo de desestatização.

A privatização das estatais era feita em leilões, com pré-identificação dos participantes para atender normas legais de regularidade fiscal, de limite da participação do capital estrangeiro e de capacidade de liquidar a operação. O procedimento da venda seguia um cronograma de eventos estabelecidos em edital para cada empresa. Os leilões eram realizados pela Comissão Nacional de Bolsas de Valores (CNBV) por meio do Sistema Eletrônico de Negociação Nacional (SENN), de alcance nacional. O PND brasileiro, comparado com privatizações de outros países, apresentou uma peculiaridade ao permitir que os participantes utilizassem título da dívida pública com deságio (abaixo do valor nominal) na compra de ações das estatais. Esses títulos da dívida não pagos pelo governo ficaram conhecidos com “moedas podres”. A regra inicial do PND permitia apenas o uso de cruzados novos e Certificados de Privatização (CPs)<sup>54</sup>, mas foi flexibilizada para abranger outros títulos da dívida pública, referentes a dívidas de médio e longo prazo do setor público federal. Entre 1990 e 1992 foram realizadas 18 privatizações dos setores petroquímico, fertilizantes e siderúrgico. Ademais, o Decreto Lei 724/93 de janeiro de 1993 e a medida provisória 362 de outubro do mesmo ano

---

autorizadas. Os recursos oriundos das alienações de ações e de outros bens e direitos da FND devem ser utilizados pelos vendedores na quitação de suas dívidas para com o setor público e, observados os privilégios legais, terão preferência, para efeito de quitação das dívidas vencidas ou vincendas, garantidas pelo Tesouro Nacional e aquelas cujo credor seja, direta ou indiretamente, a União. O saldo remanescente deverá ser aplicado em programas de ciência e tecnologia, saúde, segurança pública, meio ambiente e também na redução da dívida pública. O Sistema BNDES recebia uma remuneração de 0,2% do valor líquido das vendas efetuadas pela gestão do FND, para a cobertura dos custos, despesas operacionais e encargos próprios incorridos na execução do processo federal (BNDES, 1993, p. 28).

<sup>54</sup> Espécie de título do governo criado em março de 1990 para o uso exclusivo como meio de pagamento nos leilões de privatização.

alteraram procedimentos operacionais do PND<sup>55</sup>, cujo destaque é o aumento da participação do capital estrangeiro no capital votante da empresa de 40% para 100%. Salvo em situação em que o poder executivo determinasse percentual inferior.

Para esse momento da história do BNDES, que esteve presente na origem do setor produtivo estatal – muitas empresas públicas foram formadas com fundos administrados pelo banco – e que teve papel essencial no financiamento das estatais tanto para saneamento financeiro quanto para ampliações e melhorias, podemos dizer que o BNDES se tornou o responsável pela transferência para o setor privado das empresas públicas brasileiras. Concomitantemente verificamos lógicas desiguais nas privatizações da década de 1980 e nas da década de 1990. Naquelas, ainda inscritas na concepção desenvolvimentista, a transferência das empresas para a iniciativa privada visa à desoneração do Estado e o fomento ao grande capital nacional. Nestas, sob a perspectiva neoliberal, ocorre uma redefinição do papel do Estado no desenvolvimento do capitalismo brasileiro e uma abertura do setor público à exploração do grande capital nacional e internacional. De qualquer forma, a experiência do Sistema BNDES nas privatizações dos anos oitenta foi a sustentação de um projeto de alienação das estatais, pois a arquitetura do processo, o conhecimento de soluções e de problemas jurídicos e o saneamento das empresas contou com a capacidade técnica do BNDES. De modo que foi providencial a utilização do banco como braço do PND.

Costa (2011) destaca que em junho de 1990 numa reunião sobre privatização e investimento no Brasil, chamada pelo presidente do BNDES Eduardo Modiano,

---

<sup>55</sup> O Decreto 724 de 19.01.93 promoveu modificações na regulamentação da lei básica que criou o PND (Lei 8.031), no sentido de que os projetos de privatização considerassem mais objetivamente à reestruturação industrial, o desenvolvimento científico e tecnológico, a defesa da livre concorrência e do consumidor, o treinamento e reaproveitamento da mão-de-obra e à proteção do meio ambiente; e explicitem critérios para a proteção da força de trabalho nos casos de sua imperiosa redução, especificando-se novas obrigações aos adquirentes das empresas. A partir desse decreto tornou-se obrigatório o pagamento de uma parcela do preço de venda em moeda corrente e novos procedimentos que conferiam maior transparência ao processo. O decreto alterou também a composição da Comissão Diretora do PND, formada por: um presidente indicado pelo presidente da república e aprovado pelo Senado Federal; quatro membros titulares, representantes de órgãos da Administração Pública Federal, livremente nomeados pelo presidente da República; cinco membros titulares também indicados pelo presidente, porém nomeados após a aprovação do Senado Federal e cinco membros indicados pela Mesa do Senado Federal e nomeados pelo presidente da República (BNDES, 1993). A Medida Provisória 327, de 24.03.93 especificou a possibilidade de suspensão temporária de qualquer processo de privatização mediante requisição do Senado ao presidente da República e passou a coordenação, supervisão e fiscalização da execução do PND ao Ministério da Fazenda. A partir de julho de 1993, novas Medidas Provisórias introduziram novas alterações, como a necessidade da concordância prévia do ministro da Fazenda para aprovação dos ajustes de natureza contábil e jurídica, o saneamento financeiro das empresas a serem privatizadas, e eliminação do limite de 40% do capital votante para participação de capital estrangeiro nas empresas, salvo determinação expressa de percentual pelo presidente da República (BNDES, 1993).

estiveram presentes o embaixador estadunidense no Brasil, Richard Melton, o secretário do Comércio dos EUA, Robert Mosbacher e um grupo de empresários de setores de tecnologia. No mesmo mês o banco realizou um seminário internacional sobre privatização, contando com personalidades comprometidas com a agenda liberalizante<sup>56</sup> e abordando temas como a determinação de prioridades e estratégia de privatização, a participação dos bancos privados internacionais no processo de privatização, a preparação das empresas para privatização, período pós-privatização: avaliação *ex-post* e o sistema de leilões utilizados nos diversos países. A autora nota que os interlocutores do BNDES para debater as privatizações eram representantes de instituições que estimulavam a liberalização ou de países comprometidos com as reformas liberais e interessados em aplicá-las em formações sociais periféricas. Costa (2011) ainda menciona uma mudança importante no relacionamento do BNDES com a comunidade financeira internacional. O banco retornou ao mercado internacional de capitais, lançando títulos no mercado exterior e aproximando-se de instituições internacionais, captando US\$ 550 milhões junto ao BIRD e ao BID.

Na realidade, o objetivo principal do programa de desestatização consiste em mudar a posição estratégica do Estado na economia brasileira e deve ser considerado como parte de um amplo e ambicioso plano de modernização. Os resultados obtidos com a venda das empresas estatais deverão ser inteiramente destinados à redução da dívida pública, aliviando em bases permanentes o serviço da dívida interna para o governo. Com as privatizações, o governo espera promover também expressivos ganhos de eficiência na produção e na alocação de recursos na economia. Liberado da obrigação de realizar novos e expressivos investimentos no setor produtivo, o governo poderá concentrar esforços em suas atividades essenciais, tais como educação, saúde pública, segurança nacional e cumprimento das leis. (BNDES, 1990, p. 5).

O caráter principal do Plano Estratégico 1991-1994 do BNDES estava na necessidade de aumentar a competitividade das empresas através de capacitação tecnológica e investimentos e pesquisa e desenvolvimento (P&D) e a ênfase no potencial da participação de recursos privados na modernização da infraestrutura e no

---

<sup>56</sup> O chefe da Divisão de Operações de Comércio e Finanças do Departamento do Brasil no Banco Mundial, Demetris Papageorgiou; o assessor de Margaret Thatcher, Alan Walters; o ex-secretário de Economia do Ministério da Economia da Espanha, Guillermo de La Dehesa; o membro do Banco Mundial e professor da Universidade Católica do Chile, Dominique Hachette; e de Alberto Pera, do Instituto para a Reestruturação Industrial da Itália (COSTA, 2011, p. 44).

aumento da capacidade setor produtivo, o que em geral não contrastava com o Plano Estratégico 1988-1990 e a estratégia da Integração Competitiva. Com o objetivo de executar o Plano, algumas políticas foram operacionalizadas: criação de subprogramas para aumento da qualidade e produtividade e capacitação tecnológica das empresas; inclusão de empresas estrangeiras como clientes do BNDES; redução do índice mínimo de nacionalização de máquinas e equipamentos de 85% para 60% para se requerer financiamento ao Finame; ampliação do Finamex<sup>57</sup>; atração de capitais privados para investimento em infraestrutura, estimulando a iniciativa privada a participar da prestação de serviços públicos, mediante concessão e permissão (BNDES, 1991).

Contudo, exceto as políticas para incentivar investimentos privados na infraestrutura e exportações (de ramos de bens intermediários, tradicionalmente competitivos e historicamente envolvidos com o banco),

O predomínio da ortodoxia impactou o BNDES. Aspectos importantes da Integração Competitiva e dos Planos Estratégicos 1988-1990 e 1991-1994 foram desconsiderados e a instituição foi direcionada para os objetivos imediatos da estabilização. Ou seja, o papel estratégico que ocupou decorreu, fundamentalmente, da atribuição de conduzir o programa de privatizações. O caráter secundário da política industrial, durante esse governo, e sua incapacidade de conciliá-la com a política de estabilização impossibilitaram que o BNDES avançasse na concretização dos objetivos da Integração Competitiva e na consecução dos propósitos do Plano Estratégico 1991-1994 (COSTA, 2011, p. 98).

O *impeachment* de Fernando Collor interrompeu brevemente o ritmo das privatizações, pois Itamar Franco – que não compartilhava do radicalismo liberal de Collor, o que não significava a existência de outro modelo/projeto – ao assumir o executivo ordenou a paralisação de todos os processos para uma reavaliação do procedimento de venda, devido a complicações na privatização da empresa Ultrafertil.

---

<sup>57</sup> Programa de Financiamento à Exportação de Máquinas e Equipamentos: uma linha de financiamento à exportação de bens de capital com o objetivo de melhorar a competitividade das empresas, cuja produção estivesse direcionada ao mercado externo. O Finamex financiava o pré-embarque e fornecia um adiantamento de recursos ao fabricante para os custos correntes da produção voltada para o mercado externo a fim de melhorar suas condições de competir no plano internacional. Posteriormente foi ampliado para pós-embarque.

Entretanto o BNDES foi à imprensa defender a continuidade e a aceleração do programa por meio da desburocratização da inclusão e venda das empresas<sup>58</sup>.

**Tabela 4 - Privatizações entre 1990 e 1994**

<b>Setores</b>	<b>Empresas</b>	<b>Receita da venda (US\$)</b>
Siderúrgico	8	5.562
Petroquímico	15	1.882
Fertilizantes	5	418
Outros	4	350
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>8.222</b>

Elaboração própria. Fonte: BNDES, 2002a.

Durante o governo Itamar, O BNDES passou a adotar definitivamente uma nova política operacional: segundo a capacidade de pagamento do cliente. Neste ano o Banco Central criou a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e esta passou a remunerar os empréstimos cedidos pelo Sistema BNDES. Dentro desse novo critério, o BNDES priorizou a rentabilidade na concessão dos financiamentos, esvaindo-se do seu papel estratégico de gestor de políticas seletivas de crédito vinculadas a planos de desenvolvimento. Desse modo, foram alteradas as orientações estratégicas para a captação e para a aplicação de recursos. O BNDES estava orientado para: buscar maior participação de recursos privados na composição do *funding* dos empreendimentos a serem apoiados; e procurar maior eficiência na administração dos recursos, com o objetivo de obter maior grau de alavancagem e de rentabilidade dos recursos próprios, por meio da compatibilização das políticas de captação e aplicação, subordinadas à estratégia da Alta Administração. A ênfase na política de crédito calcada na concessão de financiamentos de acordo com a saúde financeira da empresa e não mais de acordo com a importância setorial acentuou a aproximação do banco ao setor privado (CURRALEIRO, 1998).

Em 1993 no governo Itamar, quando o BNDES já tinha voltado os seus esforços para a privatização, Fernando Henrique Cardoso assumiu o Ministério da Fazenda,

<sup>58</sup> O presidente do BNDES entre 1990 e 1992, Eduardo Marco Modiano, encarregou-se de fazer uma verdadeira campanha pró-privatizações ao conceder entrevistas e publicar artigos frisando o papel do BNDES na condução das desestatizações como parte da nova estratégia de desenvolvimento a alavancar a economia brasileira.

exigiu do presidente carta branca para formar a equipe econômica e começou a implantar o Plano Real.

O Plano Real ocorreu em três estágios. Primeiro, foi lançado como um mecanismo de equilíbrio fiscal, com cortes profundo no orçamento de 1994/1995 e ampliação da arrecadação<sup>59</sup>, seguindo outras medidas voltadas ao equilíbrio permanente, com a finalidade de mostrar o potencial executor do governo, sem a necessidade das receitas de inflação. Segundo, em março de 1994, o governo implementou uma reforma monetária a fim de eliminar a memória inflacionária e seu componente inercial (o congelamento de preços não foi utilizado com em planos anteriores), criando a Unidade Referencial de Valor (URV), uma unidade de conta estável com paridade praticamente igual ao dólar. Assim houve necessidade de conversão de contratos, mensalidades, salários, entre outros compromissos, em cruzeiros para a URV. A finalidade dessa segunda fase era o alinhamento dos preços relativos mais importantes da economia, evitando a contaminação pela inflação da moeda passada. Terceiro estágio, em julho de 1994 o Real é reestabelecido como moeda oficial, com a paridade igual ao dólar, mas sem convertibilidade. A emissão do Real deveria ter correspondência com o montante de dólares depositados no Banco Central, afirmando o compromisso do governo em não se utilizar do descontrole monetário para cumprir rombos no orçamento. A taxa de conversão era de R\$1,00 por CR\$ 2.750,00. Vale lembrar que à época do lançamento do Plano Real a escassez de liquidez no mercado internacional chegara ao fim e o Estado brasileiro pôde contar com um novo processo de endividamento externo, no qual a entrada de capital estrangeiro sustentou a valorização cambial, além dos déficits na balança de serviços (DINIZ, 2004).

Belluzo (1999) afirma que para conter a inflação o Plano Real seguiu o método convencional de recuperar a confiança na moeda nacional, através da garantia de seu valor externo. A abundância de recursos externos e a oferta de ativos atraentes no Brasil – títulos da dívida pública, bônus e papéis comerciais de empresas e bancos de boa reputação, ações de empresas em processo de privatização, ações depreciadas de empresas privadas – possibilitaram a manutenção da taxa de câmbio como ancora da nova moeda. “O fator decisivo para a obtenção desse desfecho favorável foi a transformação dos países latino-americanos, de doadores de ‘poupança’ em receptores de recursos financeiros” (BELLUZZO, 1999, p. 85). Complementando a explicação,

---

<sup>59</sup> O principal deles foi o Fundo Social de Emergência (FSE) que permitia ao presidente reter até 20% das receitas de todos os impostos federais.

Filgueiras (2000) alega que a abertura da economia às importações, a redução do imposto de importação, a quebra de barreiras para a entrada de capitais estrangeiros no mercado financeiro, atraídos pelas elevadas taxas de juros e câmbio nominal e real em queda, foi a fórmula que garantiu o sucesso do plano.

Além dos aspectos econômicos, o governo Itamar se preocupava em controlar o processo político. Novelli (2007) destaca que medidas provisórias prorrogadas a cada trinta dias e não colocadas em votação viabilizaram a implementação e a sustentação do Plano. Essa viabilização igualmente contou com a concentração de poder na equipe econômica do governo, particularmente no Ministério da Fazenda<sup>60</sup>. Novelli considera que as ações da equipe econômica para desarticular a coalizão inflacionária, de trabalhadores urbanos, funcionários públicos e frações da burguesia, que sustentava a inflação, foram essenciais para o sucesso da estabilização, assim como reformas institucionais e a conjuntura internacional de abundância de capitais. O Estado desarticulou da coalizão inflacionária em duas frentes: do lado da burguesia, as empresas nacionais e seus produtos foram expostos à competição com os importados mediante a liberalização comercial, o que impediu o repasse e a elevação dos preços; do lado dos trabalhadores organizados, o aumento do desemprego, a repressão à greve dos petroleiros com a participação do exército e as severas penalidades impostas ao sindicato anunciaram um novo padrão governamental no tratamento das reivindicações – sem renegociação para reposição da inflação, nem indexação salarial. Padrão este que repercutiu e atingiu os funcionários públicos<sup>61</sup>.

O Plano Real favoreceu as importações devido à sobrevalorização cambial, em detrimento das exportações, que apresentaram queda nos anos ulteriores (não apenas pela perda de competitividade em termos de preço no mercado interno e no externo, mas também pelas altas taxas de juros). Para os defensores da liberalização da economia a indústria nacional passaria por um momento difícil de reestruturação, porém em um curto espaço de tempo emergiria ajustada e competitiva; o déficit comercial também

---

<sup>60</sup> Recordamos aqui a ideia de Poulantzas (1977) sobre os centros de poder. De acordo com o autor, a burocracia reúne “níveis de poder” distintos, que são aparelhos que concentram a capacidade de decidir, os centros de poder do Estado. São instituições (ministérios, bancos centrais, etc.) onde decisões fundamentais são efetivamente tomadas, praticamente sem nenhuma subordinação hierárquica a outra instância do aparelho estatal. Consequentemente, as principais demandas da classe ou frações da classe dominante são direcionadas a essas instituições do Estado. Entretanto as instituições que adquirem status de centros de poder variam no tempo e estão sujeitos a correlação de forças principalmente das classes ou frações da classe dominante.

<sup>61</sup> O mérito da explicação sobre o Plano Real é de Costa (2011), que articulou as ideias de Belluzzo, Filgueiras e Novelli. Articulação na qual nos referenciamos.

seria transitório, visto que novos investimentos surgiriam com o novo ciclo de investimento industrial e em infraestrutura; o desequilíbrio externo seria passageiro e revertido pelo atraente programa de privatização. No computo geral o Plano Real consistia na manutenção da âncora cambial, que dependeria do desempenho competitivo da indústria, da estabilidade do quadro financeiro internacional e da não extinção do volume de recursos para a privatização (BARROS e GOLDENSTEIN, 1997).

De fato a maior concentração de investimento externo direto (IED) no Brasil aconteceu na segunda metade da década de 1990, após o Plano Real. Neste período o volume de investimentos externos diretos superou o volume de entrada de capitais de curto prazo. O setor de serviços recebeu a maior parte desses investimentos e o direcionou para as privatizações. Em 1990 o IED respondia por 0,14% do PIB, chegando em 1998 a corresponder a 3,55% do PIB, sendo que em 1996 os fluxos de IED praticamente dobram em relação ao ano anterior. Estes números estão relacionados ao processo de abertura da economia brasileira, que gradativamente alterou as regulações sobre o capital estrangeiro ao extinguir a distinção entre empresa de capital nacional e capital estrangeiro (Emenda Constitucional de 1994), permitindo assim o acesso deste tanto aos setores de atividade econômica nacional quanto ao crédito das agências oficiais de fomento e a incentivos e subsídios governamentais. Também foram modificados os controles sobre saída de capitais estrangeiros, tais como a vedação das remessas de lucro, regime tributário e contratos de transferência de tecnologias. Assim, estes fatores, juntamente com atrativas taxas de juros internas e estabilização econômica, tornaram o país mais atraente ao IED (DINIZ, 2004). As privatizações foram um importante mecanismo de atração do IED, envolvendo predominantemente fusões e aquisições relacionadas ao processo de privatização de empresas industriais e do setor de serviços públicos como energia e telecomunicações (LAPLANE, 1999). Ressaltamos, contudo, que esse perfil do investimento externo direto nos anos noventa contrasta com aquele observado nas décadas anteriores, quando o IED se concentrava na indústria e em sua maior parte estava encarregado de fazer investimentos novos e não de comprar ativos já existentes.

**Tabela 5 - Resultado das privatizações por investidor**

Tipo	1990-1994		1994-2002	
	Receita da venda(US\$)	%	Receita da venda(US\$)	%
Investidor estrangeiro	398	5	41.737	53
Empresas nacionais	3.116	36	20.777	26
Instituições financeiras	2.22	25	5.158	7
Pessoas físicas	1.701	20	6.316	8
Entidades de previdencia privada	/	/	4.626	6
Fundos de pensão	1.193	14	/	/
<b>Total</b>	<b>8.608</b>	<b>100</b>	<b>78.614</b>	<b>100</b>

Elaboração própria. Fonte: BNDES, 2002a.

Em 1994 FHC e seus aliados nos estados e no Congresso Nacional saíram vitoriosos das eleições, o que possibilitou a consolidação do Plano Real. Segundo Vizentini (2009), FHC, na luta por reafirmar o liberalismo econômico, propôs-se a acabar com a Era Vargas, numa tentativa de perpetuar a dependência, que ele mesmo estudara e teorizara. A coalizão que assumiu a direção do governo construiu e exerceu uma hegemonia capaz de moldar a sociedade brasileira de acordo com os pressupostos do liberalismo econômico, cujas metas principais eram reduzir a participação estatal nas atividades econômicas e dar tratamento igualitário às empresas de capital nacional e estrangeiro. Projetos de reforma constitucional e infraconstitucional foram submetidos ao congresso para atingir tais metas e assim foram aprovadas medidas como: o fim do discernimento constitucional entre empresas de capital nacional e estrangeiro; cessão da Petrobrás para a União do monopólio da exploração, refino e transporte de petróleo e gás, tornando aquela concessionária do Estado; a autorização para o Estado conceder a empresas privadas o direito de exploração de todos os serviços de telecomunicações; aprovação de lei complementar para regulamentar as concessões de serviços públicos para a iniciativa privada; e implementação de um programa de privatizações e de venda de concessões nas esferas federal e estadual (SALLUM JR., 1999)<sup>62</sup>. O sistema

<sup>62</sup> Sallum Jr. ainda destaca que, a despeito das metas comuns em torno das reformas liberalizantes, houve durante o governo FHC divergências político-ideológicas na equipe econômica, opondo neoliberais e liberais desenvolvimentistas, com amplo predomínio dos primeiros sobre os segundos. Aqueles priorizavam a estabilização e para tal defendiam: a) manutenção do câmbio valorizado frente ao dólar e outras moedas; b) ampliação da abertura comercial; c) renovação rápida do parque industrial instalado e maior competitividade nas exportações; d) política de juros altos; e) realização de um ajuste fiscal progressivo e de reformas estruturais (previdência, administrativa e tributária) que equilibrassem em “definitivo” as contas públicas; f) extinção das políticas industriais setoriais (SALLUM JR., 1999, p. 33). Estes também priorizavam a estabilização, porém defendiam política para minimizar seus efeitos

financeiro também passou por uma reforma no primeiro governo FHC, que incluiu a Programa de Estímulo à Reestruturação e ao fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), a aprovação de privatização de vários bancos estaduais, a abertura do setor ao capital estrangeiro e a adoção dos bancos de critérios mais rígidos para concessão de crédito, exigida pelo Banco Central (GIAMBIAGI, 2002).

As reformas foram realizadas pela edição e reedição de medidas provisórias, viabilizadas pela ampla coalizão parlamentar que sustentava o executivo e blindava o núcleo decisório da política econômica do Estado (a equipe econômica de FHC), composto pelo Ministério da Fazenda, Banco Central e Tesouro Nacional, ao lado do BNDES. Estas instituições centralizavam decisões estratégicas, “controlando as informações mais relevantes, principalmente aquelas que circulam nas instâncias internacionais e dispo de acesso privilegiado às decisões externas” (DINIZ, 2002, p. 249). Nessa situação o legislativo foi convertido na instância para a qual seriam canalizados os interesses das forças sociais – que não a(s) hegemônica(s) –, eliminando outros canais de negociação.

A política econômica do governo FHC abrangeu uma política fiscal de ajuste (que aos poucos se tornou prioridade absoluta principalmente pelos condicionamentos exigidos pelo FMI), por meio da qual o governo federal exerceu controle sobre as finanças estaduais e municipais. Desde a redemocratização – cuja descentralização fiscal casou problemas para o equilíbrio do orçamento – a União não enfrentara governantes de estados e municípios no sentido de conter seus gastos e pagar suas dívidas. Pois operações de salvamento das dívidas implicavam em apoio de governadores e prefeitos a propostas do executivo no legislativo. Contudo FHC, diferente de seus antecessores, colhia os frutos do Plano Real e sua coalizão compreendia 70% das cadeiras das duas casas legislativas. Esta situação somada à redução da inflação lhe dava poderio e legitimidade para controlar as finanças de estados e municípios (SAMUELS, 2003). Inclusive o êxito do Plano Real na estabilidade econômica explica também o consenso de diferentes frações da burguesia por um período em torno das reformas liberalizantes.

Em relação à política cambial, o governo FHC considerava que os processos de estabilização monetária, de abertura comercial e financeira e da “globalização”

---

destrutivos como: a) câmbio não apreciado; b) juros mais baixos para não desestimular a produção e o investimento; c) políticas setoriais que ampliem a competitividade dos produtos brasileiros; e d) aumento da participação da produção local no comércio mundial (SALLUM JR., 1999, p. 35).

provocariam a apreciação da taxa real de câmbio, uma vez que capitais externos entrariam no país. A reestruturação industrial seria estimulada por esses capitais, o que aumentaria a produtividade das empresas e tornaria as exportações nacionais mais competitivas, dispensando políticas industriais setoriais e/ou qual outra forma de política cambial. O governo também avaliava que no médio prazo a reestruturação industrial e a presença de empresas transnacionais implicariam na reversão dos saldos deficitários da balança comercial. Por outro lado, no curto prazo o governo pregava uma política monetária contracionista, sustentando altas taxas de juros com a finalidade de financiar o déficit em transações correntes e remunerar os capitais necessários ao seu financiamento e à postergação das amortizações da dívida externa. Os juros altos beneficiavam a ampliação do investimento externo e a captação externa de empréstimos e financiamentos, captação permitida pela diferença entre as taxas de juros doméstica e externa (RIBEIRO, 2005). “O resultado deste conjunto de políticas (cambial, monetária e fiscal) foi a redução da inflação e a estabilização da economia com efeitos colaterais muito prejudiciais como a piora substantiva dos índices de desemprego, das contas externas e públicas” (COSTA, 2011, p. 154).

Sallum Jr. (2001) ressalta que no âmbito da política industrial o governo não pretendia desenvolver uma indústria propriamente nacional e nem era intenção dos empresários, os quais reivindicavam a redução das desvantagens competitivas em relação às empresas estrangeiras. A principal orientação era atrair ao máximo os investimentos estrangeiros e promover sua associação com empresas nacionais.

As privatizações, que foram essenciais na política macroeconômica e no ajuste fiscal dos governos Collor e Itamar – concentraram-se nos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes –, continuavam na ordem do dia no governo FHC. Neste governo as privatizações eram vistas como sinônimo de estabilidade e base de sustentação do Plano Real, permaneceram atreladas a objetivos macroeconômicos de atração de investimentos diretos estrangeiros, redução da dívida pública e diminuição do déficit fiscal e em conta corrente e foram ampliadas para a infraestrutura e programas estaduais. A Lei de Concessões de 1995 (8.987/95) estabeleceu diretrizes gerais para a concessão de serviços públicos abrindo a possibilidade para setor privado operar em estradas de ferro, de rodagem, portos, geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, etc. Essas empresas prestadoras de serviço foram transferidas para o setor privado mediante privatizações no âmbito do PND. Em 1996 foi criada pelo governo junta à da Secretaria do Tesouro Nacional uma secretaria adjunta responsável por

estados e municípios, da qual emanou a proposta de renegociação das dívidas que embasou a Lei 9.496/97, que determinava federalização das dívidas e exigia que os estados tomassem medidas de austeridade e de um programa de privatização das estatais.

Em 1995 o PND ganhou um novo perfil e menos burocracia para vender as estatais, como pleiteara o BNDES. A comissão diretora do PND foi substituída pelo Conselho Nacional de Desestatização (CND), composto pelo Ministro do Planejamento e do Orçamento, Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Ministro de Estado da Fazenda, da Administração Federal e Reforma do Estado e, posteriormente, pelo Ministro da Indústria, Comércio e Turismo, pelo presidente do Banco Central (no caso de desestatização de instituições financeiras) e pelo chefe do Ministério ao qual se vincula a empresa ou o serviço a ser desestatizado. Nesse novo formato o presidente do BNDES participava do Conselho sem direito de voto. No relatório do BNDES de 1995 está afirmado que essas alterações tinham o intuito de conferir maior agilidade ao processo, mas de fato ocorreu maior isolamento do núcleo decisório do PND, dados os inúmeros interesses envolvidos na privatização do setor de infraestrutura e a importância do Plano para o governo<sup>63</sup>.

A partir de então se inaugurou uma nova fase mais abrangente do PND caracterizada pelas desestatizações de empresas estaduais e municipais. Ressaltamos que desde 1988 os empréstimos ao setor público foram restritos. Mas nesta fase o BNDES passou a desempenhar um papel no PND, tornando-se além de gestor do Plano um agente fundamental para o aprofundamento das privatizações: de um lado o banco passou a adiantar recursos aos estados proprietários de empresas privatizáveis; de outro o BNDES abriu linhas de financiamento para agentes privados compradores das empresas estatais. Nessas operações os estados demonstravam interesse por meio do Convênio de Apoio ao Programa de Estímulo às Privatizações Estaduais (Pepe). Assim a empresa, cujas ações seriam dadas em garantia do adiantamento, era avaliada pelo BNDES e seu valor era estimado e adequado ao total das ações oferecidas. Tal valor era emprestado ao governo estadual, o qual deveria restituí-lo ao banco com a receita da

---

<sup>63</sup> No governo Collor foi iniciado o processo de desmonte de órgãos governamentais de negociação, compostos por representantes do governo e da iniciativa privada. Foram extintos o Conselho Interministerial de Preços, Conselho de Desenvolvimento Industrial, a Comissão de Política Aduaneira, a Carteira de Comércio Exterior e o Conselho de Comércio Exterior. No governo FHC foram eliminados os últimos canais institucionalizados de negociação (como a Comissão de Desestatização e as Câmaras Setoriais). A supressão de tais canais provocou o surgimento de meios informais de negociação entre o empresariado e o governo (DINIZ, 2002).

privatização futura, com correção e taxa de juros básica de 8%. A concessão do adiantamento estava vinculada a investimentos em infraestrutura, ao abatimento da dívida e à implementação de programas de recuperação financeira das empresas privatizadas.

O BNDES não formulou um plano estratégico no triênio 1995-1997, prática esta que vinha sendo estabelecida ininterruptamente desde 1985. O direcionamento de suas ações estava nas mãos do executivo, que por sua vez aprofundaram o perfil do banco adquirido no governo Collor, com os ajustes fiscais e as privatizações nos estados no governo FHC. Afora as privatizações<sup>64</sup> – entre 1995 e 1998 forma oitenta empresas privatizadas –, as prioridades do BNDES no primeiro governo FHC foram para as exportações, a infraestrutura e o setor de serviços. As exportações já haviam ganhado destaque na política de financiamento do banco desde o projeto de Integração Competitiva na década de 1980 e no governo Collor foram incrementadas pela criação do Finamex. No governo FHC a ênfase nas exportações era vista pelo BNDES como forma de diminuir o déficit em transações correntes e retomar o crescimento. Contudo, sua efetividade era pequena diante das condições adversas provocadas principalmente pelo câmbio valorizado e as empresas exportadoras reclamavam de falta de financiamento para exportações. A fim de reverter tais condições desfavoráveis, em 1997 o Finamex foi ampliado e transformado em BNDES-Exim (a perspectiva era que este fosse o embrião de um *Eximbank* brasileiro), passando a apoiar todos os setores exportadores. Essa mudança repercutiu diretamente no crescimento dos financiamentos às exportações: de US\$388,3 milhões em 1996 para US\$2,4 bilhões em 1998. Em relação à infraestrutura os financiamentos do BNDES para o setor cresceram de 26% em 1995 para 43,7% em 1998 do total dos seus desembolsos. Porém parte significativa dos recursos liberados para o setor abrangiam adiantamentos para privatizações nos estados e não constituíam necessariamente gastos com investimentos. No setor de serviços a ênfase provinha da carência de créditos e da necessidade de gerar empregos. O BNDES era a única instituição com condições razoáveis de oferecer financiamentos num contexto de retração creditícia. O banco direcionou seus recursos para o setor de

---

<sup>64</sup> A credibilidade dos processos de privatização foram colocadas em xeque com o episódio dos grampos ilegais no BNDES. O Ministro das Comunicações (Luiz Carlos Mendonça de Barros), o presidente do Banco (André Lara Resende) e o Presidente da República foram acusados de tentar favorecer o consórcio liderado pelo Banco Opportunity e pela empresa Stet, pertencente à Telecom Itália, na privatização da Telebrás. As conversas gravadas revelaram que FHC, Mendonça de Barros e Resende pretendiam que a Previ compusesse o consórcio, conferindo a este maiores condições de vencê-lo. No entanto, o vencedor foi o consórcio Telemar. E o governo alegou que ações deste tipo visavam fortalecer a concorrência, aumentar o preço da venda e garantir um resultado em prol do interesse público (COSTA, 2011).

serviços não em busca de viabilizar uma estratégia de desenvolvimento, mas de maneira compensatória, isto é, para minimizar as mazelas sociais decorrentes da reestruturação industrial e das políticas fiscal e monetária (COSTA, 2011).

Em meados da década de 1980, quando o Banco formulou o modelo de Integração Competitiva e defendeu uma estratégia que primasse pela promoção das exportações, das privatizações e dos investimentos privados em infraestrutura, havia por detrás desta plataforma uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo, da qual se pode discordar, mas não negar sua existência. Mesmo as privatizações eram concebidas como meio de viabilizar a retomada do desenvolvimento e não como algo a serviço das metas macroeconômicas. Não parece ser este o cenário posto no primeiro mandato de FHC (COSTA, 2011, p. 191)

A abertura da economia brasileira, as operações de privatização de empresas estatais, desnacionalização dos bancos e o desmonte do Estado seguiram de certa forma experiências de outros países da América Latina (do Chile de Pinochet ao México de La Madrid e Salinas), com a particularidade de ser um processo de alta velocidade. O neoliberalismo tardio do Brasil forçou a aceleração da implementação das medidas do chamado Consenso de Washington. Durante o primeiro governo de FHC (em quatro anos) foram promovidas abertura econômica, políticas de estabilização as privatizações e outros pacotes das reformas neoliberais, num ritmo que levaram no México mais de 14 anos para serem completadas. (TAVARES, 1999).

Diniz e Boschi (2003), analisando a reconfiguração da indústria após o período de reformas liberalizantes, notam o declínio da participação relativa do setor no PIB: de 38,68% em 1990 para 33,95% em 1998. Outra alteração ocorreu na estrutura da propriedade das maiores empresas brasileiras, que passaram de públicas para majoritariamente privadas. E a parcela controlada pelo capital estrangeiro cresceu de 37,5% para 45%. Embora não tenha havido desindustrialização no Brasil, as mudanças se traduziram numa ampla reestruturação do parque industrial e da estrutura produtiva, levando à formação de grandes conglomerados comandados pelo capital internacional. “A desnacionalização da economia alcançou proporções inéditas, na medida em que se consolidava a primazia da grande empresa transnacional, comprimindo-se paralelamente o espaço da empresa privada nacional” (DINIZ, 2002, p. 257).

A reeleição de FHC foi acompanhada pela crise asiática de 1997 do mesmo ano e pela crise na Rússia em 1998 que, segundo Oliveira e Turolla (2003) forçaram a desvalorização do Real e mudanças nas políticas cambial, fiscal e monetária. Na política cambial, o regime administrado passou para flutuação suja, em que o Banco Central intervinha para vender reservas e ofertar títulos públicos indexados à taxa de câmbio, medida esta que também funcionava para reduzir o déficit em conta corrente e reduzir remessas de renda ao exterior. Na política fiscal, o aumento de controle dos gastos em estados e municípios não surtiu efeito significativo e foram introduzidas, então, metas de superávit primário, cujos objetivos eram conter o endividamento público e estabilizar a relação entre dívida pública e PIB. O governo FHC criou o Programa de Estabilidade Fiscal para conferir prudência na gestão dos recursos públicos e definir limites de endividamento, déficit, gastos e receitas anuais. O Programa foi precursor da Lei de Responsabilidade Fiscal, que entrou em vigor em 2000, estabelecendo a proibição de déficits primários, a priorização no pagamento do serviço das dívidas, medidas compensatórias (elevação de alíquota, novos tributos, redução de despesas, etc.) no caso de queda da arrecadação, limites de despesa com pessoal e que o Congresso instituisse limites para a dívida pública (SODRÉ, 2002). Na política monetária foram introduzidas as metas inflacionárias, decididas pelo Conselho Monetário Nacional e executadas pelo Banco Central. As taxas de juros continuaram elevadas para garantir o cumprimento da política monetária (OLIVEIRA e TUROLLA, 2003).

Sallum Jr. (1999 e 2001) afirma que a crise mexicana de 1994, a crise asiática de 1997 e a moratória da Rússia de 1998 não implicaram em mudança nos pressupostos macroeconômicos do governo, que apostou na elevação dos juros para defender a estabilidade da moeda o que possibilitou a manutenção das reservas, ao mesmo tempo em que restringiu a atividade econômica interna. Na visão do governo a globalização dos mercados financeiros justificava a manutenção do modelo, pois, uma vez executada a política econômica “adequada”, não faltaria capital para equilibrar os déficits na balança de transações correntes. Para Arbix (2002), os governos latino-americanos da década de 1990 priorizaram o ajuste fiscal e a flexibilização do comércio internacional e se abstiveram do planejamento de política industrial, predominando uma crítica ao desenvolvimentismo. De modo geral, a política industrial do segundo governo FHC é uma sequência do primeiro mandato. Além disso, persistiu o insulamento do Ministério da Fazenda e do Banco Central e a burguesia industrial, duramente afetada pela política

macroeconômica do governo e com capacidade de organização maior que outras frações, não construiu uma plataforma sistemática de oposição.

No âmbito da política externa, no final do governo FHC, Milani (2011) comenta sobre um fato que retrata o caráter desta política, alinhada ao capital estrangeiro e orientada pela hegemonia da burguesia compradora. O ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, após ter mencionado o acionamento do TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – (o mesmo que os Estados Unidos haviam ignorado durante a Guerra das Malvinas em 1982) diante dos ataques à cidade de Nova Iorque em 11 de setembro de 2001,

concordou em retirar seus sapatos por causa das medidas de segurança no aeroporto de Miami, em 31 de janeiro de 2002. Este comportamento, reiterado nos aeroportos de Washington e Nova York durante esta visita oficial, poderia ser considerado uma simples anedota, não fosse Celso Lafer o chanceler brasileiro. O fato despertou denúncias nacionalistas pela mídia brasileira, pelos partidos políticos da oposição e pelos intelectuais, que interpretaram o fato enquanto submissão da soberania do Brasil aos interesses dos Estados Unidos (MILANI, 2011, p. 79)<sup>65</sup>.

O BNDES seguiu no cumprimento das metas fiscais no segundo governo FHC. Em 1998 formulou o Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais com a finalidade de fortalecer a capacidade de geração de receita própria dos municípios brasileiros. O Programa era uma contribuição do BNDES para o processo de modernização e reforma do Estado. Ampliou o referido Programa em 2000, quando foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e assinou convênios com a União para implantar o programa, por meio de apoio técnico e financeiro, em estados, municípios e no distrito federal. Em geral, prestou apoio técnico à implantação da LRF dentro da lógica de ajuste fiscal.

O BNDES elaborou o Plano Estratégico 2000-2005, prática esta que vinha desde a década de 1980, interrompida somente para os anos 1995-1999. O Plano 2000-2005 apenas consolidou diretrizes já adotadas pelo banco desde 1995, que atuava de forma

---

<sup>65</sup> Acompanhando a análise Berringer (2014) sobre a política externa no governo FHC, o Estado brasileiro se submeteu a políticas do Estado estadunidense, estabelecendo uma relação de subordinação com este nas relações internacionais. Dessa forma, discordamos da análise de Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), que consegue enxergar autonomia na política externa de FHC.

compensatória à política de estabilização. O Plano não partiu de uma política industrial ou de uma estratégia de desenvolvimento, mas enfatizava seu apoio a setores consolidados e competitivos (inclusive fomentados historicamente pelo próprio BNDES), como mineração, siderurgia, aviação, eletroeletrônicos, petroquímica e papel/celulose. Para estas indústrias de transformação, o planejamento do banco era incentivar a internacionalização de suas empresas. Inicia-se no banco a perspectiva de estimular a fusão e o fortalecimento destas empresas nacionais com a finalidade de se tornarem internacionalmente competitivas, como afirma o presidente do banco de 2000 a 2002:

Somos a nona economia do mundo, e eu não consigo imaginar um PIB desse porte sem ter multinacionais brasileiras. Acho importante até para nossa auto-estima. Se Portugal, Espanha, Bélgica, que são países muito menores que o Brasil, têm multinacionais, por que não podemos ter? Acho que faz parte do processo de desenvolvimento econômico termos algumas multinacionais brasileiras neste mundo globalizado (GROS, 2000, s/ p.)

As privatizações continuaram ainda que em menor intensidade no segundo governo FHC a partir de 1999, o que não significou a perda de importância delas para o banco (no Plano Estratégico 2000-2005 elas são definidas como prioridade). Significou o esgotamento do ciclo de privatizações no país, pois com exceção da Petrobrás as principais empresas estatais e serviços públicos mais atraentes já haviam sido privatizados, desacelerando o ritmo das desestatizações. Uma vez executadas as privatizações no âmbito federal, o governo FHC partiu para o âmbito estadual.

**Tabela 6 - Resultados anuais/setoriais do PND – 1991/2002<sup>66</sup>**

Setor	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
siderúrgico	2	2	4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8
petroquímico	—	8	1	6	7	5	—	—	—	—	—	—	27
mineração	—	—	—	1	—	—	1	—	—	—	—	—	2
energia elétrica	—	—	—	—	1	1	—	1	—	—	—	—	3
financeiro	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	1
ferroviário	—	—	—	—	—	5	1	1	—	—	—	—	7
informática	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	1
outros	2	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	4
portuário	—	—	—	—	—	—	1	5	1	—	—	—	7
fertilizantes	—	3	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	5
telecomunicações	—	—	—	—	—	—	10	12	4	—	—	—	26
estaduais	—	—	—	—	—	6	23	13	6	7	2	1	58
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>17</b>	<b>37</b>	<b>32</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>149</b>

Elaboração própria. Fonte: DINIZ, 2004 e BNDES, 2000; BNDES, 2001; e BNDES, 2002b.

Em suma, e q título de conclusão deste capítulo, verificamos que desde sua fundação em 1952 até o golpe militar de 1964, o BNDES seguiu o planejamento estatal do poder executivo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, cujo modelo estava baseado no papel do Estado como planejador e executor de parte expressiva dos financiamentos do período (não excluindo a participação capital externo) e no qual o banco foi o grande financiador das empresas públicas, destinando seus desembolsos prioritariamente a elas. O BNDES financiou a constituição da infraestrutura e da indústria nacionais, com destaque para o setor energético e siderúrgico respectivamente, e foi agente essencial na execução do Plano de Metas do governo JK. Durante o regime militar o papel do Estado e do capital estrangeiro no capitalismo brasileiro se mantiveram, mas ocorreu uma mudança na política econômica estatal que se voltou à empresa privada nacional. O BNDES então reorientou sua atuação para o setor privado e durante a execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento se consolidou como o banco da empresa privada nacional. Na década de 1960, a maioria de seus desembolsos foi para indústria de base e de bens de consumo e na década de 1970 o foco foi para insumos básicos e bens de capital.

De modo geral, entre 1952 e 1979 o BNDES: 1) constituiu-se como única instituição brasileira provedora de crédito de longo prazo; 2) tornou-se o mais importante instrumento financeiro para executar políticas macroeconômicas condizentes com o desenvolvimento do capitalismo nacional e políticas industriais (PM e II PND); e 3) priorizou projetos de investimento estabelecidos em planos governamentais de

<sup>66</sup> O PND sofre uma retração no governo Lula. A desestatização perdeu força e os esforços se concentram nas concessões, permissões e autorizações. Inclusive, algumas empresas foram retiradas do Plano.

desenvolvimento, ou seja, as prioridades setoriais eram os critérios para a concessão de empréstimos (um projeto que não estivesse inserido nos setores a serem priorizados sequer seria analisado).

No início dos anos de 1980 o segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros internacionais balançaram o modelo nacional-desenvolvimentista e suas estratégias de desenvolvimento. O BNDES, dessa forma, atuou em duas frentes: por um lado finalizou os projetos de investimentos do II PND e por outro executou o saneamento financeiro de empresas, principalmente estatais, o que deu início a uma tendência de se eximir das políticas desenvolvimentistas e atuar em políticas de ajuste. Na segunda metade da década de 1980 os planos de estabilização do governo e as políticas de manutenção do equilíbrio no balanço de pagamentos implicaram no fim das prioridades setoriais que orientavam os financiamentos do BNDES e no afastamento do seu histórico perfil de fomento. Neste período as atividades do banco foram reduzidas devido à forte retração econômica.

Como vimos, as mudanças no perfil do BNDES estiveram vinculadas à correlação de forças do bloco no poder. O mesmo ocorreu na década de 1990. As políticas de abertura comercial, desregulamentação financeira e privatizações atenderam os interesses dos grandes bancos e do capital financeiro internacional, a burguesia compradora, fração hegemônica do bloco no poder. Esse procedimento de abertura da economia brasileira e reestruturação patrimonial do Estado afastaram o BNDES do seu caráter de banco de fomento, pois as características do modelo neoliberal eram de redução do papel do Estado como condutor do desenvolvimento, o que consequentemente a redefiniu a função do BNDES e nas quais predominavam de objetivos estabilizadores que escamotearam qualquer projeto desenvolvimentista. O banco enfatizou políticas de ajuste fiscal em detrimento das prioridades setoriais, estimulou as exportações e atingiu altos valores de desembolsos no segundo quinquênio da década de 1990 com o processo de privatizações, em que teve papel ativo: num primeiro momento como gestor do Plano Nacional de Desestatização e num segundo como financiador do mesmo, beneficiando o grande capital nacional (bancário e industrial, apesar da posição subordinada deste no bloco no poder) e o capital financeiro internacional, processo em que atuou como agente da desmontagem do Estado que ajudou a erguer.

O apêndice I mostra os desembolsos do BNDES entre 1952 e 2001 e o quadro abaixo resume as relações entre o bloco no poder no Brasil e o BNDES.

**Quadro 1 - Bloco no poder e BNDES**

<b>Situação do bloco no poder</b>	<b>Modo de desenvolvimento do capitalismo</b>	<b>Principais operações do BNDES</b>
Crise de hegemonia (1952-1964)	Emergência da burocracia de Estado, apoiada nas classes populares, como força social autônoma, capaz de conduzir o desenvolvimento nacional, em que empresas estatais são o motor da industrialização, estimulada pela política de substituição de importações (nacional-desenvolvimentismo populista)	Desembolsos majoritariamente destinados a empresas públicas; Plano de Metas; Financiamento de setores estratégico de modo a desenvolver a indústria e a infraestrutura.
Hegemonia da grande burguesia interna (1964-1989)	Desenvolvimentismo privado: projeto de industrialização baseado em uma política protecionista e no qual o capital privado está no centro do processo acumulação e as classes populares são alijadas completamente do processo decisório do Estado (nacional-desenvolvimentismo).	Desembolsos majoritariamente destinados a empresas privadas, com exceção do período da crise da dívida externa, em que implementou saneamento financeiro das empresas públicas para entregá-las à iniciativa privada; II Plano Nacional de Desenvolvimento; Financiamento de setores estratégico seguido de medidas compensatórias diante de crise da década de 1980; Atuação no mercado de capitais;
Hegemonia da grande burguesia compradora (1990-2002)	Abertura comercial e financeira, privatizações, elevação das taxas de juros e combate à inflação para "adequar" a economia nacional às exigências do mercado "globalizado" (neoliberalismo).	Desembolsos majoritariamente destinados à iniciativa privada. Medidas de ajuste fiscal da economia. Gestor do PND e financiador dos compradores das empresas privatizadas. Financiamento conforme capacidade de pagamento do cliente (banco comercial).

## Capítulo 3 – Governo Lula, bloco no poder e BNDES.

### 3.1 O cenário internacional durante o governo Lula.

A economia mundial, entre 2003 e 2007, experimentou uma dinâmica de crescimento com taxas de cerca de 4,7%, em médias anuais. Esse ciclo de expansão decorreu dos novos fluxos comerciais e financeiros de um novo eixo dinâmico da acumulação capitalista mundial. Eixo este que articula, por um lado, as economias nacionais do sudeste asiático, especialmente a China e, por outro, os Estados Unidos da América, numa relação de complementaridade e competição. Nesse contexto a China se transformou na “locomotiva” de crescimento da economia capitalista mundial, com um PIB crescente de 8% em 2003, 9.1% em 2004, mesmo valor em 2005, 10.2% em 2006, 11.9% em 2007, 9% em 2008, 9.1 em 2009 e 10.3% em 2010 (PINTO, 2010).

Nesse eixo sino-americano, protagonista da dinâmica econômica mundial, no plano comercial, a economia da China se afirmou como exportadora líquida para os EUA ao manter o iuane quase fixo em relação ao dólar, mantendo elevados superávits comerciais. O que suscitou certo conflito comercial com o Estado estadunidense, que defendia a redução do protecionismo chinês e a valorização da sua moeda<sup>67</sup>. No plano financeiro, a aproximação da China ao mercado de bens e ao mercado de capitais dos EUA significou maior e mais rápida expansão do “terreno econômico” estadunidense, pois potencializou significativamente “o poder do dólar e dos títulos da dívida pública do governo americano e a capacidade de multiplicação do seu capital financeiro” (FIORI, 2008, p. 67). Essas relações comerciais e financeiras significam que China é, ao mesmo tempo, devedora dos EUA, devido aos altos investimentos externos diretos estadunidenses no território chinês, e credora do Estado daquele país, em virtude do enorme acúmulo de reservas soberanas na forma de títulos do tesouro estadunidense (TAVARES e BELLUZZO, 2004).

A origem desse novo eixo sino-americano, segundo Serrano (2008) se deve a dois elementos macroeconômicos articulados. 1) Ampliação das políticas

---

<sup>67</sup> Essas medidas encontram apoio nas empresas domésticas norte-americanas e nos sindicatos que têm seus mercados de produtos e de trabalho afetados pela exportação chinesa. Contudo, elas são, de certa forma, refutadas pelas grandes empresas transnacionais estadunidenses que operam na China, através de investimento externo direto, e obtém lucros das exportações chinesas destinadas aos EUA (TAVARES e BELLUZZO, 2004).

macroeconômicas expansionistas do Estado estadunidense – iniciadas com o “*crash*” da Nasdaq em outubro de 2000 e intensificadas após os atentados de 11 de Setembro de 2001 – no âmbito monetário e fiscal. No âmbito da política monetária ocorreu uma forte redução das taxas de juros básicas que passou de 3,1%, em setembro de 2001, para 1,7%, em janeiro 2002. No âmbito da política fiscal houve um aumento dos gastos públicos e da redução dos impostos, que resultou no aumento no déficit público, alcançando um patamar de 3,4% do PIB. A combinação das políticas monetária e fiscal permitiu uma recuperação rápida da economia estadunidense, que em 2004 estava crescendo a uma taxa de 3,6%. 2) A direção da política econômica chinesa para: a) expandir ainda mais o programa de investimentos públicos em infraestrutura, em curso desde 1998, refletindo no crescimento dos investimentos (formação bruta de capital) da ordem de 23,5% ; e b) manter sua taxa de câmbio fixa em relação ao dólar após a crise da Nasdaq, em 2000 e dos atentados de 11 de Setembro de 2001, quando o dólar passou a se desvalorizar em relação às principais moedas da economia mundial.

Assim, de acordo com Medeiros (2006) a política econômica chinesa de preservação da estabilidade nominal de sua moeda manteve a ampliação do seu mercado interno, concomitantemente à expansão das relações de comércio e investimento capitaneadas pelo Estado chinês na Ásia e outras regiões como África e América Latina. Isso foi possível devido a fatores como: a) o controle dos fluxos de capitais do Estado chinês; b) a elevação dos investimentos em infraestrutura majoritariamente das empresas públicas; c) mecanismos estatais de conglomeração e internacionalização de suas empresas; d) financiamento público do investimento; e) uma política fiscal ativa; e f) inovações tecnológicas. Segundo o autor, esses elementos evidenciam elevado grau de controle e indução do governo chinês sobre sua economia.

Medeiros (2006) ainda destaca o papel da economia da China de duplo polo. Em um polo se coloca como produtora mundial de produtos da tecnologia da informação e bens de consumo industriais – aparecendo como o principal produtor de manufaturas intensivas em mão de obra –, sendo exportadora para os EUA. Em outro polo se afirma como grande mercado para a produção mundial de máquinas e equipamentos e, sobretudo, de matérias-primas (petróleo, minerais, produtos agrícolas etc.), sendo importadora da Ásia, da África e da América Latina<sup>68</sup>. Assim sendo, para Pinto (2010) o

---

<sup>68</sup> O foco da análise de Medeiros é a dinâmica regional do Sudeste Asiático. Entretanto, notamos que a função de duplo polo é mais ampla e importante do que economia regional, pois atinge a economia mundial como um todo, exercendo forte influência inclusive na América Latina.

Estado chinês adota uma política econômica desenvolvimentista, de cunho keynesiano, para garantir a continuidade das elevadas taxas de crescimento.

Nesse contexto, a política econômica desenvolvimentista chinesa e as políticas macroeconômicas expansionistas dos EUA, após o 11 de Setembro de 2001, combinadas possibilitaram, por um lado, a manutenção e o posterior aumento das exportações chinesas para os Estados Unidos, logo após a rápida recuperação econômica deste último; e, por outro lado, permitiu o aumento das importações chinesas de máquinas e equipamentos originários da Alemanha, dos Estados Unidos e do Japão, de produtos industriais dos demais países asiáticos e de matérias-primas e alimentos dos países em desenvolvimento da África e da América Latina (PINTO, 2010, p. 192).

A recuperação da economia dos Estados Unidos gerou uma forte aceleração de suas importações e conseqüente aumento do seu déficit em transações correntes como proporção do PIB. Ao mesmo tempo em que provocou uma redução no déficit em transações correntes em uma série de países. O resultado desse processo foi geração de superávits no balanço de pagamento de vários países, reduzindo as restrições externas destes mediante do acúmulo de reservas internacionais. A ampliação do déficit em transações correntes da economia estadunidense e sua política fiscal expansionista provocaram um aumento da liquidez internacional, evidenciada pelo aumento das reservas internacionais (saltaram de US\$ 1.033 bilhões em 2002 para US\$ 5.500 bilhões em 2009). A combinação da redução das restrições externas de diversos países, da ampliação da liquidez internacional e da aceleração da “locomotiva” chinesa expandiu o volume do comércio mundial (passando de uma taxa de crescimento de 0,3%, em 2001, para 7,2%, em 2007) e elevou os preços das *commodities* (crescimento de 131,5%, entre 2002 e 2007). A expansão das importações chinesas teve o papel mais relevante nesse processo, dada a correlação entre o aumento das importações da China e do índice de preços de *commodities* (PINTO, 2010).

Essa conjuntura internacional gerou impactos na economia latino-americana, na expansão das exportações do continente e na alta dos preços internacionais das principais *commodities* (petróleo, gás, minerais e alimentos) exportadas pela região, além da expansão da liquidez internacional. No caso do Brasil, esses elementos proporcionaram um acelerado crescimento das taxas de exportação e uma melhora nos termos de troca, mitigando ainda os problemas de financiamento externos e de

restrições externas ao crescimento. Carvalho (2009) afirma que existe uma significativa relação entre as exportações brasileiras e as importações chinesas, já que estas últimas também passaram a ter trajetórias bastante relacionadas com a evolução dos preços das *commodities* nos anos 2000. Para o autor, o efeito China (importações) é o principal responsável pelo aumento das exportações brasileiras.

O crescimento vigoroso das exportações brasileiras pode ser atribuído em grande parte aos efeitos da China sobre os produtos primários que nós exportamos e sobre outros países que exportam produtos primários para os quais o Brasil vende produtos industrializados, como muitos dos nossos parceiros comerciais na América Latina (CARVALHO, 2009, p.119)

Dados do Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comercio Exterior (BRASIL, 2014) apontam que os principais destinos das exportações brasileiras foram os países do Mercosul e a China (mais Hong Kong e Macau) nos anos 2000. Ademais, apesar do crescimento das exportações brasileiras tanto para a União Europeia quanto para os EUA, estes dois destinos perderam participação no destino total das exportações brasileiras.

Os impactos do efeito China para o Brasil foram sentido até a crise internacional de 2008. A crise chegou ao Brasil a) pelo lado comercial (balança comercial) devido à desaceleração econômica dos principais destinos das exportações brasileiras, em especial a China, o que gerou uma redução da demanda externa e uma consequente redução dos preços das *commodities* e b) pelo lado empresarial, em virtude da exposição de bancos médios e pequenos e de grandes grupos econômicos produtivos – e suas interconexões com instituições financeiras – no mercado derivativos<sup>69</sup> de câmbio, que quase os levou à bancarrota (FARHI e BORGHI, 2009).

Segundo Paulino e Pires (2010), a crise econômica mundial de 2008 não foi um trovão em céu azul, mas um episódio de um processo gestado pelo fim do lastro para emissão de papel-moeda, (fim do acordo de *Bretton Woods* e da paridade ouro-dólar) sobretudo nos EUA, pela ausência de controle estatal ou internacional no fluxos e instrumentos financeiros (autorregulação do sistema financeiro). Nos EUA, após a crise

---

<sup>69</sup> Derivativos são títulos financeiros cujo preço deriva de preço do mercado de outro ativo real ou financeiro – preço da onça de ouro, da arroba de carne bovina, da ação de uma empresa, taxa de juro, taxa de câmbio, índices ou quaisquer instrumentos financeiros aceitos para serem negociados no mercado. Por exemplo, as opções de ações são títulos financeiros cujos preços dependem do preço das ações (PAULINO e PIRES, 2010).

de 2000/2001, as políticas macroeconômicas expansionistas garantiram oferta abundante de crédito para financiar o consumo das famílias, particularmente a aquisição de residências. O aquecimento do mercado imobiliário provocou aumento nos preços e incorporou ao mercado compradores considerados mal pagadores, os clientes *sub-prime*, que em outras condições ficariam fora do mercado. O mercado foi inflado por esse procedimento, criando a ilusão de que os preços permaneceriam em alta. Para captar recursos e principalmente dividir os custos destas operações os bancos estadunidenses criaram derivativos lastreados no valor dos imóveis e diante desta garantia esses títulos foram vendidos a bancos de investimento de todo o mundo, criando “uma pirâmide de cartas de baralho” (PAULINO e PIRES, 2010, p.360). A pirâmide começou a desmoronar quando aumentou a inadimplência de famílias mais pobres no segundo semestre de 2007, desencadeando uma deflação no mercado imobiliário. Não apenas os títulos *sub-prime*, mas outros ativos inflados como petróleo e *commodities* agrícolas foram desvalorizados e espalharam o pânico pelo sistema. Os bancos carregados de derivativos desvalorizados tiveram que registrar suas perdas e assim o crédito se contraiu. Grandes bancos dos EUA e da Europa tiveram que ser socorridos com pacotes trilionários pelos seus governos, mas a falência do centenário banco *Lehman Brothers* não foi evitada. Empresas envolvidas com o sistema financeiro e/ou que dependiam de crédito foram à bancarrota. A contração do crédito, o aumento de juros, o aumento de desemprego e a redução dos salários nos EUA e na Europa contraiu a economia mundial, em especial o comércio internacional. Não obstante, a China pareceu de desgarrar da crise com um expressivo pacote de investimentos públicos, gastos em infraestrutura e expansão do crédito em 2009. Deste modo, países exportadores de *commodities* puderam retomar o ritmo das exportações.

A despeito da desaceleração da economia mundial, não se consolidaram as perspectivas de desaceleração do crescimento das exportações brasileiras (priora das contas externas) e de reversão da entrada de capitais, e a economia passou a apresentar uma trajetória de recuperação a partir do segundo trimestre de 2009. De fato, o governo brasileiro implementou políticas anticíclicas durante o auge da crise que surtiram efeitos para a recuperação da economia brasileira, bem como para as suas contas externas. O governo tomou medidas anticíclicas em duas frentes, 1) nas desonerações fiscais para os setores automobilístico, de eletrodomésticos de linha branca e moveleiro, além da manutenção do gasto público e 2) na redução no depósito compulsório, a expansão do

crédito dos principais bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa Economia Federal e BNDES) e a redução da taxa básica de juros (ARAÚJO e GENTIL, 2010). A também rápida recuperação das importações chinesas, que foi fruto das políticas ativas do Estado chinês voltadas para recuperação da crise e à ampliação da demanda interna por meio do aumento do consumo das famílias, contribui para o êxito das políticas governamentais<sup>70</sup>.

A rápida recuperação das contas externas não aconteceu apenas pelo lado comercial, mas também pelo lado dos fluxos líquidos de capitais. Segundo Pinto (2010) o superávit do investimento em carteira foi o responsável pela evolução dos fluxos de capital, crescendo de forma rápida em 2009. Resultado este do crescimento dos investimentos estrangeiros em carteira, em particular dos investimentos em ações de companhias brasileiras. Ainda segundo o autor, o principal fator dessa evolução positiva dos fluxos líquidos de capitais para o Brasil é a “sobra de liquidez” da economia mundial. Esta sobra teve origem na macropolítica econômica utilizada pelo governo estadunidense para recuperar a dinâmica da economia daquele país. Essas políticas – monetária e fiscal – não obtiveram êxito em transformar essa massa de recursos em investimento produtivo nos EUA. Deste modo, essa massa de capital foi deslocada para os países periféricos “em desenvolvimento”, em especial para o Brasil. Esse deslocamento se deu em virtude da alta rentabilidade que aplicação financeira tem nesses países e, também, da recuperação rápida da economia e da balança comercial – beneficiados pelo efeito China –, garantindo aos investidores menor risco para suas aplicações (PINTO, 2010). Com o retorno do fluxo de capitais e a recuperação das exportações nos moldes descritos até aqui, “fica cada vez mais evidente que o novo eixo geoeconômico mundial tem funcionado como um elemento explicativo fulcral para compreender a redução da vulnerabilidade externa conjuntural brasileira” (PINTO, 2010, p. 226-227). Contudo, uma vez que não está isolada da conjuntura externa, analisemos a seguir a conjuntura interna brasileira, que apresenta uma dinâmica própria da luta de classes na formação social nacional.

---

<sup>70</sup> Em 2009 a China se tornou o principal destino das exportações brasileiras.

### 3.2A política econômica e social do governo Lula.

Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito no segundo turno das eleições de outubro 2002 em meio à desconfiança da burguesia estrangeira e da burguesia compradora em relação ao compromisso da coligação eleitoral<sup>71</sup> liderada pelo Partido dos Trabalhadores em cumprir contratos e honrar compromissos firmados no governo anterior, diante das pesquisas de intenção de voto que apontavam a vitória de Lula já no primeiro turno. A cotação do dólar começou o ano em R\$2,60 e chegou a R\$4,00 (maior cotação desde 1994) e a grande imprensa alardeava o “risco Lula”: o pavor do mercado financeiro em face de um possível governo petista que lanceasse medidas radicais para acometer o modelo econômico vigente. Lula já havia disputado e perdido as eleições presidenciais pela Frente Brasil Popular em 1989, 1994 e 1998, cuja tática eleitoral foi o ataque ao projeto neoliberal que se implantava no Brasil.

Lançado em 2002, o documento *Concepções e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil* contém posições construídas nas campanhas anteriores e apresenta, como indica seu subtítulo *A ruptura necessária*, um programa de ruptura com o modelo econômico vigente baseado na liberalização da economia nacional. Apesar de algumas ponderações, o programa critica a hegemonia do capital financeiro e o modelo neoliberal, subordinado e dependente das oscilações do mercado externo. Dessa forma o texto indica a necessidade de reduzir a dependência dos países centrais (EUA, Europa e Japão) mediante uma inserção econômica diversificada no mundo.

A implementação de nosso programa de governo para o Brasil, de caráter democrático e popular, representará uma ruptura com o atual modelo econômico, fundado na abertura e na desregulação radicais da economia nacional e na conseqüente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado (PT, 2002a, p. 01).

---

<sup>71</sup> Coligação Lula Presidente, formada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), pelo Partido Liberal (PL), pelo Partido da Mobilização Nacional (PMN), pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e pelo Partido Comunista Brasileiro. No decorrer das eleições, outros partidos apoiaram a candidatura de Lula, como o Partido Progressista (PP), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Socialista Brasileira (PSB), além de setores de Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Notamos a heterogeneidade desta composição, com partidos conservadores e progressistas na mesma coligação.

A dependência de capitais externos e a manutenção de uma taxa de juros extremamente elevada, resultantes daquelas políticas, tiveram impactos destrutivos sobre as finanças públicas, produzindo um volumoso endividamento do Estado e transformando os juros no principal vetor do déficit público (embora a carga tributária tenha se expandido bastante no período). As políticas de ajuste adotadas devido aos acordos com o FMI, ao invés de eliminarem a propensão ao endividamento, levaram a priorizar o pagamento dos encargos financeiros da dívida pública, com o sacrifício dos investimentos em infraestrutura, em ciência e tecnologia, e dos gastos sociais do Estado (PT, 2002a, p. 02).

Ao elevar as necessidades de financiamento externo a níveis críticos e abolir as restrições ao movimento de capitais, as políticas aplicadas transformaram a dependência do capital estrangeiro em um mecanismo de internalização da instabilidade do mercado financeiro globalizado e de subordinação do funcionamento da economia nacional às prioridades e interesses dos credores e investidores externos (PT, 2002a, p. 03).

Em sexto lugar, a consolidação da vocação de multilateralidade do comércio exterior brasileiro mediante políticas direcionadas à diversificação de mercados, ao fortalecimento e ampliação do Mercosul e à retomada do projeto de verdadeira integração latino-americana, ao estabelecimento de programas de cooperação econômica e tecnológica com potências emergentes como a Índia, a China, a África do Sul, entre outras, à desconcentração e diversificação do setor exportador e, finalmente, ao estabelecimento de alianças específicas com empresas estrangeiras para uma política qualificada de substituição de importações externos (PT, 2002a, p. 13).

O desencanto da população com a política econômica neoliberal de FHC, cujos resultados mais evidentes foram o elevado desemprego e as baixas taxas de crescimento, deram o tom da campanha de 2002. Tanto a situação, na figura de José Serra, quanto a oposição discursavam sobre a necessidade de promoção do capital produtivo para recuperar as taxas de crescimento e os níveis de emprego, em detrimento da acumulação financeira. As campanhas reconheciam implicitamente o fracasso do governo anterior em retomar o crescimento econômico por meio de políticas neoliberais.

Contudo, a despeito das concepções e diretrizes do programa do PT, a candidatura de Lula não adotou a tática de oposição radical ao neoliberalismo e se apresentou mais como conciliação. A candidatura transmitiu ao eleitorado, principalmente à alta classe média e à burguesia compradora, a ideia de que não faria

mudanças radicais que desestabilizassem a hegemonia das finanças e o modelo econômico, particularmente a estabilidade monetária, considerada uma herança do governo FHC a ser preservada a todo custo. O marco dessa conciliação é *Carta ao povo brasileiro*, publicada em meio à volatilidade financeira do período eleitoral, em que Lula se comprometeu a respeitar os contratos nacionais e internacionais assumidos por FHC, sinalizando uma política econômica nos mesmos moldes. Inclusive é nesse período eleitoral que um terceiro acordo é assinado com o FMI<sup>72</sup>.

A *Carta*<sup>73</sup>, assinada por Lula, aponta para a construção de um novo modelo fruto de uma negociação de âmbito nacional para formar um novo pacto social que conduziria ao crescimento econômico. Ademais, enfatiza o compromisso do futuro governo com a política econômica vigente.

A crescente adesão à nossa candidatura assume cada vez mais o caráter de um movimento em defesa do Brasil, de nossos direitos e anseios fundamentais enquanto nação independente. Lideranças populares, intelectuais, artistas e religiosos dos mais variados matizes ideológicos declaram espontaneamente seu apoio a um projeto de mudança do Brasil. Prefeitos e parlamentares de partidos não coligados com o PT anunciam seu apoio. Parcelas significativas do empresariado vêm somar-se ao nosso projeto. Trata-se de uma vasta coalizão, em muitos aspectos suprapartidária, que busca abrir novos horizontes para o país (PT, 2002b, p. 01).

Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação. À parte manobras puramente especulativas, que sem dúvida existem, o que há é uma forte preocupação do mercado financeiro com o mau desempenho da economia e com sua fragilidade atual, gerando temores relativos à capacidade de o país administrar sua dívida interna e externa. É o enorme

---

<sup>72</sup> O governo FHC assinou três acordos com o FMI. O primeiro foi em 1998 após a crise na Rússia no valor de 41,5 bilhões de dólares. Em setembro de 2001 a volatilidade do mercado internacional, o atentado de 11 de setembro aos Estados Unidos e a crise da Argentina levaram o governo a assinar um segundo acordo no valor de 16,5 bilhões de dólares. O terceiro acordo foi assinado em setembro de 2002 no valor de R\$30 bilhões de dólares devido ao agravamento da crise argentina, à desaceleração da economia mundial e às eleições presidenciais. Os acordos previam condicionalidades ao país devedor, como o superávit primário, para “acalmar os investidores”. Este último acordo foi revisto em março de 2003, com manutenção das garantias.

<sup>73</sup> Entre a publicação das *Concepções e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil* e a *Carta ao povo brasileiro* o PT publica o *Programa de governo 2002*, no qual já estão contidas as ideias da *Carta*. Para selecionar os trechos mais importantes dos documentos, seguimos a seleção de Mineiro (2010).

endividamento público acumulado no governo Fernando Henrique Cardoso que preocupa os investidores (PT, 2002b, p. 02).

A questão de fundo é que, para nós, o equilíbrio fiscal não é um fim, mas um meio. Queremos equilíbrio fiscal para crescer e não apenas para prestar contas aos nossos credores. Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos. Mas é preciso insistir: só a volta do crescimento pode levar o país a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro. A estabilidade, o controle das contas públicas e da inflação são hoje um patrimônio de todos os brasileiros. Não são um bem exclusivo do atual governo, pois foram obtidos com uma grande carga de sacrifícios, especialmente dos mais necessitados (PT, 2002b, p. 02).

A *Carta* expressa o compromisso do governo Lula com os setores financeiros da burguesia brasileira e estrangeira de cumprir as regras do jogo e manter a política econômica de controle inflacionário e de geração de superávit primário. Depois de eleito, Lula declarou em Washington que seu governo se pautaria pela responsabilidade fiscal, pelo combate à inflação e pelo respeito a contratos e acordos. “Precisamos, também, de uma atitude construtiva por parte da chamada comunidade financeira internacional. Estejam seguros de que todas as instituições e empresas responsáveis, (...) encontrarão no Brasil um ambiente seguro e estável para investir” (FUNAG, 2003, p.13).

Segundo Mattei e Magalhaes (2011) no primeiro governo Lula (2003-2006) o Banco Central e o Ministério da Fazenda estiveram ocupados por equipes ligadas aos interesses do capital financeiro. O ministro da fazenda Antônio Palocci, coordenador da campanha de Lula e articulador da *Carta ao povo brasileiro* junto aos setores financeiros, justificou as primeiras medidas de política econômica ao declarar que o governo não poderia fazer um “cavalo de pau” num transatlântico em movimento, sugerindo a ausência de alterações no rumo da economia. Ademais, o documento lançado em abril de 2003 pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda intitulado *Política Econômica e Reformas Estruturais* (BRASIL, 2003) apresenta a retomada do crescimento econômico pelo aprofundamento da política anterior, com pequenos ajustes. Em suma, uma vez eleito e para decepção de parcela do

eleitorado que o elegeu com a expectativa de grandes mudanças<sup>74</sup>, Lula adotou a plataforma política que prometera na *Carta* – que na quarta tentativa finalmente o levou à vitória eleitoral –, isto é, manter os pressupostos balizadores da política econômica do governo anterior.

Com efeito, o governo Lula e o governo FHC tiveram em comum a manutenção da estabilidade monetária como principal objetivo da política econômica, em detrimento do crescimento econômico e da geração de empregos. No governo FHC este objetivo foi perseguido através da âncora cambial, em que o governo instituiu uma taxa de câmbio fixa do real em relação ao dólar (Plano Real). Mas com crise asiática de 1997 e suas repercussões no Brasil no início do segundo mandato de FHC o câmbio fixo foi substituído pelo câmbio flutuante, e a âncora cambial pela política de metas de inflação. Esta, mantida nos mandatos de Lula, é o estabelecimento de uma meta de inflação para cada ano (o centro da meta), com uma margem de tolerância (o teto da meta), e a utilização da taxa de juros como principal instrumento para conter a inflação dentro da meta.

Nesse arranjo o Banco Central (BC) monitora as tendências de inflação e diminui ou aumenta a taxa Selic (Sistema Especial de Liquidação e Custódia), a taxa básica de juros, segundo tais tendências: se a inflação apresenta tendência de alta, de forma que possa colocar em risco a meta de inflação do ano, o Copom (Comitê de Política Monetária) do BC eleva a taxa de juros; juros altos freiam o consumo, devido à restrição ao crédito, e desestimulam o investimento, devido ao encarecimento do financiamento e à inibição da atividade produtiva; com esse procedimento o nível da atividade econômica geral decai e esta queda tem a finalidade de conter o aumento da demanda agregada<sup>75</sup> e conseqüentemente uma pressão sobre os preços. Além disso, altas taxas de juros atraem o capital estrangeiro à procura de lucratividade, o que tende a causar valorização da taxa de câmbio, de modo que produtos finais e insumos

---

<sup>74</sup> De acordo com Secco (2011), desde sua criação o PT reuniu grande parte dos anseios populares, oriundos de pelo menos seis setores sociais: o novo sindicalismo, a ala progressista da igreja católica, políticos do MDB, intelectuais de esquerda, militantes de organizações trotskistas e militantes que participaram da luta armada contra a ditadura militar. Mesmo tendo mudado sua tática, o partido teve apoio eleitoral de movimentos sindicais e sociais. Restava-lhe conquistar a confiança da burguesia brasileira e internacional, o que aconteceu com a Carta ao Povo Brasileiro, coroando um processo político que já estava em curso desde 1990, a moderação ideológica.

<sup>75</sup> Quantidade de bens e serviços que a totalidade dos consumidores está disposta a adquirir em determinado período e por determinado preço. A demanda agregada de um produto é a soma de todas as demandas individuais - despesas das famílias, do governo e os investimentos das empresas -, consistindo na medida da demanda total de bens e serviços numa economia.

importados se tornam mais baratos. A concorrência destes produtos e insumos igualmente colabora para frear a elevação dos preços internos do país, pois tanto os produtores de bens locais evitam aumentar preços diante da concorrência estrangeira quanto o custo dos insumos da produção se reduz (PAULINO, 2010).

Afora a prioridade à estabilidade monetária por meio de metas de inflação, outro ponto em comum entre as políticas econômicas dos governos FHC e Lula foi a restrição fiscal: o governo Lula manteve a política de superávit primário no orçamento (adotada desde 1999) e aumentou suas metas. Esta política é um ajuste de redução dos gastos do governo, tanto de custos quanto de investimentos, reduzindo o nível da demanda agregada na economia para ajudar controlar a inflação. Contudo, este ajuste assegura que os recursos poupados pelo governo, apropriados na forma de impostos, sejam vertidos ao pagamento dos juros da dívida pública. Os capitais financeiros encontram neste pagamento dos juros da dívida uma fonte de valorização e reprodução parasitária. Vale lembrar que a dívida líquida do setor público<sup>76</sup> durante o governo Lula continuou elevada pelos mesmos motivos do seu antecessor, isto é, altas taxas de juros que atraem capitais estrangeiros, que passam a deter títulos da dívida pública emitidos pelo BC. A postura alarmista durante os dois mandatos de Lula de instituições do Estado brasileiro, como o próprio Banco Central, e da grande imprensa brasileira afirmavam que aumento da inflação representaria perda de poder de compra e outros danos financeiros à população, sobretudo às classes populares. Entretanto o que estava em questão era a garantia de liquidez e alta rentabilidade dos ativos financeiros (PAULINO, 2010)<sup>77</sup>.

Denominamos a política econômica que perpassa os governos FHC e Lula descrita acima de política neoliberal de equilíbrios: as políticas monetária, fiscal e cambial, cujas medidas tiveram como objetivo o controle da inflação. Tal política,

---

<sup>76</sup> Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) ou simplesmente dívida pública líquida é a soma de tudo o que o Estado brasileiro (administração direta, autarquias e fundações do governo federal, dos governos estaduais e municipais, do BC e das estatais do setor produtivo - exceto a Petrobras desde maio de 2009) deve, descontado o que o país tem em caixa – seja em reais depositados no país, seja em dólares mantidos no exterior – e vai receber no futuro. Diferentemente da dívida bruta, que abrange todo tipo de débito do Estado brasileiro: títulos públicos vendidos ao “mercado”, empréstimos bancários, empréstimos feitos por organismos internacionais, débitos estaduais e municipais assumidos pelo governo federal.

<sup>77</sup> As reformas previdenciária, tributária e monetária fizeram parte da agenda governo Lula, mas permaneceram inconclusas ou suspensas até o fim do seu segundo mandato. A reforma da previdência previa a retirada do Estado da previdência do funcionalismo público, abrindo espaço para planos privados, sem uma solução para o rombo no sistema de previdência social. A reforma tributária, apresentando um discurso de desoneração da produção, pretendia manter a estrutura tributária desigual e reduzir os gastos do governo a fim de promover superávits comerciais e fiscais. E a reforma monetária almejava a independência do Banco Central do governo federal e autonomia da condução da política econômica, uma antiga reivindicação da burguesia financeira.

importada dos países centrais e das instituições internacionais a eles ligadas, replica o pretexto neoliberal de que não há diferença entre formações sociais em que o capitalismo é mais avançado e nas quais é retardatário. Em termos econômicos, segundo Magalhães (2010), os países centrais não estão tentando eliminar o atraso capitalista (como o fazem os países periféricos), portanto um crescimento anual do PIB por volta de 4% é aceitável e pressões cambiais, monetárias e fiscais não são consideradas anomalias a serem prontamente corrigidas. No caso das formações sociais periféricas, com a finalidade de eliminar o atraso, o crescimento acelerado do PIB deveria ser prioridade e junto dele pressões cambiais, fiscais e monetárias são inevitáveis no contexto. Porém, seguindo o receituário neoliberal, governo de países periféricos como o Brasil adotaram medidas para conter essas pressões, bloqueando o próprio desenvolvimento. Num contexto de crescimento acelerado, pressões inflacionárias são constantes e graves e no Brasil após o Plano Real os juros se tornaram uma medida recorrente para controlá-las, desencorajando investimentos, atraindo capital especulativo e onerando as contas públicas. Em suma, a priorização da estabilidade monetária impediu a formulação de uma estratégia de desenvolvimento alicerçada numa política industrial<sup>78</sup>.

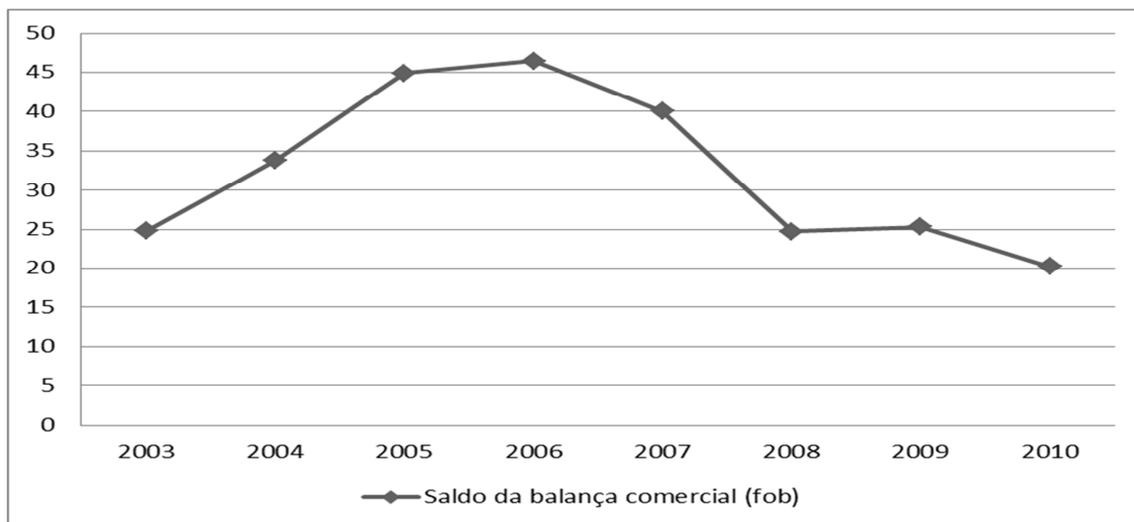
A despeito da manutenção da política neoliberal de equilíbrios, durante o governo Lula a economia mundial passa por uma fase de crescimento acelerado, conduzido pela economia estadunidense e principalmente pela chinesa (como visto no item anterior), o que provocou forte elevação nos preços e nas demandas por *commodities*, beneficiando os negócios de frações da burguesia brasileira. O Estado chinês ampliou suas taxas de investimento, transformou a China no país com as maiores taxas de crescimento do PIB na primeira década do século XXI e desencadeou um aumento da demanda por produtos agroindustriais no mercado internacional. O crescimento da economia mundial e da demanda por *commodities* capitaneados pelo país asiático contribuiu para saldos expressivos na balança comercial brasileira entre 2003 e 2008 (até a crise mundial) mais pela elevação dos preços do que pela quantidade

---

<sup>78</sup> Consideramos que no capitalismo o desenvolvimento econômico de um país e o crescimento de sua economia passam necessariamente pela industrialização – e sua diversificação de ramos e produtos – e pela inovação tecnológica. Os ganhos de produtividade decorrentes do processo de industrialização com inovação tecnológica tendem a ser capturados na forma de salários e lucros elevados, em contraposição à deterioração dos termos de troca para as formações sociais exportadoras de matérias-primas. Portanto, discordamos da tese liberal sobre virtude da especialização de cada país nos setores que possua vantagens comparativas. Essa tese alude a uma equalização das capacidades políticas e econômicas dos Estados nacionais e dissimula as relações empíricas de dominação e exploração no sistema internacional.

exportada. Em 2003 o saldo da balança comercial brasileira que era de US\$ 24,8 bilhões passou para US\$ 46,5 bilhões em 2006, US\$ 40 bilhões em 2007 e com a crise de 2008 houve forte retração no saldo, conforme gráfico 1.

**Gráfico 1. Evolução da balança comercial no governo Lula (US\$ bilhões) <sup>79</sup>.**



Elaboração própria. Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (BRASIL, 2015a).

Esses saldos positivos juntamente com a entrada de capitais em busca de altas taxas de juros ocasionaram uma elevação no nível das reservas internacionais – mesmo durante a crise de 2008, quando o governo brasileiro manteve uma das mais altas taxas de juros do mundo –, que passaram de 49,2 bilhões em 2003 para 288,5 bilhões em 2010, conforme gráfico 2.

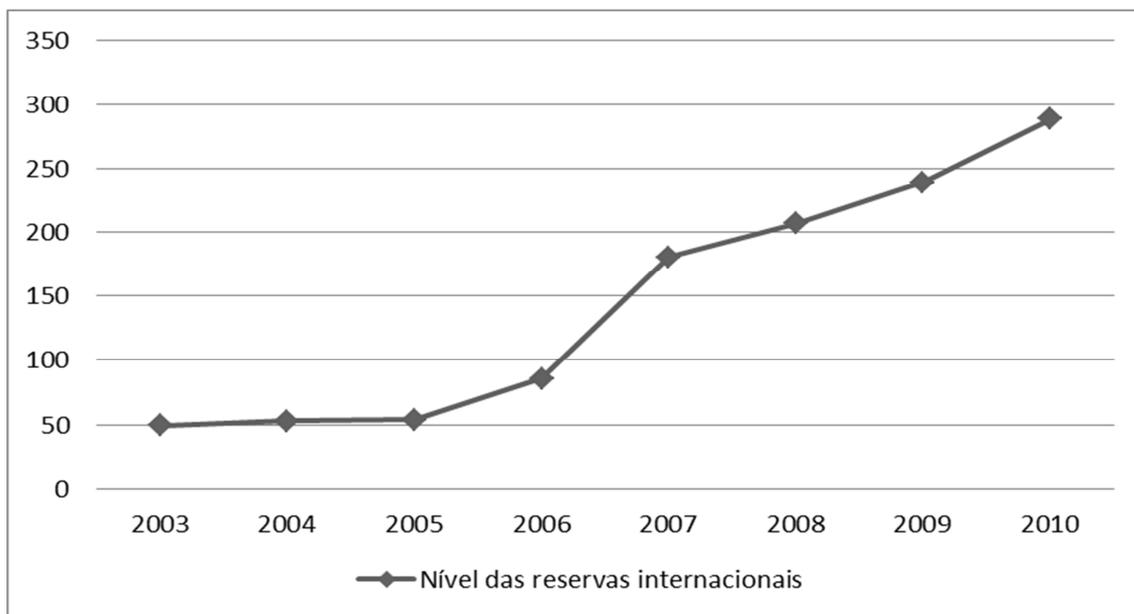
Se por um lado a conjuntura internacional permitiu o crescimento do PIB da economia brasileira – no governo FHC crescia a uma taxa média de 2,1% ao ano, no governo Lula a 3,8% ao ano –, apesar das altas taxas de juros reais<sup>80</sup> e da valorização cambial, por outro estes dois elementos (juros altos e câmbio valorizado) alarmados pelo BC na sua política obsessiva de combate a inflação condenaram a econômica

<sup>79</sup> FOB indica valores a preços de embarque, ou seja, preços das mercadorias excluindo pagamento de fretes, seguros, impostos e taxas de embarque.

<sup>80</sup> Juros reais são calculados da taxa básica do governo descontando a inflação projetada para os próximos 12 meses. O Brasil é um dos países com as mais altas taxas de juros reais do mundo, conquistando frequentemente a primeira posição. Dados sobre o *ranking* de juros mundiais podem ser encontrado em Uptrend Consultoria (2010).

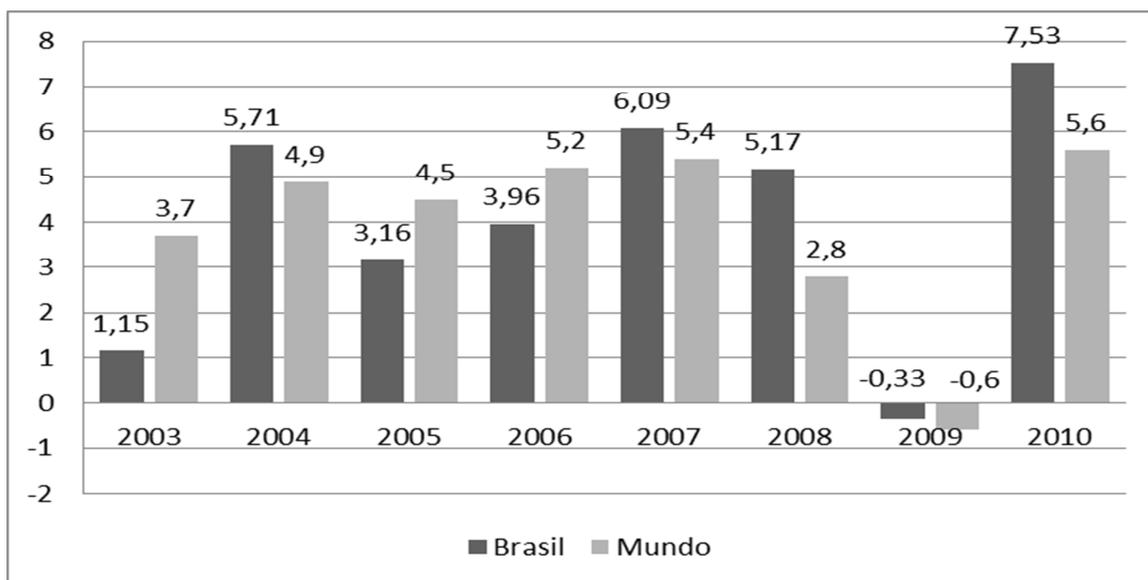
brasileira a um desempenho fraco se comparado à média mundial e particularmente aos chamados “países emergentes” antes da crise de 2008, como podemos ver nos gráficos 3 e 4.

**Gráfico 2. Evolução das reservas internacionais no governo Lula (US\$ bilhões)**



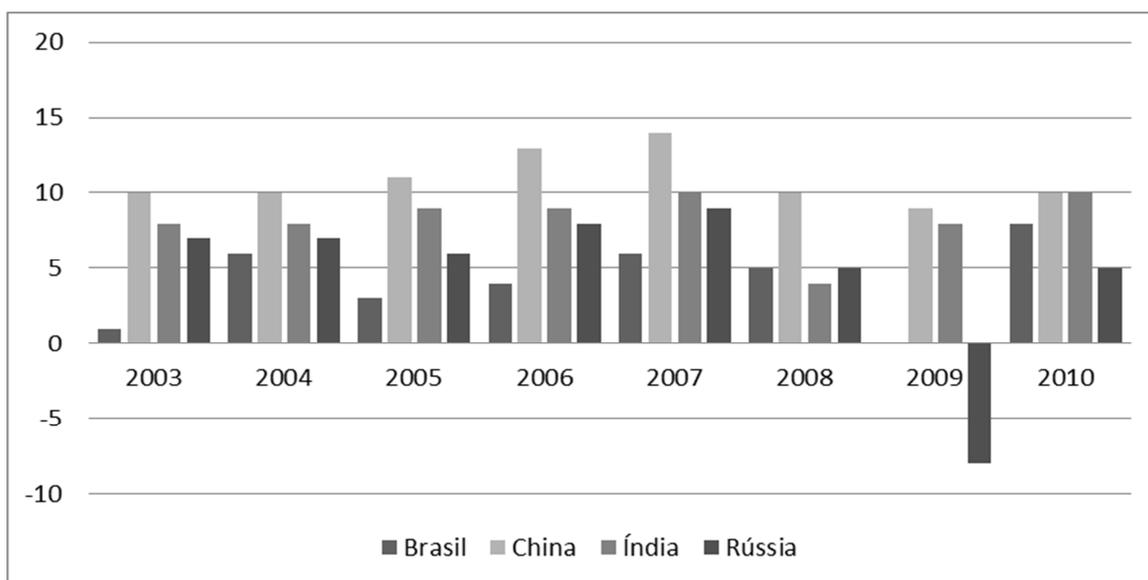
Elaboração própria. Fonte: Ipeadata (2014)

**Gráfico 3. Crescimento do PIB no Brasil e no mundo durante o governo Lula (em %)**



Elaboração própria. Fonte: IBGE (2014), Ipeadata (2014) e FMI (2014).

**Gráfico 4. Crescimento econômico dos “países emergentes” durante o governo Lula (em % do PIB)**



Elaboração própria. Fonte: Banco Mundial (2014) e FMI (2014)

Estes resultados da economia brasileira entre 2003 e 2010 estão relacionados à conjuntura internacional, cuja economia entrou num ciclo de crescimento entre 2002 e 2008 e a economia brasileira a acompanhou. O momento de alta liquidez internacional proporcionou tanto maior fluxo de investimentos e disponibilidade de crédito quanto redução nas taxas de juros, o que desencadeou o crescimento da economia mundial e aumentou a demanda pelas exportações brasileiras. A taxa de juros brasileira foi reduzida acompanhando o cenário externo, mas num movimento retardado que ainda a posicionava entre as mais altas do mundo, atraindo o capital externo e valorizando o câmbio. As exportações cresceram em razão deste ciclo (apesar da valorização cambial), inclusive com diversificação de destinos, mas o carro-chefe desse crescimento foi a China (“efeito China”), que importou produtos que preponderaram na pauta de exportação brasileira. Contudo, o caráter das exportações e importações se manteve como no governo anterior: exportação de *commodities* agrícolas e minerais e produtos industriais de baixo conteúdo tecnológico e importações de produtos de alto conteúdo tecnológico, particularmente componentes e bens de capital.

Entretanto, atribuir os números da economia brasileira apenas ao crescimento da economia capitalista mundial é chegar a um resultado pouco sólido a partir de uma

análise incipiente. É necessário investigar as políticas do Estado brasileiro, seus aspectos e suas implicações durante o governo Lula. Defendemos que o Estado brasileiro, sob o governo Lula, tomou medidas que viabilizaram tais resultados, no campo da política econômica, social e externa. A seguir, vejamos os aspectos mais importantes da política econômica<sup>81</sup> – cambial, monetária, fiscal, creditícia, industrial, comercial exterior – e da política social<sup>82</sup> entre 2003 e 2010.

### *Política cambial*

A política cambial desde 1999 consistiu no fim da paridade cambial e a adoção de um esquema de flutuação suja, em que o valor da moeda é determinado pela compra e venda no mercado de câmbio, mas o BC atua nesse mercado, ora comprando, ora vendendo, de forma a manter a taxa de câmbio entre um piso e um teto que lhe são convenientes. A adoção do câmbio flutuante mudou a dinâmica do comércio exterior brasileiro, uma vez que o dólar mais caro estimulou as exportações e inibiu as importações. Mas essa dinâmica de desvalorização do real não foi colocada em prática no governo Lula. Como vimos, entre 2003 e 2008 ocorreu crescimento do saldo da balança comercial brasileira atrelado à expansão das exportações de *commodities* e o crescimento de seus preços, processo este que se iniciou com a modernização agropecuária nos anos de 1980 articulada com a geração de divisas para o pagamento da dívida externa. Ou seja, o aumento da exportação não foi impulsionado pela taxa de câmbio.

Pelo contrário, o crescimento da economia mundial associado a altas taxas de juros internas, que levaram ao acúmulo de reservas internacionais, também levaram a uma expressiva valorização da taxa de câmbio no governo Lula. Essa valorização decorreu da elevada taxa real de juros, que ao mesmo tempo em que controla a inflação, desestimula projetos de industrialização nacional. Isso significa que o aumento das exportações brasileiras se deu apesar do câmbio valorizado, acompanhando o “efeito

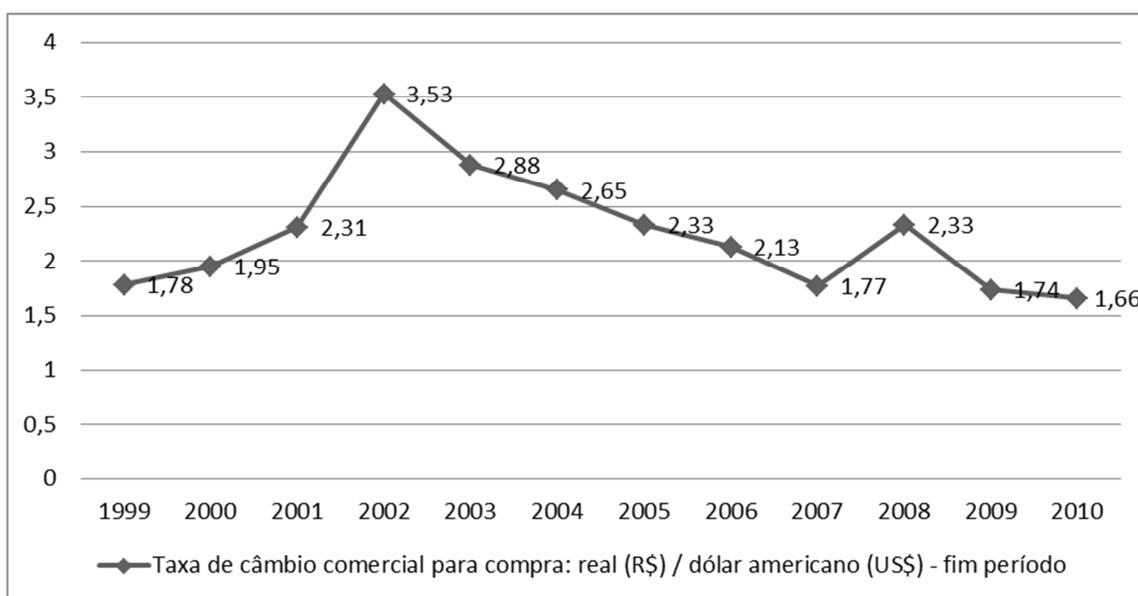
---

<sup>81</sup> Adotamos a definição de política econômica de Moraes e Saad-Filho (2011): capacidade de o Estado intervir institucionalmente e de forma sistemática no domínio econômico. Esta política econômica tem em seu núcleo políticas macroeconômicas de taxas de câmbio, juros, inflação e salários (formadoras dos grandes preços) e engloba outras ações institucionais como política industrial, creditícia e de comércio exterior. Os autores ressaltam que esta definição ampla contraria a concepção usual, de origem neoclássica.

<sup>82</sup> Por política social entendemos o conjunto de ações do Estado na formulação, execução e avaliação de programas que estabeleçam medidas de proteção social às pessoas marcadas pela exclusão econômica advinda do e potencializada pelo modo de produção capitalista. Assim, a política social está voltada para trabalhadores e trabalhadoras e/ou aqueles e aquelas que estão à margem da economia formal.

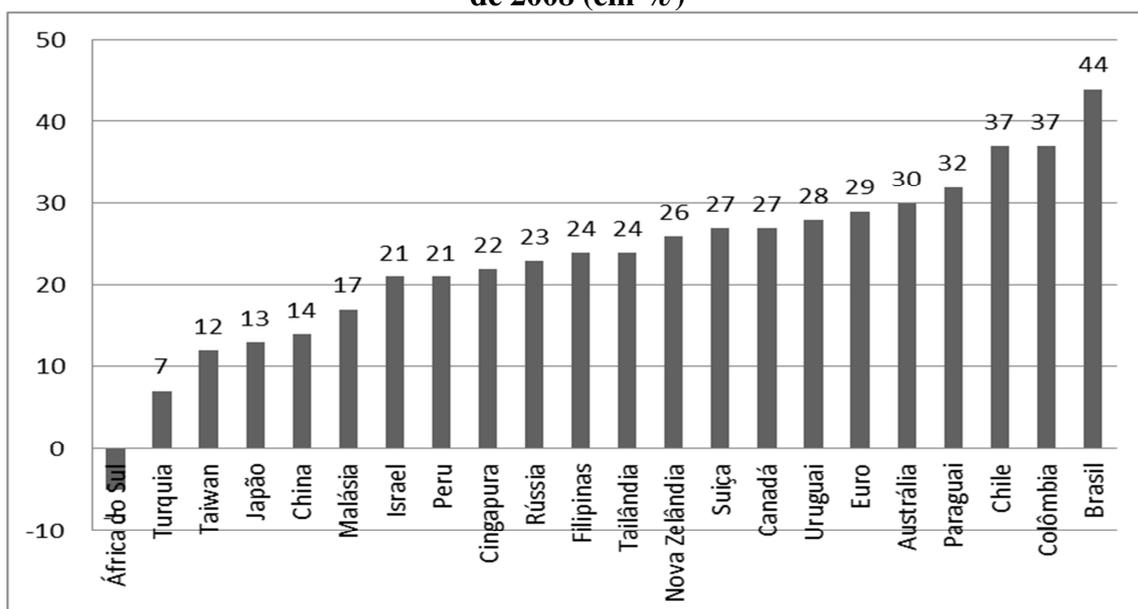
China”. O gráfico 5 mostra variação cambial no governo Lula e o gráfico 6 apresenta a variação percentual da valorização do real frente ao dólar em comparação com outras moedas entre 2003 e 2008.

**Gráfico 5. Evolução da taxa de câmbio R\$/US\$ após adoção do câmbio flutuante**



Elaboração própria. Fonte: IPEADATA (2014).

**Gráfico 6. Apreciações cambiais em relação ao dólar entre agosto de 2003 e abril de 2008 (em %)**



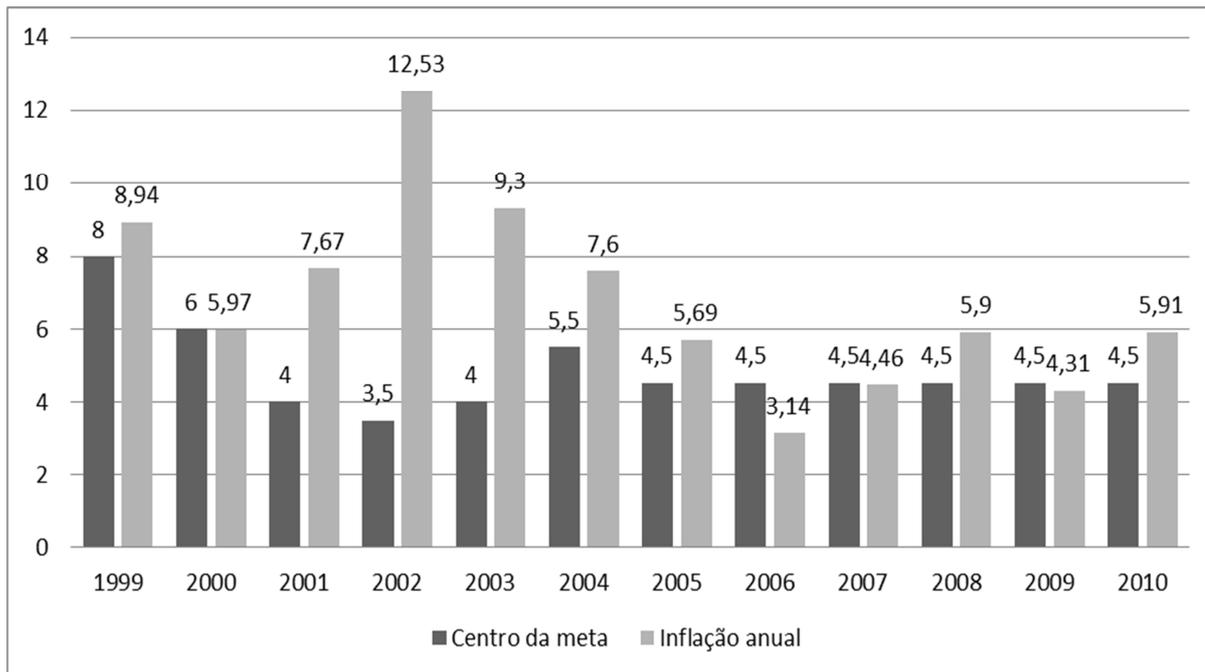
Elaboração própria. Fonte: FIESP (2008)

Durante o governo Lula a taxa de câmbio declinou, com exceção do ano da crise 2008, e sua valorização frente ao dólar foi de 44%, enquanto que a média mundial foi de 23,2%. Essa valorização significa ausência de proteção da economia nacional frente à economia mundial, sobretudo as economias centrais do capitalismo. Esta trajetória cambial de aproximação do valor sua moeda ao valor de fortes moedas estrangeiras é uma tática que vai ao encontro dos interesses dos governos dos países centrais, da burguesia estrangeira e da burguesia compradora brasileira. Uma vez que o câmbio valorizado permite que bens, serviços e insumos estrangeiros mais competitivos concorram no mercado nacional, além de causar prejuízos para os setores exportadores, cujos lucros são auferidos do exterior. O câmbio valorizado é um ajuste de controle da inflação que, concomitantemente, empobrece as reservas internacionais (em moeda estrangeira) e inibe o desenvolvimento da indústria e das exportações locais (reduzindo a arrecadação federal), sem as quais o país continua submisso e retardatário na economia capitalista mundial. Portanto, no âmbito da política cambial, a burguesia compradora não sofreu baixas.

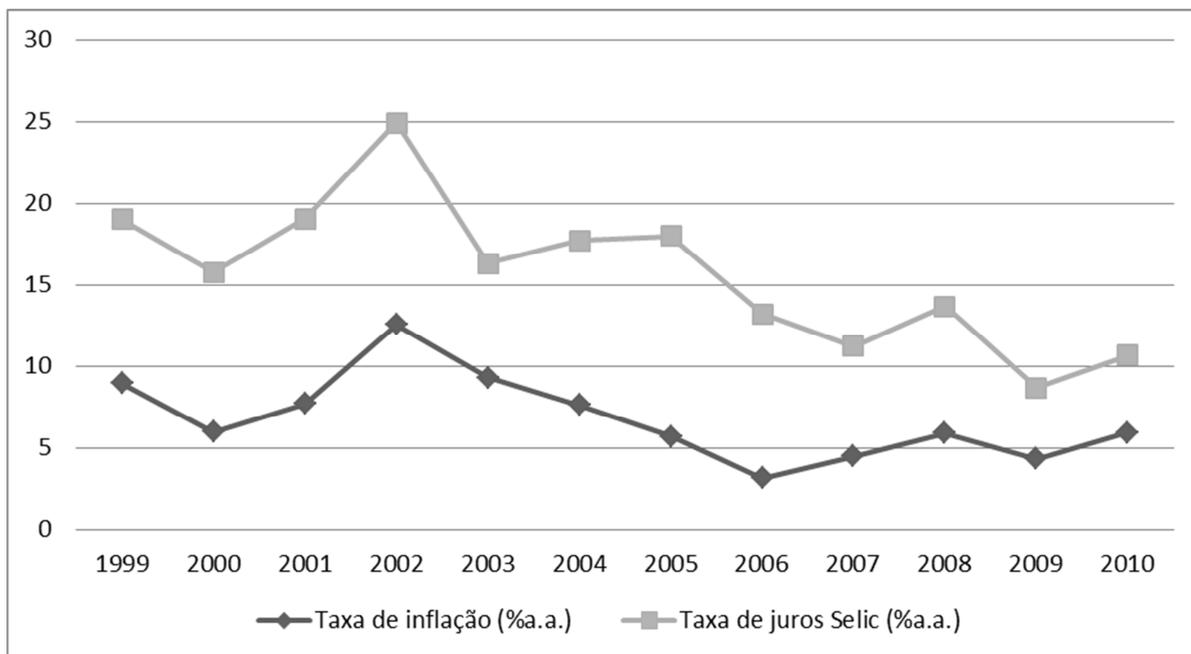
#### *Política monetária*

Diante do aumento vertiginoso das exportações a partir de 2003, além de reduzir o déficit em transações correntes do balanço de pagamentos, o governo Lula obteve uma margem de manobra para uma política econômica de redução das taxas de juros e de aumento do crédito. Essa margem é o principal fator que explica, principalmente no segundo mandato de Lula, as maiores taxas de crescimento do PIB, com expansão do consumo e do investimento e crescimento do emprego e do salário, o que implicou em maior importância do mercado interno para a economia nacional.

Paralelamente as taxas de inflação tiveram uma trajetória descendente no governo Lula, que iniciou com altas taxas de juros e aumento do superávit primário justamente para conter a inflação. Esta, entretanto, segundo Filgueiras et. al. (2010), foi fortemente influenciada pela tendência de valorização do real, relacionada à elevada oferta internacional de dólares à procura de maiores retornos devido às baixas taxas de juros dos EUA, e, excetuando o ano 2003, manteve-se próxima ao centro da meta durante todo o governo Lula, conforme gráfico 7.

**Gráfico 7. Evolução da taxa de inflação 1999-2010 (em %)**

Elaboração própria. Fonte: BANCO CENTRAL (2014).

**Gráfico 8. Taxa Juros Selic/ Inflação**

Elaboração própria. Fonte: BANCO CENTRAL (2014).

A taxa de juros no governo Lula esteve associada ao processo de expansão da economia que gerava pressões de preços, os quais para serem contidos enfrentaram uma rígida política de juros. Política esta que “tutelou” a taxa de inflação durante todo o período, ou seja, aumento de juros para aumento da inflação e vice-versa. A trajetória da taxa de juros acompanhou a trajetória da taxa de inflação (influenciada pela valorização do real) e diante da crise de 2008 entrou em rota descendente chegando em 2009 a 8,75%, o menor patamar desde 1999. A rápida reação da economia brasileira aos estímulos do governo frente à crise (elevação do crédito e expansão da demanda interna) e a projeção de crescimento para 2010 resultaram na elevação da taxa de juros em 2010 para 10,75% pelo Copom, seguindo o princípio segundo o qual altas taxas de crescimento repercutem em alta no índice de preços e que estes devem ser controlados com altas taxas de juros. O movimento da taxa de juros influenciou o controle inflacionário: de 9,3% em 2003 caiu para 4,3% em 2009, atendendo rigorosamente o regime de metas a partir de 2006, exceto em 2008, ano dos estímulos governamentais anti-crise.

A margem de manobra da política econômica do governo Lula<sup>83</sup> em relação à política neoliberal dos equilíbrios, que proporcionou maiores taxas de crescimento do PIB, possibilitou ao governo por meio da ampliação de recursos a adoção de medidas de geração de empregos e elevação do salário mínimo.

O melhor desempenho do PIB apoiou-se, direta ou indiretamente, numa expansão forte e continuada das exportações durante praticamente todo o período Lula. Contudo, a partir de 2005-2006, com a redução das taxas de juros e a ampliação do crédito. O consumo das famílias passou a ser o determinante principal das maiores taxas de crescimento. O setor externo, que chegou a representar em 2004 16,4% do PIB, reduziu sua participação a partir de 2005, atingindo 11,3% em 2009 (FILGUEIRAS et. al., 2010, p. 57).

---

<sup>83</sup> O aumento das exportações, além de gerar dólares para o ajuste das contas externas (pagando os investidores), foi uma fonte de crescimento da produção, do emprego e do salário em setores da economia nacional.

Ainda de acordo com Filgueiras *et. al.* (2010), o maior crescimento do PIB melhorou o quadro do mercado de trabalho, com redução na taxa de desemprego e recuperação dos empregos formais. O crescimento das exportações e do saldo comercial influenciaram estes indicadores diretamente, pelo crescimento do próprio setor exportador, e indiretamente, pelos seus efeitos multiplicadores internos ao permitir a expansão do mercado interno diante dos altos índices de exportação. A taxa de desemprego no Brasil em 2002 (ano em que se iniciou a atual metodologia do IBGE) era de 12,6% e chegou a 6,7% em 2010 (IBGE, 2014). Nessa esteira, o salário mínimo nominal e real<sup>84</sup> obtiveram um aumento sistemático, abrangendo a grande massa dos trabalhadores situados na base da pirâmide salarial, aposentados e pensionistas (DIEESE, 2014). Entretanto, diferentemente da posição de Filgueiras *et. al.*, segundo a qual os governos FHC e Lula são uma continuação e este teria se beneficiado do crescimento da economia mundial de forma passiva, foram as medidas do governo Lula que possibilitaram tais índices mencionados.

#### *Política fiscal*

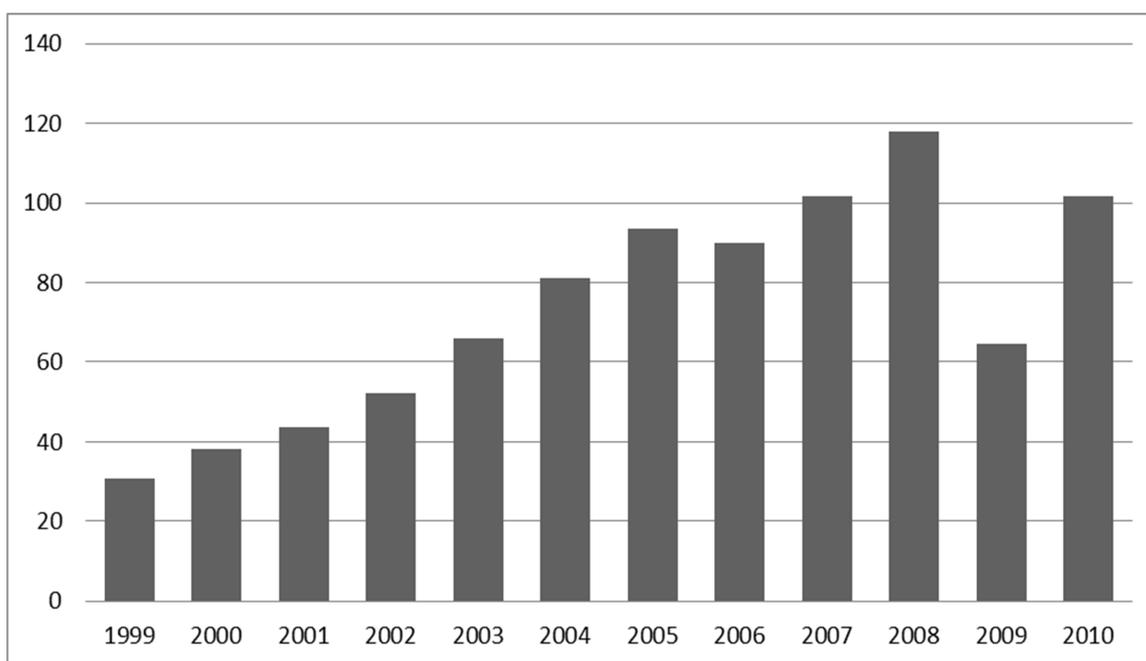
O governo Lula deu continuidade à restrição fiscal do governo anterior. Durante o primeiro mandato foram mantidas as restrições ao gasto e ao endividamento, especialmente a restrição de crédito ao setor público e Lei de Responsabilidade Fiscal, regulados pelo BC. O governo Lula não apenas manteve a política de superávit primário no orçamento, adotadas desde 1999, mas a aumentou tanto em valores reais quanto em porcentagem do PIB até 2008, antes da crise, como mostra o gráfico 9 e a tabela 7.

**Tabela 7. Valores da evolução do superávit primário do setor público.**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
% do PIB	2.92	3.24	3.35	3.55	3.89	4.18	4.35	3.86	3.97	4	2	2.79
R\$ bilhões	31	38.1	43.6	52.3	66.1	81.1	93.5	90.1	101.6	118	64.5	101.6

Elaboração própria. Fonte: PAULINO, 2010 e BANCO CENTRAL (2014).

<sup>84</sup> O salário nominal representa o valor formal que o governo informa e que o trabalhador recebe como ordenado (semanal, quinzenal ou mensal). O salário real representa o poder de compra do ordenado.

**Gráfico 9. Evolução do superávit primário do setor público.**

Elaboração própria. Fonte: PAULINO, 2010 e IPEADATA, 2014.

Como já apontamos, os superávits primários foram um elemento importante na política econômica do governo Lula. Estes superávits tem a função de reduzir os gastos do governo e conseqüentemente reduzir a demanda agregada para que a inflação seja controlada. A outra faceta dos superávits primários é o pagamento dos juros da dívida pública, cujos títulos estão majoritariamente em mãos dos setores financeiros. Estes dois aspectos da restrição fiscal foram cumpridos à risca no governo Lula, que teve uma baixa em meio à crise mundial e seus reflexos no orçamento brasileiro em 2009, mas já houve recuperação em 2010.

Ainda no âmbito das finanças públicas, a obtenção dos superávits primários foi um fator determinante que possibilitou ao governo Lula o pagamento de parcela da dívida líquida pública, sobretudo a dívida externa<sup>85</sup>, reduzindo sua proporção em

<sup>85</sup> A dívida líquida pública pode ser classificada em externa e interna. Quando os pagamentos e recebimentos são realizados em moeda estrangeira, usualmente o dólar estadunidense, a dívida é classificada como externa. Resulta do empréstimo de dinheiro a juros, através de contratos com instituições financeiras ou emissão de títulos públicos. Quando os pagamentos e recebimentos são realizados na moeda corrente em circulação no país, no caso brasileiro o real, a dívida é chamada de interna. É a soma dos débitos assumidos pelo governo junto aos bancos, empresas e pessoas residentes no país e no exterior, e paga em moeda nacional. Na maioria das vezes, é fruto da emissão de títulos públicos vendidos no mercado financeiro. Contudo, a ONG Auditoria Cidadã da Dívida (ACD) assegura que

relação ao PIB. A dívida líquida externa foi paga paulatinamente, entrando numa trajetória descendente, devido aos saldos da balança comercial e as altas taxas de juros (aumento das reservas internacionais) e à valorização cambial. Em contrapartida, a dívida líquida interna cresceu mediante os custos da política cambial e monetária: com a moeda sobrevalorizada a economia brasileira passou a apresentar déficit na balança de serviços e nas transferências (pagamento de juros e serviços e remessas de lucro ao exterior); para equilibrar as contas, a atração de capitais se deu pelas altas taxas de juros, criando um círculo vicioso de aumento contínuo da dívida líquida interna, conforme tabela 8. A oferta excedente de dólares no país, o que apreciou o câmbio e aumentou as reservas internacionais, junto com a política neoliberal dos equilíbrios implicou na “troca” da dívida externa pela dívida interna no governo Lula.

**Tabela 8. Evolução da dívida líquida do setor público.**

	Dívida total		Dívida interna		Dívida externa	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
<b>1994</b>	153	30	108	21.3	44	8.7
<b>1995</b>	208	28	162	24.4	38	5.1
<b>1996</b>	269	30.7	237	27.1	31	3.6
<b>1997</b>	308	31.8	269	27.9	38	4
<b>1998</b>	385	38.9	328	33.2	57	5.8
<b>1999</b>	516	44.5	407	35.2	108	9.4
<b>2000</b>	563	45.5	451	36.5	111	9
<b>2001</b>	677	49.9	551	40.4	128	9.4
<b>2002</b>	896	51.3	658	37.7	237	13.6
<b>2003</b>	933	53.5	739	42.4	194	11.2
<b>2004</b>	981	48.2	824	40.5	156	7.7
<b>2005</b>	1.035	48	964	44.7	70	3.3
<b>2006</b>	1.112	45.9	1.138	46.9	-25	-1.1
<b>2007</b>	1.2	43.9	1.397	51.1	-196	-7.2
<b>2008</b>	1.153	38.8	1.482	49.9	-328	-11.1
<b>2009</b>	1.345	42.9	1.614	52.3	-287	-9.2
<b>2010</b>	1.475	39.2	1.835	48.6	-359	-9.5

Elaboração própria. Fonte: FILGUEIRAS et. al., 2010, BANCO CENTRAL, 2014 e IPEADATA, 2014.

diante da liberdade de movimentação de capitais (ausência de restrições ao ingresso e saída de moedas internacionais no Brasil por meio do sistema bancário) a natureza de ambas as dívidas se confunde, pois bancos e instituições estrangeiras são credores da dívida “interna”, da mesma forma que bancos e instituições brasileiros podem ser credores da dívida “externa”. Além disso, o governo brasileiro tem emitido títulos da dívida externa em reais.

Sendo o controle inflacionário prioridade no governo Lula e a taxa de juros seu mecanismo preferencial de regulação, seus reflexos na dívida líquida interna foram evidentes. A escalada da dívida começou em 1994 com o Plano Real e no governo Lula passou de R\$793 bilhões em 2003 para R\$ 1,8 trilhão em 2010, apesar da diminuição da relação dívida/PIB. Outro agravante para as contas públicas é que, com a “troca” da dívida, a dívida externa possui juros modestos, uma vez que estava majoritariamente atrelada a contratos e empréstimos. Já a dívida interna é constituída por títulos vinculados à taxa Selic, que os remunerou a altas taxas, tendo em vista o movimento da Selic entre 2003 e 2010. Quanto mais alta a Selic, maior o gasto com a rolagem da dívida e maior o corte nos gastos que poderiam ser destinado para saúde, educação, habitação, saneamento, infraestrutura, etc.

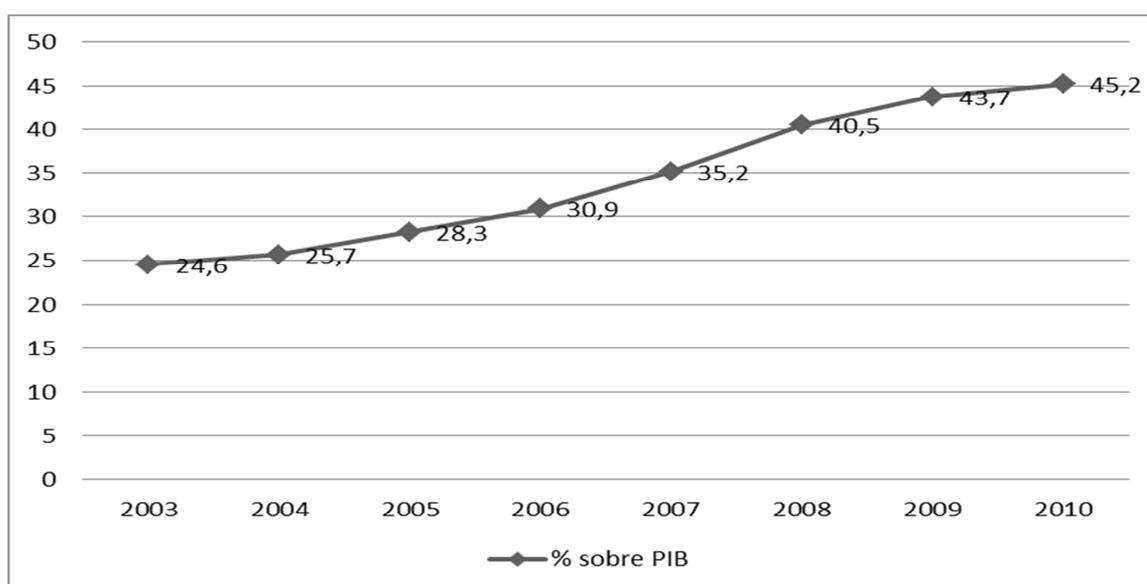
Contudo, a política fiscal do governo Lula contou com uma pequena margem de manobra, sobretudo no segundo mandato, em relação à política neoliberal dos equilíbrios, que pode ser resumida em duas frentes. Primeira, o pagamento da dívida externa livrou juridicamente o país da subserviência a instituições internacionais como o FMI. Segunda, os saldos comerciais externos e as altas taxas de crescimento implicaram em uma maior arrecadação tributária e na redução da relação dívida líquida do setor público/PIB. Particularmente com a crise de 2008 a política de elevados superávits primários foi flexibilizada, chegando a 2% do PIB em 2009. Isso significa que o governo Lula teve margem de manobra para implementar programas como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento).

#### *Política Creditícia.*

A política de juros altos não impediu uma flexibilização do crédito do governo Lula, modificando o comportamento de parcela da população ao aquecer o consumo, contribuir para o fortalecimento do mercado interno e manter a curva ascendente do PIB. Em 2003 o governo implementou medidas para estimular o mercado de crédito, dentre elas a Medida Provisória 130 de 17 de setembro de 2003, que aprovou operações de crédito consignado (empréstimos com desconto das prestações em folha de pagamento). A Medida foi transformada em Lei, n. 10.820 de 17 de dezembro de 2003, que autorizou programas de crédito consignado destinados a trabalhadores da iniciativa privada e aposentados e pensionistas do INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social), permitidos anteriormente apenas para funcionários públicos.

A combinação entre as trajetórias descendentes tanto da taxa Selic quanto da inflação no governo Lula, os programas sociais, crescimento do salário mínimo e do emprego, elevação da renda das classes populares e a política expansionista de crédito do governo foram fatores domésticos importantes para as taxas de crescimento do PIB brasileiro. A expansão da política de crédito, além do crédito consignado, englobou a expansão de crédito para a pessoa física na aquisição de veículos, para pessoa jurídica e crédito habitacional e rural (SOUSA e PINHEIRO, 2012). Ocorreu, dessa forma, um crescimento do mercado de crédito brasileiro, como mostra o gráfico 10.

**Gráfico 10. Evolução das operações de crédito em relação ao PIB (em %).**



Elaboração própria. Fonte: BANCO CENTRAL (2014).

O volume total das operações de crédito em relação ao PIB (que não saiu do patamar de 25% desde 1999 quando do início do regime de metas de inflação) cresceu de 24,6% em 2003 para 45,2% em 2010. O valor total do crédito no mercado passou de R\$ 255,6 bilhões para 1,1 trilhões em 2010, representando um crescimento de 336,6%, em termos de pessoas físicas e jurídicas. O volume de crédito destinado à pessoa física em 2003 foi de 39,5% do montante, enquanto para pessoa jurídica foi de 60,5%. Ao longo do governo Lula essa relação mudou e a participação do crédito para pessoa física

foi de 50,2% em 2010. Para expansão das operações de crédito no governo Lula muito contribuiu o crédito consignado de pessoa física (BANCO CENTRAL, 2014)

Os bancos públicos capitanearam esta expansão do crédito. O governo Lula diante do elevado estoque de moeda na economia recuperou, fortaleceu e ampliou a capacidade de empréstimos dos bancos públicos federais (BB, CEF e BNDES) de modo a torná-los importantes fornecedores de crédito, inclusive de longo prazo, superando as instituições privadas a partir de 2008. Neste ano, em que o setor público passou a atuar de forma anticíclica, uma série de medidas foram tomadas como a liberação dos depósitos compulsórios pelo Banco Central e a ampliação das linhas públicas de financiamento à exportação e do capital de giro pelo BB e BNDES. No mesmo ano, a atuação dos bancos públicos em operações de crédito cresceram 40%, enquanto a variação dos bancos privados atingiu 27%. A ação dos bancos públicos expandindo permitiu a manutenção da trajetória de crescimento do crédito na economia brasileira, com recursos destinados à sustentação do nível de atividade econômica, sobretudo aos setores produtivos.

#### *Política industrial.*

O governo Lula iniciou a formulação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em março de 2004, numa conjuntura herdada do governo anterior, em que importantes instâncias de coordenação e planejamento do processo de industrialização do século XX foram extintas ou esvaziadas (entre elas BNDES). De acordo com Cano e Silva (2010) a PITCE se constituía em um plano de ação com objetivos de aumentar a estrutura produtiva, a capacidade de inovação das empresas brasileiras e as exportações e estimular os setores onde a indústria brasileira tinha maior necessidade e capacidade de desenvolver vantagens competitivas para uma maior inserção do país no comércio internacional. O plano era uma perspectiva de longo prazo, com ênfase na inovação e na agregação de tecnologia aos produtos brasileiros. Na prática a PITCE criou uma composição institucional de apoio, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), e um arcabouço legal para a promoção da inovação, a Lei de Inovação (Lei 10.973 de 02/12/2014) e Lei do Bem (Lei 11.196 de 21/11/05). O plano ainda destacava o papel do BNDES nos financiamentos à inovação. No que diz respeito à utilização e disponibilidade de recursos, a PITCE sofreu forte resistência do

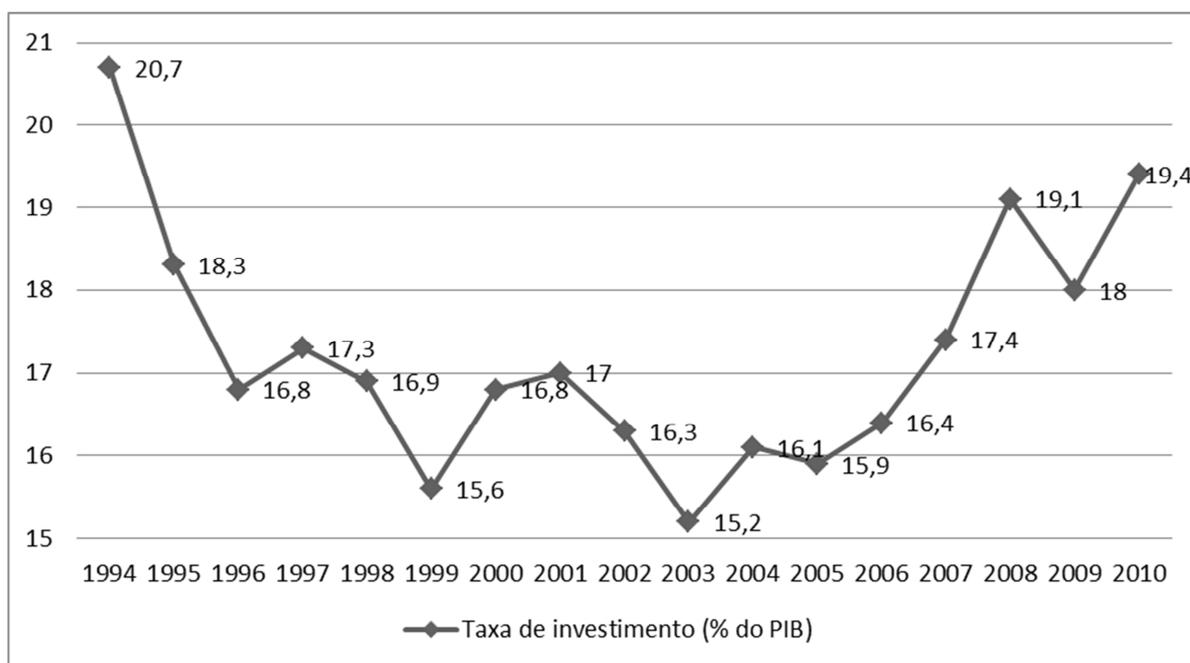
Ministério da Fazenda e atada à política neoliberal dos equilíbrios não produziu os resultados esperados no primeiro mandato de Lula. Seu maior mérito foi a (re)inserção da política de desenvolvimento industrial na agenda do governo.

No segundo governo Lula a PITCE foi mantida e reformulada para uma nova fase, que ampliasse os números de setores atendidos, o diálogo com o setor privado e os instrumentos de incentivo, definisse metas e se articulasse com outros programas do governo, numa visão sistêmica de construção de competitividade de longo prazo de diversos setores da economia brasileira. Nesse sentido, em maio de 2008 foi lançada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), com o objetivo de sustentar um longo ciclo de desenvolvimento produtivo, calcado na inovação, no investimento, na competitividade das empresas brasileiras e na ampliação das exportações. A PDP consistia em três grupos de programa: 1) *Programas para consolidar e expandir a liderança* de ramos já consolidados no país, como aeronáutico, petróleo, gás e petroquímica, bioetanol, mineração, celulose e papel, siderurgia, e carnes; 2) *Programas para fortalecer a competitividade* em áreas como complexo automotivo, bens de capital, indústria naval e cabotagem, têxtil e confecções, couro, calçados e artefatos, madeira e móveis, agroindústrias, construção civil, complexo de serviços, higiene, perfumaria e cosméticos, plásticos, biodiesel, trigo, eletrônica de consumo e brinquedos; e 3) *Programas mobilizadores em áreas estratégicas*, abrangendo o complexo industrial da saúde, tecnologias de informação e comunicação, energia nuclear; nanotecnologia, biotecnologia, e complexo industrial de defesa. Existiu ainda outro grupo chamado *Destaques estratégicos*, voltado para promoção das exportações, regionalização, micro e pequenas empresas, produção sustentável, integração com a África e Integração produtiva da América Latina e Caribe. Vale ressaltar pela primeira vez numa política industrial se afirmava formalmente o objetivo de integração com estes grupos de países (BRASIL, 2014c).

As quatro macrometas da PDP eram a ampliação da taxa de investimento em relação ao PIB, o aumento do gasto privado em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) em relação ao PIB, o aumento das exportações brasileiras no comércio mundial e a elevação do número de médias e pequenas empresas (MPEs) nas exportações. No momento de lançamento do PDP a conjuntura da economia brasileira tinha elementos que poderiam contribuir para o alcance de tais metas (exceto a valorização da taxa de câmbio, inibidora de exportações): quantidade de reservas elevadas, setor privado com recurso

para investir, investimento e produtividade em expansão, ampliação do mercado de crédito, crescimento da demanda doméstica (com forte endividamento familiar), redução do desemprego e aumento real dos salários. Além do câmbio valorizado, os obstáculos eram o saldo negativo em transações correntes e os juros altos. Contudo a crise mundial de 2008, além dos efeitos sobre as decisões de investimento, derrubou as exportações brasileiras, com implicações sobre o nível de atividade econômica. A crise impossibilitou o cumprimento das metas e exigiu a adoção de políticas anticíclicas para mitigar seus efeitos no país, dentre as quais a PDP se tornou uma delas<sup>86</sup>. O gráfico 11 mostra a evolução da taxa de investimento em relação ao PIB no Brasil.

**Gráfico 11. Evolução da taxa de investimento (% do PIB)**



Elaboração própria. Fonte: IPEADATA (2014)

A meta mais importante da PDP não foi alcançada: a elevação do investimento fixo para 21% do PIB até 2010, contra 17,4% em 2007, correspondendo a um aumento de cerca de R\$ 620 bilhões. Entre 1994 e 2010 a taxa média de investimento foi de 16,7% do PIB, um valor não apenas baixo se comparado com países como China (43%)

<sup>86</sup> A PDP, junto com o PAC, foi um dos principais programas anticíclicos do governo. As medidas de desoneração tributária ocorreram em sua maioria nos setores atendidos pela PDP.

e Índia (37%), mas também em comparação com o histórico da economia brasileira, que girou em torno de 20% do PIB. A baixa taxa de investimento no governo Lula, assim como no governo FHC, esteve relacionada à política de juros altos e de câmbio valorizado que desestimularam o investimento produtivo e não tornaram competitivas as exportações de produtos industriais, colocando-se como um obstáculo ao crescimento da economia. Contudo, diferentemente do governo anterior, observamos que ocorre uma tendência de alta da taxa de investimentos durante o governo Lula (chega a 19,4% em 2010, maior valor desde a adoção do câmbio flutuante) devido à redução da taxa de juros, ao crescimento das exportações de *commodities* e ao crescimento do consumo interno (em virtude do aumento da renda e do crédito).

A PDP criou instâncias de coordenação e planejamento de política industrial e, nesse aspecto, reservou um importante papel para o BNDES na dinamização dos financiamentos e aporte de recursos. O banco na PDP seria responsável pelo financiamento de R\$ 210,4 bilhões para a indústria e serviços entre 2008 e 2010, atingindo 77,7 bilhões em 2010 (em 2007 os desembolsos do BNDES para indústria e serviços foram de R\$ 33,4 bilhões). A PDP previa redução do *spread* básico das linhas de financiamento do BNDES de 1,4% para 1,1% ao ano, redução do *spread* básico da comercialização de bens de capital de 1,5% para 0,9% ao ano – com duplicação dos prazos da Finame de cinco para dez anos –, linha de crédito com taxa especial para projetos de empresas que investissem em P&D e isenção do IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) de 0,38% nas operações de crédito do banco.

A política industrial do governo Lula, além de se deparar com a política neoliberal dos equilíbrios (a valorização do real incidiu nas exportações e nas importações) e a crise mundial de 2008, sofreu com a concorrência chinesa no Brasil e no exterior. Os chineses conquistaram parcela do mercado interno brasileiro e dos mercados no exterior, na África e na América Latina principalmente. Num estudo da CEPAL, Lélis, Cunha e Lima (2012) mostram que as exportações de produtos similares do Brasil para a América Latina tiveram um ganho de US\$ 1,7 trilhões entre 2003 e 2008, ao passo que as exportações chinesas para região atingiram a cifra de US\$ 7,4 trilhões, superando as exportações brasileiras até para a Argentina, país membro do Mercosul. Este quadro ainda contou com especialização da pauta de exportações brasileira, que regrediu no que diz respeito aos produtos intensivos em tecnologia enquanto que as importações seguiram o caminho inverso.

Portanto, é pertinente a afirmação de Cano e Silva (2010), que resume a trajetória da política industrial do governo Lula.

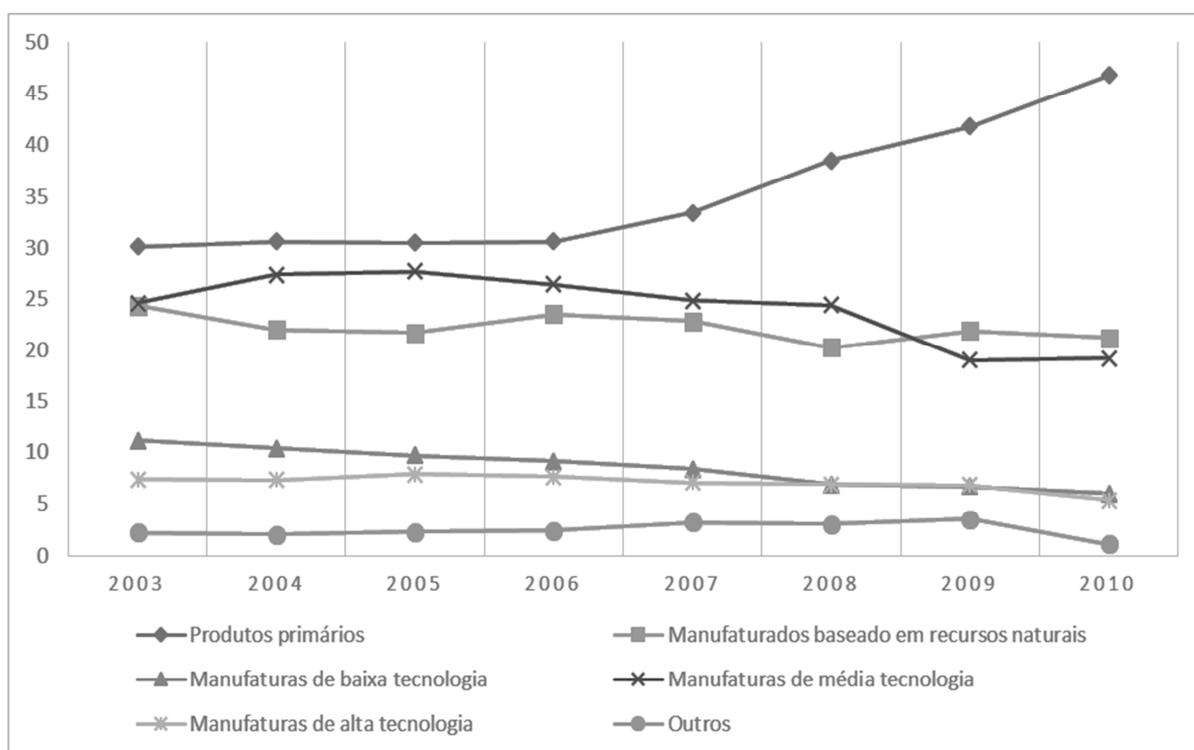
Não há Política Industrial que consiga contrabalançar os efeitos perversos de uma política macroeconômica com taxa de câmbio e de juros persistentemente limitando a eficácia dos instrumentos de financiamento e aumentando a aversão ao risco empresarial. Do contrário, o binômio juro alto-câmbio valorizado pode ser o exterminador de nosso futuro, com a continuação da especialização regressiva da base produtiva e da perda de substância econômica, levando a um processo de desindustrialização do país. Esta contradição entre as políticas industrial e macroeconômica reflete, na verdade, as divisões que existem dentro do Estado brasileiro, que, em última instância, refletem divisões dentro da sociedade acerca do projeto que se pretende para o país (CANO e SILVA, p. 21, 2010).

#### *Política comercial exterior*

Diante da manutenção da abertura comercial e financeira da economia brasileira no governo Lula, o padrão das exportações e das importações continuou a mesma do governo anterior: de um lado, exportações de *commodities* agrícolas e minerais e produtos industriais de baixo conteúdo tecnológico e, de outro, importações de produtos de alto conteúdo tecnológico, principalmente componentes e bens de capital. A continuação da política de comércio exterior se deveu a alguns fatores como a inexistência de uma política deliberada de comércio exterior que alterasse este quadro, permitindo que o mercado operasse de modo a promover os setores que já eram historicamente competitivos, isto é, segmentos intensivos em recursos naturais (que são de baixo valor adicionado por trabalhador e possuem baixo nível tecnológico); o real valorizado, que dificultou as exportações e facilitou as importações, inviabilizando as exportações de setores dependentes da competitividade criada pelo Estado, ao mesmo tempo em que sofreram com a concorrência estrangeira no mercado interno; e a entrada no comércio internacional de países importadores de *commodities* como a China, o que elevou o preço e causou um rápido aumento de mercado, estimulando o crescimento do setor em países como o Brasil, cuja pauta de exportação é dominada por produtos de baixa intensidade tecnológica. Segundo Almeida (2009) a participação da indústria brasileira no PIB despencara nos anos noventa e um dos fatores principais desta involução foi o câmbio valorizado. Nos anos 2000, a indústria brasileira que sobreviveu

à década de 1990 foi basicamente a de baixo valor agregado, elevando o peso das *commodities* na pauta de exportação brasileira. No governo Lula, a economia brasileira pouco se distanciou do padrão de especialização retrógrada, caracterizado pela reprimarização das exportações por meio da crescente participação dos produtos primários no valor das exportações. O gráfico 12 mostra a composição da pauta de exportação brasileira entre 2003 e 2010.

**Gráfico 12. Exportações por categoria de produtos (% do total).**



Elaboração própria. Fonte: CEPAL, 2015.

Os produtos primários responderam pela maior parte da pauta de exportação no governo Lula, saltando de 30% em 2003 para 46% em 2010, seguindo o “efeito China”. Todas as outras categorias de produtos declinaram na porcentagem de composição da pauta. Os principais produtos exportados em valores entre 2006 e 2010<sup>87</sup>, de acordo como o Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comercio Exterior, foram materiais de transporte, produtos metalúrgicos, petróleo e combustível, minérios, soja e derivados, produtos químicos, carnes, açúcar e álcool, máquinas e equipamentos, equipamentos elétricos, papel e celulose, calçados e couro e café e derivados. Os principais países de destino destas exportações, em valor, são países da Europa, Rússia, países da América

<sup>87</sup> O MIDIC não dispõe ou não divulgou os dados de 2003, 2004 e 2005.

Latina, Estados Unidos, Japão e China. O papel do governo Lula neste sentido foi de diversificar as exportações para mercados de Estados periféricos e Estados “emergentes”, não se voltando apenas para os Estados centrais (como veremos ao tratar da política externa no capítulo 4).

Segundo a Associação Brasileira de Comércio Exterior (2012), a China, com uma contínua e rápida escalada de posições no *ranking* de destinos das exportações brasileiras, participava no ano 2000 com apenas 2% e em 2010 atingiu 15,2%, desbancando os EUA (em 2009) da liderança histórica como destino das exportações brasileiras. 85% das exportações para China foram *commodities*. A Associação destaca ainda a Argentina como destino das exportações brasileiras, uma vez que o país vizinho nos anos 90 tinha uma participação de cerca de 2%, mas, com o advento do Mercosul e aproximação diplomática e comercial dos países durante o governo Lula, obteve uma participação expressiva e estabilizada em níveis ao redor de 9%, com os produtos manufaturados representando cerca de 90% das exportações. A China e a América Latina, particularmente os países do Mercosul, foram os dois destinos que apresentaram as maiores taxas de crescimento, em valor e em participação. Em contrapartida, apesar do crescimento em valor das exportações tanto para os Estado Unidos quanto para Europa, estes dois destinos perderam participação no destino total das exportações. Em geral, podemos afirmar que no governo Lula as *commodities* brasileiras foram exportadas para formações sociais centrais e a China, e os produtos industrializados para formações sociais periféricas (América Latina e África).

No Brasil a composição da pauta exportadora privilegiou um conjunto de grandes empresas nacionais e transnacionais operando no país, voltadas para o comércio internacional e que participam dos fluxos de importação e exportação, às vezes simultaneamente. De acordo com Mineiro (2010) os ganhadores desse processo estão em dois grandes setores da economia nacional, o de minerais e minerais processados e a grande agricultura e pecuária, incluindo os produtos agropecuários processados. As empresas destes setores, intensivos em utilização de recursos ambientais (solo, subsolo, água, luz solar e elétrica, etc.) dominam a pauta de exportação brasileira com a maioria dos grandes parceiros comerciais do Estado brasileiro, entre eles países europeus, Estado Unidos, Rússia, Japão e China. É um padrão de concentração da propriedade

sobre os recursos naturais e da renda, reproduzindo um modelo secular de desigualdade<sup>88</sup>.

O BNDES auxiliou a criação de conglomerados empresariais nesses setores e também multissetoriais, partindo do ponto de vista que grandes empresas geram benefícios à economia como um todo, pois teriam um potencial tecnológico e de investimento e meios de articulação de cadeias de fornecedores, distribuidores e serviços. Além de processos de conglomeração (fusão e aquisição), o banco ampliou suas linhas de financiamento ao comércio exterior brasileiro, numa perspectiva de ampliação dos mercados externos.

Vimos que o crescimento do PIB esteve muito relacionado à dinâmica das exportações. Contudo, esta relação é instável, dado que historicamente o preço de *commodities* é cíclico e cresce lentamente em comparação aos preços dos produtos industriais, reforçando as trocas desiguais com países centrais. A economia brasileira durante o governo Lula cresceu numa conjuntura mundial que favoreceu os saldos positivos nas trocas com o exterior (mais pelo aumento dos preços do que pelo aumento da quantidade), mas não foi um crescimento sustentado<sup>89</sup>, não se pautou por uma política sólida de desenvolvimento industrial. Porque as elevadas taxas de juros e a ausência de controle de capitais, o que levou à valorização cambial e à continuidade da debilidade do parque industrial nacional, inibiram a atividade industrial. Desse modo, o crescimento da economia brasileira esteve, sobretudo, atrelado ao aumento dos preços das *commodities* agrícolas e minerais no mercado internacional<sup>90</sup>.

### *Política social*

A política social do governo Lula se diferenciou de seu antecessor na adoção de medidas que o governo tomou com a finalidade de atender demandas de algumas

---

<sup>88</sup> Alguns analistas afirmam que esteve em curso no Brasil durante o governo Lula a “doença holandesa”. O termo é uma alusão ao que ocorreu na Holanda na década de 1960, quando foram descobertas grandes reservas de gás natural no Mar do Norte. A exportação do produto proporcionou elevadas receitas e a valorização da taxa de câmbio, que expôs a economia nacional à concorrência internacional. A valorização do câmbio elevou os custos da produção, inclusive do próprio gás, e prejudicou a indústria, porém a exportação do combustível permaneceu viável devido ao aumento da demanda e do preço no mercado internacional. O resultado foi dependência da exportação de um único produto e um resfriamento da atividade industrial.

<sup>89</sup> A ausência de um crescimento sustentado que crie empregos obriga o governo a aumentar impostos para financiar gastos com previdência e assistência social. Impostos estes que oneram a parcela mais pobre da população.

<sup>90</sup> A especialização em *commodities* incide em um custo logístico para o Estado. O transporte de grandes volumes, produzidos em regiões distantes dos portos, exige investimento em infraestrutura. O Estado brasileiro, pressionado pelo pagamento dos juros da dívida pública e envolvido com despesas para seguridade social, tem poucas condições de realizar os investimentos.

frações das classes populares, Contudo sem confrontar os interesses de frações da burguesia. O Estado brasileiro, com o aumento do PIB, tomou medidas de caráter social, como maiores elevações do salário mínimo e “de qualquer maneira, uma estrita objetividade leva a reconhecer que, em termos de políticas sociais, o governo Lula superou tudo o que até agora vinha sendo feito no país” (MAGALHÃES, 2010, p. 30).

No interior do governo Lula ministérios ligados a políticas sociais estiveram abertos às reivindicações das forças políticas que se opunham às diretrizes neoliberais. Em áreas como segurança alimentar, saúde, educação, habitação, entre outras, ocorreu uma abertura de espaços democráticos de pressão e controle social, com a implantação de mecanismos como conferências nacionais (precedidas por conferências estaduais e municipais). A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (criada em 1997 no âmbito do Ministério da Justiça e elevada ao status de ministério em 2003) passou a coordenar propostas de políticas sociais e mecanismos para colocá-las em prática<sup>91</sup>.

Lula criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) em primeiro de janeiro de 2003, subordinado diretamente à Presidência da República, que implementou o Fome Zero, um programa que pretendia erradicar a fome no país por meio da reunião de diversas ações ministeriais setorializadas e a execução de medidas como Cartão Alimentação (transferência direta de renda), reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar, desoneração tributária de alimentos básicos, distribuição de alimentos, merenda escolar, programas de alimentação do trabalhador, programas de geração de emprego e renda, programas de produção para consumo próprio, bancos de alimentos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, etc. O Fome Zero foi substituído pelo programa Bolsa Família ainda em 2003, o MESA foi extinto e o Ministério da Assistência Social foi reformulado, passando a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com a competência de articular ações de assistência social, segurança alimentar e transferência de renda. O Bolsa Família é a unificação de programas de transferência de renda criados por FHC (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás) e Lula (Cartão Alimentação do Fome Zero) e possui três eixos principais: a transferência de renda, para promover o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades, para reforçar o acesso a direitos sociais

---

<sup>91</sup> O I Plano Nacional de Política para Mulheres foi implantado em 2005. A I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência foi realizada no mesmo ano. Em 2008 foi realizada a I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e os programas complementares, que têm como objetivo a qualificação das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade<sup>92</sup>.

Outras medidas na política social foram tomadas no primeiro governo Lula. Em 2003 o Ministério das Cidades convocou a primeira Conferência Nacional das Cidades e o Conselho das Cidades, eleito na Conferência, passou a funcionar em 2004. O Conselho aprovou as propostas das Política Nacional de Habitação, Política Nacional de Saneamento, Política Nacional de Trânsito, Política Nacional de Mobilidade e Transporte Urbano, a Campanha Nacional de Planos Diretores Participativos, o Programa Nacional de Regularização Fundiária, entre outros. Na política habitacional, foi criado o Sistema Nacional de Habitação, subdividido em segmentos de mercado e de habitação popular. Neste caso, além da possibilidade de utilização de recursos subsidiados do FGTS, os subsistemas estavam voltados para financiar famílias com renda mensal baixa. Em 2004, seguindo as recomendações da 12ª Conferência Nacional de Saúde, o Ministério da Saúde lançou o Plano Nacional de Saúde para o triênio seguinte, enfatizando o aprofundamento do Programa Saúde de Família, reestruturando o sistema de atendimento de urgência, o SAMU (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência) e criando o Programa Farmácia Popular e o Programa Brasil Sorridente (saúde bucal). No mesmo ano o Ministério da Educação (MEC) lançou o Plano Plurianual da Educação, com destaque para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e a reforma da educação do ensino superior. Afora, criou o Programa Universidade para Todos (PROUNI) que ofereceu bolsas de estudos a estudantes de baixa renda em instituições privadas e instituiu uma política afirmativa a favor de indígenas e negros. Em 2005, aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e criação de instituições como Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Único da Segurança Alimentar e Nutricional (SUSAN).

Entretanto, foi no segundo mandato do governo Lula que as políticas sociais se avigoraram. Esse processo se deveu a fatores como as taxas de crescimento da economia brasileira e a margem de manobra adquirida pelo governo frente à política

---

<sup>92</sup> De acordo com Alvarenga (2011), governo Lula implementou políticas sociais focalizadas – atende à parcela mais pobre da população por meio da transferência de renda (uma continuação do modelo neoliberal), ao mesmo tempo em que se empenhou em construir um aparato de proteção social de acesso universal (exemplos de política universais: previdência social, Sistema Único de Saúde, Lei Orgânica de Assistência Social e seguro-desemprego). O Bolsa Família é uma política social focalizada de alívio da pobreza com superação da situação de vulnerabilidade, o que representa uma mudança nos programas anteriores de simples transferência de renda.

neoliberal dos equilíbrios, a própria postura do governo diante no modelo neoliberal e a crise internacional de 2008.

O crescimento econômico voltou a ter destaque na agenda do governo a partir do final de 2006. Apesar da postura conservadora do Banco Central e da ausência de coordenação da política macroeconômica (fiscal, monetária e cambial), houve uma inflexão positiva na postura [do] Ministério da Fazenda, da Casa Civil e dos Bancos Públicos. No campo político e ideológico, emergiu um cenário favorável para a ampliação do papel do Estado na economia e na regulação dos mercados. O colapso financeiro internacional (2008) interrompeu um longo ciclo de hegemonia do neoliberalismo em escala global. Muitos dos dogmas do “pensamento único” passaram a ser questionados. Instituições como o BIRD e FMI reconheceram o fracasso das políticas inspiradas pelo Consenso de Washington. Este cenário abriu uma nova brecha para a ampliação do papel do Estado na consolidação do sistema de proteção social consagrado pela Constituição de 1988. Antes mesmo da crise internacional, a postura desenvolvimentista do governo Brasileiro havia sido reforçada. Prova disso foi o lançamento, em 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando a impulsionar investimentos públicos e privados na área da infraestrutura econômica e social. Com a crise internacional, novas medidas anticíclicas foram adotadas com sucesso. [...] Esse desempenho abriu maior espaço para a ampliação do gasto social (FAGNANI, 2011, p. 15-16).

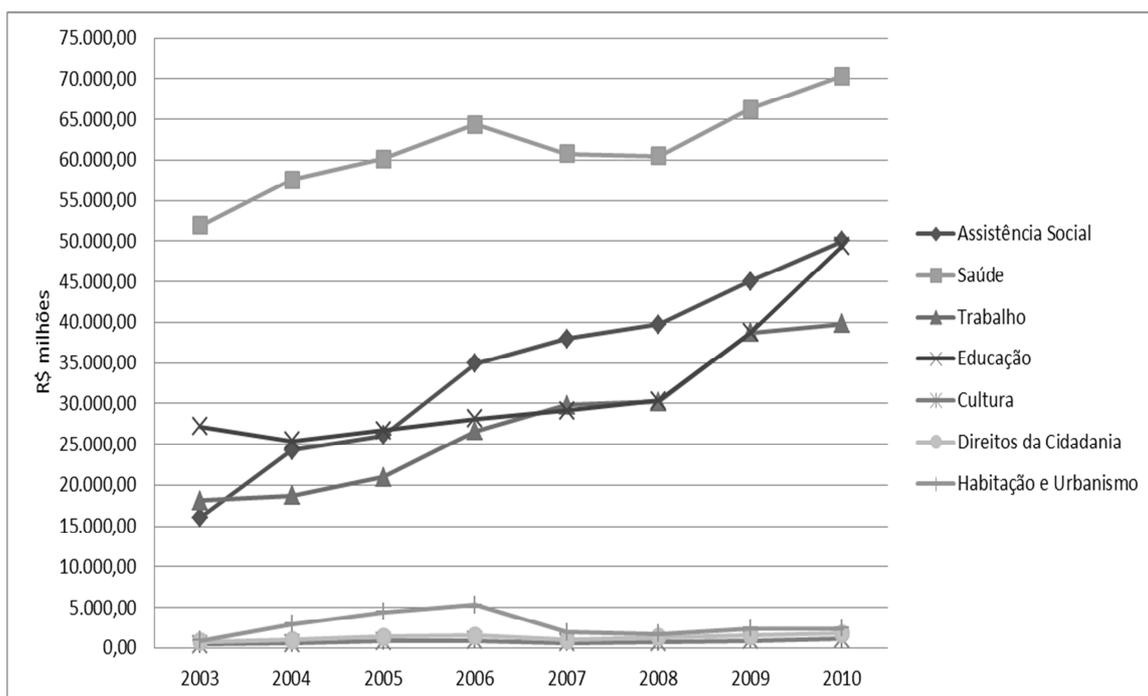
O gráfico 13 mostra alguns indicadores de despesas do governo federal entre 2003 e 2010 na chamada área social. Na área de assistência social<sup>93</sup> os gastos foram os que mais cresceram: de cerca de R\$ 16 bilhões em 2003 para cerca de R\$ 50 bilhões em 2010, um salto de mais de 212%. Na área da saúde o crescimento foi de R\$ 52 bilhões para R\$ 70,3 bilhões (35%). No trabalho, de R\$ 18,1 bilhões para R\$ 39,8 bilhões (119%). Na educação, de R\$ 27,1 bilhões para R\$ 49,3 bilhões (82%). Na cultura, de R\$ 442 milhões para R\$ 1 bilhão (126%). Em direitos de cidadania, de R\$ 753 milhões para R\$ 1,7 bilhão (125%). E em habitação e urbanismo, de R\$ 888 milhões para 2,4 bilhões (172%), sendo que em 2006 estes gastos atingiram R\$ 5,6 bilhões. Ressaltamos que, segundo a Auditoria Cidadã da Dívida, a maior parte das despesas do governo

---

<sup>93</sup> É a esfera da política pública, de caráter não contributivo, destinada à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou, fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social, como discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras. Nessa área está o Bolsa Família.

federal foi e vai para juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública e para a previdência social. Em 2010, as despesas do governo Lula foram: juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública, 44,93%; previdência social (inclui a previdência de servidores públicos), 22,12%; assistência social, 2,74%; educação, 2,89%; saúde, 3,91%; trabalho, 2,2%; cultura, 0,06%; direitos da cidadania, 0,09%; e habitação e urbanismo, 0,14%

**Gráfico 13. Evolução das despesas do governo federal (em R\$ milhões)**



Elaboração própria. Fonte: Tesouro Nacional (2014). O gráfico está de acordo com os valores atualizados que o Tesouro apresenta, com base no IGP-DI de 2009/2014 de 1.36155850285363.

No segundo mandato de Lula, na questão da segurança alimentar, foi aprovada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Decretos do governo em 2007 criaram instâncias no SISAN, como a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e em 2010 foi instituída a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ao longo do governo Lula o Bolsa Família foi ampliado de 3,6 milhões de famílias para 12,8 milhões, o valor do benefício foi elevado e jovens de 16 e 17 anos

foram inclusos no programa. Na saúde, foi lançado o Pacto pela Saúde para consolidar institucionalmente e modernizar o SUS e em 2008 foi criado o Programa Mais Saúde, que apresentou um plano de investimentos prioritário do Ministério da Saúde para a saúde básica. Na educação, foram criados o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Educação Básica (FUNDEB) e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação para a educação básica, além da aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação. Merece destaque a política para o ensino superior que ampliou o orçamento das instituições federais e a expansão das unidades. Na área habitacional, medidas de desoneração tributária foram adotadas para estimular o setor da construção civil, o Conselho Monetário Nacional obrigou os bancos a investir 65% os recursos de depósitos de poupança em operações imobiliárias e revogou resoluções que permitiam aplicar estes recursos em títulos da dívida pública e, resultante disso, foi viabilizado o programa PAC Habitação. Além disso, o programa Minha Casa Minha Vida, que foi também uma das medidas anticíclicas contra a crise em 2008, foi responsável por investimentos na ordem de R\$34 bilhões no setor. Por fim, em questões do trabalho, mencionamos que o governo Lula solicitou a ratificação da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho ao congresso, que aprovou medidas contra flexibilizações das contratações e, posteriormente, aprovou lei que aumentou a proteção aos estagiários.

O que foi exposto até aqui nos é suficiente para não colocar um sinal de igualdade entre os governos FHC e Lula. O governo FHC se propôs a “acabar com a era Vargas”, ou seja, abandonar o desenvolvimentismo e a adotar o modelo neoliberal. O governo Lula não. Neste esteve presente, em sua equipe e assessoria econômica, um núcleo desenvolvimentista, que ocupou o alto escalão do Estado brasileiro, sobretudo no seu segundo mandato, como o Ministério da Fazenda, o Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior, a Secretaria de Assuntos Estratégicos, entre outros, enquanto o BC permaneceu o bastião neoliberal. É possível afirmar que o governo Lula não apresentou, muito menos executou, um projeto claro de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, mas não podemos acusá-lo de ter abraçado neoliberalismo como política de governo. O governo Lula teve no tipo de intervencionismo estatal – na política econômica, na política social e na política externa –, sua marca fundamental, em comparação com o tipo de intervencionismo do Estado no governo anterior, voltado para os interesses da burguesia compradora.

Na conjuntura internacional do “efeito China”, o intervencionismo estatal de Lula foi caracterizado pela tomada de uma série de medidas na conjuntura nacional que propuseram uma renegociação da hegemonia da burguesia compradora e do capital financeiro internacional e uma reforma no modelo neoliberal<sup>94</sup>. Na política econômica (que é uma política híbrida derivada do neoliberalismo e do desenvolvimentismo), principalmente nas políticas monetária e creditícia, o governo Lula obteve uma margem de manobra que o possibilitou tomar medidas não correspondentes à política neoliberal dos equilíbrios. Como vimos, o crescimento da economia brasileira esteve, sobretudo, atrelado ao aumento dos preços das *commodities* agrícolas e minerais no mercado internacional. O aumento das exportações, além de ser uma fonte de crescimento da produção e do emprego em setores da atividade doméstica, abriu uma margem de manobra para a redução das taxas de juros e o aumento do crédito, resultando na expansão do investimento e do consumo e no crescimento do emprego e do salário. Essa margem é o principal fator que explica, especialmente no segundo mandato de Lula, as maiores taxas de crescimento do PIB. Destaque para a deliberada política de crédito do governo, que foi uma importante medida a favor do crescimento do consumo do mercado interno e elevação do PIB pós-crise de 2008. A indústria, igualmente submetida a essa política econômica híbrida, apesar do crescimento da taxa de investimentos durante entre 2003 e 2010 manteve sua participação no PIB na casa dos 27%, a mesma desde 1994 (IPEADATA, 2014). Na política social, as inovações foram mais significativas, pois o governo construiu uma política marcada pela convergência entre a focalização e a universalização, isto é, transferência de renda para combater a pobreza junto com o desenvolvimento de aparatos de proteção social mais abrangentes que pudessem eliminar situações de vulnerabilidade. A política social do governo Lula foi possível graças ao caráter da política econômica, que elevou o nível de emprego e o salário mínimo, aumentou a oferta de crédito e permitiu a criação de programas sociais<sup>95</sup>.

Ademais, existe diferença entre os dois mandatos do governo Lula. O primeiro foi cauteloso e defensivo, procurando não hostilizar o mercado financeiro ao adotar em partes a agenda neoliberal. No segundo, a partir da implantação do PAC, o governo partiu para um intervencionismo estatal ofensivo no que diz respeito a gastos e

---

<sup>94</sup> Estas medidas estão ligadas à ascensão da grande burguesia interna no interior do bloco no poder e à formação da frente neodesenvolvimentista, como veremos adiante.

<sup>95</sup> A política externa do governo Lula é abordada no capítulo 4.

investimentos que saiam da órbita da política dos equilíbrios neoliberais. O segundo mandato do governo Lula retomou o ideário desenvolvimentista, recuperando a capacidade de investimento, de concessão de crédito e de orientar os investimentos privados na área social, na indústria e na infraestrutura – sem quebrar o modelo de acumulação do capital financeiro. E a crise de 2008 teve papel fundamental nessa retomada, uma vez o Estado brasileiro tomou medidas anticíclicas do governo que fomentaram a atividade produtiva da economia brasileira. Nesta ofensiva o governo Lula tomou medidas para avigorar o aparelho de Estado: congelou o programa de privatizações, fortaleceu política e economicamente as empresas estatais remanescentes e dinamizou a política do BNDES de financiamento às grandes empresas brasileiras, formando grandes grupos nacionais e transnacionais. A política estatal do segundo mandato de Lula priorizou muitas vezes os interesses da grande burguesia interna, deslocando de foco a grande burguesia compradora e o capital financeiro internacional, ao implementar uma política de caráter desenvolvimentista, uma política neodesenvolvimentista.

Adiantamos aqui que a política neodesenvolvimentista do governo Lula possui características que a permite “driblar” o modelo liberal ainda vigente e atender os interesses da grande burguesia interna, sem romper com a burguesia compradora: 1) flexibilização do tripé da política neoliberal de equilíbrios; 2) moderação dos seus efeitos com a política de financiamento do BNDES (dribla os juros altos), política de conteúdo local (dribla a abertura comercial) no setor de óleo e gás – Petrobrás – que obriga a indústria petroleira a utilizar insumos nacionais; e políticas anticíclicas em momentos de recessão (dribla o ajuste fiscal); e 3) penetração em novos mercados aproveitando a abertura econômica de outros países.

### **3.3 Breve debate sobre o neodesenvolvimentismo brasileiro**

A política econômica e social do governo Lula suscitou uma diversidade de análises no meio acadêmico sobre o caráter destas políticas e do próprio governo. Autores como Bresser-Pereira (2006), Bastos (2012) e Sallum Jr. (2008) interpretaram a complexidade de uma política econômica e social híbrida derivada do neoliberalismo e do desenvolvimentismo e ofereceram explicação sobre sua dinâmica. Expomos brevemente a seguir as ideias destes três autores, que – dentre outros intelectuais que se empenharam em entender e caracterizar o governo Lula – apresentam aspectos

semelhantes ao modo como entendemos a política econômica e social e ao que caracterizamos como neodesenvolvimentismo, podendo assim estabelecer um diálogo produtivo com suas explicações.

Em sua análise sobre a doutrina econômica, que inaugurou o debate sobre a existência de uma nova estratégia política do governo Lula, Bresser-Pereira (2006) defende que o novo desenvolvimentismo é um terceiro discurso entre o nacional-desenvolvimentismo abandonado na década de 1980 e a ortodoxia convencional, termo que o autor utiliza para denominar o neoliberalismo. O novo desenvolvimentismo

É um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas, por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos. (...) É o conjunto de idéias que permite às nações em desenvolvimento rejeitar as propostas e pressões dos países ricos de reforma e de política econômica, como a abertura total da conta capital e o crescimento com poupança externa, na medida em que essas propostas representam a tentativa de neutralização neo-imperialista de seu desenvolvimento – a prática de ‘empurrar a escada’. É a forma por meio da qual empresários, técnicos do governo, trabalhadores e intelectuais podem se constituir em nação real para promover o desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 12).

O novo desenvolvimentismo é então o resultado de um consenso nacional, perante do fracasso do neoliberalismo, entre uma série de categorias, classes e frações de classes sociais (burguesia do setor produtivo, setores da burocracia do governo, trabalhadores, frações da classe média), cujo consenso enxerga a conjuntura internacional da “globalização” como um sistema de intensa competição entre Estados nacionais e suas empresas e nessa conjuntura é essencial fortalecer o Estado administrativa, fiscal e politicamente e prover condições das empresas nacionais serem internacionalmente competitivas.

O novo desenvolvimentismo é uma retomada da estratégia e da ideologia do nacional-desenvolvimentismo em um novo momento da economia política internacional, no qual o capitalismo mundial teria transitado dos anos dourados (1945-1975), de montagem do Estado de bem-estar social nos países centrais, para a globalização neoliberal, cujas taxas de crescimento são menores e a competição mais

acirrada. A proposta do novo desenvolvimentismo para o Estado brasileiro é viável porque a indústria nacional não é mais infante como no século XX.

Dai decorrem as principais características do novo desenvolvimentismo, que o diferencia do “velho”. A primeira delas é protecionismo brando, um dos pilares do nacional-desenvolvimentismo, o que não significa promover uma abertura econômica indiscriminada, mas, mediante uma política industrial, negociá-las com contrapartidas e alavancar as exportações de produtos de alto valor agregado – dado que a indústria superou sua fase infante e a concorrência internacional exige que as empresas sejam competitivas –, sem que o Estado proteja as empresas ineficientes e com a vantagem de não limitar a atuação das empresas nacionais ao mercado interno. A segunda é a rejeição do modelo de crescimento baseado na demanda e no déficit público, ou seja, as medidas do Estado não devem incentivar a demanda, pois esta não é o ponto-chave do crescimento econômico e as finanças públicas precisam estar equilibradas para que exista um aparato estatal sólido e capaz, que não fique à mercê de credores internos ou externos. A terceira e última característica é a retração papel do Estado na promoção da poupança forçada e no investimento em infraestrutura, que continua a investir em setores estratégicos, mas abre mais espaço para os investimentos da iniciativa privada nacional. Em geral, diferentemente do antigo desenvolvimentismo, o novo desenvolvimentismo reconhece o mercado como uma instituição mais capaz de coordenar o sistema econômico, porém está longe da fé irracional característica do neoliberalismo (a ideologia do mercado contra o Estado, segundo o autor). Para Bresser-Pereira (2012), o embate na política econômica do Estado brasileiro durante o governo Lula é entre o neoliberalismo e o novo desenvolvimentismo, cujo conflito principal é a taxa de juros, que expressa a luta de fundo entre o rentismo e o capital produtivo. O autor defende uma taxa de câmbio de equilíbrio industrial para alavancar a competitividade das empresas nacionais, combater a desindustrialização e evitar a doença holandesa, pois a taxa de câmbio deve estimular o aumento das exportações industriais e gerar poupança interna.

Bastos (2012), interpretando a doutrina apresentada por Bresser-Pereira, atesta a existência de um embate entre duas doutrinas para o desenvolvimento, ambas desenvolvimentistas, e vinculadas a partidos político e associações de classe: o desenvolvimentismo exportador do setor privado e o desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado. Segundo o autor o desenvolvimentismo exportador do setor privado está mais próximo das políticas neoliberais e corresponde ao novo

desenvolvimentismo de Bresser-Pereira, no qual há uma forte crença em que o capital privado pode liderar o processo de desenvolvimento; seu projeto está vinculado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e mantém relação com bandeiras históricas deste partido, como a reforma do Estado, a valorização do setor privado, o apoio às privatizações, a contenção do crescimento do gasto social, porém este projeto foi crítico da gestão macroeconômica do governo FHC, particularmente da política cambial e do excesso e velocidade da abertura comercial.

O argumento central do desenvolvimentismo exportador do setor privado é que as empresas já dispõem, no Brasil contemporâneo, de capacitação tecnológica e recursos financeiros suficientes para investir em ramos industriais intensivos em alta tecnologia, para o mercado externo, segundo Bresser-Pereira (2012). Seria, por isso, antiquada a ênfase do estruturalismo clássico, primeiro, na intervenção direta do Estado, segundo, na integração e diversificação do mercado interno como fonte primordial de crescimento. Assim, a ação fundamental do Estado seria a de assegurar preços macroeconômicos corretos (juros e câmbio, sobretudo). Pode-se afirmar que essa corrente desenvolvimentista partilha com o neoliberalismo, em tom menor, a valorização do setor privado e das exportações como motores do crescimento e a desvalorização do papel do Estado como banqueiro e investidor, embora não desvalorize o papel do Estado como condutor da estratégia de desenvolvimento. Aliás, parecem ser essas características mesmo que justificam a auto atribuição do epíteto “novo-desenvolvimentismo” à corrente, em oposição à caracterização feita do velho desenvolvimentismo (BASTOS, 2012, p. 789).

Já o desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado corresponde a um social-liberalismo, cuja ênfase está no incentivo ao mercado interno, no apoio a políticas de distribuição de renda e na defesa do papel do Estado como agente indutor do desenvolvimento. O autor sugere que este projeto está mais próximo à tradição desenvolvimentista clássica e vinculado a quadros do PT. “Para limitar o elenco aos economistas em cargos públicos, é possível associar tal caracterização a Guido Mantega, Luciano Coutinho e à própria presidenta Dilma Roussef” (BASTOS, 2012, p. 794) e ainda afirma que este conjunto de propostas tomou corpo apenas no segundo mandato do presidente Lula.

Por fim, apresentamos a análise da prática política de Sallum Jr. (2008), segundo o qual duas vertentes do liberalismo influenciam a política brasileira desde os anos noventa: o neoliberalismo ortodoxo e o liberal-desenvolvimentismo. Enquanto a

primeira corresponde ao que chamamos apenas de neoliberalismo – dominante nos governos de FHC –, a segunda é uma reciclagem liberal do “velho” desenvolvimentismo no governo Lula, cujas medidas são destinadas a reduzir o impacto das políticas macroeconômicas (política neoliberal dos equilíbrios) sobre o setor produtivo brasileiro e, assim, elevar a capacidade de competição econômica do país no plano internacional.

De qualquer modo, o governo [Lula] vem ampliando a intervenção estatal por outros mecanismos, mas *sem obedecer a regras gerais*. Além de aumentar a capacidade de emprestar do BNDES – banco oficial destinado a financiar no longo prazo e a juros baixos – o governo tem tomado um conjunto de iniciativas fragmentadas que permitem *recuperar as empresas estatais remanescentes*, permitindo que façam *parcerias*, associem-se a empresas privadas para realizar investimentos. Além disso, em nome do “nacional” vem usando o seu poder econômico e normativo para aumentar o poder de competição de empresas locais na competição com multinacionais em território brasileiro (caso do setor de telecomunicações). Mais: sua intenção é aumentar a capacidade das empresas nacionais de se expandirem no exterior por vários mecanismos ainda não bem definidos. Haveria, é claro, que examinar com mais cuidado as nuances deste novo ativismo estatal, mas parece claro que estamos diante de uma inflexão desenvolvimentista. E para que fique claro: inflexão liberal-desenvolvimentista, pois o próprio processo político expeliu do governo o núcleo de nacional-desenvolvimentistas à antiga que dirigia o BNDES no primeiro governo Lula (SALLUM JR., 2008, p. 217. Grifos do autor).

Para Sallum Jr. (2008), existe uma continuidade entre os governos FHC e Lula, que é explicada pela adoção da estabilidade monetária como objetivo central a ser atingido pelas políticas estatais de proteção social. Por um lado, a meta de estabilidade monetária garantiu ao governo Lula o respaldo do mercado financeiro e do empresariado em geral e, junto com a conjuntura econômica nacional, favoreceu o crescimento da economia, o que soldou politicamente a coalizão empresarial do governo petista. Por outro lado, apoiado nas taxas de crescimento, a política social do Lula impulsionou a ampliação de políticas já presentes no governo FHC, ampliação esta que se deu tanto pelas políticas de proteção às famílias consideradas abaixo da linha de pobreza (como o Bolsa Família) quanto pela democratização do acesso a recursos (como a política educacional, elevação do salário mínimo e expansão do crédito) de outros extratos sociais, o operariado e a baixa classe média. Este processo político

aprofundou a hegemonia liberal iniciada no período FHC, pois ocorreram no período Lula uma acomodação do governo frente à política macroeconômica neoliberal e uma estratégia populista de relação com as massas populares, criando um sistema de controle de adversários e de aliados. Apesar da inflexão desenvolvimentista, a hegemonia permanece liberal.

O nosso conceito de neodesenvolvimentismo se distancia das ideias de Sallum Jr. e de Bastos e se aproxima com ressalvas do conceito de Bresser-Pereira. Em relação a Sallum Jr. (2008), não concordamos que existam duas vertentes do liberalismo na política nacional do governo Lula, mas sim que ocorreu uma reforma do modelo neoliberal, reforma esta que resgatou a ideologia e a estratégia do desenvolvimentismo do século XX. Igualmente, não concordamos com a centralidade do conceito de populismo em sua análise, porque enxergamos a aproximação do governo Lula com as classes populares como a mobilização de uma ampla frente que faz parte de um sistema mais complexo de hegemonia, que contém em sua dinâmica relações populistas com frações das classes populares (desempregados e subempregados). Em relação a Bastos (2012), não concordamos com a existência de duas doutrinas desenvolvimentistas, mas sim com uma doutrina neoliberal identificada com o PSDB, a burguesia compradora e o imperialismo e outra desenvolvimentista reformada, a qual no governo Lula resultou no que chamamos de neodesenvolvimentismo, isto é, o desenvolvimentismo possível dentro do capitalismo periférico neoliberal. Em relação a Bresser-Pereira (2006), concordamos com sua definição de novo desenvolvimentismo no que diz respeito ao fortalecimento do Estado, inclusive para controlar a política econômica, rejeição da abertura comercial unilateral, maior peso do capital privado na condução do capitalismo nacional e maior interesse por mercados de exportação. Contudo, divergimos sobre a existência do consenso entre categorias, classes e frações de classes sociais em torno de uma estratégia novodesenvolvimentista, uma vez que consenso pressupõe a consciência e a vontade de formar um pacto entre diferentes grupos. Para nós, a ideia de frente é mais adequada para explicar a dinâmica política do governo Lula, porque não pressupõe a participação consciente num movimento político, mas sim evidencia as contradições internas entre grupos integrantes. O que denominamos neodesenvolvimentismo – que abarca as políticas econômica, social e externa do Estado brasileiro – e frente neodesenvolvimentista – as classes e as frações de classes sociais que formam a base de sustentação do governo Lula – é resultado de um conflito político mais complexo que envolve classes e frações de classes sociais em disputa pela hegemonia, particularmente

uma disputa intra-burguesa que provocou a ascensão da burguesia interna no interior do bloco no poder durante o governo Lula.

### **3.4 Bloco no poder, burguesia interna e neodesenvolvimentismo no governo Lula.**

Antes de abordarmos a mobilização da grande burguesia interna, que modifica a correlação de forças no interior do bloco no poder brasileiro, façamos uma breve consideração sobre nosso referencial teórico. Estudos sobre a burguesia no Brasil não são uma novidade. Boa parte deles está relacionada às teses do Estado desenvolvimentista do século XX e a investigação sobre a existência ou não de uma burguesia nacional, capaz de levar a cabo um projeto de desenvolvimento autônomo do capitalismo brasileiro. Boito Jr. (2007b) afirma que esses estudos – feitos por pesquisadores marxistas ou influenciados pelo marxismo – operavam com o conceito de classe social e, em relação à burguesia, esse conceito era pensado de forma complexa, comportando uma subdivisão dessa classe em frações, cujos interesses específicos produziram efeitos pertinentes no processo político nacional. Conceitos como Estado capitalista, imperialismo, burguesia, desenvolvimento capitalista, entre outros, estiveram presentes nos estudos sobre o Estado formado a partir de 1930, a ideologia nacional-desenvolvimentista, o populismo, a industrialização e fatos marcantes da história política brasileira, como o golpe militar de 1964 e a ditadura que o sucede. Esse tipo de análise, cujo conceito de fundo é a luta de classes, perdeu espaço no Brasil e quase caiu em desuso no meio universitário nas últimas décadas. Conceitos como classe social, fração de classe e Estado de classe desapareceram das pesquisas sobre o chamado empresariado e suas subdivisões (industriais, banqueiros, comerciantes, etc.) no Brasil. Na maioria dos casos estes setores são estudados como grupos que concorrem entre si, como fazem quaisquer outros setores sociais, colocados em condições de igualdade uns frente aos outros, com o objetivo de influenciar a política de Estado – sendo este apresentado como uma arena neutra para a competição entre interesses múltiplos (BOITO JR., 2007b).

O declínio da teoria marxista na universidade brasileira, o reduzido número de pesquisas sobre a burguesia como classe social e a recente onda de internacionalização da economia capitalista (globalização) sugerem que este tipo de análise e seus debates

(burguesia e suas frações no processo político) estariam superados. É o que afirmam, no interior do próprio marxismo, as teses sobre a burguesia mundial. Alguns autores (MOGLIOLI, 1998 e ROBINSON, 2007) defendem, em geral, a tese de que a internacionalização do capital – a unificação das economias nacionais em um só sistema de produção global além dos Estados nacionais – teria criado um espaço transnacional de formação de classe, cujas coordenadas já não seriam mais nacionais. As antigas burguesias nacionais se teriam internacionalizado na mesma medida que o circuito das finanças e da produção capitalistas. O capital, livre das barreiras territorial dos Estados devido aos avanços tecnológicos, teria aberto caminho para a formação de uma burguesia mundialmente integrada, uma espécie de classe capitalista transnacional, solapando as fronteiras nacionais como *locus* predominante de formação de classe.

Nós não concordamos com essas teses, de modo que trabalhamos com os conceitos de bloco no poder – unidade contraditória da burguesia organizada como classe dominante –, classe e fração de classe e burguesia interna (explicados anteriormente) e tratamos o empresariado como classe dominante e não como um setor social qualquer, com a finalidade de entender o que ocorre com a burguesia brasileira nas suas relações com o Estado e com o imperialismo durante o governo Lula. Não podemos esquecer que o conceito de bloco no poder opera com dois elementos centrais: por um lado, a unidade contraditória da burguesia, que no seu conjunto está interessada em garantir as condições gerais da reprodução do capitalismo, garantia essa zelada pelo Estado burguês; por outro, o papel que o Estado desempenha na organização da dominação da classe burguesa e na hegemonia de suas frações.

Reiteramos que utilizamos conceito de classe e fração de classe social acordo com a tradição marxista, sobretudo de Poulantzas, que caracteriza as classes e frações como grupos cuja situação é definida pela inserção específica no processo social de produção, inserção essa que gera interesses e condicionantes que constroem a ação dos agentes sociais, e que, dependendo das condições históricas concretas, pode propiciar a reunião desses agentes em coletivos que atuam como forças sociais distintas ou autônomas num determinado processo político nacional. Isso significa que uma classe social não é um dado exclusivamente econômico, não se reduz ao lugar dos agentes no processo de produção, mas sim é, também, uma construção social, fundada nas relações concretas estabelecidas entre os agentes sociais. De forma objetiva, ela se define a partir da posição dos agentes na estrutura econômica, porém só se constitui

enquanto classe nos conflitos e no processo de mobilização política, que passa pela capacidade de agregar interesses, construir solidariedades e definir estratégias (em alguns casos, até estratégias de desenvolvimento para um país). Em outras palavras, se a estrutura produtiva oferece os contornos objetivos possíveis para sua delimitação, circunscrevendo um campo de lutas e um conjunto provável de interesses comuns, sua concretização depende das práticas efetivas, da mediação de partidos, sindicatos e movimentos sociais, da luta político-ideológica que divide ou unifica, dissolve ou funde, isola ou promove a aliança das classes e frações de classe em luta. Se se considera apenas o nível econômico, objetivo, a classe social só existe enquanto virtualidade (o polêmico conceito de “classe em si”). O processo de constituição das classes numa realidade efetiva não é um percurso linear e progressivo; é marcado por avanços e retrocessos, pela articulação entre condições objetivas e subjetivas. Tal movimento se inscreve num contexto histórico determinado, mas em constante mutação. Há de se considerar as circunstâncias que envolvem a política estatal, principalmente a política econômica, que redistribui os agentes do processo de produção. (BOITO JR. et. al., 2008).

Vale enfatizar aqui o conceito de burguesia interna, o qual nos é útil para analisar os destinos da política econômica do BNDES. A ideia por trás do conceito é subsistência no plano nacional de uma fração da classe burguesa que não está desaparecendo com a globalização. Nas formações sociais dependentes como Brasil, essa fração ocupa uma posição intermediária entre burguesia compradora e a antiga burguesia nacional, possui base de acumulação própria no interior da formação social, pode buscar associar-se ao imperialismo e limitar sua expansão no país, concomitantemente, e se interessa pela intervenção estatal que lhe assegura alguns domínios dentro do país e que a tornaria também mais competitiva diante de capital estrangeiro, nacional e internacionalmente.

De acordo com Boito Jr. (2005), o governo Lula promoveu a ascensão política no interior do bloco no poder dessa fração da burguesia brasileira. Vejamos sua trajetória segundo o autor. Na década de 1990 a política econômica e social do Estado brasileiro conferiu uma nova dinâmica ao capitalismo brasileiro, de modo que podemos falar em um novo modelo político e econômico de desenvolvimento capitalista: o neoliberalismo. O primeiro aspecto que nos permite identificar tal modelo é seu contraste com o modelo anterior, o desenvolvimentista de 1930-1985. No modelo

neoliberal o papel do Estado como empresário e provedor de serviços se esvaiu, o ritmo do crescimento econômico declinou, a prioridade ao crescimento e ao desenvolvimento industrial não estiveram na agenda do governo, ocorreu uma desnacionalização da economia nacional e os direitos sociais e trabalhistas foram reduzidos numa proporção maior do que na ditadura militar. Esses elementos nos permitem detectar qual a fração hegemônica no bloco no poder durante o período neoliberal, ou seja, qual fração foi prioritariamente beneficiada pelo novo modelo (BOITO JR., 2007b).

Dessa forma, consideramos que o modelo neoliberal é formado por cinco grandes pilares: redução dos serviços públicos e direitos sociais (Estado mínimo), desregulamentação do mercado de força de trabalho, privatizações, abertura econômica e desregulamentação financeira (BOITO JR., 1999 e BUGIATO, 2011). Os dois primeiros pilares contemplaram os interesses de toda a burguesia brasileira e do capital internacional aqui investido, podendo ser considerado o fator que garantiu unidade política do bloco no poder em torno do modelo neoliberal. Os demais pilares do modelo dividiram a classe burguesa no plano corporativo dos interesses de fração. As privatizações enfraqueceram o capitalismo de Estado brasileiro, que fora um dos elementos propulsores da industrialização capitalista a partir de 1930. As privatizações atenderam os interesses dos grandes grupos econômicos privados, o grande capital nacional e estrangeiro, industrial e financeiro. A política de privatizações atingiu de modo desigual as diferentes frações da burguesia. Ela aumentou o patrimônio e os lucros do grande capital em detrimento do médio capital, devido às regras estabelecidas pelo Estado brasileiro para o processo de leilões de privatização. Menos de 100 grandes grupos econômicos privados se apoderaram da quase totalidade das empresas estatais contando com, entre outros elementos, financiamentos subsidiados pelo BNDES (BOITO JR., 2007b).

A abertura econômica (comercial e de investimentos) foi ao encontro dos interesses dos grandes grupos industriais e financeiros internacionais, os quais exigiram a abertura dos mercados de países periféricos para aumentar suas exportações para os mesmos. O modelo neoliberal suprimiu o protecionismo, marca fundamental do modelo desenvolvimentista. A desregulamentação financeira atendeu o interesse do grande capital financeiro nacional e internacional (bancos comerciais e de investimentos, fundos de investimento e de pensão, nacionais e estrangeiros). Estas instituições centralizam o capital dinheiro e o lançam no ciclo da valorização do capital D – D'. Em

formações sociais dependentes como o Brasil esse capital financeiro funciona principalmente como capital usurário e predador: capital portador de juros que se valoriza mediante posse dos títulos da dívida pública, fornecimento de empréstimo ao consumidor a altas taxas, compra e venda de ações nas bolsas de valores, etc., sem financiar a produção capitalista (BOITO, 2007b).

Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) a política econômica do Estado brasileiro foi executada com aspectos que permitiram a valorização do capital financeiro com rapidez e altas taxas de lucro: a desregulamentação financeira assegurou a livre conversão de moedas e a livre aplicação em títulos públicos e bolsas de valores; o câmbio estável permitiu a conversão e reconversão das moedas sem prejuízos; o pagamento da dívida interna e externa com taxa básica de juro real elevada garantiu uma alta remuneração para os títulos públicos, detidos majoritariamente pelo capital financeiro; a liberdade do capital financeiro em cobrar juros altos pelos empréstimos a capitalistas e consumidores (*spread*); e o ajuste fiscal permitiu o pagamento dos juros da dívida pública, o superávit primário. A consequência dessa correspondência entre o modelo neoliberal e os interesses do capital financeiro é taxa de lucro superior do sistema financeiro frente ao setor produtivo. Em números, entre 1994 e 2003 o lucro dos dez maiores bancos brasileiros cresceu 1.039% (BOITO JR., 2005).

Estes cinco elementos apontados acima, e outros, da política econômica do Estado brasileiro nos permitem concordar que, no bloco no poder durante os governos de FHC,

[...] o grande capital financeiro nacional e internacional é a fração burguesa hegemônica no modelo neoliberal porque todos os aspectos da política neoliberal – o desmonte do direito do trabalho e social, a privatização, a abertura comercial e a desregulamentação financeira – atendem integralmente aos interesses dessa fração da burguesia. Com exceção do primeiro aspecto, todos os outros contrariam, em maior ou menor medida, os interesses das demais frações integrantes do bloco no poder (BOITO, 2007b, p. 63).

Contudo, a hegemonia do grande capital financeiro nacional e internacional não se exerceu sem resistência. Setores da burguesia brasileira se mobilizaram contra a

política econômica neoliberal, não em sua íntegra, mas em relação principalmente à abertura comercial e a alta taxa de juros (que está ligada à liberdade/desregulamentação do capital financeiro). Entre fatores políticos e econômicos, inclusive que dizem respeito a classes trabalhadoras, essa pressão política encontrou um aliado no governo de Lula. Já dissemos que o governo Lula promoveu a ascensão política no interior do bloco no poder da grande burguesia interna brasileira. Pesquisadores de diferentes correntes teóricas (SOUZA, 2010; LUCE, 2007; VALDEZ, 2011; ALMEIDA, 2009) demonstram as mudanças na política econômica de Lula que beneficiaram as grandes empresas de capital predominantemente nacional e que iniciaram ou intensificaram seu processo de internacionalização no século XXI.

Mas afinal, quem é essa grande burguesia interna brasileira, cujos interesses são atendidos pelo governo Lula? Podemos identificar que esta fração reúne em seu núcleo empresas de extração mineral, alimentos, usinas, energia elétrica, comunicações, construção civil, transportes, comércio, serviços, indústrias de baixa e média densidade tecnológica, é composta predominantemente por empresas com participação majoritária de capital nacional e, de forma periférica e ocasional, algumas empresas internacionais com plantas no espaço nacional<sup>96</sup>. O que unifica setores heterogêneos nessa fração da classe burguesa é a disputa com o capital internacional no Brasil e no exterior. Para isso, conta com a ação ativa e protetora do Estado brasileiro, com a finalidade de preservar e ampliar suas posições na conjuntura econômica nacional e internacional.

O governo Lula destinou investimentos para a criação e o fortalecimento de grandes grupos econômicos nacionais com, principalmente, participação acionária e programas especiais de crédito. Nesse processo foi fundamental a redefinição do papel do BNDES de banco que financiava as privatizações no governo FHC para um banco de fomento do grande capital predominantemente nacional.

Esse novo papel do BNDES no governo Lula não foi exercido sem atritos na cúpula da burocracia de Estado. O Ministério da Fazenda e o Banco Central, que foram durante o governo FHC os principais centros de poder na definição da política econômica, sofrem um processo de esvaziamento de autoridade no governo Lula, o qual

---

<sup>96</sup> As montadoras são o principal exemplo de empresas internacionais com plantas em território nacional. Foram beneficiadas pela política econômica do governo Lula pela aprovação de financiamentos do BNDES para modernização e expansão (por vezes com vistas à exportação para América Latina) e pela redução do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI).

por sua vez proporciona uma maior capacidade de determinação dos rumos da política econômica ao MIDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) e ao BNDES. O Ministério da Fazenda e o Banco central sofreram duras críticas no início do governo Lula por parte dos dirigentes do BNDES, evidenciando um conflito do bloco no poder brasileiro: o BNDES, agindo com representante da grande burguesia interna entra em desacordo com as instituições atreladas aos interesses financeiros. Tal conflito refletiu as disputas das frações burguesas no bloco no poder (BOITO JR., 2005 e 2007b).

Essa conjuntura do bloco no poder no governo Lula teve igualmente reflexos na política externa brasileira. A política externa de um Estado não está desconectada da sua política doméstica, em determinadas conjunturas aquela está vinculada a política econômica do Estado, uma vez que ambas atendem os interesses da fração hegemônica (BUGIATO e HERNANDEZ, 2011). A política externa de Lula foi pautada pelo comércio de mercadorias e serviços e pela internacionalização das grandes empresas brasileiras e em geral lutou por uma nova geografia comercial, avançando em direção a formações sociais de desenvolvimento capitalista mais frágil, como países da América Latina e da África. Se por um lado a política externa é “conquistadora” frente a pequenas e médias economias periféricas, gerando por vezes tensões em comunidade locais, por outro é subordinada ao imperialismo – mantém a posição brasileira na divisão internacional do trabalho – ao mesmo tempo em que estabelece pontos de atritos com as formações sociais dominantes – a luta contra o protecionismo agrícola da Europa e dos Estados Unidos. O governo Lula procurou buscar a posição que cabe ao capitalismo brasileiro na divisão internacional do trabalho: exportador de *commodities* e investimento externo de indústrias de baixa/média tecnologia. Nesse contexto, o BNDES cumpriu papel relevante na política externa de Lula, auxiliando a expansão internacional do grande capital nacional, tendendo a priorizar os interesses da grande burguesia interna brasileira.

O apoio do Governo Lula, via BNDES, ao expansionismo empresarial brasileiro nos mercados mundiais evidencia a convergência de ações de política econômica e política externa. A atuação internacional de empresas nacionais tem-se apoiado principalmente na prioridade com que o Governo Lula tratou os processos de integração política e econômica na América Latina, em especial no continente sul-americano. A política

externa brasileira no Governo Lula foi parte de uma estratégia do governo federal que estava fundamentada na estabilidade econômica, na retomada do papel do Estado na coordenação da agenda neo-desenvolvimentista e na inclusão social e na constituição de um vigoroso mercado de massas (VALDEZ, 2011, p. 69).

Esse novo papel do BNDES se inseriu num processo que expressa as relação de representação política entre o governo Lula e a grande burguesia interna, cuja resultante é a chamada plataforma neodesenvolvimentista. Consideramos que o descontentamento da grande burguesia interna brasileira com parte do modelo neoliberal implicou em mobilizações políticas e ideológicas dessa fração com a finalidade de melhorar sua posição no interior do bloco no poder brasileiro. Para isso, contou com as táticas do Partido dos Trabalhadores – eleitorais e de resgate da intervenção do Estado em favor do desenvolvimento do capitalismo brasileiro –, cujo governo Lula é a expressão de uma trajetória que culmina na formação duma frente política. Frente esta chamada de frente política neodesenvolvimentista por Boito Jr.:

Essa frente é dirigida pela grande burguesia interna brasileira; a) tal frente envolve classes trabalhadoras que se encontram excluídas do bloco no poder – baixa classe média, operariado, campesinato e trabalhadores da massa marginal; b) a frente entretém uma relação de tipo populista com essa massa marginal; c) a frente se constituiu no principal recurso político do qual se valeu a grande burguesia interna para ascender politicamente no interior do bloco no poder e d) ela enfrenta, no processo político nacional, aquilo que poderíamos denominar o campo neoliberal ortodoxo, campo esse que representa – essa é a nossa hipótese de trabalho – o grande capital financeiro internacional, a fração burguesa brasileira perfeitamente integrada e subordinada a esse capital, setores dos grandes proprietários de terra e a alta classe média, principalmente aquela alocada no setor privado mas, também, no setor público (BOITO JR., 2012a).

Essa frente política foi base de sustentação do governo Lula e em contrapartida é contemplada com a reforma do modelo neoliberal (não sua ruptura) em direção a um programa de política econômica e social que tem como objetivo o crescimento econômico do capitalismo brasileiro com certa distribuição de renda. Esse seria o

neodesenvolvimentismo: o desenvolvimentismo possível numa formação social periférica nos marcos do capitalismo neoliberal. Suas características, em comparação ao velho desenvolvimentismo, são 1) crescimento econômico mais modesto do que o velho desenvolvimentismo, mas superior ao neoliberalismo, 2) confere menor importância ao mercado interno, dado que mantém a abertura econômica neoliberal, 3) política de reativação da função agroexportadora do capitalismo brasileiro, aceitando os constrangimentos da divisão internacional do trabalho, 4) atribui menor importância à política de desenvolvimento industrial, 5) menor capacidade de distribuição de renda e 6) é dirigido por uma fração burguesa que não possui a capacidade de agir como força social nacionalista e anti-imperialista (BOITO JR., 2012a e BRESSER-PEREIRA, 2012).

Em suma, a grande burguesia interna brasileira, que vinha fazendo críticas moderadas ao neoliberalismo na virada da década de 1990 para os anos 2000 encontrou um instrumento partidário organizador da frente política que sustentou o governo Lula, cujas políticas econômica, social e externa atendem seus interesses. Esta é a explicação que sustentamos na nossa análise desenvolvida neste capítulo sobre a adoção de medidas neodesenvolvimentistas pelo Estado brasileiro, medidas estas que concomitantemente refletiram e alteraram a correlação de forças na formação social brasileira, particularmente no bloco no poder, capitaneada pela grande burguesia interna.

O neodesenvolvimentismo, plataforma política do governo Lula, caracteriza-se, em geral, pelo crescimento econômico impulsionado pelo Estado através do financiamento a grupos nacionais que se internacionalizaram, pela proteção ao mercado interno e conquista de novos mercados no exterior, pelo aumento do poder aquisitivo da classe trabalhadora via aumento de crédito, estímulo ao consumo, geração de empregos e políticas sociais. Por isso, tanto a grande burguesia interna quanto as classes populares passaram a apoiar a plataforma neodesenvolvimentista, formando o que chamamos de frente neodesenvolvimentista.

O BNDES é parte significativa desse processo (política de financiamento). O banco passou a ser no governo Lula um centro de poder com dotação orçamentária muito superior do que dispunha na década anterior e resgatou aspectos do desenvolvimentismo com a finalidade de colocar em marcha o desenvolvimento do

capitalismo brasileiro (também) alicerçado em um reduzido número de empresas nacionais, receptoras de vantajosos programas banco. E se considerarmos a política externa de Lula, na qual o BNDES é igualmente peça chave, entendemos que a formação de grandes empresas nacionais vai ao encontro dos interesses da grande burguesia interna brasileira, tanto nacional quanto internacionalmente. Por outro lado, em relação às classes populares, o BNDES apoiou uma série de demandas destas, como a construção de infraestrutura urbana, com financiamentos menos vultosos se comparados àqueles destinados a grande burguesia interna. Nesse sentido, podemos afirmar que o BNDES é um dos agentes da frente neodesenvolvimentista.

A política estatal em seu conjunto contribuiu para o deslocamento da hegemonia da burguesia compradora e do grande capital financeiro internacional do bloco no poder. A grande burguesia interna brasileira se aglutinou, como vimos, a partir dos efeitos no neoliberalismo ortodoxo dos anos de 1990 que a prejudicaram, especificamente a abertura comercial e a desregulamentação financeira que provocaram uma desnacionalização da economia brasileira. A reorientação da política estatal atendeu prioritariamente os interesses da grande burguesia interna brasileira durante o governo Lula, em detrimento da fração hegemonia nos governos FHC. As diferenças na política estatal são resultados das mudanças que ocorreram no interior do bloco no poder e que na cena política encontraram um governo que as levasse a cabo. A grande burguesia interna esteve de acordo com o tipo de intervenção estatal executada por este governo, uma vez que se interessava em expandir seus negócios pelo aumento do crédito, pela expansão do mercado interno, pela elevação dos investimentos em infraestrutura (PAC), pela conquista de mercados para exportação, pelo financiamento e apoio ao crescimento e à internacionalização de suas empresas. Contudo, jamais defendeu o retorno do protecionismo do “velho” desenvolvimentismo, mas sim a limitação do e a condição de concorrer com o capital imperialista, sem romper os laços de dependência.

Segundo Berringer (2014) as políticas estatais mais evidentes dessa mudança do tipo de intervenção estatal no governo Lula (políticas neodesenvolvimentistas) foram o Programa de Aceleração do Crescimento, a mudança do regime de exploração do petróleo de concessão para partilha, o fortalecimento de alguns ramos da indústria como a construção naval, criação de empresas de estatais nos ramos de infraestrutura e tecnologia, busca de mercado de exportação em países periféricos e o fortalecimento do

BNDES e suas medidas de fusão, aquisição e internacionalização de empresas brasileiras (que analisaremos no capítulo 4). No que diz respeito a empresas brasileiras, Pinto (2010) constata que houve um aumento expressivo no patrimônio líquido de empresas nacionais e estatais (apesar dos dados não contemplarem os últimos anos do governo Lula): entre 2002 e 2007 as estatais saltaram de R\$89,6 bilhões para R\$156,3 bilhões em 2007 e as nacionais saltaram de R\$135,6 bilhões para 219,5 bilhões, enquanto as estrangeiras aumentaram de R\$69 bilhões para R\$ 79,1 bilhões no mesmo período. O fortalecimento da grande burguesia interna também pode ser visto na alteração da balança comercial (como vimos no primeiro gráfico deste capítulo), de deficitária para superavitária. Assim sendo, o governo Lula se propôs a retomar o crescimento do capitalismo brasileiro contando com a intervenção do Estado na economia lançando mão de alguns elementos importantes de política econômica e social que estavam ausentes no governo anterior: 1) políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda que elevaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres; 2) aumento da dotação orçamentária do BNDES para financiamento das grandes empresas nacionais a taxas de juros subsidiadas; 3) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no país para exportação de mercadorias, serviços e capitais; 4) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica (BOITO e BERRINGER, 2013)

De acordo com Boito Jr. as políticas neodesenvolvimentistas se aprofundaram já no início de 2006, quando da troca do ministro da fazenda de Antonio Palloci por Guido Mantega. Em 2008, com a explosão da crise financeira nos Estados Unidos, após a bancarrota do banco *Lehman Brothers*, a política neodesenvolvimentista mostrou seus resultados ao mitigar as consequências para a economia brasileira. O que entusiasmou alguns analistas.

O [Estado do] Brasil se apresentou e foi visto agora como parte da solução. A política econômica de orientação desenvolvimentista implementada desde 2005 tinha dado frutos e musculatura para o país se defender, com um mercado interno, políticas sociais e de redistribuição de renda com força anticíclica e com reservas internacionais expressivas. [O Estado no] Brasil reagiu de forma propositiva à crise, inclusive economicamente, gerando já em 2009 cerca de 1 milhão de postos de trabalho. O próprio sucesso da reação à ameaça externa, evitando o tradicional colapso cambial e seus efeitos

devastadores para a economia real, serviu para legitimar essas políticas – como, por exemplo, a renovada importância dada aos bancos públicos (SCHUTTE, 2012, p. 24).

Defendemos então que a grande burguesia interna passou a exercer a hegemonia política no interior do bloco no poder após a crise de 2008, uma vez que se intensificaram as medidas do governo que promoveram os interesses desta fração. Apesar das altas taxas de juros reais, da manutenção do pagamento da dívida pública e dos elevados lucros dos bancos no Brasil, as mudanças e o aprofundamento na política econômica no governo Lula, como demonstramos anteriormente, foram significativas. Pois a hegemonia não é exercida pela fração que auferia a maior parcela da mais-valia global, mas sim por aquela fração cujos interesses são atendidos prioritariamente pelas políticas do Estado.

Deste modo, se o conjunto da política de Estado no governo Lula é um híbrido entre o “velho” desenvolvimentismo e o neoliberalismo, não poderíamos caracterizá-la como uma moderação do neoliberalismo? Pensamos que não, pois a política estatal não atendeu apenas os interesses da grande burguesia interna. O fortalecimento desta fração foi possível com o apoio de setores das classes populares, como a baixa classe média, o operariado urbano, o campesinato assentado, subempregados e desempregados. As políticas de aumento do emprego, elevação do salário mínimo, expansão do crédito e ampliação das políticas sociais contemplaram interesses destes setores, os quais constituíram a frente neodesenvolvimentista dirigida pela grande burguesia interna, a principal beneficiária. Ou seja, houve movimentações políticas de setores populares que resultaram numa frente de sustentação política e eleitoral do governo Lula. Apesar da relação populista do governo com setores das classes populares<sup>97</sup>, as mobilizações políticas destes nos permitem discordar de que o processo decisório da política de Estado é restrito ao governo, à burocracia de Estado e às frações da classe dominante. Ainda que numa formação social capitalista estes sejam os agentes privilegiados do processo, as classes populares se fazem presentes.

Boito e Marcelino (2011) demonstram uma reascensão das lutas sindicais de operariado urbano no contexto do crescimento econômico durante o governo Lula, crescimento que provocou aumento do emprego e do salário mínimo, melhora na

---

<sup>97</sup> A relação do governo de coalizão do PT com trabalhadores desempregados e subempregados é uma relação populista, concretizada nos programas sociais do governo destinado a tais frações das classes populares. No interior de frente neodesenvolvimentista, não em seu conjunto, há elementos populistas.

qualidade de vida dos trabalhadores e uma consequente condição de organização e lutas. Segundo Galvão (2012) no movimento sindical duas grandes centrais sindicais se aproximaram do governo e desempenharam um papel importante como base de sustentação, a Força Sindical e a Central Única dos Trabalhadores (CUT). Em determinadas situações elas participaram ao lado da grande burguesia interna na luta pela proteção do mercado interno, pela redução da taxa de juros e da constituição de comissões tripartites criadas pelo Estado, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Paralelamente as propostas de reforma sindical e reforma previdenciária colaboraram para a fusão de antigas centrais e para o surgimento de novas centrais de oposição ao governo, como a Conlutas e a Intersindical, ligadas ao Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU) e ao Partido do Socialismo e Liberdade (PSOL), respectivamente. Em relação aos trabalhadores subempregados e desempregados, os quais Nun (2001) denomina massa marginal, e Singer (2012) subproletariado (residentes na periferia de grandes cidades e no interior do Nordeste), políticas sociais como o Fome Zero e o Bolsa Família permitiram que saíssem da condição de pobreza extrema e o programa Minha Casa Minha Vida atendeu parcela das reivindicações de movimentos por moradia e movimentos dos desempregados. O campesinato (o trabalhador assalariado do campo e a base assentada do MST) teve no aumento do financiamento à agricultura familiar e nos programas de compras governamentais da produção de alimentos parte de seus anseios atendidos. Contudo, a política estatal de novos assentamentos foi frouxa, prejudicando o campesinato pobre (sem terra). As políticas educacionais beneficiaram uma parcela jovem da população, com a criação de novas universidades federais e aumento de bolsas em universidades privadas, que possibilitaram o acesso ao ensino superior de jovens da classe trabalhadora. Os estratos mais altos da classe média, que também foram afetados pelas políticas neoliberais, foram os menos beneficiados pelo neodesenvolvimentismo, uma vez que programas do governo não foram direcionados a ela e não tiveram reivindicações atendidas, como redução de impostos e melhoria na qualidade dos serviços públicos.

Esta base social da plataforma neodesenvolvimentista atuou conjuntamente como sustentação ao governo Lula na chamada crise do “mensalão” em 2005, na reeleição de Lula em 2006 e na eleição de sua sucessora petista Dilma Rousseff. Na cena política o Partido dos Trabalhadores representou a frente neodesenvolvimentista e se opôs aos setores financeiros representados pelo PSDB. No entanto, a frente é

permeada por contradições: o agronegócio, grande beneficiado pelas políticas do Estado, é duramente criticada pelo MST no que diz respeito à propriedade fundiária e a produção voltado para o mercado externo, entre outros atritos; a burguesia industrial e o agronegócio não entram em acordo quando o assunto são acordos internacionais que preveem abertura comercial; a grande burguesia interna e os trabalhadores concordam com a proteção do mercado interno, com o aumento do crédito, com a redução da taxa de juros, etc., porém entram em conflito quando a pauta são direitos trabalhistas (terceirização *versus* redução da jornada de trabalho sem perda salarial); entre outras contradições que expressam seus limites de atuação como sustentação do governo.

### **3.5 O BNDES no governo Lula**

O BNDES é uma instituição bancária da burocracia do Estado brasileiro que desde sua fundação em 1952 vem desempenhando a função de principal financiador de projetos de investimentos em longo prazo da econômica brasileira, com taxas de juros subsidiadas (abaixo das taxas do mercado), especialmente em setores ligados à indústria e à infraestrutura. Segundo o próprio banco, a instituição é uma empresa pública de propriedade integral da União, cujo objetivo é financiar projetos de investimento de longo prazo da economia brasileira em distintos setores, como agricultura, comércio, serviços, indústria e infraestrutura. Financia também as micro, pequenas e médias empresas e tem linhas de financiamento sociais para saúde, educação, saneamento básico, transporte urbano e agricultura familiar. Sua missão é promover o desenvolvimento sustentável da economia brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais e com geração de empregos (BNDES, 2012).

O BNDES atua na economia brasileira por meio de programas e seus produtos, cuja contratação da operação se dá em razão da natureza do financiamento (linha de financiamento), do setor e do porte da empresa. As operações realizadas pelo banco são divididas em dois grupos principais: operações diretas e indiretas. As operações diretas são aquelas contratadas diretamente com o banco, enquanto as indiretas são aquelas

realizadas por instituições financeiras credenciadas, quando o BNDES repassa o recurso para a instituição<sup>98</sup>. Os principais produtos do banco são:

- BNDES Finame (Financiamento de Máquinas e Equipamentos): financiamento para produção e aquisição de máquinas, equipamentos e bens de informática e automação novos, de fabricação nacional e credenciados no BNDES.
- BNDES Finem (Financiamento de Empreendimentos): investimentos para implantação, ampliação, recuperação e modernização de ativos fixos nos setores de indústria, comércio, prestação de serviços e agropecuária. Possui uma linha de internacionalização de empresas.
- BNDES Mercado de capitais: operações como subscritor de valores mobiliários (papéis como ações e debêntures de empresas de capital aberto ou que possam ingressar no mercado de capitais). Incluem operações de internacionalização, de reestruturação de empresas competitivas, fusões e incorporações.
- BNDES Exim (Exportação e Importação): dividido em duas linhas, Pré-embarque e Pós-embarque, financia a produção e comercialização de produtos e serviços brasileiros para exportação.
- BNDES Automático: financiamento a projetos de investimento, cujos valores de financiamento sejam inferiores ou iguais a R\$ 10 milhões (posteriormente este valor chegou a R\$20 milhões). Suas linhas atendem micro, pequenas e médias empresas e médias e grande empresas dos setores industrial, agropecuário, de infraestrutura, de turismo e de comércio e serviços.
- Cartão BNDES: crédito pré-aprovado para micro, pequenas e médias empresas de controle nacional, de até R\$ 1 milhão, para aquisição de produtos credenciados no BNDES.
- BNDES Não-Reembolsável: aplicações de recursos originados de doações ou lucros do BNDES para projetos de caráter social nas áreas de geração de emprego e renda, serviços urbanos, saúde, educação, esporte, justiça, proteção ao meio ambiente, desenvolvimento rural; projetos que estimulem o desenvolvimento tecnológico e a inovação; projetos de pesquisas ou estudos que

---

<sup>98</sup> O apêndice II mostra o fluxo da tramitação dos projetos.

contribuam para a formulação de políticas públicas ou o desenvolvimento econômico e social; projetos culturais; e patrocínio a eventos.

Em seu último estatuto (2002), o BNDES é considerado o principal instrumento de execução da política de investimento do governo federal, que é destinada primordialmente a apoiar programas, projetos, obras e serviços que tenham relação com o desenvolvimento econômico e social do país. A cúpula do BNDES, onde está concentrado o processo decisório da instituição, é composta pelo Conselho de Administração e pela Diretoria. O Conselho, órgão de orientação superior do BNDES, durante o governo Lula foi organizado legalmente em dez membros, dentre eles o presidente do Conselho, três deles indicados pelos ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Trabalho e Emprego e da Fazenda e os demais pelo ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, sendo todos nomeados pelo presidente da república. O presidente do BNDES exerce vice-presidência do Conselho. O mandato dos conselheiros é de três anos, podendo ser reconduzido por igual período. Ao término do segundo mandato, o conselheiro só pode fazer parte do órgão após um ano. Para que ocorra alguma deliberação, é necessária a presença de pelo menos seis de seus membros. As deliberações são tomadas por maioria de votos, cabendo ao presidente o voto ordinário e o voto de qualidade. O Conselho se reúne a cada trimestre ou quando for convocado pelo presidente ou por solicitação de pelo menos dois de seus membros. Suas principais atribuições são decidir os níveis de alçada decisória da Diretoria e do presidente do BNDES para fins de aprovações de operações; decidir sobre os vetos do presidente do BDNES às deliberações da Diretoria; examinar e aprovar, por proposta do Presidente do BNDES, políticas gerais e programas de atuação em longo prazo, em harmonia com a política econômica do governo federal; aprovar o orçamento global de investimento e acompanhar a sua execução; apreciar os relatórios anuais, balanços, patrimoniais e demonstrações financeiras; deliberar sobre o aumento de capital do BNDES; e opinar sobre a proposta de criação, extinção, associação, fusão ou incorporação de empresas subsidiárias (BNDES, 2005b e BNDES, 2002c).

A diretoria do BNDES, durante o governo Lula, foi organizada legalmente em presidência e vice-presidência do banco e cinco cargos de diretoria, nomeados pelo presidente da república. Não há determinação ou limitação do tempo nos mandatos dos diretores. A diretoria se reúne uma vez por semana e sempre que convocada pelo

presidente. Para que ocorram deliberações, é necessária a presença de pelo menos cinco de seus membros. As decisões são tomadas por maioria de votos, cabendo ao presidente o voto ordinário e o voto de qualidade. Suas principais atribuições são aprovar a organização interna e distribuição de competências, bem como a criação de escritórios, representações, agências ou subsidiárias; aprovar as linhas orientadoras da ação e as normas de operação e de administração do banco, em harmonia com a política econômica do governo federal e com as diretrizes do Conselho de Administração; pronunciar-se sobre demonstrações financeiras; pronunciar-se sobre as matérias que devem ser submetidas ao Conselho de Administração; apreciar e submeter ao Conselho de Administração orçamento global de investimento e aprovar o orçamento gerencial do BNDES; autorizar operações não reembolsáveis e a contratação de obras e serviços e a aquisição, locação, alienação e oneração de bens móveis e imóveis; e autorizar a realização de acordos, contratos e convênios que constituam ônus, obrigações ou compromissos para o BNDES (BNDES, 2005b e BNDES, 2002c)<sup>99</sup>.

A cúpula do BNDES também é composta pelo Conselho Fiscal, cujas funções são examinar e emitir pareceres sobre os balanços patrimoniais, demonstrações financeiras e prestações de contas semestrais da Diretoria do banco e pelo Comitê de Auditoria, cujas funções são recomendar à administração do BNDES a entidade a ser contratada para prestação de serviços de auditoria independente, revisar as demonstrações contábeis semestrais, relatórios de administração e parecer do auditor independente, avaliar a efetividade das auditorias independente e interna, verificando o cumprimento de dispositivos legais e regulamentares aplicáveis às empresas que constituem o Sistema BNDES e avaliar o cumprimento, pela administração do BNDES, das recomendações feitas pelo auditor independente ou pelo auditor interno.

Assim, podemos afirmar que o tanto na trajetória da sua prática política (que vimos anteriormente) quanto na lei, o BNDES é uma instituição do Estado que não pode ser desvinculada dos conflitos e projetos do governo, uma vez que os cargos hierarquicamente superiores são indicados pelo poder executivo, com o aval da presidência da república. O que implica dizer que mudanças políticas afetam diretamente o comando da instituição, seja em governos anteriores, seja no governo que estamos analisando.

---

<sup>99</sup> O apêndice III apresenta todos os presidentes, vice-presidentes, diretores e conselheiros que compuseram os quadros do BNDES entre 2003 e 2010.

No que diz respeito a sua estrutura de fundos no governo Lula<sup>100</sup>, o BNDES utiliza recursos próprios, nacionais e internacionais. O banco possui seu próprio patrimônio, que lhe proporciona retornos de operações financeiras, emite debêntures da BNDESPar, capta de fontes nacionais, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Fundo de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS-PASEP), o Fundo de Investimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FI-FGTS), o Tesouro Nacional e de fundos de menor porte como o Fundo da Marinha Mercante e o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND). No exterior, capta de agências governamentais e instituições multilaterais, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Alemão de Desenvolvimento, o Banco de Investimento Nórdico, o Banco Japonês para Cooperação Internacional e o Banco de Desenvolvimento da China, além de fundos de mercado, empréstimos e repasses no exterior (BNDES, 2009c). Segundo Torres Filho (2007), nas captações do banco os fundos externos representam uma parcela muito pequena e suas fontes de recursos são relativamente estáveis porque não sofrem com as oscilações do crédito bancário.

No governo Lula houve um aumento da dotação orçamentária do BNDES, isto é, o governo autorizou repasses de recursos de fundos para o banco. Os recursos oriundos do FAT (regulamentados pelo artigo 239 da Constituição Federal e historicamente a maior fonte do BNDES) passaram de R\$ 4,6 para R\$ 11,3 bilhões, entretanto deixaram de ser a principal fonte do banco. Em 2007 o FAT representava 52,3% da estrutura de capital do BNDES e passou para 24,1% em 2010, enquanto que o Tesouro passou de 6,3% em 2007 para 46,1% em 2010. Mediante autorização governamental, os repasses do Tesouro, que (entre outros meios) capta recursos via emissão de títulos do governo à taxa de juros Selic, tornaram-se a principal fonte do BNDES (cada transação tem suas condições específicas, como custo e prazo de amortização), visando reforçar o caixa do banco e assegurar a oferta de financiamento para investimentos de longo prazo. Este, por sua vez, cobra taxas mais baixas que outros bancos privados e públicos em seus financiamentos, definidos pela taxa de juro de longo prazo (TJLP)<sup>101</sup>. Torres Filho

---

<sup>100</sup> A origem dos recursos do BNDES varia ao longo de sua história. Neste texto nos interessa saber sua origem durante o governo Lula. Sobre a história dos fundos do BNDES, ver PROCHNIK e MACHADO, 2008.

<sup>101</sup> A TJLP foi instituída pela Medida Provisória nº 684, de 31.10.94, publicada no Diário Oficial da União em 03.11.94, sendo definida como o custo básico dos financiamentos concedidos pelo BNDES. Tem período de vigência de um trimestre-calendário e é fixada pelo Conselho Monetário Nacional. A

(2009) relata que, com custos financeiros menores, os níveis de inadimplência do BNDES são baixos (caíram de 3,1% em 2003 para 0,15% em 2010), o que também se deve a sua capacidade de analisar o risco do crédito.

O BNDES aumentou o número de projetos aprovados para financiamento e os desembolsos – referentes a financiamentos já contratados, mas liberados no período –, igualmente cresceram, como mostra a tabela a seguir:

**Tabela 9. Aprovações e desembolsos do BNDES.**

Ano	Aprovações (R\$ bi)	Desembolsos (R\$ bi)	% PIB
2003	40,3	35,1	2,1
2004	37,8	40	2,1
2005	54,4	47,1	2,2
2006	74,3	52,3	2,2
2007	98,7	64,5	2,4
2008	121,3	92,2	3,0
2009	170,2	137,4	4,3
2010	182,3	168,4	4,6
Total	779,3	637	—

Elaboração própria. Fonte: LAMENZA, PINHEIRO, GIAMBIAGI, 2011 e Relatórios Anuais do BNDES, 2003-2010.

No período 2003 a 2010 houve uma escalada de aprovações e desembolsos. Estes cresceram 352%, e aqueles 380% do primeiro ano governo Lula até o seu final. Os financiamentos concedidos como proporção do PIB igualmente aumentaram, com destaque para os anos de 2008 e 2009 (crise mundial), quando passaram de 3% para 4,3%, mas que não chegavam a 2,5% até 2007. Vejamos em que consistiram esses

---

trajetória da TJLP no governo Lula foi: 11% em 2003, 9,75% em 2004 e 2005, 6,85% em 2006, 6,25% em 2007 e 2008 e 6% em 2009 e 2010 (BNDES, 2015. Indicadores de dezembro de cada ano).

financiamentos durante o governo Lula, nas gestões dos presidentes do BNDES Carlos Lessa, Guido Mantega, Demian Fiocca e Luciano Coutinho.

Em janeiro de 2003 a nova diretoria do BNDES tomou posse sob a presidência de Carlos Francisco Theodoro Machado Ribeiro de Lessa. Lessa, cujas trajetórias intelectual e política são identificadas com nacional-desenvolvimentismo, com o aval do presidente Lula substituiu todos os diretores da gestão anterior e configurou o banco como um contraponto ao setor neoliberal vigente no Ministério da Fazenda e no Banco Central, comandados respectivamente por Antônio Palocci e Henrique Meirelles. No Conselho do BNDES houve acréscimo de um membro e manutenção de cinco dos seis membros anteriores (os novos conselheiros eram Guido Mantega e Marcio Fontes de Almeida). Em entrevista à imprensa, Lessa declarou:

Meus dois antecessores no BNDES estavam preparando o banco para morrer. Queriam convertê-lo em banco de investimento, para depois dizerem: não precisamos de um banco de investimento. Expliquei tudo isso a Lula. Tanto que Lula me deu uma carta branca. Demiti todos os quadros, não sobrou um. Fiz logo uma hecatombe! Demiti cento e tantos. Aí a Miriam Leitão me atacou, não é? (LESSA, 2010, s/p.)

Lessa, que foi diretor do BNDES entre 1985 e 1989, professor do curso de formação de diplomatas do Instituto Rio Branco e professor titular de Economia Brasileira no Instituto de Economia da UFRJ, afirmou em seu discurso de posse que a prioridade de sua gestão era colocar o banco totalmente integrado ao novo projeto nacional, enfatizando a promoção da inclusão social, a redução das desigualdades e o combate à vulnerabilidade da economia brasileira, em sintonia com a presidência da república. O presidente formou uma equipe identificada com os preceitos do desenvolvimentismo, que a imprensa brasileira, sob o título “BNDES deve reassumir ‘desenvolvimentismo’”, noticiou da seguinte forma:

Novos diretores são da escola que prega o crescimento econômico e a substituição competitiva de importações. Na gestão de Carlos Lessa, novo presidente do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), o banco vai mudar de foco: abandonará a postura de mercado financeiro

e voltará a ter um caráter mais desenvolvimentista. É o que indica a divulgação ontem dos novos nomes para a diretoria da instituição. Os novos diretores trabalharam no BNDES na década de 80 com o novo presidente do banco ou foram indicados por economistas do PT, principalmente pela ex-deputada do partido Maria da Conceição Tavares. Todos são da escola que prega o crescimento econômico e a substituição competitiva de importações para ter uma indústria forte e reduzir déficits externos, mesmo que isso implique maior risco. Na administração anterior, o objetivo era analisar projetos que fossem viáveis, reduzir o risco de prejuízo do banco e fomentar o mercado de capitais. Apesar dos projetos de fomento, a administração era mais parecida com a de um banco corporativo (GOIS e SOARES, 2003, *s/p.*)

As citações acima indicam que, como vimos nos capítulos anteriores, a década de 1990 legou um banco de desenvolvimento que se tornara um banco de investimento com critérios de mercado. Dada a orientação superior da política econômica, o banco se desviou de suas atividades tradicionais de suporte ao setor produtivo e à infraestrutura para se tornar, prioritariamente, um gestor da transferência de ativos produtivos públicos para o setor privado. Contudo, no governo Lula o BNDES banco passou a ser um centro de poder dotado de orientação e orçamento diferentes da década anterior e resgatou aspectos do desenvolvimentismo, vislumbrando recolocar em marcha o desenvolvimento “autônomo” do capitalismo brasileiro, no moldes do processo que ocorreu no século XX.

A gestão de Lessa evidencia o pensamento segundo o qual o papel cumprido pelo banco na década de 1990 foi um golpe na sua tradição desenvolvimentista e a necessidade de retomada desta tradição. No primeiro ano do governo Lula, Lessa declarou que “com a nova orientação política derivada da eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, esta Diretoria entendeu como sua tarefa prioritária redefinir a estratégia do Banco” (BNDES, 2003a, p. 01). Tarefa que contou com linhas de atuação interligadas: a inclusão social; a recuperação e o desenvolvimento da infraestrutura nacional; a modernização e a ampliação da estrutura produtiva; e a promoção das exportações. Assim, tal estratégia teve como objetivos a inclusão social e a redução das desigualdades, a sustentabilidade do crescimento econômico, o fortalecimento da soberania nacional e a integração econômica com os países da América do Sul. E o banco BNDES se colocou o “objetivo imediato restaurar plenamente o banco de desenvolvimento como braço operacional de políticas industriais, que também tiveram

de ser recuperadas no novo contexto político” (BNDES, 2003a, p. 01). Com efeito, o BNDES adotou do critério de prioridade ao lado do critério de risco ao analisar e aprovar um projeto para financiamento: na avaliação de dois ou mais projetos com igual nível de risco, preferência foi dada àquele que contribuísse para o desenvolvimento com inclusão social, ou seja, àquele que gerasse mais empregos.

Na gestão de Lessa (2003a e 2004a) os desembolsos do BNDES foram distribuídos conforme a tabela abaixo:

**Tabela 10. Desembolsos do BNDES por setor na gestão de Carlos Lessa**

(em R\$ bi)

	<b>Setor</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
	Indústria	16,09	15,79
	Agroindústria	4,60	6,93
	Infraestrutura	10,01	15,17
	Comércio e serviços	2,47	1,66
	Área social	0,37	0,29
	<b>Total</b>	<b>33,53</b>	<b>39,83</b>

Fonte: BNDES, 2003a e 2004a.

No setor industrial<sup>102</sup>, o BNDES, que integrara em 2003 o Grupo Executivo da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) para promover

<sup>102</sup> Consideramos a divisão setorial de indústria da seguinte forma. **Indústrias de base:** também conhecidas como indústrias pesadas, são aquelas voltadas para a produção de equipamentos (indústrias de bens de capital) e matérias-primas processadas (indústrias extrativas) para outras indústrias. Exemplos de indústrias de base extrativas: mineradoras, madeireiras e petrolíferas. Exemplos de indústrias de base de bens de capital: siderúrgicas, metalúrgicas, indústrias de equipamentos e máquinas. Pode-se também incluir nas indústrias de base as companhias produtoras de energia elétrica. **Indústrias intermediárias:** é o setor industrial voltado para a produção de peças e equipamentos que serão utilizados pelas indústrias de bens de consumo. Exemplos: indústrias que produzem peças de automóveis, peças para eletrodomésticos, peças de computadores, tratores e equipamentos industriais. **Indústrias de bens de consumo:** são aquelas que produzem os produtos que serão vendidos para os consumidores finais. Exemplos de indústrias de bens duráveis: indústria automotiva (produtora ou montadora de automóveis), indústria de eletrodomésticos (geladeiras, fogões, micro-ondas, liquidificadores, lavadoras de roupas, etc.). Exemplos de indústrias de bens não duráveis: indústrias de roupas, de calçados, de alimentos, de remédios, de bebidas, etc. **Indústrias de ponta:** são aquelas que desenvolvem e produzem bens que

mudanças na estrutura econômica do país, executou o projeto de enriquecer o conteúdo tecnológico da estrutura produtiva, de forma a ampliar o dinamismo das exportações e substituir importações por produção local. Nesse sentido, o banco deu suporte à política industrial, apoiando setores de *software*, farmacêutico e de bens de capital. Ademais, a banco apoiou o ramo de material de transporte (fabricação e montagem de veículos automotores, embarcações, equipamentos ferroviários e aeronaves), que foi um dos maiores contemplados com financiamentos, muito em razão do aumento da demanda de setores exportadores. As empresas (ou grupo de empresas) e os ramos contemplados com os financiamentos do BNDES<sup>103</sup> foram: Klabin S.A. e Veracel Celulose S.A., no ramo de papel e celulose; Duratex S.A., Elekeiroz, Laminor e Polo Films, no ramo químico e petroquímico; Ambev e Schincariol, no ramo de bebidas; B. Grob do Brasil, Kepler-Weber e WEG, no ramo de bens de capital; Cesar Participações S.A. e Fóton, no ramo de software, Libbs Farmacêutica, Eurofarma Laboratórios e Nortec Química, no ramo farmacêutico; Usiminas, Companhia Siderúrgica de Tubarão, Grupo Gerdau e Vega do Sul, no ramo siderúrgico; Tupy S.A., no ramo metalúrgico; Companhia Vale do Rio Doce, no ramo da mineração; Vicunha Têxtil e Karsten, no ramo têxtil; Braspelco, no ramo calçadista; Aethra Karmann-Ghia Indústria e Comércio de Carrocerias Ltda. – AKC, no ramo automotivo.

O agronegócio ou agroindústria compreende as atividades de pesquisa, de fornecimento de máquinas, insumos e serviços para a propriedade rural, atividades de produção nas propriedades agrícolas e aquelas ligadas às indústrias de processamento de alimentos e matérias-primas rurais. Para setor da agroindústria o BNDES destinou 17% das operações do seu total dos desembolsos. Em 2004, as liberações de recursos do BNDES para a agroindústria alcançaram R\$ 6,9 bilhões, valor 51% maior que os R\$ 4,6 bilhões desembolsados em 2003. O setor foi, durante o governo Lula o principal gerador de saldos comerciais para o país. Em 2003, enquanto os demais setores da economia

---

utilizam alta tecnologia em suas fases de produção. Empregam mão-de-obra especializada e com alto grau de escolaridade. Investem muito em pesquisa nas fases de desenvolvimento e produção, pois privilegiam a inovação tecnológica. Exemplos: indústrias de aviões, de satélites de comunicação, de computadores, equipamentos de diagnóstico médico e de telefones celulares.

<sup>103</sup> As informações sobre as empresas de variados setores e ramos que são apresentadas no corpo deste texto foram retiradas dos Relatórios Anuais do BNDES, de 2003 a 2010. Nestes, tais empresas são apontadas como as principais operações do banco no ano. Contudo, em alguns relatórios não há menção a empresas, mas ao setor ou ramo que se destacou no período pelos financiamentos recebidos do banco. No apêndice V apresentamos as empresas contempladas pelos maiores financiamentos do banco por setor, valor do contrato e origem de capital, cujas informações foram retiradas do BNDES Transparente, entre 2014 e 2015.

registraram déficit comercial de US\$ 440 milhões, o superávit comercial do agronegócio atingiu cerca de US\$ 33,7 bilhões (BRASIL, 2015a). As empresas (ou grupo de empresas) contemplados com os financiamentos do BNDES foram: Nestlé, Vigor, Laguinha, Potiporã, Grupo Bertim, Perdigão, Granol, Coinbra-Frutesp, Cooperativa Agrícola Mista Rondon (Copagril), Cooperativa Agropecuária Mourãoense (Coamo), Cooperativa Agroindustrial dos Produtores Rurais do Sudoeste Goiano (Comigo), Cooperativa Agropecuária Cascavel (Coopavel), Cooperativa Agrícola Mista General Osório (Cotribá), Cooperativa Central dos Produtores Rurais de Leite (Itambé), Grupo Iracema-São Martinho, Usina Colombo, Usina Vale do Rosário, a Usina Floralco e o Grupo Luiz Ometto (Usina Santa Cruz).

No setor de infraestrutura (logística, energia elétrica e transportes) os desembolsos do BNDES somaram R\$ 15,1 bilhões em 2004, um crescimento de 52% na comparação com 2003. Os projetos do ramo de logística, que demandaram financiamentos de R\$ 5,2 bilhões (alta de 49% na comparação com 2003), e a expansão dos financiamentos em energia elétrica no valor de R\$ 6,5 bilhões (alta de 29% na comparação com 2003) lideraram este incremento. No ramo da logística<sup>104</sup>, o BNDES iniciou a recuperação e a expansão da infraestrutura logística nacional, incentivando a maior integração entre os diversos modais de transporte e o desenvolvimento dos sistemas logísticos integrados. Entre suas preocupações estiveram participação do modal ferroviário na matriz de transporte de cargas do país e integração aos sistemas portuário e rodoviário, para a movimentação de carga. Outra preocupação do BNDES foi o setor portuário, pois o crescimento das exportações brasileiras, impulsionadas pelo agronegócio, poderia gerar um colapso logístico. Para o banco, é fundamental que os portos brasileiros se transformem em centros efetivos de distribuição de cargas, com agilidade e rapidez no trânsito das mercadorias. Ainda, o banco se propôs a apoiar a retomada da construção naval e desenvolver o transporte de cabotagem na costa brasileira. As empresas (ou grupo de empresas) contemplados com os financiamentos do BNDES foram: MRC – Serviços Ferroviários da América Latina Ltda, ADM do Brasil Ltda, Nova Dutra S.A., Rodovia das Colinas S.A., Santos Brasil S.A. Hermasa, América Latina Logística do Brasil, Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN), Concer-Rodoviária Rio-Juiz de Fora, Rota 116, Cia. Auxiliar (Coopersucar), TCP

---

<sup>104</sup> Conceitualmente, logística inclui a infraestrutura de transporte, a cadeia de distribuição, que envolve as atividades de fornecimento, armazenagem e transbordo de cargas, e os sistemas de informações associados.

(Terminal de Contêineres), Navegação Guarita, BOS Navegação, Astromarítima Navegação, Norskan Offshore, Cia. Brasileira de Offshore, Sealion do Brasil Navegação, Saveiros Camuyranos Serviços Marítimos, Superpesa Cia. de Transportes Especiais e Intermodais e Estaleiro Promar.

No ramo de energia elétrica<sup>105</sup>, o BNDES financiou a expansão e a modernização de um setor que exige projetos de longo prazo de maturação e elevados volumes de investimentos. O banco trabalhou com a implantação de projetos que representassem uma adição ao parque gerador brasileiro – incluídas pequenas centrais hidrelétricas (PCHs), usinas hidrelétricas e usinas termelétricas –, dada a crise a abastecimento de energia dos anos anteriores, com construção de novas linhas de transmissão, que elevassem a capacidade do sistema de transmissão e o escoamento de energia entre as regiões e com o aumento e a modernização da rede de distribuição. As empresas (ou grupo de empresas) contemplados com os financiamentos do BNDES foram: Eletronorte (do Grupo Eletrobrás), Grupo CPFL Geração, CEEE (Companhia Estadual de Energia Elétrica), Schahin, Alusa, Desenvix, Alcoa Alumínio, Companhia Brasileira de Alumínio, Camargo Correa Cimentos, DME Energética, Lages Bioenergetica, Goiasa, Companhia Níquel Tocantins, Celesc, Comercial e Agrícola Paineiras Ltda., Companhia Mineira de Metais (que com a Companhia Vale do Rio Doce e a Cemig compõem o Consórcio Capim Branco Energia), Serveng-Civilsan S.A., Empresas Associadas de Engenharia, Companhia Energética de Brasília (CEB), C&M Engenharia Ltda., Novatrans Energia S.A., Nordeste Transmissora de Energia S.A. (NTE), Empresa Amazonense de Transmissão de Energia (Eate), Empresa Norte de Transmissão de Energia (Ente), Empresa Regional de Transmissão de Energia (Erte), Companhia Energética do Ceará (Coelce, associada ao grupo espanhol Endesa), Comgás, CEG (Companhia Distribuidora de Gás do Rio de Janeiro), Potigás, Seabulk, Skannor, Companhia Energética de São Paulo (Cesp), RGE (Rio Grande Energia), Piratininga e Paulista.

No ramo de telecomunicações, após a privatização do sistema Telebrás, o diagnóstico do banco foi constante crescimento de usuários na telefonia móvel e estabilidade na quantidade de usuários de telefonia fixa (BNDES, 2004a). O BNDES

---

<sup>105</sup> Engloba os segmentos de: geração, proveniente de usinas hidrelétricas; de pequenas centrais hidrelétricas (PCHs); de usinas termelétricas a gás natural e a carvão; de usinas de cogeração a biomassa; de parques eólicos; de energia solar e de usinas nucleares; de transmissão; e de distribuição de energia elétrica.

atuou no ramo estimulando a demanda das operadoras por equipamentos e *softwares* fornecidos pela indústria nacional. O banco apoiou investimentos de implantação e de expansão das redes, assim como o desenvolvimento tecnológico no país e a universalização dos serviços. As empresas (ou grupo de empresas) contemplados com os financiamentos do BNDES foram: Telemar, Global Telecom, Grupo Sílvio Santos, TNL PCS e Brasil Telecom.

Para setor de comércio e serviços, os desembolsos do BNDES totalizaram R\$ 2,4 bilhões em 2003 e R\$ 1,65 bilhão em 2004. Os ramos contemplados com financiamentos do banco fora os de *shopping centers*, de hiper e supermercados e de turismo. Beneficiaram-se empresas como: MorumbiShopping, Lojas Marisa, Companhia Brasileira de Distribuição (CBD), Grupo Pão de Açúcar, Bahia Plaza Hotel Porto Busca Vida, Hotel Ibis Curitiba Batel.

Para a área social (o “S” do BNDES) os desembolsos do banco atingiram R\$ 2,3 bilhões, um crescimento de 11% em relação aos R\$ 2 bilhões de 2003. Na gestão de Lessa o BNDES assumiu um compromisso com a política social do governo Lula de se empenhar na política de inclusão social, ao enfatizar a importância da articulação entre a políticas econômica e a política social e priorizar a atuação do Estado como condutor desse processo. Nesse sentido, o BNDES atuou para contribuir com a redução das desigualdades sociais do país mediante apoio a serviços sociais básicos de saúde e de educação, criação de micro e pequenos empreendedores urbanos e rurais (política de microcrédito), produção de alimentos com inclusão do pequeno produtor rural, as ações de melhoria da segurança alimentar da população e apoio à expansão e modernização de infraestrutura urbana relativa ao transporte de passageiros e ao saneamento básico. Instituições, atividades e projetos foram apoiados pelo banco, como: Programa de Recuperação e Ampliação dos Meios Físicos das Instituições de Ensino Superior, na educação; Programa de Fortalecimento e Modernização das Entidades Filantrópicas e Hospitais Estratégicos Integrantes do Sistema Único de Saúde, na saúde; Programa de Crédito Produtivo Popular, destinado a microempreendedores que não tem acesso a serviços financeiros, não âmbito da política do microcrédito; Projeto do Sistema de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária, na agricultura familiar; dois projetos-piloto (Programa Desnutrição Infante-Juvenil Zero, da Prefeitura Municipal de Jandira-SP e Projeto de Combate à Fome na Rede Escolar, da Prefeitura Municipal de Bagé-RS) para o fornecimento regular de mais de uma refeição por dia a crianças e

adolescentes na escola pública, na segurança alimentar; Programa Prioritário de Transportes do Município de São Paulo, no transporte; e 2ª Etapa do Programa de Despoluição do Tietê, co-financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e executado pela Companhia de Saneamento de São Paulo S.A. (Sabesp), no saneamento básico. Entre outros.

Carlos Lessa foi demitido pelo presidente Lula em novembro de 2004 por mostrar sua discordância com a política econômica do governo e foi substituído por Guido Mantega, professor de economia da Fundação Getúlio Vargas, assessor econômico de Lula desde 1993 e um dos coordenadores do programa econômico do PT em 2002. Mantega manteve apenas dois diretores da gestão anterior e sua vice-presidência foi ocupada por Demian Fiocca, economista e defensor das Parcerias Público-Privadas (PPP)<sup>106</sup>. Em março de 2006, Mantega, não alinhado com a política neoliberal do Ministério da Fazenda, substituiu Antônio Palocci neste Ministério, demitido por conta de denúncias de corrupção e por pressões de setores descontentes com sua política econômica, dentre eles frações da burguesia brasileira e membros do próprio PT. Fiocca presidiu o BNDES e seu vice foi Armando Mariante Carvalho Junior.

Na gestão Mantega/Fiocca (2005 e 2006) o banco completou uma reforma institucional interna. O modelo típico de bancos comerciais e de investimento, com duas grandes áreas (área de produtos e área de clientes) focadas na rentabilidade das operações mediante análise de diversos setores, com prejuízos à especialização setorial, foi substituído por um modelo setorial que dividiu as áreas de operação do banco em: área de infraestrutura e energia (petróleo, gás e fontes alternativas, energia elétrica, telecomunicações e logística); área de insumos básicos (papel e celulose, indústria química e indústria de base); área industrial (eletrônica, *software*, fármacos, indústria pesada, bens de consumo, comércio, serviços e turismo e agroindústria); área de mercado de capitais (investimento, fundos de investimento, acompanhamento e gestão da carteira e mercado de capitais); área de comércio exterior (integração da América Latina); área de inclusão social (desenvolvimento urbano, desenvolvimento regional, economia solidária e operações sociais); área de operações indiretas (Cartão BNDES e operações

---

<sup>106</sup> A Parceria Público-Privada (PPP) é uma medida utilizada pelo Estado, que consiste na elaboração de contrato de prestação de obras ou serviços firmado entre empresa privada e o governo federal, estadual ou municipal. Por este contrato a empresa fica responsável pela prestação de serviços por prazo determinado.

de internet, máquinas e equipamentos, projetos de investimento, acompanhamento das operações e relacionamento com agentes financeiros)<sup>107</sup>.

Os desembolsos do BNDES entre 2005 e 2006 foram distribuídos conforme a tabela abaixo:

**Tabela 11. Desembolsos do BNDES por setor na gestão de Mantega/Fiocca<sup>108</sup>**  
(em R\$ bi)

<b>Setor</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Indústria	23,44	27,1
Agroindústria	4,06	3,4
Infraestrutura	17,10	15,8
Comércio e serviços	2,38	5
Área social	0,9	—
<b>Total</b>	<b>47,8</b>	<b>51,3</b>

Elaboração própria. Fonte: BNDES, 2005a, 2006a, 2007a e 2008a.

No setor industrial, os desembolsos de 2005 cresceram 49% e os de 2006 57% , ambos em relação a 2004 (R\$ 15,79 bilhões) em linha com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. O BNDES financiou uma série de empresas (ou grupo de empresas) nos seguintes ramos: Grupo Gerdau, Grupo Votorantim, Grupo Vicunha, V&M do Brasil, Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia Siderúrgica de Tubarão, Grupo Aços Villares e Grupo Usiminas no ramo siderúrgico; Bahia Sul, Aracruz Celulose, Votorantim, Veracel Celulose, Klabin e Bahia Pulp, no ramo de papel e celulose; Braskem, Grupo Ultra, Copebrás, White Martins, Copesul, Rio Polímeros, Petroquímica Paulínia, Petroquímica União, M & G e Cimentos Liz, no

<sup>107</sup> Tais áreas sofreram modificações posteriores, como consta no apêndice IV.

<sup>108</sup> Os valores de 2006 são aproximados, pois o Relatório deste ano não divulga os dados globais por setor (indústria, agroindústria, infraestrutura, comércio e serviços e área social), mas sim de alguns ramos como siderurgia, química e petroquímica e telecomunicações. O cálculo foi feito a partir dos dados sobre a evolução dos desembolsos por setor de relatórios posteriores, que passam a considerar a infraestrutura e área social como um setor, devido às diretrizes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

ramo de química e petroquímica; Biosintética, Natura, Cristália, Eurofarma, Nortec, Libbs, Aché e Biolab, no ramo farmacêutico; WEG, Bardella, Koblitz e Lupatech no ramo de bens de capital; Fiat, Continental, Renault, Bosch e Volkswagen no ramo automobilístico; Microsiga, Orbisat, CI & T, Tim, Senior Solution, Altus, Promon, Gradiente, Ubea e Padtec, no ramo eletrônico; Radicifibras, Santa Constância e Tecelagem São Carlos no ramo têxtil; Beira-Rio, Vulcabrás e Matec, no ramo calçadista; Ambev, Schincariol e Vonpar, no ramo de bebidas; e Eliane, no ramo de cerâmicas.

No setor agroindustrial, grande responsável pelo crescimento da economia brasileira nos últimos anos, os desembolsos do BNDES diminuíram em relação a 2004 (R\$ 6,93 bilhões), R\$ 4,06 bilhões em 2005 e 3,4 bilhões em 2006, queda de 41,5% e de 47,5%. Contudo o setor no Brasil era o que detinha o maior saldo mundial da balança comercial agrícola, puxado pela soja e seus derivados, açúcar e carnes, e em 2005 teve PIB em torno de R\$ 524 bilhões. As empresas (ou grupo de empresas) contemplados com os financiamentos do BNDES foram: Sadia, Perdigão, Bertin, Friboi, Biotecnologia do Paraná, Coopervale, Itambé, Coamo, Cooperativa Agroindustrial Lar, Usina São João, Usina Alto Alegre e Netuno.

No setor de infraestrutura, os desembolsos de 2005 sofreram uma queda em relação a 2004 (R\$ 15,17 bilhões) de 34,1%, mas aumentaram em 2006 em 71,4% em relação a 2005. Neste setor, o BNDES apoiou um número maior de PPPs (Lessa se mostrava contra esse tipo de apoio, preferindo o financiamento para empresas públicas). Na área de logística, as empresas (ou grupo de empresas) contemplados com os financiamentos do BNDES foram: Grupo Brasil Ferrovias. Ferronorte S.A., Cia. Ferroviária do Nordeste, MRC BNGE-BF Ltda., Cargil, Caramuru, Fiagril, América Latina Logística e MRS Logística no ramo ferroviário; Estado do Paraná, Vianorte S. A., Renovias e Triangulo Sul no ramo rodoviário; Varig, Concessionária Estacionamento de Congonhas S.A. e TAM linhas aéreas S.A. no ramo aeroviário; Companhia Siderúrgica Nacional e Teaçú no ramo portuário; Companhia de Navegação Norsul, Norskan Offshore Ltda. e Navegação Aliança Ltda. no ramo hidroviário. Na área de energia, as empresas (ou grupo de empresas) contemplados com os financiamentos do BNDES foram: ATE Transmissora de Energia S.A., Artemis S.A., Munirah, Amazônia Eletronorte Transmissora de Energia S.A., Light, Ampla, Coelba, Celpe, Companhia Energética São Salvador, Itumbiara, Vila do Conde, Elektro, Rio

Grande Energia, Empresa de Transmissão de Energia Santa Catarina, Petrobras, Urucu Manaus S.A., Gasene S.A., Manati S.A, Granol, Caramuru. Comgás, CEG e Gás Natural São Paulo. Na área de telecomunicações: Brasil Telecom, Telemar, TNL PCS, TIM, Global, Companhia de Telecomunicações do Brasil Central e Engeredes Redes Multimídia S.A.

Para o setor de comércio e serviços, os desembolsos do BNDES aumentaram em relação a 2004 (R\$ 1,66 bilhões), 43% em 2005 e 119% em 2006. As empresas (ou grupo de empresas) contemplados com os financiamentos do BNDES foram: Grupo O Boticário e Grupo Silvio Santos no ramo do turismo; Floripa Shopping e Shopping Leblon, no ramo de *shopping centers*; e Saraiva, no ramo de livrarias.

Na área social o BNDES deu prosseguimento às ações da gestão anterior, seguindo a política social do governo Lula. Com a reforma institucional do BNDES a área de inclusão social passou a dirigir as operações do banco com o objetivo de apoiar as classes populares que se encontravam em situações de pobreza e miséria, atuando nas áreas de educação, saúde, assistência social, trabalho e renda, desenvolvimento urbano e desenvolvimento regional. Muitas destas operações estavam integradas a financiamentos a outras áreas, como indústria e infraestrutura. Os desembolsos do banco caíram em 10% de 2004 (R\$ 2,31 bilhões) para 2005. Os principais programas, projetos e instituições apoiados pelo BNDES foram: Programa de Microcrédito, para geração de trabalho e renda de pessoas físicas; Programa de Investimentos Coletivos Produtivos, que apoia implantação de equipamentos produtivos ou comerciais de utilização conjugada, melhorando capacidade competitiva de um conjunto de empresas ou de produtores; manutenção do Programa de Recuperação e Ampliação dos Meios Físicos das Instituições de Ensino Superior, cujos recursos foram ampliados para R\$ 900 milhões; Programa de Apoio à Consolidação de Empreendimentos Autogestionários, para financiar empresas em regime de autogestão; projeto de desenvolvimento urbano em Santo André (SP), Niterói (RJ ) e Diadema (SP), nas áreas de transporte público, saneamento ambiental, infraestrutura urbana e social e modernização da administração tributária e da gestão pública; projeto de expansão dos sistemas de abastecimento de água e de esgoto sanitário na região metropolitana de Goiânia e em outros cinco municípios de Goiás; projeto de transporte urbano (financiamento da compra de ônibus e trens) em Vitória (ES) e São Paulo (SP); projeto

de construção de hospitais nos estados do Piauí e Pará; e Programa Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre, nas áreas de turismo e infraestrutura.

Destacamos, contudo, a maior atuação do BNDESPar, braço de participação acionária, a partir da gestão Mantega/Fiocca (Lessa era contrário às operações de mercados de capitais, pois para ele a compra e venda de ações no cotidiano era arriscado e muito passível de corrupção). O BNDESPar administra as participações em empresas detidas pelo banco, com a missão de desenvolver o mercado de capitais, capitalizando empresas brasileiras principalmente por meio de aquisição de ações ou debêntures conversíveis<sup>109</sup> e também apoia a constituição de fundos de investimento). A função do BNDESPar é exercida com injeção direta ou indireta (mediante fundos de investimento) de recursos em aumentos de capital, para contribuir em projetos de crescimento via elevação de capacidade ou via fusões e aquisições, incluindo internacionalização. Em muitos casos, o BNDESPar participa do controle das empresas investidas.

Em 2006, a BNDESPAR tinha representantes em 8 conselhos fiscais, 25 conselhos de administração e 45 acordos de acionistas<sup>110</sup> num total de 138 empresas nas quais mantinha participação acionária. Estas empresas estavam concentradas nos ramos de petróleo e gás, química e petroquímica, mineração, energia, siderurgia, papel e celulose, telecomunicações, logística, bancos comerciais e aviação. As maiores participações eram nas empresas: Aços Villares, ALL, Cia. Brasileira, CEG, COPEL, Klabin, Inepar Energia, Iochpe Maxion, Marlim, Novamarlim, Rio Polímeros, Suzano Papel e Cel., Telemar, Americel, Aracruz, Banco do Brasil, Brasil Telecom, Braskem, Companhia Brasileira de Distribuição, Cemig, Celess, Cesp, CPFL, Coteminas, CSN, Companhia Vale do Rio Doce, Embraer, Gerdau, Petrobras, Vivo, Telenorte, Tractebel, Valepar e Votorantim. No mesmo ano, o BNDES realizou 41 operações de investimentos no mercado de capitais no montante de R\$ 4,2 bilhões e 45 operações de

---

<sup>109</sup> Debêntures são títulos de dívida emitidos por sociedades anônimas que conferem a seu detentor um direito de crédito contra o emissor. A posse da debênture implica em rendimentos de juros a uma taxa fixa, na maioria dos casos, nas condições do contrato; funciona como um empréstimo, mediante o qual o detentor não tem participação na empresa. Ações representam uma pequena fração de uma empresa (participação) e seus rendimentos são baseados nos resultados, ou seja, o lucro do acionista depende da atividade da empresa. Debêntures podem ser conversíveis em ações, ordinárias ou preferencias, dependendo das condições de cada contrato.

<sup>110</sup> Acordo de acionista é um contrato segundo o qual os acionistas estabelecem como seus direitos serão exercidos frente à empresa, regulando os procedimentos de voto, venda de ações, administração e alienação.

desinvestimentos (venda de ações) no total de R\$ 6,8 bilhões. Entre 2002 e 2006 o saldo da carteira de investimentos do BNDESPar saltou de R\$ 16,2 bilhões para R\$ 54,7 bilhões (BNDES, 2004b, 2005b e 2006b).

Em abril de 2007 Luciano Galvão Coutinho assumiu a presidência do BDNES. A gestão Mantega/Fiocca reconsolidou a instituição como um banco de desenvolvimento ao atingir recordes de financiamentos, sobretudo para os setores da indústria e da infraestrutura, mas o governo Lula, particularmente o próprio Lula, desejava ir além. Fiocca deixou o BNDES para ser diretor da Vale do Rio Doce e declarou à imprensa que "Luciano tem trabalhos importantes na área do desenvolvimento industrial, é uma pessoa de visão de mundo progressista, parecida com a minha, e estou seguro de que fará um excelente trabalho no banco". (BARROS, 2007, s/p.). Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Luciano Coutinho é considerado um desenvolvimentista e tem ideias afinadas com alguns dos principais economistas petistas, como Maria da Conceição Tavares, Aloizio Mercadante e Guido Mantega. Bernard Appy, secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda à época, era sócio de Coutinho na sua consultoria, a LCA. Coutinho foi secretário-geral do Ministério da Ciência e Tecnologia (onde trabalhou com Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores entre 2003 e 2010) do governo Sarney, além de consultor do SEBRAE, do Banco do Nordeste e de governos estaduais. Na formação do primeiro mandato do governo Lula, seu nome foi cogitado para presidir o BNDES e chegou a ser formalmente convidado para ministro do Planejamento, mas recusou. Em seu segundo mandato Lula queria o BNDES sob a tutela da Presidência da República, para conduzir o PAC. Lula queria alguém com perfil desenvolvimentista, para que a instituição voltasse a ser o banco das grandes obras, aproveitando o quadro econômico do país. Segundo a imprensa, em nota a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) e Associação Brasileira da Infraestrutura e das Indústrias de Base (Abdib) saudaram a nomeação de Coutinho:

Ele conhece profundamente, não só do ponto de vista teórico mas também da experiência que acumulou, a economia industrial do país. E tem experiência comprovada na passagem por funções públicas importantes, bagagem na área acadêmica e relacionamento com a comunidade empresarial', disse Monteiro Neto, segundo comunicado da CNI. O presidente da Associação Brasileira da Infraestrutura e das Indústrias de Base

(Abdib), Paulo Godoy, também elogiou a decisão de Lula. 'Coutinho reúne uma visão bastante realista dos desafios brasileiros, tem sólida experiência técnica e prática no mundo dos negócios, adquirida em anos de consultoria', disse. 'Certamente, ele saberá ajudar o Brasil a aproveitar as oportunidades', acrescentou na nota divulgada pela Abdib. (BARROCAL, 2007, s/p.)

Em 2007 o BNDES iniciou a formulação de um planejamento estratégico (último havia sido elaborada em 1999) com o objetivo de estabelecer diretrizes para atuação do banco que sustentassem a expansão econômica, com elevação de renda e emprego, e adequassem a organização interna do banco a um novo ciclo de investimentos. A metodologia de construção de cenários refletiu planejamentos tradicionais da instituição, com estabelecimento de missão, definição de visão e determinação de novas orientações estratégicas. Assim, segundo do Planejamento Corporativo 2009-2014 (aprovado no final de 2008) a missão do banco é promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais. Sua visão é ser o banco do desenvolvimento do Brasil (e não um banco de desenvolvimento), referência pela excelência de seu trabalho e capacitação técnica e uma instituição de Estado pronta a implementar as diretrizes do governo eleito democraticamente pela sociedade brasileira. O Planejamento também realizou esforço para explicar cenários futuros incertos e múltiplos, que foram montados levando em consideração ameaças e oportunidades para a organização e atuação do banco em cada um deles (BNDES, 2009d).

O Planejamento Corporativo definiu 12 orientações para as áreas do banco, das quais destacamos as que versam sobre a atuação do BNDES na economia e na política brasileira: 1) enfatizar a ampliação da capacidade produtiva, do desenvolvimento regional, da geração de empregos, da governança corporativa e da presença internacional de empresas brasileiras; 2) priorizar investimentos em infraestrutura, inovação, desenvolvimento socioambiental e no entrono territorial dos projetos; 3) apoiar iniciativas e investimentos de modernização de instituições e agências públicas; e 4) atuar de forma abrangente e com foco preciso em cada uma das áreas do banco. A prioridade do Planejamento para a atuação do BNDES é a infraestrutura, por causa do PAC, e seus grandes protagonistas são as empresas brasileiras, para as quais o banco funciona como um estimulador de investimentos. Segundo o Planejamento, para

enfrentar desafios de crescimento do investimento, o patrimônio do banco precisa ser reforçado. Pois, as empresas brasileiras cresceram e adotaram uma estratégia de diversificação de mercados, inclusive com a atuação em outros países. Estas empresas precisam contar com uma instituição capaz de apoiar a continuidade de seu processo de crescimento, para manter sua posição de liderança. Ou seja, é necessário manter a capacidade de financiamento do BNDES, a fim de conceder às empresas nacionais posições de destaque nos grandes mercados internacionais.

Ainda segundo o Planejamento Corporativo (BNDES, 2009d), empresas de ramos com maior possibilidade de inserção internacional, devido a vantagens competitivas já construídas, precisarão investir em estratégias de consolidação e internacionalização com a finalidade conseguir posições de liderança mundial. Outras deverão desenvolver ou consolidar vantagens competitivas para, em seguida, lançarem-se a mercados internacionais. O processo de internacionalização do BNDES, através da instalação de unidades no exterior com a finalidade de atuar de forma complementar às suas operações externas, principalmente no que diz respeito ao financiamento às exportações de bens e serviços e ao apoio à internacionalização das empresas nacionais, também é orientação do Planejamento. É importante observar que referência alguma foi feita ao Planejamento Estratégico 2000-2005 nos documentos do BNDES, nem suas orientações aparecem nas operações do banco, com o início do governo Lula.

Na gestão de Luciano Coutinho (2007-2010) desembolsos do BNDES foram distribuídos conforme a tabela abaixo:

**Tabela 12 - Desembolsos do BNDES por setor na gestão de Coutinho (em R\$ bi)**

<b>Setor</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Indústria	25,7	39	63,5	54
Agroindústria	5	5,6	6,9	10,1
Infraestrutura	26,4	35,1	48,7	52,4
Comércio e serviços	7,8	11,2	17,3	27,1
Outros	—	1,4	1	24,8
<b>Total</b>	<b>64,9</b>	<b>92,2</b>	<b>137,4</b>	<b>168,4</b>

Elaboração própria. Fonte: BNDES, 2007a, 2008a, 2009a e 2010a.

No setor industrial, os desembolsos de 2007 diminuíram 5,2% em comparação a 2006. De 2008 a 2009 aumentaram 62,8%, atingindo o maior valor do governo Lula, neste último ano. Em 2010 diminuíram em 15% em relação ao ano anterior. O BNDES seguiu na gestão de Coutinho a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) do governo federal, lançada em maio de 2008 como sucessora da PITCE. O banco participou da elaboração da PDP e assumiu funções importantes como um dos membros da Secretaria Executiva, que deu apoio ao coordenador geral Miguel Jorge, Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e integrou cada um dos 32 comitês executivos (formados por representantes das instituições de governo pertinentes a cada caso), entre outras instâncias. A PDP (BRASIL, 2015b) estabeleceu quatro macrometas a serem atingidas até 2010: 1) ampliação da taxa de investimento fixo da economia brasileira, para 21% do PIB; 2) elevação do dispêndio privado em pesquisa e desenvolvimento (P&D) para 0,65% do PIB; 3) ampliação da participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais para 1,25%; 4) aumento, em 10%, do número de micro e pequenas empresas (MPEs) exportadoras em relação a 2006.

A PDP estabeleceu 32 setores e atividades que, em conjunto, acabaram por alcançar quase toda a base industrial brasileira. Os setores, de cujos comitês executivos o BNDES participa são: complexo produtivo do bioetanol, petróleo, gás natural e petroquímica, complexo aeronáutico, mineração, siderurgia; papel e celulose e carnes (programas para consolidar e expandir a liderança); complexo automotivo, bens de capital, têxtil e vestuário, madeira e móveis, higiene pessoal, perfumaria e cosméticos, construção civil, complexo de serviços, indústria marítima, couro e calçados, sistema agroindustrial, biodiesel, plásticos, eletrônica de consumo e indústria de brinquedos (programas para fortalecer a competitividade); e complexo da saúde, tecnologia da informação e comunicação, energia nuclear, indústria de defesa, nanotecnologia e biotecnologia (programas mobilizadores em áreas estratégicas). As atividades consideradas estratégicas são: produção sustentável, que diz respeito à preservação do meio ambiente; regionalização, referente à desconcentração geográfica da indústria; fortalecimento de médias e pequenas empresas, por meio de capacitação de exportação e geração de postos de trabalho; ampliação das exportações, dada importância do mercado externo para a economia brasileira; integração produtiva com a América Latina e Caribe, mediante aumento da articulação com as cadeias produtivas e com foco no

Mercosul; e integração com a África no sentido de aproveitar a presença de grandes empresas brasileiras naquele continente para aumentar a corrente de comércio e a integração produtiva.

As medidas referentes ao BNDES previstas na PDP foram:

- Redução de 20% no *spread* básico médio (de 1,4% a.a. para 1,1% a.a.) e redução da taxa de intermediação financeira de 0,8% para 0,5%.
- Redução de *spread* básico (de 1,5% a.a. para 0,9% a.a.), duplicação do prazo para a Finame-Indústria (de 5 para 10 anos) e 100% TJLP, no âmbito dos financiamentos para comercialização de bens de capital.
- Ampliação dos recursos do BNDES para financiamentos em até R\$ 100 bilhões.
- Financiamento da revitalização das empresas brasileiras que atuam em setores afetados negativamente pela conjuntura econômica internacional (Programa Revitaliza).
- Criação de linhas de financiamento para inovação tecnológica e de investimentos.
- Aumento do nível de participação e acesso direto ao Finem para Norte e Nordeste e municípios de baixa renda.
- Apoio coordenado a ações e investimentos nas áreas e regiões onde são realizadas operações com maior potencial de impacto regional.
- Permissão para financiamento em euros com recursos do FAT (BRASIL, 2015b).

Os desembolsos do BNDES no âmbito da PDP totalizaram R\$ 152,6 bilhões em 2010 (conforme tabela 13), o que correspondeu a cerca de 90% do total do banco, pois os desembolsos para a Política envolveram não só a indústria, mas sim o conjunto da estrutura produtiva, que vai além do nível da empresa e do setor, englobando por exemplo infraestrutura e exportações voltadas para e decorrentes da atividade industrial. Ademais, o BNDES cumpriu outras funções que lhe cabiam, como a redução do *spread* básico para o conjunto de programas da instituição, a criação de linhas de apoio à engenharia e à construção civil, a criação do Fundo Garantidor de Investimentos para apoiar micro e pequenas empresas e a criação do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), iniciativa que diminuiu as taxas de juros para exportações, linhas de

inovação tecnológica e aquisição e produção de bens de capital, estimulando o investimento durante a crise mundial.

**Tabela 13. Metas e desembolsos do PDP entre 2008 e 2010 (em R\$ bi)**

<b>Ano</b>	<b>Meta</b>	<b>Realizado</b>
2008	62,5	80,4
2009	70,2	121,4
2010	77,7	152,6
<b>Total</b>	<b>210,4</b>	<b>354,4</b>

Elaboração própria. Fonte: BNDES, 2010a.

Em suma, a exemplo da PITCE, a PDP foi um conjunto de medidas destinadas ao fortalecimento da indústria brasileira, cujo objetivo geral era alterar seu padrão de produção, seu grau de competitividade e seu tipo de inserção internacional. O documento da PDP enfatiza um interesse nacional, direcionado para “investimento, o emprego, a produção local e a inserção internacional competitiva, descartando proposições pré-concebidas, em favor de iniciativas pragmáticas e adequadas à complexidade da economia brasileira e a seus desafios contemporâneos”. A PDP, assim como a PITCE, foi planejada na confluência dos interesses da burguesia interna e do governo, reservando a este a responsabilidade de facilitar os empreendimentos a partir de medidas de cunho creditício, fiscal e regulatório. O Estado não participa como empreendedor, mas como grande incentivador e fomentador, por meio de maior volume e melhores condições de oferta de crédito, subsídios, isenções fiscais e medidas administrativas que facilitam a dinâmica das empresas. Assim, a motivação e a participação da burguesia são vitais para o sucesso da PDP.

As empresas (ou grupo de empresas) do setor industrial contemplados com os financiamentos do BNDES entre 2007 e 2010 foram: Libbs, Bionnovation, Farmasa, Fiocruz e Natura, no ramo farmacêutico; Itaotec, Contax, CPQD-CEITEC, no ramo eletrônico; Estaleiro Atlântico Sul S.A., WEG e Fiat, no ramo da indústria pesada;

Transpetro, Aker Promar, Wilson Sons e Brasfels, no ramo naval; e Alcoa, CSN, MMX, Minas Rio, Siderúrgica Barra Mansa, Companhia Nacional de Cimento, Votorantim, Solvay, Berneck, Duratex, Anglo American Brasil, Vale, Cosipa, Proquigel, Petroquímica Suape, Braskem, Masisa, Satipel, Fibraplac, Klabin e Suzano no ramo de insumos básicos.

No setor de infraestrutura os desembolsos praticamente dobraram entre 2007 e 2010, aumentando em 98,5%. O principal motivo desse aumento foi a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal, lançado em janeiro de 2007, com o intuito de acelerar o crescimento da economia brasileira através do estímulo ao investimento público e privado em infraestrutura. A viabilização de parte dos investimentos públicos foi planejada por meio de concessões públicas ou PPPs. O último grande plano de investimentos em infraestrutura no Brasil havia ocorrido com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) na década de 1970. Ademais, a relação investimentos em infraestrutura/PIB foi de 2% entre 2006 e 2009, considerada baixa na comparação internacional.

Subjacente ao PAC algumas avaliações foram importantes para a implementação do programa: um bloco de investimentos com potencial de criação de demanda para a indústria e de geração de emprego beneficiaria uma trajetória de crescimento (investimento indutor do crescimento); a ausência de investimentos direcionados à infraestrutura logística e energética colocaria em risco a trajetória de crescimento desejada, de ao menos 5% ao ano de 2007 a 2010 (investimento para eliminação de gargalos); o êxito do programa dependeria de grande esforço de planejamento, coordenação intragovernamental e monitoramento, aspectos considerados ausentes em programa semelhantes de governos anteriores (planejamento para o investimento); e o programa demandaria recursos públicos e privados, mas que a ampliação do investimento público (União e empresas estatais) deveria dirigir o processo, atuando como indutor de inversões privadas (articulação público-privada) (BRASIL, 2015c)

Assim sendo, o PAC foi anunciado como um conjunto de projetos distribuídos nos setores de infraestrutura energética (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural, combustíveis renováveis), logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, hidrovias e marinha mercante) e social e urbana (saneamento, habitação, transporte urbano, iluminação pública e recursos hídricos). Para viabilizar os projetos o

governo propôs um conjunto de medidas para enfrentar a insuficiência da infraestrutura – sobretudo de energia e transportes –, o baixo nível de recursos e crédito e para o financiamento dos investimentos e os aspectos regulatórios, fiscais e tributários que obstruíssem o programa. Assim como a PDP, o PAC foi arquitetado mediante uma confluência dos interesses do governo com a burguesia interna, a grande beneficiária (concessões e PPPs) da política econômica do governo Lula<sup>111</sup>.

Com menor participação da formulação, mas prioritário na execução do PAC, o BNDES desempenhou papel de maior financiador da infraestrutura brasileira, incluindo a área social. O banco fundiu essas duas áreas (e a contabilidade dos seus desembolsos), visto que o PAC estabeleceu como infraestrutura as áreas de energia, logística e social e urbana. Dessa forma, grande maioria dos projetos esteve a cargo da área de infraestrutura e da área social. Existiu ainda outra área onde o banco atuou, a administração pública, financiando a implantação do Sistema Público de Escrituração Digital<sup>112</sup>. O BNDES foi designado a cumprir as seguintes funções no Programa:

- Aumento dos prazos e redução dos *spreads* em diversas linhas operacionais voltadas para investimentos em infraestrutura.
- Ampliação do limite de participação do banco em projetos. No ramo de geração hidrelétrica subiu de 80% para 85%; gás natural, a elevação foi de 70% para 80%; concessões rodoviárias, aumentou de 60% para 70%; infraestrutura social urbana, subiu de 80% para 100%; e projetos de saneamento ambiental, passou de 90% para 95%.
- Criação de grupos de trabalho internos para monitorar, acompanhar e responder a órgãos de controle externo sobre os projetos do PAC na carteira do banco.
- Lançamento do Programa BNDES de Financiamento ao Programa de Aceleração do Crescimento, de apoio a projetos abrangidos pelo PAC no âmbito

---

<sup>111</sup> O DIEESE registrou em nota a ausência dos trabalhadores nas várias etapas da PDP. Esta se restringiu ao capital, numa parceria da burguesia com o Estado, fundamental para sua concretização. Temas como metas de emprego, renda, ganhos de produtividade, formas de contratação, saúde e segurança, entre outros aspectos caros aos trabalhadores não estiveram presentes de forma explícita na formulação da PDP, nem houve previsão da participação direta dos trabalhadores e de suas entidades representativas. Os trabalhadores sequer aparecem como destinatários de alguma das metas estabelecidas (DIEESE, 2008). Ao passo que sobre o PAC o DIEESE registrou a ratificação de negociações já ocorridas em questões sobre salário mínimo, previdência social e FGTS (DIEESE, 2007).

<sup>112</sup> É uma solução tecnológica que oficializa os arquivos fiscais e contábeis dos empresários e das pessoas jurídicas mediante a digitalização computadorizada de informações, facilitando o controle fiscal.

das linhas de infraestrutura, de operações com estados e municípios, e de leilões (BNDES, 2008a).

Em 2010, o número de projetos do BNDES no âmbito do PAC chegou a 362, no valor de R\$ 157,3 bilhões (75% já contratados ou aprovados). Os projetos estavam divididos em 186 de infraestrutura energética, 89 de logística, 71 de infraestrutura social e urbana e 16 de administração pública. Do seu início até 2010, o BNDES desembolsou 83,9 bilhões para o PAC, dos quais R\$ 69,1 bilhões em projetos de energia, R\$ 9,2 bilhões em logística e R\$ 5,5 bilhões nas áreas social e urbana e de administração pública, conforme tabela abaixo. Ressaltamos que durante a vigência do PAC o BNDES financiou projetos de infraestrutura não vinculados ao Programa.

**Tabela 14. Projetos do BNDES no âmbito do PAC, 2007-2010.**

<b>Eixo</b>	<b>Nº de projetos</b>	<b>Desembolsos (R\$ mi)</b>
Energia	186	69.158
Logística	89	9.224
Social e Urbana	71	5.483
Adm. Pública	16	75
<b>Total</b>	<b>362</b>	<b>83.94</b>

Elaboração própria. Fonte: BNDES, 2010a.

As empresas (ou grupo de empresas) e as instituições do setor de infraestrutura e da área social contemplados com os financiamentos do BNDES, fora e dentro do âmbito do PAC, entre 2007 e 2010 foram: TIM, GVT, Grupo Ersa, Gasene S.A., Transportadora Urucu-Manaus, Refap S.A., Grupo Renova Energia, CPFL, Usina Hidrelétrica Estreito, Usina Santo Antônio, Usina Hidrelétrica Foz do Chapecó, Usina Hidrelétrica Simplício, Usina Hidrelétrica de Jirau, CSN, Vale, ALL, MRS, LLX, Cosan, Ferronorte, Petrobrás, Transpetro, Copasa, Log In Logística Intermodal S.A., STX Brazil Offshore S.A., Sabesp, Sanepar, Saneamento Rio das Ostras, Empresa

Baiana de Águas e Saneamento S.A., Águas do Amazonas, Companhia de Saneamento de Goiás S.A., Sistema Produtor Alto Tietê S.A., município de Serra, município de Recife, município de Caxias do Sul, estado de Pernambuco, estado do Ceará e estado do Acre.

No setor da agroindústria, os desembolsos do BNDES mais que dobraram entre 2007 e 2010, aumentando em 100,1%. Diferentemente da indústria e da infraestrutura, não existiu um grande programa do governo federal direcionado ao setor, mas um robusto apoio do banco a um setor altamente competitivo e em processo de crescimento, e que esteve incluso em outros projetos que consideravam a importância da exportação. O BNDES atendeu a demanda e priorizou o apoio à expansão, à modernização e à internacionalização das empresas do ramo de carnes (bovina, suína e de frangos). Igualmente, o ramo sucroalcooleiro, com alta demanda de financiamentos, foi beneficiado com investimentos destinados à implantação de novas unidades de processamento de cana-de-açúcar para produção de etanol e açúcar e cogeração de energia elétrica, além da formação de lavouras de cana-de-açúcar, com o objetivo de manter protagonismo internacional construído por este ramo no Brasil. As empresas (ou grupo de empresas) que se destacaram no setor agroindustrial por terem sido contemplados com os financiamentos do BNDES entre 2007 e 2010 foram: Canavialis S.A., LDC Bioenergia, JBS, Sadia e Geneal.

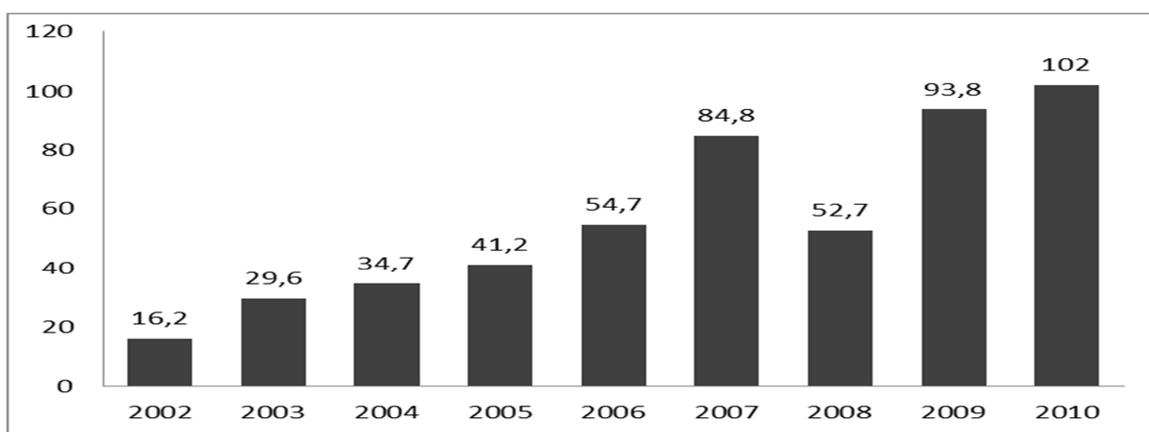
O setor de comércio e serviços obteve entre todos os setores a maior elevação de desembolsos na gestão de Coutinho, que aumentaram em 348%. O banco realizou diversas operações de financiamento a empresas de ramos como supermercados, lojas de departamento, *shopping centers*, livrarias, editoras, varejo de vestuário e serviços médicos e hospitalares, que intensificaram suas atividades devido à facilidade de acesso ao crédito e à alta dos salários. Destacaram-se os desembolsos para os segmentos de lojas de varejo e *shopping centers*, que em 2010 superaram R\$ 1,5 bilhão, impulsionados pelo aumento do consumo. Destacamos a rede de supermercados Carrefour no setor de comércio e serviços que foi contemplada com financiamento do BNDES.

Na gestão de Coutinho o BNDES participou de cerca de 75 processos de fusões e aquisições de empresas<sup>113</sup>. Em 2008 o banco financiou a aquisição da Brasil Telecom pela Oi (cujos donos são os grupos Andrade Gutierrez e La Fonte), formando uma grande empresa nos ramos das telecomunicações. No mesmo ano a Totvs foi apoiada pelo banco para adquirir a Datasul, criando a maior empresa nacional no ramo de *software*. Em janeiro de 2009 concedeu financiamento para a Votorantim comprar a Aracruz, em um processo de fusão que criou a Fibria, a maior empresa de papel celulose do mundo. Em maio de 2009, o BNDES participou da fusão de Perdigão e Sadia, processo que deu origem a Brasil Foods, maior empresa de carne de frangos do mundo. Em setembro o banco apoiou a fusão da JBS-Friboi com a Bertin, formando a maior empresa de carne bovina do mundo. Em 2010 o banco facilitou a compra da Cemig (controlada pelo BNDES devido a uma antiga dívida) pelo grupo Andrade Gutierrez, Este ficou com a dívida e com participação na Cemig. Na maioria destes e de outros casos de fusão e aquisição, o BNDESPar tinha participações no capital das empresas envolvidas nos processos e o BNDES concedeu novos financiamentos às empresas resultantes. Dessa forma, o banco apoiou formação de grandes grupos nacionais, os quais diante de um mercado aberto à competição global, o capital nacional precisa ser forte, na visão da instituição (BNDES 2007a, 2008a, 2009a, 2010a e VALOR ECONÔMICO, 2013).

O BNDESPar entre 2007 e 2010 intensificou suas participações em empresas brasileiras, conforme gráfico abaixo.

---

<sup>113</sup> Aquisição: compra de participações por meio das quais o comprador obtém, na transação, o controle da empresa. Enquadram-se nesta categoria qualquer transação em que fique explícito que o controle foi transferido para o comprador. Fusão: quando duas empresas unem suas operações e não existem mais separadamente, dando origem a uma terceira nova empresa.

**Gráfico 11. Saldo da carteira de investimentos do BNDESPar (em R\$ bi)**

Elaboração própria. Fonte: VALOR ECONÔMICO, 2013.

Em 2006, ainda da gestão Mantega/Fiocca, o saldo da carteira de investimentos da BNDESPar era de R\$ 54,7 bilhões. Em 2007, no primeiro ano da gestão de Coutinho, subiu para R\$ 84,8 bilhões, sofreu uma queda com a crise mundial de 2008 e chegou a R\$ 102 bilhões em 2010, aumentando em 86,5% em relação a 2006. Em 2007 o BNDESPAR possuía representantes em 10 conselhos fiscais, 26 conselhos de administração e 59 acordos de acionistas num total de 141 empresas em que mantinha participação acionária. Em 2010, possuía representantes em 9 conselhos fiscais, 28 conselhos de administração e 58 acordos de acionistas num total de 152 empresas em que mantinha participação acionária. Entre 2007 e 2010, estas empresas estavam concentradas nos ramos de petróleo e gás, mineração, energia, metalurgia, siderurgia, papel e celulose, transportes, bancos comerciais, telecomunicação e alimentos, sendo que os três primeiros representavam 79,6% do total das empresas em 2010. Neste ano, as maiores participações eram nas empresas: América Latina Logística, Banco do Brasil, Bradesco, Brasil Foods, Braskem S.A., CEG, Cemig, Cesp, CSN, CPFL, Eletrobrás, Embraer, Fribia, Gerdau, Iochpe, Itaú Unibanco Holding, JBS, Klabin, Light, LLX Logística, Marfrig, Paranapanema, PDG Reality, Petrobrás, Rede Energia, Tele Norte Leste, Totvs, Tractebel, Uniminas e Vale (BNDES, 2007b, 2008b, 2009b e 2010b).

O BNDES e os outros bancos públicos, Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco do Brasil (BB), tiveram um papel de estabilização da economia brasileira na crise mundial de 2008 diante da crise da redução da liquidez externa e os efeitos de restrição

do crédito. Os bancos públicos reduziram seu *spread* bancário<sup>114</sup> durante a crise, que era em média de 39,2% em 2006 e foi para 26,1% em 2009, enquanto os bancos privados reduziram seu *spread* em média para 31,2% na crise. Os bancos públicos aumentaram sua participação no percentual de empréstimos totais do sistema bancário brasileiro, com a abertura de novas linhas de crédito para combater a crise. Em 2009 a participação destes nos empréstimos totais superou a dos bancos privados: as concessões de empréstimos de 2008 para 2009 aumentaram em 31,5% no BB, 51,4% na CEF e 140% no BNDES. A participação dos empréstimos públicos cresceu de 38,2% para 49,5% no total de empréstimos, enquanto os empréstimos privados caíram de 63,5% para 49,2%. Seguindo a política do governo federal, os bancos públicos garantiram a liquidez da economia com a redução dos *spreads* e a expansão do crédito, atuando de forma anticíclica na crise, ao passo que os bancos privados agiram de forma pró-cíclica (SOIHET e CABRAL, 2012)<sup>115</sup>. “Um dos grandes diferenciais da economia brasileira frente a outros países no processo de enfrentamento da crise financeira internacional foi justamente essa atuação anticíclica do sistema público de crédito” (PUGA e BORÇA JR, 2011, p.2)

Particularmente, a função de agente anticíclico do BNDES foi desempenhada pelo Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Visando mitigar a queda dos investimentos na economia brasileira, o governo federal lançou no fim de junho de 2009 o PSI, que consistia basicamente em condições favoráveis de juros, prazos e carências aos investidores. Sua formulação foi baseada em empréstimos ao BNDES pelo do Tesouro Nacional na forma de aportes em títulos públicos. Estes recursos possibilitaram ao aumentar sua capacidade de financiamento às empresas no momento de crise econômica. A principal característica do PSI foi a baixa taxa de juros cobrada nos financiamentos, taxa esta abaixo TJLP. Sua intensidade foi capaz de adaptar os instrumentos do BNDES para responder aos efeitos da crise no Brasil. No fim de 2010, a carteira do banco relativa ao PSI atingiu R\$ 124,5 bilhões, sendo que cerca de 75% foi destinado ao segmento de bens de capital, no financiamento a ônibus e caminhões (R\$ 33,5 bilhões) e na aquisição de demais itens de bens de capital (R\$ 60,8 bilhões) para vários segmentos. Em 2010 os desembolsos associados ao PSI foram de R\$ 67,9 bilhões

---

<sup>114</sup> *Spread* bancário é a diferença entre a taxa de captação pela pelos bancos aos depositantes e a taxa de empréstimo cobrada pelos bancos aos tomadores de crédito.

<sup>115</sup> Soihet e Cabral (2012) relatam a incoerência da atuação do Banco Central com a Presidência na crise, porque, apesar de reduzir os depósitos compulsórios e resgatar títulos públicos no mercado, o principal instrumento de fomento à liquidez, a taxa de juros, foi tardiamente reduzida.

em 2010, dos quais mais da metade foram para micro, pequenas e médias empresas. O BNDES foi responsável por um terço da expansão do crédito do país e manteve a um quadro de normalidade das suas operações em durante a crise (BNDES, 2009a e 2010a).

Por fim, diante do quadro apresentado sobre o BNDES, algumas complementações ainda precisam ser feitas, a título de conclusão deste capítulo. O BNDES é o banco do grande capital. Os dados produzidos pelo próprio banco indicam que, de 2003 a 2010, nos desembolsos totais de cada ano cerca de 75% é destinado a grandes empresas<sup>116</sup> (BNDES Transparente, 2015). No grande capital brasileiro prevalecem empresas produtoras de *commodities*, de produtos intensivos em recursos naturais e produtos de baixa/média intensidade tecnológica<sup>117</sup>, para as quais os desembolsos do BNDES foram destinados, a despeito de tentativas de aquecer setores da alta intensidade tecnológica. Estas grandes empresas brasileiras foram as que sobreviveram no país após crises nacionais e internacionais e a abertura da econômica, têm o potencial de serem empresas transnacionais e pautam a política econômica nacional. O BNDES não escolheu as “campeãs nacionais”, ele esteve envolvido numa correlação de forças em que a ascensão grande burguesia e as políticas do governo federal orientaram essa agência da burocracia do Estado. O BNDES é o banco do grande capital nacional, sem excluir empresas estrangeiras instaladas no país. O apêndice V demonstra que a maioria e os maiores dos financiamentos do banco foram para empresas nacionais. A legislação brasileira não permite discriminação entre empresas de capital nacional e empresas estrangeiras instaladas no Brasil, porém estas não receberam tratamento especial. Verificamos que a participação destas empresas nos desembolsos do banco girou em torno 15% no governo Lula (BNDES Transparente, 2015). O BNDES é um banco de projetos populares. Em menor volume, o BNDES atendeu demandas das classes populares, no que diz respeito a desembolsos para saúde, educação, saneamento básico, transporte urbano e agricultura familiar – como mostram os financiamentos para área social e para infraestrutura. Em suma, o BNDES no

---

<sup>116</sup> O BNDES adota a seguinte classificação do porte da empresa, segundo sua receita operacional bruta anual: micro, até R\$ 2,4 milhões; pequena, até R\$ 16 milhões; média, até R\$ 90 milhões; média-grande, até R\$ 300 milhões; e grande, acima de R\$ 300 milhões. Na gestão de Coutinho o BNDES consolidou a área de apoio a micro, pequenas e médias empresas. O financiamento é feito pelas linhas BNDES Finame, com concessão de crédito à produção e à comercialização de máquinas e equipamentos, BNDES Automático, com financiamento a projetos de valores inferiores a R\$ 10 milhões e Cartão BNDES, com crédito rotativo pré-aprovado para micro, pequenas e médias empresas para aquisição de bens e insumos.

<sup>117</sup> Como apontam pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): DE NEGRI e SALEMO, 2005; DE NEGRI e ARAUJO, 2006 ; e DE NEGRI e KUBOTA, 2008.

governo Lula é o banco da frente neodesenvolvimentista, capitaneada pela grande burguesia interna brasileira.

## Capítulo 4 – O BNDES na política externa do governo Lula.

### 4.1 Bloco no poder e política externa.

No campo das Relações Internacionais, a baixa mobilização do referencial teórico marxista como ferramenta de análise das relações internacionais e de política externa está ligada a acusações genéricas de economicismo e de conceder pouca ou nenhuma atenção aos fatores políticos, especialmente o Estado, pelos teóricos das correntes hegemônicas do campo. Apesar de não ter produzido uma teoria sistemática específica para o campo de Relações Internacionais, consideramos que, entre contribuições de autores como Lenin, Trotsky, Gramsci, Poulantzas pensou o Estado, enquanto estrutura juridico-política, de maneira sofisticada (como vimos no capítulo 1) e o inseriu de maneira habilidosa no complexo modo de produção capitalista, iluminando uma série de questões negligenciadas pelo *mainstream* das Relações Internacionais<sup>118</sup>.

Partindo da teoria de Estado de Poulantzas, podemos lançar um olhar para as relações internacionais. Para o autor, o capitalismo possui duas tendências que se manifestam concomitantemente: sua reprodução em uma formação social onde se radica e se torna dominante em relação a outros modos de produção e sua tendência para o exterior dessa formação. Essa dupla tendência assume particular importância no imperialismo, isto é, no momento histórico em que o capitalismo deixa de estar circunscrito a uma formação social e se torna uma política estatal nas relações internacionais. Esse momento é caracterizado pela tendência decrescente da taxa de lucros e pela preeminência de exportação de capitais sobre a exportação de mercadorias. A corrente imperialista, conjunto de formações sociais em que prevalece o modo de produção capitalista, padece de um desenvolvimento desigual das forças produtivas e relações de produção. Isso quer dizer que países diversos possuem em seu território diferentes “graus” de desenvolvimento do modo de produção capitalista, resultando numa delimitação da corrente entre metrópoles imperialistas – centros autóctones de

---

<sup>118</sup> Tais questões se referem ao imperialismo e são apresentadas em *As classes sociais do capitalismo hoje e A crise das ditaduras*. Sobre a marginalidade e as contribuições do Marxismo para as Relações Internacionais, Ver BUGIATO e HERNANDEZ, 2011.

acumulação de capital/ “capitalismo avançado” – e formações sociais dominadas e dependentes (FSDD) – processo de acumulação dependente do exterior/ “capitalismo atrasado”.

A corrente imperialista tem como característica o desenvolvimento desigual. Cada um de seus elos detém uma especificidade dependente do grau de desenvolvimento do(s) modo(s) de produção que se reveste a formação social. O capitalismo submete modos de produção e formações sociais e apropria-se de seus elementos, como força de trabalho e meios de produção. A articulação na reprodução do capitalismo com modos de produção em formações sociais resulta no desenvolvimento desigual, separando de um lado as metrópoles imperialistas e do outro as FSDD. Uma formação social é dominada e dependente quando a articulação entre suas instâncias econômica, política e ideológica revela relações constitutivas e assimétricas com uma ou mais formações sociais metropolitanas, as quais manifestam sobre aquelas relações de subordinação. O modo de produção capitalista não se reproduz do exterior, mas sim se insere no interior das formações sociais dominadas e dependentes. “[...] Não existe, em realidade, na fase atual do imperialismo, de um lado os fatores externos agindo puramente do ‘exterior’, e de outro os fatores ‘internos’ ‘isolados’ no seu espaço próprio [...] (POULANTZAS, 1976, p. 19)”. Assim Poulantzas denomina estas de relações de reprodução induzida e interiorizada do capitalismo, que se estende às relações de produção, aos aparelhos de Estado e ao âmbito da ideologia. Deste modo, podemos dizer que para Poulantzas existe um sistema internacional de Estados burgueses divididos em Estados imperialistas (metrópoles) e Estados dependentes (FSDD), em que o imperialismo é a relação (o capital é antes de tudo uma relação social, como demonstra Marx n’ *O Capital* ) que se dá muitas vezes (mas nem sempre) entre eles, mediante a reprodução interiorizada e induzida do modo de produção capitalista<sup>119</sup>. O imperialismo “nada tem de amigável”, para usar as palavras do autor, ele é uma relação de força em que o Estado cumpre papel decisivo.

As relações imperialistas entre as formações sociais são conduzidas pelos Estados burgueses (ou capitalistas). Estados, centrais e periféricos, que se encarregam dos interesses do capital (por meio de subsídios públicos, dispensas fiscais, política industrial favorável a determinados interesses, etc.) seja na relação metrópole-

---

<sup>119</sup> Para uma explicação mais detalhada da reprodução induzida e interiorizada, ver BUGIATO, 2014.

metrópoles, seja na relação metrópoles-FSDD. O Estado nacional intervém na luta entre as classes e frações de classe, organizando a hegemonia e a hierarquia no bloco no poder. Destarte, “este bloco no poder não pode quase ser apreendido sobre um plano puramente nacional” (POULANTZAS, 1978, p. 81), mas sim em um sistema internacional complexo de Estados burgueses em que cada Estado se encarrega dos interesses dos capitais “nacionais” e estrangeiros numa formação social, organizando a correlação de forças intra-burguesas e constituindo uma determinada configuração no bloco no poder.

Poulantzas (1976 e 1978), analisando a internacionalização do capital da década de 1970, constata que este processo não suprime e não abala os Estados nacionais nem no sentido de triunfo do mercado global nem no sentido de formação de um Estado supranacional sobre os escombros das velhas instituições<sup>120</sup>. Ao contrário, os Estados são os nós do processo de internacionalização e alvos privilegiados das lutas entre as frações da burguesia. Pois são responsáveis por incorporar ou rechaçar os interesses do capital imperialista no interior da formação social, assim como se encarregam de representar os interesses do bloco no poder no plano internacional. É o Estado, estrutura juridico-política, que celebra acordos e tratados internacionais, permite a exportação de capitais e mercadorias, define taxas de câmbio, juros, tarifas aduaneiras e a política protecionista em geral, resolve controvérsias comerciais em organizações internacionais, entre outras prerrogativas.

Nesta configuração fração hegemônica tem seus interesses prioritariamente atendidos pelas políticas estatais em detrimento de outras frações. O Estado é concomitantemente arena e ator, e não um instrumento manipulável à vontade da classe dominante: é uma arena de luta entre as frações da burguesia, na qual uma (ou um conjunto) delas assume a condição de hegemônica; dessa forma, em suas relações exteriores, o Estado é um ator na política internacional e na reprodução universal do capital, que representa prioritariamente os interesses da fração hegemônica do seu bloco no poder. Assim sendo, do pensamento de Poulantzas podemos entender que as relações internacionais são relações complexas entre blocos no poder de formações sociais dominantes e dominadas. O sistema de Estados é também um sistema de blocos no

---

<sup>120</sup> Sobre o suposto do declínio do Estado-nação e as contribuições da teoria do Estado capitalista e do imperialismo em Poulantzas, ver BUGIATO, 2011.

poder, os quais, por meio do Estado, desenvolvem relações inter-nacionais (BUGIATO, 2014).

Nesse sentido política externa deve ser interpretada a partir do bloco no poder. Já havíamos apontado esta possibilidade de interpretação, pois

Uma das grandes contribuições específicas da teoria poulantziana às Relações Internacionais é que ela permite olhar as políticas externas dos Estados a partir das disputas e tensões econômicas e políticas entre as classes e frações de classe inseridas em uma determinada formação social. Ao trazer a ideia de bloco no poder, Poulantzas contribui representativamente para o questionamento da ideia de representação internacional do interesse geral, assim como para colocar em xeque o argumento de que a política externa é uma política desvinculada das classes sociais e de suas respectivas correlações de forças. Ou seja, o Estado não representaria internacionalmente o interesse geral, mas sim os interesses do bloco no poder. Por isso, a mudança no bloco no poder pode gerar mudanças na condução da política externa, assim como as disputas entre as frações da classe dominante podem ocasionar disputas na formulação da política externa (BUGIATO e HERNANDEZ, 2011, p.45).

O Estado, portanto, não representa os interesses do povo-nação, mas sim, o interesse das classes dominantes, ou melhor, do bloco no poder. A política externa não é uma política de Estado autônoma em relação às classes e frações de classes sociais. Ela é orientada pela fração hegemônica do bloco no poder e é permeada pelas suas contradições. A burocracia da chancelaria e a tradição diplomática influenciam no processo de formulação de política externa, porém os conflitos de classes no interior das formações sociais e entre as classes de formações sociais dominantes e dominadas tem uma forte incidência neste processo.

A imbricação entre política doméstica e política externa já havia sido considerada por Gramsci nos *Cadernos do Cárcere* publicados no pós-segunda guerra: “[...] relações internas de um Estado-nação entrelaçam-se com as relações internacionais, criando novas combinações originais e historicamente concretas (GRAMSCI, 2000, p.42)”. Contudo foram autores de orientação liberal que levaram a

cabo a área de Análise de Política Externa – APE (PINHEIRO e SOLOMON, 2013)<sup>121</sup>, inaugurada em contraposição à visão de política externa da teoria realista, segundo a qual os Estados são como blocos monolíticos, cujas decisões sobre relações exteriores são de cúpula (chefe de Estado e chancelaria) e não são mobilizadas por fatores domésticos. Autores da área de Análise de Política Externa (ALLISON, 1990; PUTNAM, 2010; HERMANN, 1990), partem dos princípios de que os indivíduos agindo por meio de instituições são os principais agentes da política internacional e que a política externa é resultado a interação dinâmica entre agentes domésticos e o ambiente internacional e procuram desvendar a “caixa-preta” do Estado, isto é, seu funcionamento, instituições, atores pertinentes no processo decisório são objeto de pesquisa destas análises.

Segundo Figueira (2009) no Brasil a influência da APE ocorreu no final de década de 1990 e caminha a passos lentos, marcados por baixa produção acadêmica. Daí decorre um conhecimento pouco profundo tanto conceitual quanto empírico (da política externa brasileira), visto que poucos pesquisadores se dedicam a entender e aplicar a APE. A maioria dos estudos produzidos na área se concentra em um objeto comum: a relação entre o Executivo e o Legislativo em assuntos de política externa, com ênfase no papel deste último. Destacam-se nesses estudos Maria Regina Soares de Lima (2000), Letícia Pinheiro (2003), Amâncio Jorge Nunes de Oliveira (2003), entre outros poucos. Isso significa que tanto no exterior quanto no Brasil o Marxismo está ausente como referencial teórico nas análises de política externa<sup>122</sup>. Daí a importância e a inovação em introduzir a teoria de Poulantzas, particularmente o conceito de bloco no poder, na Análise de Política Externa.

---

<sup>121</sup> “O legado liberal constitui-se, ao nosso modo de ver, na base de sustentação da subdisciplina da APE. A razão disso é a própria resposta que o liberalismo oferece às grandes questões das Relações Internacionais: o conflito recorrente entre Estados é evitável, a cooperação é possível, e o indivíduo, agindo por meio de instituições, é o principal agente de mudança na política internacional. Uma das principais inovações da nascente subdisciplina da APE nos anos 1950 foi a de abrir a caixa preta do Estado e passar a considerar a importância dos fatores domésticos na formação de políticas externas (sem que isso significasse ignorar os fatores sistêmicos); a influência das correntes liberais na APE é evidente. A resposta liberal é oposta à realista, focada na estrutura anárquica do sistema internacional e seus efeitos, isto é, no caráter recorrente do conflito internacional. Na explicação realista da política internacional, as variáveis internas têm pouco peso em comparação com as variáveis sistêmicas. Nas explicações liberais, pelo contrário, as variáveis internas carregam quase todo o peso da explicação”. (PINHEIRO e SOLOMON, 2013, p. 45).

<sup>122</sup> Em nossas pesquisas encontramos os estudos de Gerson Moura como partidários da tradição marxista, entretanto desconhecemos autores contemporâneos que tenham seguido seus métodos.

Assim o faz Tatiana Berringer (2014) em sua tese de doutorado que analisa a política externa nos governos FHC e Lula. A autora considera que existe imbricação entre a política doméstica e a política externa e que há uma dificuldade em definir o limite entre cada uma. Dessa forma, Berringer afirma que a política externa compreende tanto o processo decisório, como sua execução e resultado e engloba três esferas: 1) as ações do Estado para Estado — acordos, tratados, parcerias, alianças, apoios, conflitos e blocos regionais; 2) a atuação do Estado nas organizações e fóruns internacionais; 3) a política econômica exterior — taxa de câmbio, tarifas de importação e exportação, cumprimento de contratos, pagamento de dívida externa, papel concedido ao capital externo e ao capital nacional nas relações exteriores, financiamento e empréstimos no exterior, etc.

Concordamos com Berringer (2014), segundo a qual os Estados pretendem garantir a maximização dos interesses do bloco no poder na cena política internacional. E para tal estabelecem alianças e coalizões, investem em cerimoniais diplomáticos, tornam-se árbitros de conflitos, implementam missões humanitárias e fazem a guerra. O Estado se insere no jogo da política internacional tomando medidas que pode aumentar sua projeção de poder e refletindo os interesses econômicos e políticos da fração hegemônica no bloco no poder. Apesar da apresentação de um “interesse nacional”, o Estado capitalista representa prioritariamente os interesses da fração hegemônica. O “interesse nacional” é dirigido pela configuração do bloco no poder e pode corresponder aos interesses de alianças ou frentes políticas entre as diferentes classes e frações de classe, com privilégio à classe dominante, em determinada conjuntura. Então, para reforçar, as relações internacionais podem ser pensadas como relações de mútua influência entre os blocos no poder no interior de diferentes Estados nacionais. E a mudança num bloco no poder pode produzir efeitos sobre conjunto da política estatal e sobre a política externa<sup>123</sup>.

---

<sup>123</sup> As ações do Estado no cenário internacional não refletem mecanicamente os interesses da burguesia. As relações entre o Estado (e seus governos) e as classes sociais são complexas e não podem ser interpretadas de forma simplória. Assim como na política em geral, na política externa a autonomia relativa do Estado pode prevalecer em determinados casos, como nas medidas sobre a política de defesa nacional. O papel do analista é, a partir da cena política, desvendar a relação entre as medidas política externa e os beneficiados no bloco no poder.

## 4.2 A política externa do governo Lula

No governo Lula a plataforma neodesenvolvimentista, tal como a apresentamos no capítulo anterior, pautou a política externa brasileira (PEB), o que significa que a PEB não está desvinculada da luta de classes e frações de classes na sociedade e na arena estatal brasileiras, especialmente do bloco no poder. A PEB deve ser entendida no quadro das mudanças políticas internas que ocorreram no Brasil nos anos 2000<sup>124</sup>, marcada pela nova configuração do bloco no poder, mais exatamente pela ascensão da grande burguesia interna e, em menor magnitude, a presença das classes populares como força social na política nacional. Ou seja, a nova política externa do governo Lula (sobre a qual Lula fala em seus discursos, documentados pela Fundação Alexandre Gusmão – FUNAG ) é compreendida por nós mediante mudanças na política interna brasileira e alterações no cenário internacional. Num dos seus discursos no início do primeiro mandato, Lula afirma que

Nossa política externa refletirá também os anseios de mudança que se expressaram nas ruas. No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos. [...] A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração (FUNAG, 2008, p. 14-15).

Esta nova política externa sobre a qual discursa o presidente Lula é fruto de uma correlação de forças, catalisada com sua eleição em 2002. Falamos em nova PEB seguindo pesquisadores brasileiros que concordam com a ocorrência de uma inflexão na

---

<sup>124</sup> Galvão e Boito Jr. (2012) apresentam a complexidade de tais mudanças advindas das lutas de classes e frações de classes no Brasil.

política externa do Estado brasileiro na transição dos governos FHC para os governos Lula (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011; PECEQUILO, 2008; SOUZA NETO, 2011; LIMA, PINHERIO e HIRST, 2010; FARIA, 200; MYIAMOTO, 2001; BOITO JR e BERRINGER, 2013)<sup>125</sup>.

A política externa do Estado brasileiro representou a retomada das iniciativas terceiro-mundistas sob uma nova roupagem. Isto é, pautou-se nas relações com os Estados dependentes (relações sul-sul) através de criação de coalizões, de empenho do processo de integração da América do Sul e de postura crítica às regras desiguais nas organizações internacionais (luta por reformas nestas organizações e por uma nova geografia comercial). E diferentemente da política externa do governo anterior que era acessória da estabilidade macroeconômica e procurava de garantir a credibilidade internacional, a política externa de Lula esteve fundamentada em três bases, a saber, manutenção da estabilidade econômica, retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neodesenvolvimentista, e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas (HIRST, LIMA e PINHEIRO, 2010).

Na nossa visão, a PEB , gestada e orientada pelos interesses da grande burguesia interna, contribuiu para que o Estado brasileiro tivesse maior projeção internacional e aumentasse a margem de manobra em relação aos Estados imperialistas. Com a criação de coalizões de Estados dependentes e o empenho na integração regional o Estado brasileiro buscou acesso a mercados para a exportação de mercadorias, serviços e capital da fração ascendente do bloco no poder.

Segundo Berringer (2014), como veremos a seguir, as prioridades da política externa brasileira no governo Lula foram as relações com Estados periféricos, como os países da América Latina, África e Ásia, sem romper com os Estados imperialistas e organizações internacionais.

A PEB do governo Lula teve como primeira prioridade a integração regional sul-americana e a aproximação governos da região que se posicionavam contra neoliberalismo<sup>126</sup>: os Kischner na Argentina (foi o primeiro país visitado por Lula e

---

<sup>125</sup> Sobre o bloco no poder e a política externa no governo FHC, ver BERRINGER, 2014.

<sup>126</sup> O próprio BNDES aponta para esta política: “A integração sul-americana constitui um dos pilares da estratégia internacional do governo brasileiro. A iniciativa é voltada para o incremento dos fluxos econômicos entre o Brasil e os países vizinhos e para a ampliação da presença da América do Sul, como bloco, nas negociações que estão em curso no âmbito da Alca e da OMC. O BNDES tem sido um

tanto este quanto Néstor Kischner haviam declarado prioridade para integração regional em suas companhias), Tabaré Vasquez no Uruguai, Fernando Lugo no Paraguai, Evo Morales na Bolívia, Rafael Correa no Equador, Hugo Chávez na Venezuela, entre outros. Na Cúpula de Ouro Preto em 2004, os governo dos Estados-membros do Mercosul assumiram compromissos de aumentar a institucionalização do bloco e reduzir assimetrias entre eles. Criaram o Parlamento do Mercosul (Parlasul), as Cúpulas Sociais do Mercosul, Tribunal Permanente de Revisão e o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Para este, o Estado brasileiro se comprometeu a contribuir com 70% dos recursos do Fundo, do qual Uruguai e Paraguai recebiam 80% dos recursos e o Brasil e Argentina 20%, destinados a projetos sociais e de infraestrutura. O Estado brasileiro também buscou uma aproximação entre Mercosul e Comunidade Andina das Nações (CAN), Colômbia e Equador se tornaram membros associados do bloco e acordos de complementação econômica foram assinados com Peru (2005), Equador, Colômbia e Venezuela (2004) e Cuba (2006). Ademais, entrada da Venezuela como Estado-membro do bloco foi aprovada em 2005. O bloco ainda estabeleceu acordos com a União Aduaneira da África Austral (2008), Israel (2007) e Egito (2010). A III Reunião de Presidentes da América do Sul em 2004, em Cuzco no Peru lançou a Comunidade Sul-americana das Nações (Casa), que introduziu novos eixos na integração regional: luta contra a pobreza, eliminação da fome, acesso à saúde e a educação e geração de emprego. Em 2008 a Casa deu origem à formação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Protagonizando esta iniciativa o Estado brasileiro aprofundou a coordenação política entre os Estados sul-americanos e introduziu novos temas e prioridades no processo de integração sul-americana como os projetos de infraestrutura, desenvolvimento e segurança. A Unasul incorporou a IIRSA<sup>127</sup> ao Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) e criou diversos outros Conselhos para desenvolvimento social, educação, saúde, cultura, ciência e tecnologia, economia e finanças, drogas e defesa, neste âmbito o Conselho de Defesa

---

instrumento importante do processo de integração dos países do continente, ao dar suporte às ações integradoras, ora em fase de proposição e desenvolvimento” (BNDES, 2003a, s/p.).

<sup>127</sup> A IIRSA (*Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana*) é um projeto conjunto de doze países da América do Sul para a construção de uma infraestrutura de comunicações, transportes e geração de energia que constitui um sistema de circulação de capitais e mercadorias, iniciado no ano 2000. A IIRSA é um projeto de integração do mercado sul-americano para lhe dar maior competitividade em relação a outras regiões. A IIRSA não tem como principal financiador o BNDES, como mostra a pesquisa de Karen Honório (2013). A maioria dos projetos financiados pelo BNDES está fora do projeto da IIRSA.

Sul-americano<sup>128</sup>. Este tem como objetivos articular uma posição comum entre os Estados sul-americanos sobre operações de paz e crises humanitárias, incentivar a troca de experiências entre os Estados nessa área, promover exercícios militares que simulem tais crises, estimular o fortalecimento e a integração da indústria de defesa na região, promover a confiança mútua entre os membros e contribuir para a cooperação diante de desastres naturais, contudo, não se propõe a ser uma aliança militar. O Conselho indica a disposição dos Estados para assumir a resolução das crises políticas regionais, sem interferência externa, principalmente dos Estados Unidos ( SOUZA NETO, 2011).

É importante mencionar ainda a criação em 2010 da Comunidade dos Estados latino-americanos e caribenhos (CELAC) – sem a participação de Estados Unidos e Canadá, que incorporou os mecanismos institucionais do Grupo do Rio<sup>129</sup>, criado em 1986, e se comprometeu a buscar diálogo entre os 33 Estados-membros e a cooperação nos projetos de desenvolvimento da região. A Cosiplan, que absorveu a IIRSA, a formação do Conselho de Defesa sul-americano, a criação da CELAC e o apoio à formação do Banco do Sul foram iniciativas que demonstraram a forma de atuação da política externa do governo Lula. Entendemos que a prioridade à América do Sul se dá por dois motivos: a integração regional fortalece a posição política e econômica da região no âmbito internacional e, em especial, para a posição do Estado brasileiro e vantagens econômicas que a burguesia interna brasileira pôde obter com o aumento das exportações de produtos, serviços e capitais para essa região (BERRINGER, 2014)

Cabe lembrar ainda três medidas tomadas pelo Estado brasileiro. Primeiro, a polêmica participação do Estado brasileiro na Minustah (Missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti). Nesta missão, contrariando a orientação da ONU, o Estado brasileiro buscou envolver outros Estados latino-americanos optando por não criar um contingente específico destinado a esta operação, mas trabalhar com um sistema de rodízio entre forças armadas dos Estados envolvidos. Segundo, o papel mediador em contextos de crises locais na Venezuela em 2003, Bolívia 2003 e 2006,

---

<sup>128</sup> A criação do Conselho foi uma proposta de brasileira apresentada em Brasília, em 15 de abril de 2008, e sofreu resistência da Colômbia. Durante a reunião de presidentes da UNASUL no Brasil em 16 de dezembro de 2008 o Conselho foi estabelecido.

<sup>129</sup> O Grupo do Rio foi criado em 18 de dezembro de 1986, pela Declaração do Rio de Janeiro, assinada por Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela. É um mecanismo de consulta internacional criado para substituir o Grupo de Contadora (México, Colômbia, Venezuela e Panamá) e o Grupo de Apoio a Contadora (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai), diante da retomada da política intervencionista estadunidense na América Central, com invasão de Granada em 1983, durante o primeiro mandato do presidente Ronald Reagan.

Equador em 2004 e Honduras em 2009. Terceiro, conflitos com os Estados sul-americanos decorrentes interesses econômicos. O governo do Equador propôs revisão de contratos da Odebrecht que não os cumpria de forma satisfatória em suas operações no país, o governo da Bolívia nacionalizou as instalações da Petrobras no país e o governo do Paraguai solicitou a renegociação dos termos do tratado de Itaipu. O governo Lula reviu todos estes acordos de modo favorável às demandas dos Estados em questão, evidenciando que o Estado brasileiro esteve disposto a arcar com os custos da integração regional.

O Estado brasileiro participou da criação do fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBSA), em 2003, inaugurando a política de cooperação sul-sul, cujos eixos foram a cooperação para desenvolvimento, a luta contra a pobreza e a defesa do multilateralismo. Este fórum fortaleceu a luta pela democratização do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSONU), ao lado das propostas do G-4 (grupo Brasil, Alemanha, Japão e Índia) pela reforma. Outra coalizão criada, sob a liderança do Estado brasileiro, foi o G-20<sup>130</sup> em 2003, durante a Reunião da Rodada Doha de Desenvolvimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Cancun. A missão dessa coalizão era fortalecer a luta dos Estados dependentes contra as práticas ilegais e desiguais no comércio internacional, frente os Estados imperialistas, mas especificamente contra os protecionismos agrícolas dos Estados Unidos e da União Europeia. Estes, antes da Rodada de Doha, apresentaram uma proposta conjunta na qual reafirmavam a permanência dos subsídios aos produtores agrícolas. O Estado brasileiro pretendia apresentar uma proposta alternativa que se contestasse a prática dos Estados imperialistas. Deste modo uma crise no interior da Rodada foi instalada, o Estado estadunidense responsabilizou os Estados brasileiro e indiano pela crise na OMC, porém o G-20 mostrou que as negociações não resultariam para as concessões unilaterais dos Estados dependentes mais uma vez.

Desta forma, no regime comercial, ao contrário do passado, quando o país só tinha interesses defensivos, os interesses ofensivos pela liberalização agrícola levaram à coordenação com Índia, China e África do Sul, entre outros, na criação do G-20 no âmbito da rodada de Doha da Organização Mundial

---

<sup>130</sup> São Estados-membros do G20: África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia, Zimbábwe, China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão, Tailândia, Turquia, República Checa, Hungria, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Guatemala, México, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

do Comércio (OMC) (HIRST, LIMA e PINHEIRO, 2010, p.29).

Em 2008, o Estado brasileiro passou a integrar o G-20 financeiro, grupo informal que reunia as principais economias dos Estados dependentes e imperialistas para discutir a subvalorização da moeda chinesa e pensar em soluções para a crise financeira que se iniciou na economia estadunidense e se espalhou pelo mundo. O BRICS, grupo que reúne os Estados de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul foi provavelmente a iniciativa mais inovadora no âmbito das coalizões sul-sul. Estes Estados não possuem elementos que os aproxime, dado que não são geograficamente próximos, não possuem identidades culturais e aprestam diferentes capacidades militares. Contudo, as turbulências provocadas pela crise mundial de 2008 permitiram que tais Estados (cujas economias apresentaram forte crescimento nos anos 2000) não se tornassem apenas destinos privilegiados dos investidores, mas sim críticos do sistema financeiro internacional, questionando a ordem econômico-financeira imposta pelos Estados Unidos desde o final da Segunda Guerra Mundial, especialmente o padrão dólar e as condições para a concessão de empréstimos impostas pelo FMI.

Em relação aos Estados africanos, notamos dois aspectos da PEB: por um lado, a cooperação sul-sul (a aproximação e as políticas de solidariedade e de combate à pobreza extrema), e por outro, a expansão das exportações e o aumento da instalação de empresas brasileiras transnacionais. Segundo Miyamoto (2011), Lula visitou 29 países do continente africano – em todas as visitas esteve acompanhado de ministros, empresários e intelectuais –, o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim esteve na África em 60 oportunidades e foram abertas 68 representações diplomáticas (embaixadas e consulados) na região. Seu governo Lula procurou ressaltar os laços históricos, culturais e econômicos existente entre Brasil e África fortalecendo a Zona de Cooperação e Paz do Atlântico Sul e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa<sup>131</sup>,

---

<sup>131</sup> A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, cuja sede é Lisboa, é uma organização internacional formada por países lusófonos e tem por objetivo geral o aprofundamento da amizade mútua e da cooperação entre os seus membros. São Estados-membros Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul foi criada em 1986 por iniciativa do Estado brasileiro para a promoção da cooperação regional e a manutenção da paz e segurança na região do Atlântico Sul. Tal iniciativa resultou na resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas e foi uma resposta ao Estado estadunidense que pressionava pela criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul. Este fórum de cooperação tem o objetivo de evitar a proliferação de armas nucleares e reduzir e eliminar presença militar de países

perdoando dívidas externas de países africanos com o Brasil, criando da Universidade de Integração Internacional de Lusofonia Afro-brasileira, entre outras medidas. Além disso, o Estado brasileiro promoveu a participação de instituições como a Embrapa (pesquisa agropecuária) e Fiocruz (saúde) nos programas de desenvolvimento local, fez parcerias para a construção de infraestrutura produtiva e logística e tomou iniciativas de cooperação combater a AIDS. Destacamos ainda aumento das exportações mercadorias e serviços brasileiros para o continente africano e a maior atuação de empresas brasileiras na região. Grandes empresas brasileiras como a Vale, a Petrobras e a Odebrecht, têm investimentos em muitos países africanos. Por último, mencionamos o Acordo de Preferencial de Comércio entre Mercosul e SACU (União Aduaneira da África Austral), composta por África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia, e Suazilândia. Os Estados africanos formam um contingente importante nos fóruns internacionais: 54 dos 192 membros da ONU são africanos (SOUZA NETO, 2011).

Em relação à Ásia, ocorreu uma aproximação com o Oriente Médio. Lula viajou para cinco países árabes, Emirados Árabes Unidos, Síria, Líbano, Egito e Líbia. (D. Pedro II tinha sido o último chefe de Estado brasileiro a visitar o Líbano), uma vez que tais países têm importância para o comércio bilateral. A Primeira Cúpula América do Sul-Países Árabes (CASPA), que ocorreu em Brasília em 2005, foi resultado desta aproximação. O Estado brasileiro mediou o acordo nuclear entre Irã e Turquia, enquanto membro rotativo do Conselho de Segurança da ONU, evitando uma possível guerra entre Estados Unidos e Irã. Concomitantemente, retomou crítica ao Tratado de Não Proliferação de Nuclear (TNP, assinado por FHC em 1998), enfatizando que o acesso desigual à tecnologia nuclear advém da disparidade entre Estados imperialistas e dependentes. O destaque da aproximação com a Ásia é a China, que se deu tanto se em fóruns multilaterais quanto como nas coalizões sul-sul. O Estado brasileiro reconheceu a China como economia de mercado, almejando o apoio chinês à candidatura brasileira a membro permanente no CSONU. Foram criadas entre os dois Estados compromissos de cooperação nas áreas de biotecnologia, informática, desenvolvimento de novos materiais, combate à AIDS, produtos farmacêuticos genéricos, entre outros. Ainda, diante de conjuntura brasileira e internacional, em que a China se tornou o principal

---

externos à organização, além de buscar a cooperação econômica e comercial, científica e técnica, política e diplomática. São Estados-membros: África do Sul, Angola, Argentina, Benim, Brasil, Cabo Verde Cabo Verde, Camarões, República do Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai.

parceiro comercial do Brasil desbancando a posição ocupada durante 80 anos pelos Estados Unidos, o governo Lula lançou a “Agenda China”, instrumento para promover negócios entre os dois países, principalmente no que diz respeito ao aumento do conteúdo tecnológico das exportações brasileiras. Contudo, dados do IPEA (2011a) demonstram o caráter assimétrico relação comercial China-Brasil, dado que as exportações brasileiras se concentraram basicamente em *commodities* (soja, minério de ferro e petróleo) e as importações em vestuários, brinquedos, produtos químicos e eletrônicos. Além disso, o investimento externo direto chinês no Brasil cresceu e afetou os setores de serviços, da indústria e agrícola. Este quadro provou atritos entre os dois Estados e o Estado brasileiro abriu um seminário na OMC para debater desvalorização cambial chinesa.

Em relação aos Estados centrais, o Estado brasileiro entrou em conflito contra a União Europeia na OMC, denunciando seus subsídios agrícolas e tarifas de importação para produtos brasileiros. No âmbito do Mercosul, as negociações com a UE tiveram duas rodadas importantes. Em 2004 a UE apresentou uma proposta de liberalização gradual e restrita do comércio agrícola, que não foi aceita pelo Mercosul. Em 2010 o Mercosul incluiu o setor automotivo nas propostas de liberalização e ampliou a oferta industrial, porém a contrapartida da União Europeia ficou aquém do esperado e o acordo não foi fechado. As relações com os EUA sofreram um resfriamento. O governo Lula retirou do Congresso e arquivou o acordo para a construção da Base de Alcântara assinado em 2000, assim como se empenhou em comerciais na OMC contra os EUA. O governo desativou as negociações da Alca (Área de Livre Comércio das Américas), pois impasses nas negociações vinham desde o governo anterior e os assuntos que eram de interesse do Estado Brasileiro eram aqueles em que os Estados Unidos não estavam dispostos a ceder, e vice-versa. Os dois Estados chegaram a um entendimento de que alguns temas deveriam ser negociados na OMC, como protecionismos agrícolas, serviços, propriedade, compras governamentais e propriedade intelectual. Posições políticas no cenário internacional também colocaram os dois Estados em lados opostos, como as críticas brasileiras à invasão ao Iraque em 2003, a posição contrária à instalação das bases militares estadunidenses na Colômbia, o acolhimento do presidente Manuel Zelaya na embaixada brasileira em Honduras após o golpe de Estado em 2009, as divergências na negociação sobre a produção de urânio enriquecido no Irã em 2010, a reincorporação de Cuba à Organização dos Estados Americanos (OEA), entre outras.

Entre 2003 e 2008 a convergência com os Estados Unidos em votações da Assembleia Geral da ONU foi a mais baixa desde 1946. A respeito do FMI, o governo Lula pagou antecipadamente US\$ 10,8 bilhões de Direitos Especiais de Saque e cerca de US\$15 bilhões referentes aos empréstimos que havia tomado, anunciou que não renovaria os acordos anteriores e adotou uma posição crítica em relação às políticas de austeridade e às condicionalidades do fundo. Ressaltamos, por fim, que o Estado brasileiro não rompeu com os Estados imperialistas. Nas palavras de Condoleezza Rice, secretária de Estado dos Estados Unidos,

[...]os EUA buscam no Brasil um parceiro regional e um líder global [...]. O Brasil vem desempenhando um papel muito positivo nos últimos eventos aqui na região. Portanto, o Brasil que é uma grande democracia multiétnica deve desempenhar um papel fundamental não só nos assuntos regionais, mas nos globais (RICE *apud* PECEQUILO, 2008, p. 145).

Todas estas ações do Estado brasileiro no cenário internacional demonstram a busca por maior autonomia como objetivo estratégico e coerência com os interesses da grande burguesia interna. Para que o Estado fortalecesse essa fração burguesa foi preciso alcançar uma maior margem de manobra. Dessa forma, o Estado brasileiro usou sua maior autonomia e tratou de construir uma imagem que refletisse e expandisse a capacidade econômica da grande burguesia interna (essa busca por autonomia não interessa ao capital imperialista). A mesma confluência de interesses formadores da frente neodesenvolvimentista esteve no processo de formulação e execução da PEB no interior do Estado brasileiro.

Entretanto, não foram todas as ações da PEB que estiveram intimamente ligadas aos interesses econômicos da grande burguesia interna. Por exemplo: a condução da Minustah, o acolhimento do presidente deposto de Manuel Zelaya na embaixada brasileira em Honduras e a questão nuclear com o Irã, estão inseridas numa estratégia complexa que transcende o interesse imediato da grande burguesia interna. A importância de tais ações se deu na construção de uma margem de manobra do Estado brasileiro em relação ao imperialismo. Tais atritos, mesmo que pontuais, demonstraram uma maior autonomia do Estado frente ao imperialismo. Assim, a grande burguesia

interna pôde ganhar mais espaço tanto no mercado interno quanto no mercado mundial, especialmente nos mercados dos Estados dependentes.

Esta postura mais conflituosa do Estado brasileiro não alterou sua posição na estrutura de poder internacional: continuou um Estado periférico e dependente na divisão internacional do trabalho. A burguesia interna não pretende romper os laços de dependência com o capital externo e nem se alça a um enfretamento maior com o imperialismo. Entretanto, houve uma alteração de grau, ou seja, aumento de margem de manobra nas relações exteriores do Estado brasileiro. A manutenção das relações e a existência de conflitos pontuais com os Estados imperialistas, concomitantemente, corroboram fortalecimento da burguesia interna no interior do bloco no poder. Essa fração (como vimos no capítulo 1) mesmo sendo dependente do capital estrangeiro, apresenta contradições em relação a este. Porque, entre outros motivos, ela se interessa por um desenvolvimento econômico da formação social, onde tem base de acumulação, que não privilegie o capital estrangeiro e se interessa pela intervenção estatal que lhe assegura alguns domínios e que a tornaria também mais competitiva diante de capital estrangeiro. A burguesia interna se preocupa com a ampliação e o desenvolvimento do mercado interno através de uma pequena elevação do poder de compra e de consumo das massas, o que lhe ofereceria mais alternativas. Procura, igualmente, ajuda do Estado, que lhe permite a internacionalização.

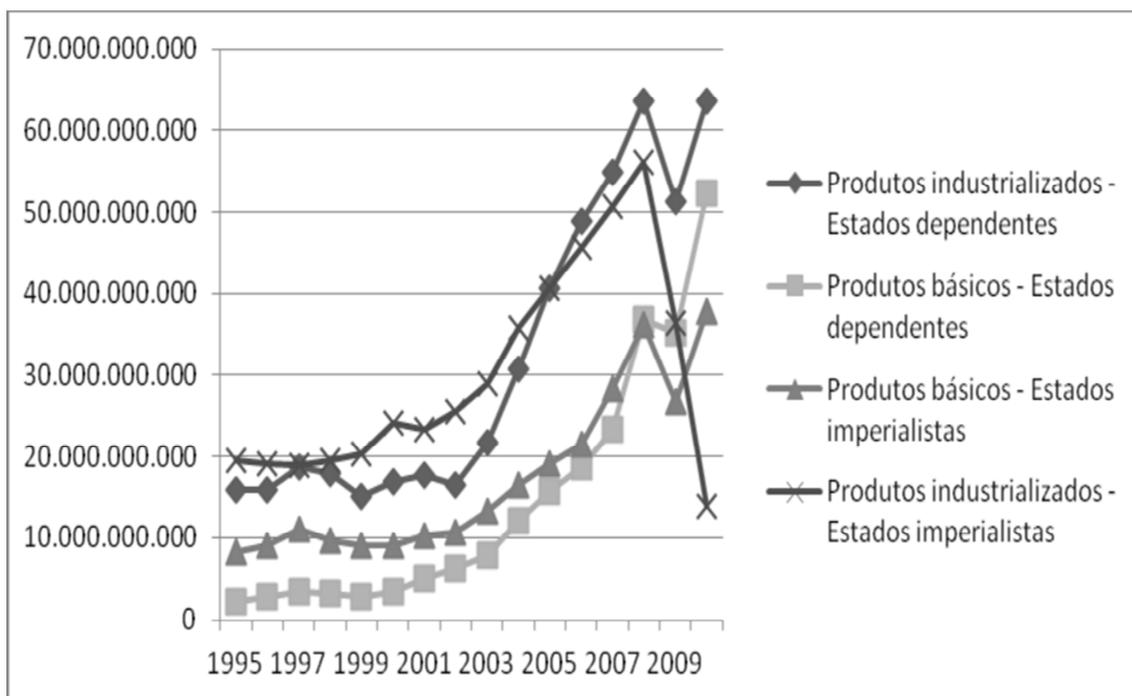
As ações da PEB não fizeram do Estado um subordinado ao imperialismo. Mas não podemos afirmar que a política externa do governo Lula seja anti-imperialista ou independente, uma vez que para assumir uma posição anti-imperialista é necessária a atuação de forças políticas anti-imperialistas no interior da formação social nacional: uma burguesia nacional aliada às classes populares, num processo revolucionário ou de libertação nacional. Estas não são as características do bloco no poder e da plataforma neodesenvolvimentista do governo Lula.

Dado que a ascensão política da burguesia interna e o apoio organizações populares que integram a frente neodesenvolvimentista orientaram a política externa sul-sul, foi exigido do Estado brasileiro maior autonomia no cenário internacional com a finalidade de garantir proteção ao mercado interno, o aumento das exportações de mercadorias, serviços e capital das empresas brasileiras.

O arquivamento da Alca, a interrupção das negociações do Mercosul com a União Europeia e posição do Estado brasileiro na OMC foram ações da política externa do governo Lula que não aceitaram a abertura comercial unilateral e enfrentaram os Estados imperialistas. Entre outras, tais medidas protegeram o mercado interno foram apoiadas pela grande burguesia interna brasileira.

Os dados sobre exportações brasileiras comprovam que houve crescimento das exportações de produtos básicos e industrializados para os países dependentes. Entre 2003 e 2010, as exportações de produtos básicos e industrializados para os Estados periféricos saltaram, respectivamente, de US\$ 7,9 bilhões para US\$ 52,2 e de US\$ 21,8 bilhões para US\$ 63,3 bilhões. No total, o aumento equivale a aproximadamente 288,8%, enquanto o aumento das exportações para os Estados centrais foi de 22%, conforme gráfico abaixo.

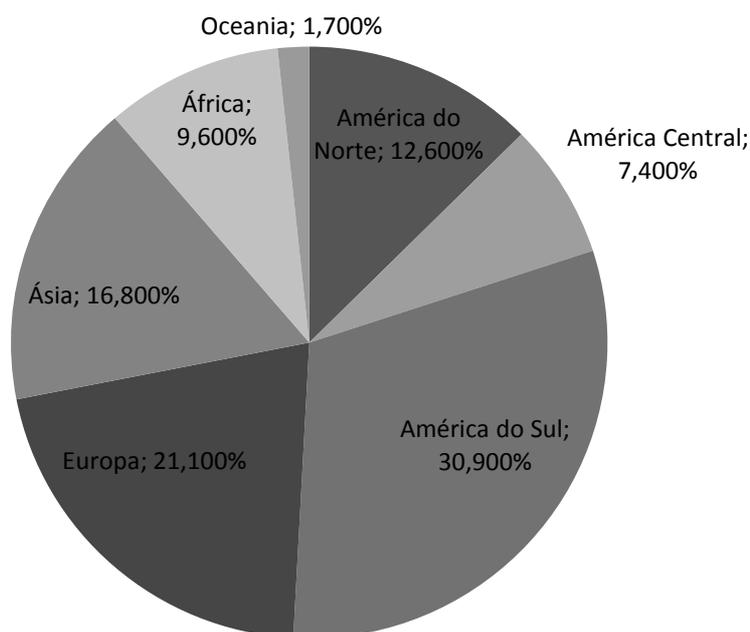
**Gráfico 12 - Destino das exportações brasileiras (US\$ bi)**



Fonte: BERRINGER, 2014, p. 172.

O investimento externo direto brasileiro igualmente aumentou nos Estados periféricos. A distribuição geográfica de empresas brasileiras que abriram filiais ou se instalaram no exterior por meio de fusões e aquisições mostra que em 2010 mais de 48% atuavam na América do Sul, América Central e África, conforme gráfico abaixo.

**Gráfico 13 - Distribuição geográfica da atuação de empresas brasileiras no exterior.**



Elaboração própria. Fonte: FDC, 2011.

Assim sendo, concordamos com Boito e Berringer (2013), segundo os quais

A política externa dos dois governos Lula foi um importante instrumento para o fortalecimento da grande burguesia interna. Neste período houve uma mudança na atuação internacional do Estado brasileiro determinada pelos interesses dessa fração de classe. A burguesia interna brasileira uniu-se em torno de interesses comuns no plano internacional, que fundamentalmente foram: (i) o apoio do Estado para a conquista de novos mercados para exportação de seus produtos e para a realização de investimentos diretos no exterior; (ii) a prioridade para os seus produtos e serviços nas compras do

Estado e das empresas estatais e *(iii)* uma maior proteção do Estado para o mercado interno. Para nós, foi justamente por isso que os principais focos de atuação internacional do Estado brasileiro foram: *(i)* a ênfase nas relações Sul- Sul; *(ii)* a prioridade dada à América do Sul; *(iii)* a Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) e *(iv)* as negociações e o arquivamento da proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (BOITO JR e BERRINGER, 2013, p.35)

Ressaltamos que o aumento de exportações de capital e mercadorias brasileiros, sobretudo para a América do Sul, não significa alteração da posição do Estado brasileiro na divisão internacional do trabalho, muito menos faz de sua política externa imperialista ou subimperialista<sup>132</sup>. As exportações de capital para a América do Sul<sup>133</sup> estiveram vinculadas a políticas locais desenvolvimentistas que dependem de investimento externo. Os governos sul-americanos, em muitos casos, não dispunham de recursos para a construção de infraestrutura e dinamização da indústria e demandaram a atuação de empresas brasileiras (algumas operações destas foram financiadas pelo BNDES, como veremos a seguir). Ou seja, parte das operações de empresas brasileiras no exterior não foi iniciativa do Estado brasileiro. Da mesma forma, o aumento no comércio brasileiro para América do Sul indica que a região passou por um ciclo de desenvolvimento econômico. Dados da UNCTAD (2015) mostram que participação brasileira, como investidor, no investimento externo direto mundial em 2002 era de 0,4% em 2002, chegou a 1,9% em 2006, caiu para 1% em 2008 e em 2010 atingiu 0,8%. No comércio mundial, a participação brasileira teve uma ascensão contínua de 0,7% em 2002 para 1,2% em 2010. Esta expansão econômica brasileira, de baixa intensidade quando vista na economia mundial como um todo, não foi acompanhada do uso de força militar para garantir as operações das empresas nacionais. Segundo Fiori (2011), os gastos militares dos Estados sul-americanos têm aumentado, ainda sem a capacidade de expandir seu poder militar muito além de suas fronteiras, mas na perspectiva de impedir eventuais intervenções estrangeiras.

---

<sup>132</sup> Sobre o debate acerca do imperialismo e subimperialismo brasileiros, ver BUGIATO e BERRINGER, 2012, e Dossiê na revista *Critica Marxista*, n. 36, 2013.

<sup>133</sup> Segundo a CEPAL (2011), muitos países da América Latina têm investimento externo na região, destacando-se Argentina, Chile, Colômbia, Venezuela e México.

### 4.3 O BNDES e a política externa do governo Lula.

As alterações no estatuto do BNDES ainda no governo FHC permitiram tanto sua própria atuação quanto financiamento às atividades de empresas brasileiras no exterior. Em 2002 o estatuto do BNDES foi alterado pelo Decreto nº 4418, então o subordinando ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e dando à instituição mais autonomia e agilidade para operar no exterior. Em 2007 o governo Lula alterou novamente o estatuto, pelo Decreto nº 6322, estendendo suas possibilidades de financiamentos a empresas brasileiras que atuavam no exterior, pois até então os financiamentos estavam restritos às exportações. Em 2008 mais uma vez o estatuto foi alterado pelo Decreto nº 6.526, mediante o qual o BNDES ficou autorizado a instalar subsidiárias no exterior (VALDEZ, 2011). Assim, conforme versam os incisos II, III e IV do artigo 9º do capítulo III – das operações – do estatuto, o BNDES pode

[...] II - financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País;

III - financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação; [...]

VI - contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro, inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País ou sua integração à América Latina (BNDES, 2002)<sup>134</sup>.

O governo Lula levou a cabo as operações permitidas pelo estatuto. Segundo Alem e Cavalcanti (2005), o BNDES organizou um grupo de trabalho para levantar dados sobre a atuação de empresas brasileiras no exterior e tal levantamento demonstrou que as empresas que já atuavam no exterior viam no BNDES a possibilidade de financiamento de suas operações internacionais. No mesmo ano, no Primeiro Seminário

---

<sup>134</sup> Apuramos que até 2011 o BNDES não definia o que são empresas brasileiras e estrangeiras, não distinguindo os financiamentos para ambas. Pelo Decreto n. 7635 de 2011, foi incluso o inciso VIII no artigo nove, segundo o qual o BNDES pode “utilizar recursos captados no mercado externo, desde que contribua para o desenvolvimento econômico e social do País, para financiar a aquisição de ativos e a realização de projetos e investimentos no exterior por empresas brasileiras, subsidiárias de empresas brasileiras e empresas estrangeiras cujo acionista com maior capital votante seja, direta ou indiretamente, pessoa física ou jurídica domiciliada no Brasil, bem como adquirir no mercado primário títulos de emissão ou de responsabilidade das referidas empresas” (BNDES, 2002c.).

Internacional de Co-financiamento BNDES/ Cooperação Andina de Fomento (CAF)<sup>135</sup>, promovido pelo BNDES em sua sede no Rio de Janeiro, o presidente do banco Carlos Lessa anunciou a criação do Departamento de Integração da América do Sul dentro da Área de Comércio Exterior do banco. Em 2008 também o banco criou a Área Internacional para cuidar de suas ações no exterior. Carlos Lessa afirmou que

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República tem, nas visitas e reuniões mantidas com os dirigentes máximos do continente, por diversos momentos, anunciado a criação de linhas especiais que articulem melhor as relações do BNDES com os países irmãos. Nós estamos buscando operacionalizar essas linhas e esperamos construir, prontamente, linhas equivalentes com todos os países do continente (LESSA, 2004, p. 68).

Ao longo do governo Lula o BNDES assinou acordos de cooperação com outros bancos como: o *Exim Bank* dos EUA para promover investimentos e projetos de interesse de empresas de ambos os países e realizar encontros para identificar oportunidades de negócios; o *Japan Institute for Overseas Investment*, com a finalidade de ampliar a cooperação em áreas de tecnologia da informação, indústria automobilística e recursos naturais; e o *Corporación de Fomento de la Producción* do Chile com a finalidade de implementar política de apoio a inovação, fortalecimento de pequenas e médias empresas e o aumento de investimentos brasileiros no Chile. Em 2010 o BNDES também criou uma agência de crédito para exportação como subsidiária integral do banco (EXIM Brasil), com o intuito de centralizar e ampliar o apoio governamental ao setor exportador. Concomitantemente, o banco se tornou administrador do Fundo Garantidor de Comércio Exterior (FGCE), responsável por garantir as operações do EXIM Brasil (GARCIA, 2012).

Em 2009 o BNDES abriu seu primeiro escritório no exterior na cidade de Montevidéu, Uruguai, corroborando o artigo IV do estatuto. A representação, chamada de *BNDES America Latina y el Caribe*, foi instalada na cidade sede do Mercosul e da ALADI (Associação Latino Americana de Integração), considerada um centro de

---

<sup>135</sup> A CAF é um banco de desenvolvimento criado 1970 e composto por 19 Estados e 14 bancos privados, com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico por meio de operações de crédito, recursos não reembolsáveis e estruturação técnica e financeira de projetos de setores públicos e privados da América Latina. Caracas é sua sede e seus escritórios estão Buenos Aires, La Paz, Brasília, Bogotá, Quito, Madrid, Cidade do México, Cidade do Panamá, Assunção, Lima, Montevidéu e Porto Espanha. Integram a CAF os Estados de Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Espanha, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

referência em negócios na América do Sul, demonstrando o engajamento do banco na política de integração sul-americana. Esta representação funciona como base de operação de financiamento ao comércio exterior, à internacionalização de empresas brasileiras, à integração produtiva e a projetos de infraestrutura na região, bem como apoio a empresas estrangeiras interessadas em investir no Brasil. Ainda em 2009, o banco inaugurou o *BDNES Limited*, sua subsidiária em Londres, Inglaterra, um dos grandes centros financeiros mundiais, que opera tanto com o mercado asiático quanto o americano, devido fuso horário. O objetivo da subsidiária é aumentar a visibilidade do banco diante da comunidade financeira internacional e apoiar as empresas brasileiras no processo de internacionalização e na busca de negócios no exterior, além de atuar como ponte para investimentos internacionais no Brasil<sup>136</sup>.

Em vínculo com a política externa do governo Lula<sup>137</sup>, o BNDES viabilizou a expansão econômica da grande burguesia interna em três frentes: exportação de mercadorias, exportação de serviços e exportação de capital<sup>138</sup>. Dessa forma, entendemos a internacionalização de empresas em sentido amplo, que abrange a exportação de mercadorias e serviços, a criação de subsidiárias ou filiais de empresas nacionais em território estrangeiro e aquisição no exterior de empresas ou seu capital votante. Vejamos, assim, as três frentes de atuação do BNDES nesta projeção internacional.

As linhas de financiamento do BNDES para exportação de mercadorias e serviços são duas: BNDES Exim Pré-embarque e BNDES Exim Pós-embarque. Na linha Pré-embarque a empresa obtém recursos para executar o processo produtivo da mercadoria ou serviço a ser exportado. Na linha Pós-Embarque, o importador pode ser financiado e o exportador recebe os recursos antecipadamente. A reativação do CCR (Convênio de Créditos Recíprocos) pelo BNDES permitiu a expansão destas operações,

---

<sup>136</sup> Devido ao crescimento econômico do continente e ao aumento do comércio com o Brasil, em 2013 o BNDES abriu uma representação em Johannesburgo, chamada BNDES África, com o objetivo de executar associações e investimentos no continente africano.

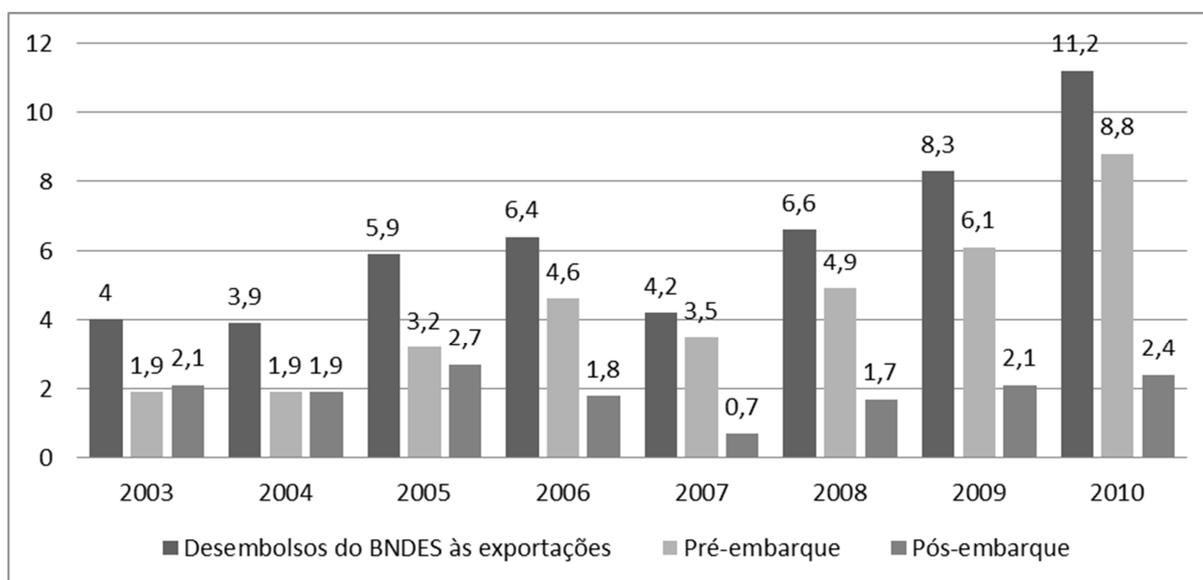
<sup>137</sup> De acordo com o Relatório Anual de 2006: “Em prosseguimento às atividades iniciadas em 2003, quando o BNDES incorporou o apoio à integração da América do Sul às suas atribuições, sobretudo em decorrência da prioridade concedida à região na política externa brasileira, a atuação do BNDES vem se consolidando em duas vertentes: ações institucionais e apoio financeiro às exportações”. (BNDES, 2006a, p. 102).

<sup>138</sup> Entendemos que exportação de capital é um investimento externo direto “quando o investidor detém 10% ou mais das ações ordinárias ou do direito de voto numa empresa. Esse critério, embora arbitrário, foi adotado porque se estima que tal participação seja um investimento em longo prazo, permitindo a seu proprietário exercer influência sobre as decisões de gestão da empresa. Já um investimento estrangeiro inferior a 10% será contabilizado com investimento em carteira” (CHESNAIS, 1996, p.33)

pois o Convênio funciona como mitigador do risco político e comercial, uma vez que o banco central do país devedor se compromete com o pagamento da dívida na compensação multilateral entre os bancos centrais dos países signatário<sup>139</sup>. O BNDES, igualmente, participou de forma indireta (fora de tais linhas de exportação) financiando projetos industriais que contribuíram para a substituição das importações ou para o aumento das exportações (BNDES, 2005a).

Conforme gráfico abaixo, os financiamentos do BNDES para exportação de mercadorias e serviços cresceram no governo Lula.

**Gráfico 14 – Financiamentos do BNDES às exportações (US\$ bi)**



Elaboração própria. Fonte: Relatórios Anuais do BNDES, 2003-2010 e BNDES Transparente, 2015.

Os desembolsos no BNDES para a exportação<sup>140</sup> aumentaram em 180% no governo Lula, com um único período de queda em 2007, atingindo o valor de US\$ 11,2 bilhões em 2010. As empresas beneficiadas pelos financiamentos do banco foram as dos ramos de alimentos, têxteis, calçados, móveis, tratores, veículos ferroviários, ônibus,

<sup>139</sup> O Convênio foi firmado em 1982, substituindo o Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos dos países da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) de 1965. Participam do CCR os bancos centrais dos países da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e da República Dominicana.

<sup>140</sup> Os valores dos desembolsos do BNDES para exportações (mercadorias, serviços e capitais) já estão inclusos nos desembolsos totais aos setores mostrados no capítulo anterior, mas os documentos do banco os apresentam em dólares.

caminhões, aeronaves, máquinas industriais, aparelhos de telecomunicações, equipamentos para geração de energia, equipamentos agrícolas, plataformas de petróleo, químico, eletrônico, software e comércio e serviço. O destaque destas operações são os financiamentos para a indústria de bens de capital, em que os ramos de máquina e equipamentos, veículos de transporte e carga e equipamentos de transporte foram os maiores beneficiados pelos financiamentos do BNDES. Nos serviços, o ramo da construção civil foi o grande beneficiado no governo Lula.

Na linha pós-embarque, os destinos das exportações de mercadorias entre 2003 e 2010 foram, em número de operações contratadas, foram: Argentina (179), Estados Unidos (104) – cujas importações foram feitas majoritariamente da Embraer –, Peru (39), Cuba (25), México (24), Chile (18), Equador (9), República Dominicana (9), Venezuela (7), Paraguai (4), Angola (3), Bolívia (3), Jamaica (3), Paraguai (2), Espanha (2) e Uruguai (2) (BNDES Transparente, 2015)<sup>141</sup>.

Como vimos anteriormente, a prioridade da política externa do governo Lula foi a integração sul-americana e o BNDES foi participante ativo da integração em infraestrutura. O banco mobilizou esforços para promover o crescimento e o desenvolvimento da região, cujo foco central foram os projetos necessários à integração física dos países sul-americanos (BNDES, 2004a). Assim como em outros países em que o Estado é responsável por financiar serviços vultosos de exportação de serviços de construção civil, no Brasil coube ao banco tal operação. Poucas empresas brasileiras ou instaladas no Brasil foram beneficiadas pelos financiamentos da instituição para executar obras principalmente na América do Sul, processo este reforçado pelo artigo nono do estatuto, que condiciona a liberação de financiamento no exterior à importação de mercadorias e contratação de serviços brasileiros. As empresas brasileiras do ramo da construção civil, como Oderbrecht, Camargo Correa e Andrade Gutierrez, são grupos multifuncionais, isto é, atuam em uma série de outros ramos da economia, que não o seu de origem, por meio de controle acionário. Couto (2008) destaca que esta alta concentração de capital permite que tais grupos pautem políticas públicas e tenham suas demandas atendidas com agilidade. Valdez (2011), inclusive, relata a presença de

---

<sup>141</sup> As informações sobre operações da linha pré-embarque são disponibilizadas pelo BNDES apenas mediante consulta com a utilização do CPF ou CNPJ do beneficiado. Nas operações pós-embarque, são divulgados o exportador, o mutuário, o país de contratação e a data da operação, mas não os valores dos financiamentos. O banco alega sigilo bancário para a não divulgação de informações sobre os financiamentos. Algumas informações começaram a ser divulgadas na página do BNDES na internet a partir de em 2008.

representantes destas empresas em reuniões das instituições da burocracia do Estado brasileiro, como em mensagem da Divisão Econômica da América do Sul do Ministério das Relações Exteriores à Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, segundo a qual

O Chefe do Setor Econômico desta Embaixada, Secretário Leonardo Gorgulho, compareceu em 26 de julho à reunião coordenada pelo Vice-Ministro de Economia, Ricardo Patiño, sobre a ida de missão do Ministério de Economia e Finanças ao Brasil, para tratar da inscrição no CCR de financiamento de US\$ 40 milhões para obras de infra-estrutura na Península de Santa Elena. A reunião contou com a presença dos Representantes em Quito da Norberto Odebrecht e da Andrade Gutierrez. A missão ao Brasil, como se recordará Vossa Excelência, foi aventada em encontro meu com o Ministro Rafael Correa, como forma de acelerar a negociação do pedido equatoriano de eliminação da margem da taxa de juros que incide no referido financiamento (NOTA *apud* VALDEZ, 2011)<sup>142</sup>.

A tabela 15 apresenta as obras financiadas pelo BNDES durante o governo Lula e as empresas beneficiadas com os financiamentos que prestaram os serviços (linha Pós-embarque). Os destinos dos serviços de construção civil corroboram a política externa sul-sul do governo Lula. Apresentamos as operações com os maiores financiamentos por país, contudo em Angola foram realizadas 47 obras, na República Dominicana 13, na Argentina 7, na Venezuela 4, em Cuba 3, no Peru 2, no Equador 2, no Uruguai 2 e no Chile 1. Em alguns casos a obra foi executada em duas fases, o que conta como duas operações, como no caso do Equador. As empresas brasileiras foram as principais beneficiadas pelo BNDES, o que não excluiu empresas estrangeiras instaladas no país.

Sobre a exportação de capital, a principal linha do banco para o que a instituição considera internacionalização de empresas é o BNDES Finem, a qual financia valores superiores a R\$10 milhões (após o governo Lula este valor subiu para R\$20) para projetos de implantação, expansão e modernização de empreendimentos. A linha varia de acordo com e necessidade empresa: 1) apoio a internacionalização de empresas (formação de capital de giro ou investimento de empresas de capital nacional em mercados internacionais); e 2) aquisição de bens de capital, desde que associada a

---

<sup>142</sup> Outras notas do mesmo caráter do MRE são apresentadas no anexo I de VALDEZ, 2011.

planos de investimentos aprovados pelo BNDES. Em 2003, a linha respondia por 27,5% dos desembolsos de todas as linhas de financiamento do BNDES e em 2004 chegou a 32,9%, tornando-se a linha com maior participação percentual nos desembolsos do banco. Continuou em ascensão até atingir a porcentagem de 55% em 2009 e em 2010, caiu para 26,9% (BNDES Transparente, 2015).

Em 2006 o então presidente do BNDES Demian Fiocca apresentou num evento da sede do BNDES o seminário As Novas Multinacionais Brasileiras, em que ele defendeu e expôs os benefícios exportação de mercadorias, serviços e capital para empresas brasileiras que se tornam grandes grupos nacionais e suas consequências para a economia do país (BNDES, 2006c). Luciano Coutinho, em entrevista à imprensa sobre o escritório em Londres, declarou que

É o primeiro passo na internacionalização do banco, embora o BNDES já tenha um escritório em Montevidéu, para apoiar o Mercosul. O Brasil vive hoje um processo de projeção internacional, as empresas estão crescendo, muitas em processo de aquisição de outras empresas no Exterior. Situados aqui teremos condições de observar o mercado e auxiliar o acesso ao mercado de crédito e de capitais. Coisa que o BNDES já faz, mas não a partir do coração do sistema financeiro, que é a City de Londres. A prioridade do BNDES é apoiar o desenvolvimento brasileiro e, inclusive como o presidente Lula também lembrou, ajudar a atrair mais investimentos para o Brasil. E ainda dar apoio a empresas brasileiras competentes e competitivas que queiram uma atuação internacional (COUTINHO, 2009, s/p.).

E um dos diretores do BNDES na gestão de Coutinho complementa: "não há nenhum caso de algum país que queira ocupar um espaço no concerto internacional que não tenha empresas poderosas" (FERRAZ *apud* GARCIA, 2012).

O apoio do BNDES ao expansionismo da grande burguesia interna brasileira evidencia a convergência da política econômica com política externa no governo Lula, em torno do programa neodesenvolvimentista. Dado que a política econômica favoreceu grandes empresas nacionais, a política externa sul-sul priorizou os mercados em que tais grupos puderam se inserir de modo a auferir ganhos e vantagens. A atuação internacional de empresas nacionais na América Latina e África, principalmente, revela por traz da bandeira da cooperação, desenvolvimento e crítica ao ordenamento mundial um mercado lucrativo em formações sociais em que o desenvolvimento do capitalismo

**Tabela 15 - Apoio do BNDES às exportações de serviços de engenharia (2003-2010)**

País	Obras	Empresas beneficiadas
Angola	Obras de saneamento básico em Luanda.	Norberto Oderbrecht S/A
	Construção de sistema de transmissão de energia elétrica no interior do país.	
	Construção de aeroporto internacional em Catumbela.	
	Construção de autoestrada em Luanda.	
	Prestação de serviços para programa de desenvolvimento integrado de infraestruturas.	
Argentina	Construção do gasoduto Cruce Magallanes.	Confab Industrial S/A
	Expansão dos gasodutos TGN e TGS.	Confab Industrial S/A e Norberto Oderbrecht S/A
	Construção da planta de tratamento e do sistema de distribuição de água de Paraná de las Palmas.	Norberto Oderbrecht S/A
	Ampliação do gasoduto San Martín.	Norberto Oderbrecht S/A
Chile	Ampliação do metrô de Santiago.	Alstom Hydro Energia Brasil Ltda
Cuba	Obras de ampliação e modernização do porto de Mariel e sua infraestrutura de acesso.	Companhia de Obras e Infraestrutura
	Construção de uma planta para produção de soluções parenterais e para hemodiálise.	TPRO Engenharia S/A e Pharmaster do Brasil Consultoria Ltda
Equador	Construção da usina hidrelétrica de San Francisco.	Furnas Centrais Elétricas S/A e Norberto Oderbrecht S/A
Peru	Construção do gasoduto Camisea.	Confab Industrial S/A
	Projeto Bayovar - abastecimento de água.	Andrade Gutierrez S/A
Rep. Dominicana	Construção do Aqueduto Noroeste.	Andrade Gutierrez S/A
	Construção da usina hidrelétrica Las Placetas.	Andrade Gutierrez S/A
	Construção da usina hidrelétrica de Pinalito.	Norberto Oderbrecht S/A
	Construção da usina hidrelétrica de Palomino I.	Norberto Oderbrecht S/A
	Construção de viadutos em Santo Domingo.	Norberto Oderbrecht S/A
Uruguai	Construção da linha de transmissão de energia Punta de Tigre.	Schahin Engenharia S/A
	Reforma da rede de gás de Montevideo.	OAS Ltda
Venezuela	Construção da linha 3 e 4 do metrô de Caracas.	Norberto Oderbrecht S/A
	Implantação da casa de máquinas da central hidroelétrica La Vueltosa.	Alstom Hydro Energia Brasil Ltda
	Construção da usina siderúrgica nacional no estado de Bolívar.	Andrade Gutierrez S/A
	Construção da linha 2 do metrô de Los Teques.	Norberto Oderbrecht S/A

Elaboração própria. Fonte: BNDES Transparente, 2015.

é mais débil e as empresas brasileiras podem explorar tal debilidade com exportação de produtos industrializados, serviços de engenharia e investimento externo direto<sup>143</sup>.

A tabela 16 apresenta as maiores empresas transnacionais brasileiras no ano de 2010, baseada na metodologia da Fundação Dom Cabral<sup>144</sup>, e suas relações com o Sistema BNDES (BNDES e BNDESPar).

Como visto no gráfico 13, a principal região de atuação das empresas brasileira é a América do Sul. Das 30 empresas elencadas pela Fundação Dom Cabral, 20 tiveram operações com o BNDES. O banco não condiciona seus financiamentos ao país onde as operações são realizadas, mas todas estas empresas apoiadas pelo banco têm ou tiveram no governo Lula investimento na América do Sul, exceto a Embraer: a JBS atua a América do Norte, na América Central, na Europa, no Oriente Médio, no Sudeste Asiático, na Oceania, no Paraguai, Uruguai, Argentina, Chile e Venezuela; a Gerdau na América do Norte, América Central, Europa, África, Índia, Venezuela, Colômbia, Peru, Chile, Argentina e Uruguai; a Oderbrecht na América do Norte, América Central, Europa, África, Emirados Árabes Unidos, Venezuela, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Argentina; a Marfrig, na China, EUA, Inglaterra, Emirados Árabes Unidos, Peru, Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile; a Vale em todos os continentes e no Peru, Paraguai, Argentina e Chile; a Suzano em todos os continentes, na Colômbia e na Argentina; a Lupatech nos EUA, México, Argentina e Colômbia; a Camargo Correa na América do Norte, América Central, Europa, África, Venezuela, Equador, Peru, Paraguai e Argentina; a Marcopolo em todos os continentes menos na Europa e na Venezuela, Equador, Colômbia, Peru, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai; a WEG em todos os continentes e na Venezuela, Colômbia, Peru, Argentina e Chile; a Votorantim em todos os continentes e na Colômbia, Peru, Bolívia e Argentina; a ALL apenas na Argentina; a Embraer na Europa, EUA, China e Singapura; a Natura na Argentina, Colômbia, México, Chile e Peru; a Alusa (agora Alumini Engenharia) no Chile, Argentina e Costa Rica; a Bematech nos EUA, México, Portugal, Taiwan, China, Chile e Argentina; a Andrade Gutierrez em todos os continentes menos na Oceania e na Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia, Paraguai e Argentina; a Totvs na América do Norte e Central, Portugal e Espanha, África e Colômbia, Equador, Peru,

<sup>143</sup> Contudo, a China preocupa frações da burguesia brasileira e latino-americana, uma vez que região se consolidou como mercado para produtos e investimentos chineses.

<sup>144</sup> O índice para classificá-las como empresas transnacionais é calculado pela participação de empregos, ativos e receitas das empresas no exterior em relação aos números totais da empresa (metodologia definida pela Conferencia das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, UNCTAD).

**Tabela 16 - Maiores empresas transnacionais brasileiras em 2010.**

Posição	Empresa	Ramo	Operações com Sistema BNDES
1	JBS-Friboi	Alimentos	X
2	Gerdau	Siderurgia e metalurgia	X
3	Ibope	Pesquisa de mercado	
4	Metalfrío	Máquinas e materiais elétricos	
5	Oderbrecht	Obras de infra-estrutura	X
6	Marfrig	Alimentos	X
7	Vale	Extração mineral	X
8	Sabó	Autopeças	
9	Tigre	Material de construção	
10	Suzano	Papel e celulose	X
11	Artecola	Químico	
12	Lupatech	Máquinas e materiais elétricos	X
13	Camardo Córrea	Obras de infra-estrutura	X
14	Ci&T	Tecnologia da informação	
15	Marcopolo	Veículos automotores e correcerias	X
16	WEG	Máquinas e materiais elétricos	X
17	Stefanini IT Solutions	Tecnologia da informação	
18	Votorantim	Produtos de minerais	X
19	ALL	Transporte terrestre	X
20	TAM	Transporte aéreo	
21	Embraer	Equipamentos de transporte	X
22	Natura	Cosméticos e higiene pessoal	X
23	Petrobrás	Petróleo e gás natural	X
24	Bematech	Máquinas e materiais elétricos	X
25	Alusa	Energia elétrica	X
26	Spoletto	Alimentos	
27	Andrade Gutierrez	Obras de infra-estrutura	X
28	Itaú S/A	Informação e comunicação	X
29	Totvs	Tecnologia da informação	X
30	DHB	Máquinas e materiais elétricos	

Elaboração própria. Fontes: FDC, 2010; VALDEZ, 2011; e Relatórios do BNDES 2003-2010.

Paraguai, Chile, Argentina e Uruguai; o Itaú S/A, na América do Norte, Europa, Ásia e na Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai, Peru e Colômbia. A maioria dos investimentos foi destinada para construção de novas plantas, aquisições, ampliação de capacidade industrial, expansão de atividades e instalação de filiais. É importante mencionar que o BNDESPar tinha participações acionárias em muitas das empresas elencadas pela Fundação Dom Cabral, como vimos no capítulo anterior. Não possuímos os dados das operações do BNDES com cada empresa brasileira por razões de sigilo bancário<sup>145</sup>, entretanto constatamos um crescimento nos desembolsos da linha BNDES Finem em consonância com a exportação de capital de empresas brasileiras durante o Governo Lula.

Neste processo de internacionalização de empresas brasileiras (sentido amplo) o BNDES se tornou o grande investidor da expansão da economia brasileira, ou seja, é um equívoco afirmar que o banco investe no exterior, pois seus financiamentos são majoritariamente destinados a grande burguesia interna brasileira, alocada num séria de ramos da economia nacional. Esta fração de classe, mediante viabilização do Estado brasileiro, alça-se ao exterior atendendo demandas por desenvolvimento econômico das formações sociais periféricas, executando projetos de integração regional preconizados pelos governos sul-americanos (e outros periféricos) e explorando mercados que lhe confere retornos no mínimo satisfatórios. O BNDES, como financiador e propulsor das grandes empresas nacionais e instaladas no Brasil para o exterior, é um dos agentes de importância crucial para a política externa sul-sul. Celso Amorim, questionado pela imprensa brasileira sobre a aproximação com países africanos que não teriam um regime democrático, foi enfático ao dizer: “Negócios são negócios!” e “Quem resolve os problemas de um país é o povo de cada país” (AMORIM, 2010, p.1).

O protagonismo do BNDES na economia e na política externa brasileiras é tamanho, que se tornou a maior agência de fomento que atua América do Sul, conforme tabela abaixo.

---

<sup>145</sup> A Lei Complementar n. 105 de 2001 protege o sigilo do tomador de empréstimos ao proibir que bancos públicos e privados divulguem detalhes de operações financeiras. No caso do BNDES, e de outros bancos mundo afora, o banco não divulga as operações com grandes empresas brasileiras que exporiam a estratégia de atuação da empresa (capacidade de pagamento, nível de endividamento, nível de exposição ao risco, probabilidade de êxito na concorrência, competitividade do bem a ser exportado, etc.) no mercado mundial e beneficiariam suas concorrentes.

**Tabela 17 – Comparação entre BNDES e outros bancos que atuam na América do Sul, em 2008. (US\$ bi).**

	<b>BDNES</b>	<b>BID</b>	<b>BIRD</b>	<b>CAF</b>
Ativos totais	116.823	71.209	220.815	14.272
Patrimônio líquido	12.217	19.899	40.737	4.554
Lucro líquido	2.586	-22	1.419	311
Desembolsos	39.452	7.149	10.49	5.844
Carteira de crédito	94.373	51.173	99.05	10.184
Capitalização	10.50%	27.90%	18.40%	31.90%

Elaboração própria. Fonte: Farias, 2010 e BNDES, 2014.

Em 2008 BNDES superou índices de bancos multilaterais que tradicionalmente atuam na América do Sul, como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento, fundado em 1959) e o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução de Desenvolvimento, fundado em 1945 e que junto com a Associação Internacional de Desenvolvimento forma o Banco Mundial). Destacam-se os indicadores de desembolsos que superam o BIRD, instituição de atuação mundial, e de lucro líquido, que superam todos os outros juntos. E os dados apresentados pelo BNDES (2014) mostra a continuação destes indicadores.

Pelo exposto, a política externa do Estado brasileiro atende as demandas da grande burguesia interna. O governo Lula, sustentado pelo frente neodesenvolvimentista – em torno da plataforma homônima – projeta os interesses desta fração de classe para o exterior, bem como os atende prioritariamente no âmbito da política doméstica (imbricação entre política doméstica e política externa). No cenário internacional do governo Lula – ausência de polaridades rígidas, política externa dos EUA voltada para Eurásia, “efeito China” e eleições de governos de centro-esquerda na América do Sul – foi possível adquirir uma margem de manobra mediante a política externa sul-sul, que viabilizou a expansão econômica da grande burguesia interna. O BNDES foi protagonista nesta expansão, atuando com propulsor dos negócios desta fração nas frentes de exportação de mercadorias, serviços e capital, tornando-se um centro de poder. Financiador da frente neodesenvolvimentista, sua pujança econômica o transformou num ator relevante da política externa brasileira, a qual projetou os

interesses do bloco no poder brasileiro nas relações internacionais, especialmente os da grande burguesia interna.

## Conclusão

O BNDES é o banco de desenvolvimento do Estado brasileiro, um Estado capitalista periférico, que sofre tanto interferências das burguesias estrangeiras quanto está envolvido na luta entre as classes e frações de classe (uma luta intraburguesa, sobretudo) em sua formação social. O Estado brasileiro e o BNDES estão sujeitos, histórica e atualmente, à configuração do bloco no poder, como demonstramos nesta pesquisa. No período dos governos populistas (1952-1964), a crise de hegemonia no bloco no poder alçou a burocracia do Estado como força social, cujo intuito era a condução do desenvolvimento do capitalismo brasileiro pelo próprio Estado, privilegiando a empresa pública com investimentos geridos pelo BNDES. Na ditadura militar (1964-1989), a hegemonia da grande burguesia interna mudou o foco do banco para o investimento no capital privado, atendendo as demandas desta fração. No período neoliberal (1990-2002), a virada do banco para uma instituição comercial e gestão e financiamento da privatização dos ativos públicos que ajudou a construir, além de fazer parte de uma ofensiva neoliberal mundial para destruir o Estado desenvolvimentista (na América Latina), estiveram ligadas à hegemonia da burguesia compradora e do capital imperialistas no bloco no poder brasileiro. É importante ressaltar que o Estado brasileiro nestes três períodos estudados não rejeitou a ingerência do capital estrangeiro, pela sua própria posição na divisão internacional do trabalho e pelo fato de não existir no Brasil uma grande burguesia nacional. O capital estrangeiro tem no país um longo histórico de interferência, ora com mais, ora com menos força, a depender da luta entre as classes e frações de classes sociais na formação social brasileira.

Deste histórico, duas conclusões nos parecem fundamentais, uma mais geral e outra específica sobre o BNDES. Primeira, o funcionamento da burocracia do Estado: implica na defesa de sua própria existência enquanto tal, corroborando a manutenção e o funcionamento das relações sociais capitalistas, sobretudo a manutenção da propriedade privada dos meios sociais de produção e da força de trabalho como mercadoria a ser negociada no mercado de trabalho; e corresponde aos interesses gerais do bloco no poder, priorizando a fração hegemônica. Segundo, o BNDES esteve intimamente ligado à hegemonia no bloco no poder, e sua construção, uma vez que comandar este banco de

desenvolvimento, que é a única fonte importante de financiamento de longo prazo do país, é ter em mãos a condução das forças produtivas brasileiras.

No período em que nos concentramos, o governo Lula (2003-2010), o BNDES se tornou um centro de poder. Sua magnitude como agência de financiamento para empresas brasileiras e, em sintonia com a Presidência da República, sua desenvoltura sem restrições para operacionalizar gastos do Estado fizeram desta instituição um centro para onde foram direcionadas e onde foram atendidas as demandas da grande burguesia interna brasileira, sem descartar demandas das classes populares. Como demonstrado na pesquisa, a construção deste centro de poder foi um processo político, iniciado pelo descontentamento da grande burguesia interna brasileira com as política neoliberais, que encontrou no Partido dos Trabalhadores o elemento organizador da frente política neodesenvolvimentista. Esta frente sustentou o governo Lula, cujas políticas econômica, social e externa atenderam os interesses tanto das classes populares quanto daquela fração (mas desta de forma prioritária). Nas medidas neodesenvolvimentistas tomadas pelo Estado brasileiro, o BNDES foi peça-chave.

O protagonismo do BNDES no governo Lula foi evidenciado pelo sua atuação principalmente na política econômica e na política externa. O banco foi o financiador do grande capital nacional, da formação de grandes empresas nacionais, do combate à crise mundial de 2008 e da internacionalização de frações da burguesia brasileira. Tal protagonismo não foi apenas uma retomada do papel tradicional do banco do chamado período desenvolvimentista orientada por uma política de partido ou governo. A atuação do BNDES é parte integrante da luta de classes brasileira, especificamente da luta entre as frações da burguesia brasileira. No governo Lula, o BNDES não priorizou a burguesia compradora e o capital estrangeiro a ela ligado. Ao contrário, suas ações refletiram, fomentaram, preservaram e ampliaram o poder da grande burguesia interna na conjuntura nacional e no exterior. Isto é, a luta desta fração se deu também no BNDES, para que este atendesse suas demandas em detrimento de outras classes e frações. Dessa forma, o banco atendeu prioritariamente a grande burguesia interna, projetando os interesses desta fração de classe para o exterior, bem como os atendendo no âmbito da política doméstica. Seja o Brasil ou no exterior, o BNDES correspondeu a ascensão e a hegemonia desta fração no governo Lula.

## Referências

ABCE - Associação Brasileira de Comercio Exterior. *Radiografia do comércio exterior brasileiro: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro, 15 de janeiro de 2012. Disponível em: [www.aeb.org.br/userfiles/file/AEB%20-%20Radiografia%20Com%C3%A9rcio%20Exterior%20Brasil.pdf](http://www.aeb.org.br/userfiles/file/AEB%20-%20Radiografia%20Com%C3%A9rcio%20Exterior%20Brasil.pdf)>. Último acesso em dezembro de 2014.

ACD - Auditoria Cidadã da Dívida. Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/numeros-da-divida/>>. Último acesso em dezembro de 2014.

ALEM, Ana Claudia e CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, nº. 24, p. 43-76, DEZ. 2005.

ALÉM, Ana Claudia e GIAMBIAGI, Fabio. *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro : BNDES, 2010. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/onhecimento/livro\\_brasil\\_em\\_transicao/brasil\\_em\\_transicao\\_completo.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/onhecimento/livro_brasil_em_transicao/brasil_em_transicao_completo.pdf)>. Último acesso em fevereiro de 2015.

ALEM, Ana Claudia. BNDES: papel, desempenho e desafios para o futuro. *BNDES*, 11/1997. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Textos\\_para\\_Discussao/199711\\_5.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Textos_para_Discussao/199711_5.html)> Último acesso em julho de 2013.

ALLISON, Grahlan. Modelos conceituais e a crise dos mísseis de Cuba. In: Braillard, Philippe (org.). *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

ALMEIDA, Mansueto. *Desafios da real política industrial brasileira do século XXI*. IPEA – texto para discussão. Dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/05894a05.pdf>. Último acesso em outubro de 2014.

ALVARENGA, Livia Villas-Bôas H. Focalização e universalização na política social brasileira: opostos e complementares. Texto para Discussão No 56. Centro de estudos sobre desigualdade e desenvolvimento. 2011

ALVES, Rodrigo Maschion. A temática financeira na agenda da política externa do governo Lula: O BNDES e o modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul. 2008. 246 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – San Tiago Dantas, São Paulo, 2008.

AMORIM, Celso. 'Negócios são negócios', diz Amorim antes de encontro com líder golpista. In: *O Estado de São Paulo*. 5 de julho de 2010. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,negocios-sao-negocios-diz-amorim-antes-de-encontro-com-lider-golpista,576524>. Último acesso em agosto de 2015.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. In: *Novos Estudos*. N. 91, 2011

ARBIX, Glauco. Da liberalização cega dos anos 90 à construção estratégica do desenvolvimento. In: *Tempo Social*, São Paulo, vol. 14, n. 01, maio de 2002.

ARAÚJO, Victor L. e GENTIL, Denise L.. Avanços, recuos, acertos e erros: uma análise da resposta da política econômica brasileira à crise financeira internacional. Texto para Discussão – IPEA. Brasília, DF Inst. de Pesquisa Econômica Aplicada 2011

BANCO CENTRAL. Disponível em: < <http://www.bcb.gov.br/>>. Último acesso em dezembro de 2014.

BANCO MUNDIAL. Disponível em < <http://www.worldbank.org/en/country>>. Último acesso em novembro de 2014.

BARROCAL, Andre. O ‘desenvolvimentista’ Luciano Coutinho será o novo presidente do BNDES. Carta Maior, 19 de abril de 2004. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?Editoria/Economia/O-%27desenvolvimentista%27-Luciano-Coutinho-sera-o-novo-presidente-do-BNDES/7/12845>. Último acesso em janeiro de 2015.

BARROS, Guilherme. Fiocca diz que Coutinho pensa semelhante a ele. Folha de S. Paulo 19 de abril de 2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2302400709.htm>. Último acesso em janeiro de 2015.

BARROS, José R. M. de e GOLDENSTEIN, Lúcia. Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. In: *Revista de Economia Política*, vol. 14, n. 2, São Paulo, 1997.

BASTOS, Pedro Paulo Zaluth. A economia política do novo desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 21, nº especial, 2012.

BELLUZZO, Luís Gonzaga. *Plano Real: do sucesso ao impasse*. In: *Economia Aplicada*, v. 3, número especial, 1999.

BERRINGER, Tatiana. *Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula*. 2014. 214f. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. 2014.

BIANCHI, Alvaro. *Um ministério dos industriais: A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990*. Campinas: Editora da Unicamp, 2010.

BOITO JR., Armando e BERRINGER, Tatiana. Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. In: *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013

BOITO JR., Armando e MARCELINO, Paula. Decline in Unionism? An Analysis of the New Wave of Strikes in Brazil. In: *Latin American Perspectives*, Issue 178, Vol. 38, No. 5, September 2011.

BOITO JR., Armando. A burguesia no governo Lula. In: *Crítica Marxista*, n.21. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

\_\_\_\_\_. A nova burguesia nacional no poder. In: *Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000*. BOITO JR, Armando e GALVÃO, Andreia (orgs.). São Paulo: Alameda, 2012b.

\_\_\_\_\_. *As bases políticas do neodesenvolvimentismo*. Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2012a. Disponível em:

<http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20Novo%20Desenv%20>

BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf .

Último acesso em setembro de 2013.

\_\_\_\_\_. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. In: *Revista de Sociologia e Política*, n. 28. Curitiba, 2007b.

\_\_\_\_\_. *Estado, política e classes sociais*. São Paulo: Editora Unesp, 2007a.

\_\_\_\_\_. *O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo*. 2ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

\_\_\_\_\_. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamã, 1999.

BOITO, Armando e BERRINGER, Tatiana. Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa. In: *Rev. Sociologia e Política*. vol.21 no.47. Curitiba, 2013.

BOITO, JR. et. al. Projeto temático FAPESP: *Política e classes sociais no capitalismo neoliberal* (Processo número no 2008/57112-7). São Paulo, 2008.

BOSCHI, Maria. *Burguesia industrial no Governo Dutra (1946-1950)*. 2000. 151p. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. 2000.

BOVESPA. Empresas listadas. Disponível em: <http://www.bmfbovespa.com.br/cias-listadas/empresas-listadas/BuscaEmpresaListada.aspx?Idioma=pt-br>. Último acesso em outubro de 2015.

BLOOMBERG. List of companies worldwide. Disponível em: <http://www.bloomberg.com/research/common/symbollookup/symbollookup.asp>. Último acesso em outubro de 2015.

BRASIL, Ministério da Fazenda. *Política Econômica e Reformas Estruturais*. 2003. Disponível em: < [http://www.fedesp.org.br/superior/politica\\_econ\\_ref\\_estrut.pdf](http://www.fedesp.org.br/superior/politica_econ_ref_estrut.pdf)>. Último acesso em outubro de 2014.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Presidente Eleito Luiz Inácio Lula da Silva proferido no Clube de Imprensa Nacional dos Estados Unidos durante visita a Washington. Washington, E.U.A, 10/12/2002. Disponível em:< <http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/Discurso-do-Presidente-Eleito-Luiz-Inacio-Lula-da/print-nota>>. Último acesso em novembro de 2014.

BRASIL. Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=608>. Último acesso em fevereiro de 2015a.

BRASIL. Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior. Disponível em: <http://investimentos.mdic.gov.br/public/pac/apresentacao.pdf>. Último acesso em fevereiro de 2015c.

BRASIL. Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/index.php/sitio/inicial>. Último acesso em fevereiro de 2015b.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>. Último acesso em fevereiro de 2015d.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores Balanço da Política Externa 2003-2010. Disponível em: [https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro6/6.1\\_Politica\\_Externa.pdf](https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro6/6.1_Politica_Externa.pdf). Último acesso em julho de 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Presidente Eleito Luiz Inácio Lula da Silva proferido no Clube de Imprensa Nacional dos Estados Unidos durante visita a Washington. Washington, E.U.A, 10/12/2002. Disponível em: <http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/Discurso-do-Presidente-Eleito-Luiz-Inacio-Lula-da/print-nota>. Último acesso em novembro de 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso na Sessão de Posse, no Congresso Nacional. In: *Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. In: *Estudos Avançados*. Vol. 26, nº75, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. In: *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, nº3, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Um novo pacto social para o desenvolvimento?. Curitiba: palestra proferida no VIII Encontro Empresas, empresário e sociedade, Maio de 2012.

BUGIATO, Caio e BERRINGER, Tatiana. Um debate sobre o Estado logístico, imperialismo e subimperialismo brasileiro. In: Revista Em Debate, n.7. Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis, 2012. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emdebate/article/view/1980-3532.2012n7p28>. Último acesso em agosto de 2013.

BUGIATO, Caio e HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. Marxismo, Poulantzas e suas contribuições para o campo de Relações Internacionais. In: Revista de Estudos Internacionais, v.2, n.2. Universidade Estadual da Paraíba, 2011.

BUGIATO, Caio. A cadeia imperialistas das relações interestatais: a teoria do imperialismo de Nicos Poulantzas. In: Questio Iuris, v.7, n.2. Rio de Janeiro: UERJ, 2014.

BUGIATO, Caio. Declínio do Estado-nação? 2011, 103f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). IFCH-Unicamp.Campinas, SP.

CANO, Wilson e SILVA, Ana Lucia Gonçalves da. Política industrial no governo Lula. In: Vários Autores. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

CARNEIRO, Ricardo. Crise, estagnação e hiperinflação: a economia brasileira nos anos 80. 1991. 259f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 1991.

CARVALHO, Carlos E. A crise internacional desafia o modelo brasileiro de abertura e liberalização. Estudos Avançados, v. 23, p. 111-123, 2009.

CASTRO, Fabio. A conquista da América. In: *Unesp Ciência*. N. 52. Maio de 2014

CECENA, A. E. Os caminhos e os agentes do saqueio da América Latina. In: *Empresas Transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. São Paulo, 2009. 1ª ed. Editora Expressão Popular.

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe. 2015. Disponível em: < <http://www.cepal.org/comercio/ecdata/>>. Último acesso em janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. La inversión directa extranjera en America Latina y en el Caribe. Santiago, Chile: CEPAL, 2011. Disponível em: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1146/S1200384\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1146/S1200384_es.pdf?sequence=1). Último acesso em setembro de 2015.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3ª edição. Brasília: Editora UnB, 2008.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo, SP: Xamã, 1996.

CINTRA, Marcos e ARAUJO, Victor. *O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira*. IPEA - Texto para discussão. Brasília, abril de 2011

CODATO, A. N. e PERISSINOTTO, R. M. O estado como instituição. Uma leitura das “obras históricas” de Marx. In: *Crítica Marxista*, n.º 13, Editora Revan, 2001.

CODATO, Adriando. *Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil pós-64*. Editora Hucitec: São Paulo, 1997.

CORSI, Francisco. L. Política econômica e nacionalismo no Estado Novo. In: SZMRECSÁNYI, Tamás e SUZIGAN, Wilson. (orgs.). *História Econômica do Brasil Contemporânea*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

COSTA, Karen Fernandez. *Metamorfoses: o papel do BNDES na reordenação da economia brasileira*. 2011. 299 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. 2011

COUTINHO, Luciano. A fragilidade do Brasil em face da globalização. In: BAUMAN, R (org.), *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Campos, 1996.

\_\_\_\_\_. Os eleitos do BNDES. In: *Revista Isto É*. Edição 631. 11 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.terra.com.br/istoedinheiro-temp/edicoes/631/sumario.htm>. Último acesso em abril de 2015.

\_\_\_\_\_. Terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudança. In: *Economia e Sociedade*, no 01, agosto. Campinas: UNICAMP/IE, 1992.

COUTO, Alessandro Biazzzi. A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infraestrutura na América do Sul. In: VERDUM, Ricardo (org).

Financiamento e Megaprojetos. Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana. Brasília: Inesc, 2008.

CRUZ, Paulo R. Davidoff Chagas. Dívida externa, política econômica e padrões de financiamento: a experiência brasileira nos anos setenta. Campinas: UNICAMP: (Tese de Doutorado). 1984.

CURRALERO, Claudia Regina Baddini. A atuação do sistema BNDES como instituição financeira no período 1952/96. 1998. 165f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. 2011

DALLA COSTA, Armando et al. Desenvolvimento e crise na América Latina. Estado, empresas e sociedade. Curitiba: Editora CRV, 2012.

DE NEGRI, F. Padrões tecnológicos e de comércio exterior das firmas brasileiras. In: DE NEGRI, J. A. e SALERNO, M. S. Inovações, padrões tecnológicos em desempenho das firmas industriais brasileiras. Brasília: Ipea, 2005.

DE NEGRI, J. A. e ARAÚJO, B. C. P. O. As empresas brasileiras e o comércio internacional. Brasília: Ipea, 2006.

DE NEGRI, J. A. e KUBOTA, L. C. Políticas de incentivo à inovação tecnológica. Brasília: Ipea, 2008.

DECRETO. Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002 aprova o novo Estatuto Social do BNDES.

DIAS, José Luciano. O BNDE e o Plano de Metas. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1996. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/plametas.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/plametas.pdf). Último acesso em julho de 2013.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Último acesso em novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. Política de Desenvolvimento Produtivo Nova Política Industrial do Governo. In: Nota Técnica. Número 67. São Paulo. Maio de 2008.

\_\_\_\_\_. Mesa Nacional da Construção: O diálogo social tripartite - rumo a condições de trabalho decentes no setor da construção. In: Nota Técnica. Número 124. São Paulo. Maio de 2013

DINIZ, Adriana Nascimento. BNDES: de agente desenvolvimentista a gestor da privatização : 1952-2002. 2004. 129p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. 2004.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato R. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 18, n. 52, junho de 2003.

DINIZ, Eli e LIMA JR., Olavo Brasil de. Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia. In: *Série Estudos*, nº 47, IUPERJ, Maio/1986.

DRAIBE, Sônia. *Estado e industrialização no Brasil: 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DUMENIL, Gerard e LEVY, Dominique. O imperialismo na era neoliberal. In: *Crítica Marxista*, nº 18. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

FAGNANI, Eduardo. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. Texto para discussão. Instituto de Economia – UNICAMP, 2011.

FARHI, Maryse e BORGHI, Roberto A. Z. Operações com derivativos financeiros das corporações de economias emergentes. In: *Estudos Avançados*, v. 23, 2009.

FARIA, Alcides. O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social: um primeiro rascunho para entender suas políticas e suas críticas recentes. ECOA. Agosto de 2010. Disponível em: <http://riosvivos.org.br/a/Noticia/BNDES+++Um+primeiro+rascunho+para+entender+suas+politic+as+criticas+recentes/16202>. Último acesso em junho 2015.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. A nova política exterior do Brasil. In: *Nueva Sociedad*. Especial em português. Dezembro de 2009.

FARIAS, Francisco Pereira de. *Estado e classes dominantes no Brasil (1930-1964)*. 2010. 176 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. 2010.

FDC. Fundação Dom Cabral. Ranking das transnacionais brasileiras 2011. 2011. Disponível em <http://www.fdc.org.br/professoresepesquisa/publicacoes/Paginas/publicacao-detalle.aspx?publicacao=18171>. Último acesso em agosto de 2015.

FDC. Fundação Dom Cabral. Ranking Transnacionais Brasileiras 2010. Disponível em: <[http://www.fdc.org.br/pt/Documents/ranking\\_transnacionais\\_2010.pdf](http://www.fdc.org.br/pt/Documents/ranking_transnacionais_2010.pdf)>. Último acesso em agosto de 2013.

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Avaliação do PDP, 2008. São Paulo: Decomtec, 2008. Disponível em: <<http://www.fiec.org.br/artigos/competitividade/AvaliacaoGeralPDP.pdf>>. Último acesso em novembro de 2014.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. Processo decisório em política externa no Brasil. 2009. 251f. Tese (doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, SP. 2009.

FILGUEIRAS, L. e GONÇALVES, R. *A Economia Política do Governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FILGUEIRAS, Luis, et. al. Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica no governo Lula. In: Vários Autores. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FILGUEIRAS, Luiz. *A História do Plano Real*. Ed. Boitempo, 2000.

FIORI, José Luis. *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis : Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crítica do Estado*. Rio de Janeiro, Insight, 1995.

\_\_\_\_\_. *Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana*. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

\_\_\_\_\_. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. In: FIORI, J. L. , SERRANO, Franklin e MEDEIROS, Carlos. (orgs.). *O Mito do Colapso do Poder Americano*. Rio de Janeiro: RECORD, 2008

\_\_\_\_\_. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes, 1998.

FMI – Fundo Monetário Internacional. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/index.htm>>. Último acesso em novembro de 2014.

FONTES, Virgínia. O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde de São Joaquim Venâncio, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

FUNAG – Fundação Alexandre Gusmão. Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos\\_selecionados\\_lula.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos_selecionados_lula.pdf). Último acesso em outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. A política externa do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2003. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/128-Politica Externa do Brasil A.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/128-Politica_Externa_do_Brasil_A.pdf). Último acesso em outubro de 2015.

GALVÃO, Andreia. A reconfiguração do movimento sindical nos governos Lula. In: BOITO JR., Armando e GALVÃO, Andréia. Política e classes sociais no Brasil nos anos 2000. São Paulo: Editora Alameda, 2012.

GARCIA, Ana S. A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo. 2012. 413p. Tese (Doutorado) Pontífice Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.

GIAMBIAGI, Fábio. *Do Déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso – 1995-2002*. Texto para Discussão, n. 93. Rio de Janeiro. BNDES, abril de 2002.

GIAMBIAGI, Fabio e ALMEIDA, Paulo Roberto. Morte do Consenso de Washington? Rio de Janeiro: BNDES. Texto para discussão 103, 2003. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/onhecimento/td/td-103.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/onhecimento/td/td-103.pdf). Último acesso em janeiro de 2015.

GOIS, Antonio e SOARES, Pedro. BNDES deve reassumir "desenvolvimentismo". Folha de São Paulo, 8 de janeiro de 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0801200316.htm>>. Último acesso em janeiro de 2015.

GONÇALVES, Reinaldo. *Vagão descarrilhado. O Brasil e o futuro da economia global*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

GOULART, L., ARRUDA, C. A. e BRASIL, H. V. A Internacionalização de empresas brasileiras: motivações e alternativas. In: FUNDAÇÃO DOM CABRAL. *Internacionalização de Empresas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Quality Mark, 1996.

GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do Cárcere: Maquiavel - Notas sobre o Estado e a política*. Vol 3. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000.

GROS, Francisco. Entrevista de Francisco Gros. In: Revista *Veja*, nº 1670, 11/10/2000. Disponível em: <http://www.infomet.com.br/site/noticias-ler.php?bsc=ativar&cod=5721>. Último acesso em dezembro de 2014.

HERMANN, Charles. Changing course: When governments choose to redirect foreign policy. In: *International Studies Quarterly*, vol.34, n.1, mar. 1990.

HERMANN, Jennifer. *O papel dos bancos públicos*. Texto para Discussão, CEPAL-IPEA n. 15, 2010. Disponível em: <[http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/42498/CEPAL\\_15\\_MIOLO.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/42498/CEPAL_15_MIOLO.pdf)>. Último acesso em janeiro de 2014

HERZ, Monica. Abordagem cognitiva. In: *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: PUC-RJ, v. 16, jan. 1994.

HILTON, Stanley E. *Brazil and the Great Powers, 1930–1939: The Politics of Trade Rivalry*. Austin & London: University of Texas Press, 1975.

HIRST, Monica, LIMA, Maria Regina de Soares e PINHEIRO, Letícia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Análise de Conjuntura, Observatório Político Sul-americano*, nº12, dez 2010.

HOBSBAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. 2.ed. São

HONÓRIO, Karen dos Santos. O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil. Dissertação (mestrado pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais) San Tiago Dantas, 2012.

HUDSON, Valerie e VORE, Christopher S. *Foreign policy analysis yesterday, today and tomorrow*. In: *Mershon International Studies Review*, Vol 39, nº2, 1995.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 6. ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 1996

IBGE – Instituto brasileiro de geografia e estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pmemet2.shtm>>. Último acesso em novembro de 2014.

INSTITUTO MAIS DEMOCRACIA. Quem são os proprietários do Brasil? Disponível em: <http://proprietariosdobrasil.org.br/proprietarios/>. Último acesso em outubro de 2015.

IONNI, Marcus. O que é um Estado desenvolvimentista? In: *Jornal do Brasil*, 18/02/2014. Disponível em: <http://www.jb.com.br/marcus-ianoni/noticias/2014/02/18/o-que-e-um-estado-desenvolvimentista/>. Último acesso em maio de 2014.

IPEA. Comunicados do IPEA nº86 - Relações comerciais e de investimentos do Brasil com os demais países do BRICS. 2011a.

IPEA. Comunicados do IPEA nº121 - As relações do Mercosul com Estados Unidos e China ante o deslocamento do centro dinâmico mundial. 2011b.

IPEADATA - [Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada](http://www.ipeadata.gov.br). Disponível em:< <http://www.ipeadata.gov.br/>>. Último acesso em dezembro de 2014.

LAMENZA, Guilherme, PINHEIRO Felipe e GIAMBIAGI, Fabio. A capacidade de desembolso do BNDES durante a década de 2010. *Revista do BNDES*. Dezembro de 2011. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3602.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3602.pdf) . Último acesso em agosto de 2013.

LAPLANE, Mariano. Investimento direto estrangeiro e o impacto na balança comercial nos anos 90. Texto para Discussão - IPEA, n. 629, Brasília, 1999.

LELIS, Marcos, CUNHA André e LIMA, Manuela. O desempenho das exportações do Brasil e da China na América Latina entre 1994 e 2009. In: *Anais do 38º Encontro Nacional de Economia*, 2010. Disponível em: < <http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/000-f9e4a7aa953d5b484a0ba7c746524e98.pdf>>. Último acesso em dezembro de 2014.

LEOPLODI, Maria A. O difícil caminho do meio: Estado, burguesia Industrial e Industrialização no Segundo Governo Vargas. In: TAMÁS SZMRECSÁNYI &

LESSA, Carlos e DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, L., G., M. e COUTINHO, R. (orgs) Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre crise 4.ed. Campinas: Unicamp-IE, 1998.

LESSA, Carlos. Discurso no 1º Seminário Internacional de Co-Financiamento BNDES/CAF, realizado entre 6 e 8 de agosto de 2003 no Rio de Janeiro. In: Senatus, Brasília, v. 3, n. 1, p. 65-70, abr. 2004. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70274>. Último acesso em setembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Lessa: "Fiz uma hecatombe para evitar privatização do BNDES". Terra Magazine, abril de 2010. Disponível em: <http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI4393779-EI6578,00-%20Lessa+Fiz+uma+hecatombe+para+evitar+privatizacao+do+BNDES.html>. Acesso em: outubro de 2014.

\_\_\_\_\_. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LETHBRIDGE, T. e JULIBONI, M. A incrível aventura global do Friboi. São Paulo: Revista Exame, 5 de outubro de 2009.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. In: Contexto Internacional, vol. 22, n. 2, 2000.

LUCE, Mathias. O subimperialismo revisitado: a política de integração regional do governo Lula. 2007. 136p. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto alegre, RS. 2007.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. Estratégias e modelos de desenvolvimento. In: Vários autores. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MARTINS, Luciano. Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós 64. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_. *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Anthropos, 1976.

MARTUSCELLI, Danilo. A burguesia mundial em questão. In: Crítica Marxista n.30. Campinas: UNESP, 2010.

MATTEI, Lauro e MAGALHÃES Luis Felipe. A política econômica durante o governo Lula (2003-2010): cenários, resultados e perspectivas. In: PAULA, Marilene (org.). *Nunca antes na história desse país”...? : um balanço das políticas do governo Lula* Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011.

MEDEIROS, Carlos. A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização asiática. In: *Revista de Economia Política*, v. 26, p. 381-400, 2006.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento Econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. In: FIORI, J. L., MEDEIROS, Carlos e SERRANO, Franklin. (org.) *O Mito do Colapso do Poder Americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

MEDEIROS, Carlos e SERRANO, Franklin. (Org.) *O Mito do Colapso do Poder Americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008, p. 173-277.

MELLO, João M. C. *O Capitalismo tardio*. 10.ed. Campinas: Unicamp-IE, 1998.

MIGLIOLI, Jorge. Globalização: uma nova fase do capitalismo?. In: *Crítica Marxista*, n. 03. Campinas: Ed. Unicamp, 1998.

MILANI, Carlos Roberto S. A Importância das Relações Brasil – Estados Unidos na Política Externa Brasileira. In: *IPEA - Boletim de Economia e Política Internacional*. Número 6, Abr./Jun. 2011.

MINEIRO, Adhemar. Desenvolvimento e inserção externa: algumas considerações sobre o período 2003-2009 no Brasil. In: Vários autores. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa do governo Lula: aspirações e dificuldades. In: *Revista Ideias*, nº3, Campinas, 2011.

MORAIS, Lecio e SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. In: *Revista de Economia Política*, vol. 31, nº 4 (124), pp. 507-527, outubro-dezembro/2011

MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

\_\_\_\_\_. *Brazilian foreign relations 1939-1950. The changing nature of Brazil-United States Relations during and after the Second World War*. London: University College London, 1982.

\_\_\_\_\_. *Tio Sam chega ao Brasil: a penetração cultural norte-americana*. 8. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

MOURÃO, Júlio Olímpio Fusaro. A integração competitiva e o planejamento estratégico do Sistema BNDES. In: *Revista do BNDES*, nº 2, Rio de Janeiro, 1994.

NAJBERG, Sheila. Transformação do sistema BNDES em financiador do sistema privado nacional. In: *BNDES, um banco de ideais*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002

NOVELLI, Jose Marcos Nayme. *Inflação e desinflação: coalizões, conflitos e instituições no Brasil e em outros países*. 2007. 334p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. 2007

NOVOA, Luis Fernando. O Brasil e seu “Desdobramento”: o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul. In: *Transnacionais Brasileiras: um debate necessário*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

NUN, José. *Marginalidad y exclusión social*. México: Fondo de Cultura Económica. 2001.

OLIVEIRA, Gesner e TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. In: *Tempo social*, v. 15, n. 2, 2003.

OLIVEIRA, Jorge Silva Nunes de. Legislativo e política externa: das (in)conveniências da abdicação. In: *Working Papers Caeni*, n. 3, 2003.

PAULINO, Luís Antônio e PIRES, Marcos C. O Brasil e a crise internacional. In: PIRES, Marcos Cordeiro (org.). *Economia brasileira: da colônia ao governo Lula*. São Paulo. Saraiva, 2010.

PAULINO, Luis Antonio. O governo Lula (2003-2006/2007-2008). In: PIRES, Marcos Cordeiro (org.). *Economia brasileira: da colônia ao governo Lula*. São Paulo. Saraiva, 2010.

PECEQUILLO, Cristina. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº51, 2008.

PEREIRA, Jose Maria Dias. Uma breve história do desenvolvimento no Brasil. In: *Cadernos do Desenvolvimento*, v.6, n. 9. Rio de Janeiro, 2011.

PERISSINOTO, Renato. *Classes dominantes e hegemonia na República Velha*. Campinas: Editora da Unicamp, 1994.

PINHEIRO, Leticia e SOLOMON, Monica. *Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos*. In: Rev. Bras. Polít. Int. 56 (1). 2013.

PINHEIRO, Leticia. *Os véus da transparência*. Rio de Janeiro: PUC, 2003.

\_\_\_\_\_. *Política externa brasileira (1889-2002)*. 2ªed. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

PINHO NETO, Demosthenes Madureira de. *A Estratégia Brasileira em Perspectiva Internacional*. In: O BNDES e o Plano de Metas. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasil, 1996.

PINTO, Eduardo Costa. *Bloco no Poder e Governo Lula: grupos econômicos, política econômica e o novo eixo sino-americano*. 2010. 307p. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 2010.

PINTO, Eduardo C. e Teixeira, Rodrigo A. *A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico*. Texto para discussão 006. IE/UFRJ. 2012.

PINTO, Nelson Prado A. *A institucionalidade financeira*. In: *Crítica Marxista*. N. 28. 2009.

\_\_\_\_\_. *Crise e Capital*. In: *Crítica Marxista*. N. 29. 2009.

\_\_\_\_\_. *O capitalismo financeiro*. In: *Crítica Marxista*. N. 05. 1997.

POULANTZAS, Nicos e MILIBAND, Ralph. *Debate sobre o Estado Capitalista*. Porto: Afrontamento, 1975.

POULANTZAS, Nicos. *Classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

\_\_\_\_\_. *Crise das ditaduras – Portugal, Grécia, Espanha*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1976.

\_\_\_\_\_. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1977.

PRADO, Sérgio. *Crise do Estado e privatização: limites do Estado neoliberal*. In: *Crise brasileira: anos 80 e governo Collor*. São Paulo: DESEP, Instituto Cajamar, 1993.

PRATES, Daniela M., CINTRA, Marcos Antonio M. e FREITAS, Maria Cristina P. O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 15, p. 85-116, dez. 2000.

PROCHNIK, Marta e MACHADO, Vivian. As fontes de recursos do BNDES 1995-2007. In: *Revista do BNDES*, V. 14, N. 29, Rio de Janeiro, 2008

PT – Partido dos Trabalhadores. Carta ao povo brasileiro. 2002b. Disponível em: [www.pt.org.br](http://www.pt.org.br) - Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Acesso em setembro de 2014.

PT – Partido dos Trabalhadores. Concepções e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil. 2002a. Disponível em: [www.pt.org.br](http://www.pt.org.br) - Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Acesso em setembro de 2014.

PT – Partido dos Trabalhadores. Programa de governo. 2002c. Disponível em: [www.pt.org.br](http://www.pt.org.br) - Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Acesso em setembro de 2014.

PUGA, Fernando e BORÇA JR., Gilberto. O papel anticíclico do BNDES e sua contribuição para conter a demanda agregada. In: *Visão do desenvolvimento – BNDES*, n. 96. Rio de Janeiro, 2011.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica do jogos de dois níveis. In: *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, nº 36, jun 2010.

RENOUVIN, Pierre e DUROSELLE, Jean-Baptiste. Introdução à história das relações internacionais. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1967.

RIBEIRO, Fernando. *Política cambial, estabilização monetária e balanço de pagamentos na América Latina e Brasil*. São Paulo: Educ, 2005.

RIBEIRO, Thiago. Desenvolvimentismo e capital-imperialismo: ideologia e projeto de missão Abbink e da comissão mista Brasil-Estado Unidos. In: *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH*. São Paulo, julho 2011.

ROBINSON, William. *Una teoria sobre el capitalismo global*. Bogotá D.C.:Ediciones desde abajo, 2007.

ROCHA, Marco Antonio. Grupos Econômicos e Capital Financeiro: Uma História Recente do Grande Capital Brasileiro. 2013. 183p. Tese (doutorado) – UNICAMP/IE: Campinas, SP.

ROMERO, C. Coutinho sugere consolidação do setor siderúrgico. Valor Econômico. São Paulo, 22 de setembro de 2009.

SAES, Décio. *A formação do Estado burguês no Brasil : (1888-1891)*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_. A questão da autonomia relativa do Estado em Poulantzas. In: *Crítica Marxista* n. 16. São Paulo: Xamã, 1998,

\_\_\_\_\_. Modelos políticos latino-americanos na nova fase de dependência. In: FRANCIS, Nogueira e RIZZOTO, Maria. *Políticas sociais e desenvolvimento: América Latina e Brasil*. 1ª edição. São Paulo: Editora Xamã, 2007.

\_\_\_\_\_. *República do Capital*. Boitempo Editorial: São Paulo, 2001.

SALLUM Jr, Brasília. Governo Collor: o reformismo neoliberal e a nova orientação da política externa brasileira. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, nº2, 2011.

\_\_\_\_\_. Hegemonia liberal, desenvolvimentismo e populismo. In: *Nueva Sociedad*, Nº217, septiembre-octubre, 2008.

\_\_\_\_\_. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. In: *Tempo Social* - USP, São Paulo, 1999.

SAMUELS, David. A economia política da Reforma Macroeconômica no Brasil, 1995-2002. In: *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 46, n. 04, 2003.

SANTOS, Teotônio dos. O Desenvolvimento Latino-americano: Passado, Presente e Futuro, In: CHEW, Sing C. e DENMARK, Robert A. (Eds.). *The Underdevelopment of Development: Essays in Honor of Andre Gunder Frank*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1996.

SANTOS JR., Raimundo B. dos. *A globalização ou o mito do fim do Estado*. 2001. 139f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, SP, 2001.

SARAIVA, Jose Flavio Sombra. Relações internacionais e o lugar da história. In: \_\_\_\_\_ (org.). *História das relações internacionais contemporâneas*. 2. ed.. São Paulo: Saraiva, 2008.

SCHERMA, Márcio Augusto. O Banco Interamericano e o Brasil (1956 – 2006). Ijuí: Ed. Unijuí, 2010.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Neodesenvolvimentismo e a busca de uma nova inserção internacional. Texto para discussão 1732 IPEA. Abril de 2012.

SECCO, Lincoln. *História do PT: 1978-2010*. Cotia, SP: Ateliê Editorial, 2011.

SENNES, R. Brasil na América do Sul: internacionalização da economia, acordos seletivos e estratégia hub-and-spokes. IPEA. Revista Tempo do Mundo, vol.2, n.3.2010.

SERRANO, F. A economia da América, o padrão dólar flexível e a expansão mundial nos anos 2000. In: FIORI, J. & MEDEIROS, C. & SERRANO, F. (Org.) O Mito do Colapso do Poder Americano. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SILVA, Natalia e BRANCHER, Pedro. Economia e política externa: um balanço do governo Lula. In: *Revista Perspectivas do Desenvolvimento*, vol. 02, n. 03. Dezembro de 2014.

SILVA, Sergio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Editora Alfa ômega, 1986.

SINGER, André. Os sentidos do lulismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SODRÉ, Antônio Carlos de Azevedo. Lei de Responsabilidade Fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal. In: *RAE-eletrônica*, Volume 1, Número 2, jul. dez. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a10.pdf> . Último acesso em dezembro de 2014.

SOIHETI, Elena e Cabral, César Murilo Nogueira. Crise de 2008 e o Papel determinante dos bancos públicos na recuperação da economia brasileira. In: *Anais do V Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira*. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

SOLOMON, Monica e PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos In: *Rev. Bras. Polít. Int.* 56 (1): 40-59 ,2013.

SOUSA, Katsuk e PINHEIRO, Valéria. A política de crédito no governo Lula, do período de 2003 a 2010. In: Anais do II Colóquio Sociedade, Políticas Públicas, Cultura e Desenvolvimento. Universidade Regional do Cariri-URCA, Ceara, 2012.

SOUZA NETO, Danilo. A Política externa do governo Lula. In: “*Nunca antes na história desse país*”...? : *um balanço das políticas do governo Lula*. PAULA, Marlene de (org.).Rio de Janeiro, RJ : Fundação Heinrich Böll, 2011.

SOUZA, Angelita Matos. *Estado e dependência no Brasil (1889-1930)*. São Paulo: Annablume, 2001.

\_\_\_\_\_. O expansionismo nos governos Lula e o BNDES. In: *Meridiano 47*, vol. 11, n. 120, jul.-ago 2010.

SUZIGAN W. (ORG.). *História Econômica do Brasil Contemporânea*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

TAUTZ, Carlos; SISTON, Felipe; PINTO, João Roberto Lopes; BADIN, Luciana. In: Vários autores. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Ed.Garamond, 2010.

TAVARES, Maria da. C. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. (orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, Vozes,1997.

\_\_\_\_\_. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. 3. ed. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1998.

\_\_\_\_\_. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 10° ed. 1982.

\_\_\_\_\_. Império, território e dinheiro. in: FIORI, José Luiz e TAVARES, Maria da Conceição (orgs.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

TAVARES, M. e BELLUZO, L. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. In: FIORI, J. L. (Org.) *O poder americano*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

TESOURO NACIONAL. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series\\_temporais/principal.aspx?subtema=14#ancora\\_consulta](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx?subtema=14#ancora_consulta)>. Último acesso em dezembro de 2014.

TORRES FILHO, E.T.T. Mecanismos de direcionamento do crédito, bancos de desenvolvimento e a experiência recente do BNDES. In: FERREIRA, F.M.R.; MEIRELLES, B.B. (Orgs.). *Ensaio sobre a economia financeira*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.

\_\_\_\_\_. Direcionamento do crédito: o papel dos bancos de desenvolvimento e a experiência recente do BNDES. In: PINHEIRO, A.C. e OLIVEIRA FILHO, L.C. (orgs.). *Mercado de capitais e bancos públicos: análise e experiências comparadas*. RJ/SP: Contra Capa/ANBID, 2007.

\_\_\_\_\_. O papel anticíclico do BNDES sobre o crédito. In: *BNDES - Visão do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 1-6, 2006.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. 2015. Disponível em: <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx>. Último acesso em agosto de 2015.

UPTREND Consultoria. Ranking Mundial de Juros Reais, 2010. Disponível em: <[http://www.acionista.com.br/uptrend/rankingdejuros\\_170310.pdf](http://www.acionista.com.br/uptrend/rankingdejuros_170310.pdf)>. Último acesso em outubro de 2014.

VALDEZ, Robson. A internacionalização do BNDES no governo Lula. 2011. 131p. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2011.

VALOR ECONÔMICO. Especial Valor BNDESPar. Valor Econômico, 14 de março de 2013. Disponível em: <https://mansueto.files.wordpress.com/2013/03/especial-valor-bndespar.pdf>. Último acesso em maio de 2015.

\_\_\_\_\_. Ranking das 1000 maiores. Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/2801254/ranking-das-1000-maiores>. Último acesso em outubro de 2015.

VIANNA, Sérgio Besserman. A política econômica do segundo governo Vargas: (1951-1954). Rio de Janeiro: BNDES. 1987.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: busca de autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

VIZENTINI, Paulo. *Relações exteriores do Brasil II*. Petrópolis: Vozes, 2009.

\_\_\_\_\_. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003

\_\_\_\_\_. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente, 1951-1964*. Petrópolis: Vozes, 1995

WENDT, Alexander E. The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. In: *International Organization*, Vol. 41, No. 3, 1987.

WIRTH, John D. Tenentismo in the Brazilian Revolution of 1930. In: *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 44, No. 2, 1964.

### **Documentos do BNDES.**

BNDES. *Apresentação Institucional: área financeira*. BNDES: Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/AF\\_DEPCO\\_Portugues.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/AF_DEPCO_Portugues.pdf). Último acesso em agosto de 2015.

BNDES. *Apresentação no Seminário “As Novas Multinacionais Brasileiras”*. BNDES: Rio de Janeiro, 29 de maio de 2006c. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/apresentacao\\_fiocca\\_firjan.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/apresentacao_fiocca_firjan.pdf). Último acesso em outubro de 2015.

BNDES. *BNDES Institucional: Apresentação para universidades*, 2009c. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES>. Último acesso em janeiro de 2015.

BNDES. *BNDES Transparente*. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/bndestransparente>. Último acesso em outubro de 2015.

BNDES. *BNDES: 50 anos de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002b. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro50anos/Livro\\_Apresentacao.PDF](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro50anos/Livro_Apresentacao.PDF). Último acesso em setembro de 2014.

BNDES. *BNDES: um banco de história e do futuro*. São Paulo: Museu da Pessoa, 2012. Disponível em: <  
[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/livro\\_BNDES\\_um\\_banco\\_de\\_historia\\_e\\_do\\_futuro.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/livro_BNDES_um_banco_de_historia_e_do_futuro.pdf)>. Último acesso em dezembro de 2014.

BNDES. *BNDESPar Relatório da Administração de 2004*. Rio de Janeiro: BNDES, 2004b. Disponível em:  
[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Relacao\\_Com\\_Investidores/Informacoes\\_Financeiras/demonstrativos\\_bndespar.html#rabpar](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Informacoes_Financeiras/demonstrativos_bndespar.html#rabpar). Último acesso em março de 2015.

BNDES. *BNDESPar Relatório da Administração de 2005*. Rio de Janeiro: BNDES, 2005b. Disponível em:  
[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Relacao\\_Com\\_Investidores/Informacoes\\_Financeiras/demonstrativos\\_bndespar.html#rabpar](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Informacoes_Financeiras/demonstrativos_bndespar.html#rabpar). Último acesso em março de 2015.

BNDES. *BNDESPar Relatório da Administração de 2006*. Rio de Janeiro: BNDES, 2006b. Disponível em:  
[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Relacao\\_Com\\_Investidores/Informacoes\\_Financeiras/demonstrativos\\_bndespar.html#rabpar](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Informacoes_Financeiras/demonstrativos_bndespar.html#rabpar). Último acesso em março de 2015.

BNDES. *BNDESPar Relatório da Administração de 2007*. Rio de Janeiro: BNDES, 2007b. Disponível em:  
[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Relacao\\_Com\\_Investidores/Informacoes\\_Financeiras/demonstrativos\\_bndespar.html#rabpar](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Informacoes_Financeiras/demonstrativos_bndespar.html#rabpar). Último acesso em março de 2015.

BNDES. *BNDESPar Relatório da Administração de 2008*. Rio de Janeiro: BNDES, 2008b. Disponível em:  
[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Relacao\\_Com\\_Investidores/Informacoes\\_Financeiras/demonstrativos\\_bndespar.html#rabpar](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Informacoes_Financeiras/demonstrativos_bndespar.html#rabpar). Último acesso em março de 2015.

BNDES. *BNDESPar Relatório da Administração de 2009*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009b. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Relacao\\_Com\\_Investidores/Informacoes\\_Financeiras/demonstrativos\\_bndespar.html#rabpar](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Informacoes_Financeiras/demonstrativos_bndespar.html#rabpar). Último acesso em março de 2015.

BNDES. *BNDESPar Relatório da Administração de 2010*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010b. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Relacao\\_Com\\_Investidores/Informacoes\\_Financeiras/demonstrativos\\_bndespar.html#rabpar](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Informacoes_Financeiras/demonstrativos_bndespar.html#rabpar). Último acesso em março de 2015.

BNDES. *Estatuto Social do BNDES*. BNDES: Rio de Janeiro, 2002c. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/O\\_BNDES/Legislacao/estatuto\\_bndes.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Legislacao/estatuto_bndes.html). Último acesso em outubro de 2015.

BNDES. *Legislação básica do BNDES*. Rio de Janeiro, BNDES, 2005b.

BNDES. *Levantamento e avaliação da literatura econômica sobre o BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES, 2013.

BNDES. *O BNDES e o Plano de Metas 1956/61*. Rio de Janeiro: BNDES, 1996. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/plametas.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/plametas.pdf). Último acesso em dezembro de 2013.

BNDES. *O desempenho do BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

BNDES. *Planejamento Corporativo BNDES 2009-2014*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009d.

BNDES. *Privatização no Brasil*. BNDES: Rio de Janeiro, 2002a. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/pnd/Priv\\_Gov.PDF](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/pnd/Priv_Gov.PDF). Último acesso em dezembro de 2013.

BNDES. *Programa Nacional de Desestatização: relatório de atividades 2002*. BNDES, Rio de Janeiro, 2002b. Disponível em:

<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3224>. Último acesso em dezembro de 2013.

BNDES. *Programa Nacional de Desestatização: relatório de atividades 2001*. BNDES, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/4204>. Último acesso em dezembro de 2013.

BNDES. *Programa Nacional de Desestatização: relatório de atividades 2000*. BNDES, Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3221>. Último acesso em dezembro de 2013.

BNDES. *Relatório Anual do BNDES de 2003*. Rio de Janeiro: BNDES, 2003 Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Relatorio\\_Anual\\_BNDES/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Relatorio_Anual_BNDES/). Último acesso em fevereiro de 2015.

BNDES. *Relatório Anual do BNDES de 2004*. Rio de Janeiro: BNDES, 2004a Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Relatorio\\_Anual\\_BNDES/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Relatorio_Anual_BNDES/). Último acesso em fevereiro de 2015.

BNDES. *Relatório Anual do BNDES de 2005*. Rio de Janeiro: BNDES, 2005a Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Relatorio\\_Anual\\_BNDES/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Relatorio_Anual_BNDES/). Último acesso em fevereiro de 2015.

BNDES. *Relatório Anual do BNDES de 2006*. Rio de Janeiro: BNDES, 2006a Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Relatorio\\_Anual\\_BNDES/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Relatorio_Anual_BNDES/). Último acesso em fevereiro de 2015.

BNDES. *Relatório Anual do BNDES de 2007*. Rio de Janeiro: BNDES, 2007a Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Relatorio\\_Anual\\_BNDES/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Relatorio_Anual_BNDES/). Último acesso em fevereiro de 2015.

BNDES. *Relatório Anual do BNDES de 2008*. Rio de Janeiro: BNDES, 2008a. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Relatorio\\_Anual\\_BNDES/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Relatorio_Anual_BNDES/)>. Último acesso em fevereiro de 2015.

BNDES. *Relatório Anual do BNDES de 2009*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009a. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Relatorio\\_Anual\\_BNDES/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Relatorio_Anual_BNDES/)>. Último acesso em fevereiro de 2015.

BNDES. *Relatório Anual do BNDES de 2010*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010a. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Relatorio\\_Anual\\_BNDES/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Relatorio_Anual_BNDES/)>. Último acesso em fevereiro de 2015.

BNDES. *Relatório de Atividades de 1982*. Rio de Janeiro: BNDES, 1982. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3761>. Último acesso em dezembro de 2013.

BNDES. *Relatório de Atividades de 1990*. Rio de Janeiro: BNDES, 1990. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3838>. Último acesso em dezembro de 2013.

BNDES. *Relatório de Atividades de 1991*. Rio de Janeiro: BNDES, 1991. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3839>. Último acesso em dezembro de 2013.

BNDES. *Relatório de Atividades de 1993*. Rio de Janeiro: BNDES, 1993. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3861>. Último acesso em dezembro de 2013.

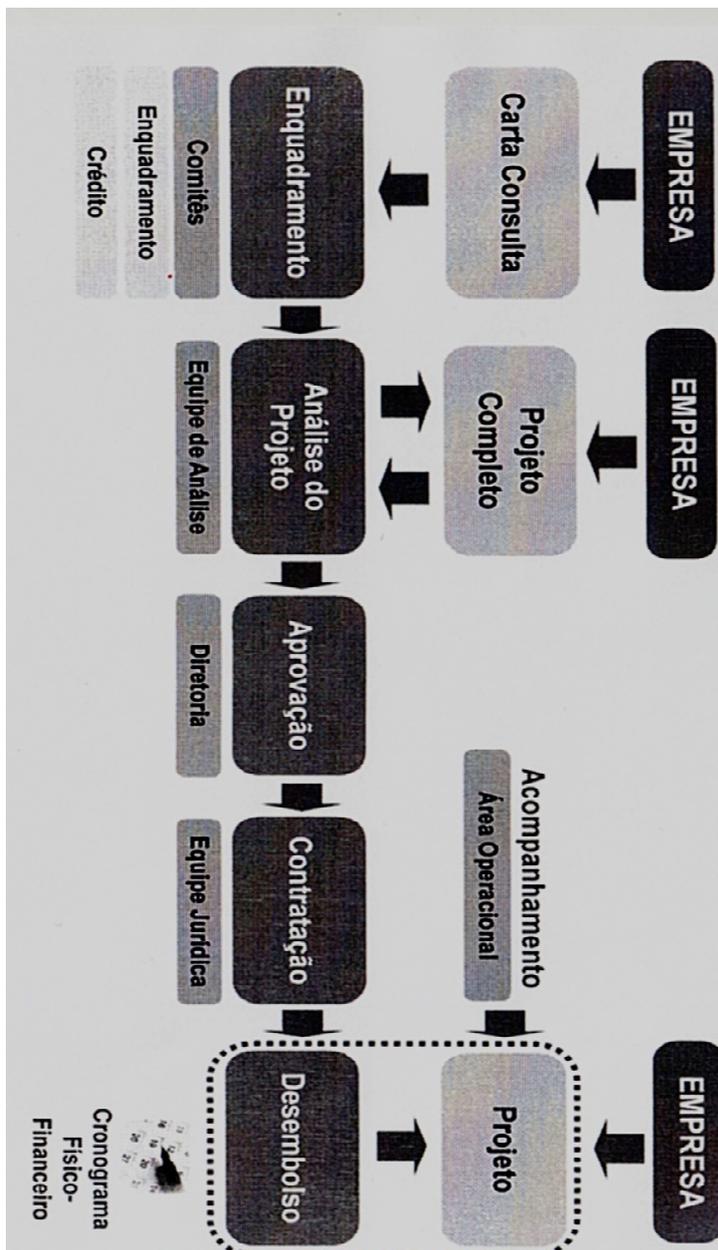
## APÊNDICE I

## Desembolsos do BNDES entre 1952 e 2001 (em mil US\$ e R\$)

Ano	US\$	R\$
1952	0	0
1953	9.234	112.586
1954	11.384	154.989
1955	16.009	228.525
1956	33.723	396.976
1957	58.118	611.976
1958	39.314	617.118
1959	50.49	644.261
1960	50.62	606.069
1961	31.436	394.914
1962	112.981	1.325.817
1963	87.347	871.391
1964	59.326	692.557
1965	113.723	1.242.001
1966	150.242	1.391.902
1967	164.193	1.424.488
1968	136.082	1.224.934
1969	252.193	2.251.178
1970	312.55	2.626.058
1971	428.703	3.439.128
1972	629.481	4.839.225
1973	874.259	6.021.866
1974	1.637.972	9.782.804
1975	1.734.111	15.287.688
1976	3.020.596	15.781.720
1977	3.455.595	16.665.358
1978	4.051.769	18.022.293
1979	4.163.492	17.712.767
1980	3.329.044	13.874.305
1981	3.101.935	10.895.463
1982	4.004.055	13.982.510
1983	3.653.321	16.257.573
1984	3.277.186	14.430.099
1985	3.006.121	13.437.456
1986	3.499.762	14.169.857
1987	4.267.040	15.390.333
1988	4.129.471	12.983.353
1989	3.156.146	7.933.793
1990	3.248.021	6.281.305
1991	3.077.377	6.990.167
1992	3.178.460	7.523.972
1993	3.224.245	6.733.695
1994	5.511.141	10.092.774
1995	7.678.137	12.847.192
1996	9.604.998	15.833.176
1997	16.461.854	27.030.368
1998	16.349.415	27.792.152
1999	9.881.866	23.416.093
2000	12.403.811	26.282.800
2001	10.706.794	26.250.639

Elaboração própria. Fonte: BNDES, 2002b. Valores em R\$ calculados a partir do IGP-DI de dez/2001.

APÊNDICE II – Tramitação dos processos



### APÊNDICE III - A cúpula do BNDES no governo Lula

	Diretoria			Conselho		
	Presidência	Vice-presidência	Diretores	Presidência	Vice-presidência	Diretores <sup>1</sup>
2003	Carlos Lessa	Darc Antonio da Luz Costa	Fabio Stefano Erber; Marcio Henrique Monteiro de Castro; Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva; Mauricio Borges Lemos; Roberto Timóteo da Costa.	Luiz Fernando Furlan	Carlos Lessa	Guido Mantega; Marcio Fortes de Almeida; Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira; Gilmar Carneiro dos Santos; João Paulo dos Reis Velloso; João Pedro de Moura; Tancredo Augusto Tolentino Neves.
2004	Carlos Lessa	Darc Antonio da Luz Costa	Fabio Stefano Erber; Marcio Henrique Monteiro de Castro; Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva; Mauricio Borges Lemos; Roberto Timóteo da Costa.	Luiz Fernando Furlan	Carlos Lessa	Guido Mantega; Marcio Fortes de Almeida; Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira; Gilmar Carneiro dos Santos; João Paulo dos Reis Velloso; João Pedro de Moura; Tancredo Augusto Tolentino Neves.
2005	Guido Mantega	Demian Fiocca	Antonio Barros de Castro; Armando Mariante Carvalho Junior; Carlos Kawall Leal Ferreira; Mauricio Borges Lemos; Roberto Timotheo da Costa.	Luiz Fernando Furlan	Guido Mantega	Bernard Appy; Carlos Mariani Bittencourt; João Antônio Felício; João Paulo dos Reis Velloso; João Pedro de Moura; José Francisco Graziano Silva; Marcio Fortes de Almeida; Paulo Antonio Skaf; Ricardo José Ribeiro Berzoini.
2006	Demian Fiocca	Armando Mariante Carvalho Junior	Antonio Barros de Castro; Eduardo Rath Fingerl; Elvio Lima Gaspar; Mauricio Borges Lemos; Wagner Bittencourt de Oliveira.	Luiz Fernando Furlan	Demian Fiocca	Carlos Kawall Leal Ferreira; Carlos Mariani Bittencourt; João Antônio Felício; João Paulo dos Reis Velloso; João Pedro de Moura; Luis Carlos Guedes Pinto; Luiz Marinho; Marcio Fortes de Almeida; Paulo Antonio Skaf.
2007	Luciano Coutinho	Armando Mariante Carvalho Junior	Eduardo Rath Fingerl; Elvio Lima Gaspar; João Carlos Ferraz; Mauricio Borges Lemos; Wagner Bittencourt de Oliveira.	Miguel Jorge	Luciano Coutinho	Alessandro Golombiewski Teixeira; Carlos Roberto Lupi; Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira; João Antônio Felício; João Paulo dos Reis Velloso; Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva; Paulo Antonio Skaf; Paulo Bernardo Silva.
2008	Luciano Coutinho	Armando Mariante Carvalho Junior	Eduardo Rath Fingerl; Elvio Lima Gaspar; João Carlos Ferraz; Luiz Fernando Linck Domeles; Mauricio Borges Lemos; Wagner Bittencourt de Oliveira.	Miguel Jorge	Luciano Coutinho	Alessandro Golombiewski Teixeira; Carlos Roberto Lupi; Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira; João Antônio Felício; João Paulo dos Reis Velloso; Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva; Paulo Antonio Skaf; Paulo Bernardo Silva; Cláudio Renato Guimarães da Silva.
2009	Luciano Coutinho	Armando Mariante Carvalho Junior	Eduardo Rath Fingerl; Elvio Lima Gaspar; João Carlos Ferraz; Luiz Fernando Linck Domeles; Mauricio Borges Lemos; Wagner Bittencourt de	Miguel Jorge	Luciano Coutinho	Alessandro Golombiewski Teixeira; Carlos Roberto Lupi; Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira; Artur Henrique da Silva Santos; Paulo Bernardo Silva; Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva; Pedro Luiz Carneiro de Mendonça; Antonio Johann.
2010	Luciano Coutinho	Armando Mariante Carvalho Junior	Eduardo Rath Fingerl; Elvio Lima Gaspar; João Carlos Ferraz; Luiz Fernando Linck Domeles; Mauricio Borges Lemos; Wagner Bittencourt de Oliveira.	Miguel Jorge	Luciano Coutinho	Alessandro Golombiewski Teixeira; Carlos Roberto Lupi; Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira; Artur Henrique da Silva Santos; Paulo Bernardo Silva; Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva; Pedro Luiz Carneiro de Mendonça.

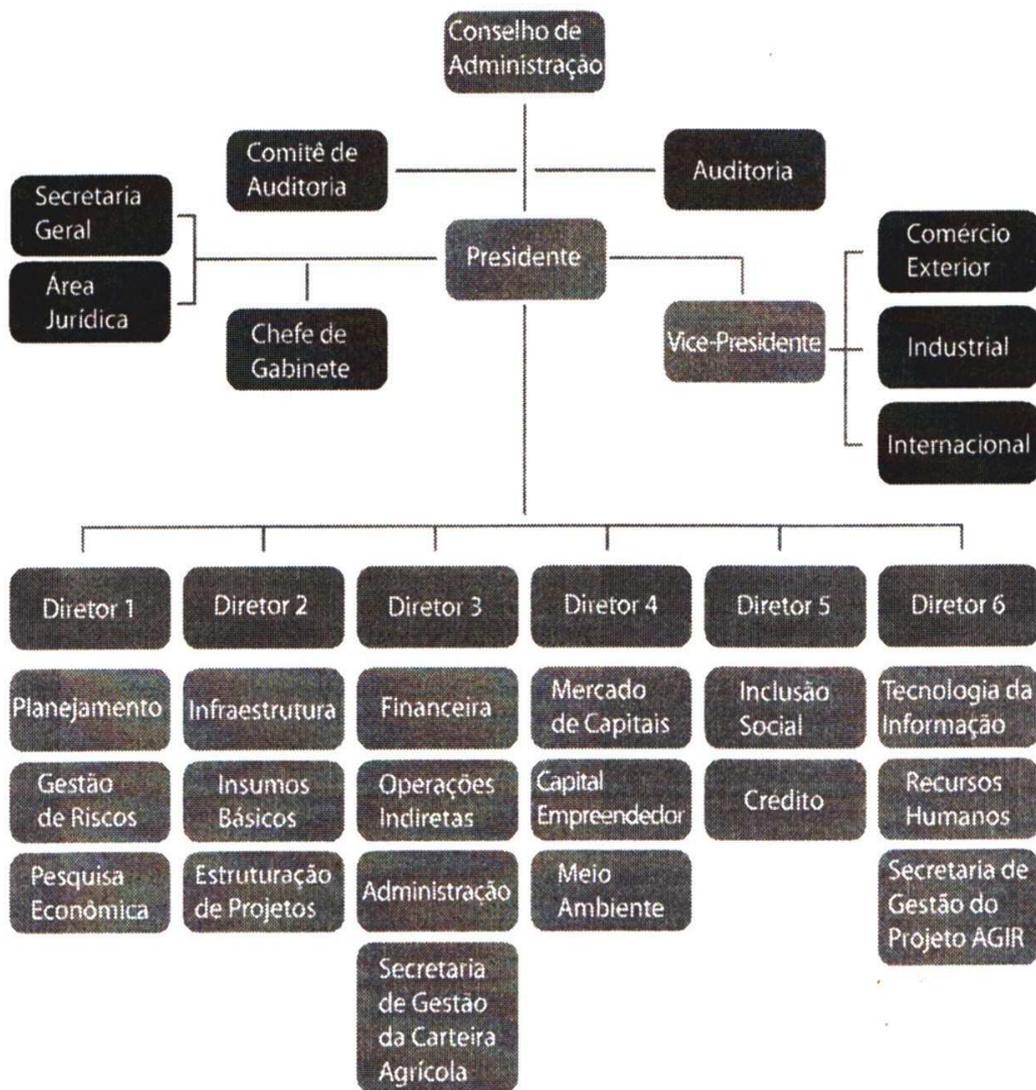
Elaboração própria. Fonte: Relatórios Anuais do BNDES de 2003 a 2010.

A Diretoria do BNDES no último ano do governo FHC era presidida por Eleazar de Carvalho Filho e composta por 5 diretores: Beatriz Azeredo, Darlan José Dórea Santos, Eduardo Bunker Gentil, Mariza Gianini e Wallim Cruz de Vasconcelos Jr. O Conselho era composto por sete membros, dentre eles o presidente, a saber: Sergio Silva do Amaral (presidente), Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira, Gilmar Carneiro dos Santos, João Paulo dos Reis Velloso, Simão Cirineu Dias, João Pedro de Moura e Tancredo Augusto Tolentino Neves.

Dessa forma, de acordo com a tabela acima, a diretoria do BNDES em 2003 foi substituída por completo em relação a 2002, enquanto que no seu Conselho houve acréscimo de um membro e manutenção de cinco dos seis membros anteriores, excetuando o presidente. O número de diretores varia no Conselho devido a alterações no estatuto do banco e vacância.

Destacamos os nomes de conselheiros e diretores em cinza para indicar a primeira vez que estes aparecem no quadro da Diretoria e do Conselho do BNDES durante o governo Lula. Na passagem da gestão de Lessa para Mantega, três novos diretores e seis novos conselheiros aparecem no quadro; na passagem de Mantega para Fiocca, dois diretores e dois conselheiros; na passagem de Fiocca para Coutinho, um diretor e três conselheiros; e na gestão de Coutinho pouco se altera na composição do quadro.

**APÊNDICE IV – Organograma do BNDES de 2010**



Fonte: BNDES, 2010a.

## APÊNDICE V

As tabelas a seguir apresentam as empresas e as instituições beneficiadas pelos financiamentos mais vultosos do BNDES em cada setor (segundo a classificação<sup>146</sup> indústria/agroindústria/comércio e serviços, infraestrutura e área social) nas gestões de Carlos Lessa (tabelas 1 e 2), Guido Mantega e Demian Fiocca (tabelas 3 e 4) e Luciano Coutinho (tabelas 5, 6, 7 e 8). Contudo, elencamos os financiamentos pelo valor da contratação em R\$, em ordem decrescente. Não apresentamos todos os financiamentos do BNDES, pois estes somam 258 operações em 2003, 290 em 2004, 351 em 2005, 348 em 2006, 384 em 2007, 534 em 2008, 465 em 2009 e 434 em 2010.

Ademais, apresentamos nas tabelas a origem do capital das empresas entre 2003 e 2010. Isso significa que tais empresas, quando têm capital aberto, são controladas por outra(s) empresa(s) – ou pelo Estado, no caso das empresas públicas. Estas controladoras são as que possuem o capital votante (ações ordinárias) e estão sediadas em um país, respondendo juridicamente a um Estado de origem. Esta verificação nos permite indicar a nacionalidade da empresa. Nos casos em que as próprias controladoras têm capital aberto, formando uma cadeia de controladoras, consideramos apenas o primeiro elo da cadeia, ou seja, quem são as controladoras imediatas da empresa em questão.

Ainda, indicamos entre parênteses: A) os nomes atuais das empresas listadas, que foram envolvidas em processo de fusão e aquisição; B) ou os nomes da(s) controladora(s) imediata(s), pois há casos em que subsidiárias ou novas empresas fundadas são beneficiadas pelos financiamentos do BNDES.

**Tabela 1- Empresas/instituições financiadas pelo BNDES em 2003(em R\$ mi).**

	<b>Empresa/Instituição</b>	<b>Origem do capital</b>	<b>Valor</b>	<b>Setor</b>
<b>1</b>	TELEMAR NORTE LESTE S/A (OI)	BRASIL	520,000,000	INDÚSTRIA
<b>2</b>	NOVA TRANSPORTADORA DO SUDESTE S/A	BRASIL	536,589,301	

<sup>146</sup> Diferentemente dos Relatórios Anuais, os arquivos gerados pelos BNDES Transparente não distinguem indústria, agroindústria e comércio e serviços. E em alguns casos, financiamentos para a infraestrutura são apresentados como financiamentos para indústria.

	(PETROBRÁS)		
3	COMPANHIA BRASILEIRA DE DISTRIBUIÇÃO (CPA)	BRASIL/FRANÇA	314,611,621
4	NOVA TRANSPORTADORA DO NORDESTE S/A (PETROBRÁS)	BRASIL	293,410,699
5	BOURBON OFFSHORE MARITIMA S/A	FRANÇA	244,065,192
6	FARSTAD SHIPPING S/A	NORUEGA	195,477,762
7	ASTROMARITIMA NAVEGAÇÃO S/A	BRASIL	138,685,987
8	WEG EQUIPAMENTOS ELÉTRICOS S/A	BRASIL	138,208,000
9	ARCELORMITTAL	LUXEMBURGO/ESPANHA	121,234,541
10	NORSKAN OFFSHORE LTDA	NORUEGA	104,609,880
1	CAMPOS NOVOS ENERGIA S/A (ENERCAN)	BRASIL	619,872,338
2	CIA ENERGETICA DE MINAS GERAIS - CEMIG	BRASIL	511,965,098
3	ENERGÉTICA BARRA GRANDE S/A (BAESA)	BRASIL	460,624,000
4	FURNAS CENTRAIS ELÉTRICAS S/A	BRASIL	398,520,089
5	CENTRAIS ELÉTRICAS MATOGROSSENSES S/A (ENERGISA)	BRASIL	346,857,799
6	DENERGE DESENVOLVIMENTO ENERGETICO S/A (ENERGISA)	BRASIL	320,000,000
			INFRAESTRUTURA
7	TERMOMACAÉ LTDA	—	288,846,042
8	NORDESTE TRANSMISSORA DE ENERGIA S/A (ACENDER)	BRASIL	238,661,000
9	CORUMBA CONCESSÕES S/A (C&M, CAESB, CEB, SERVENG CIVILSAN, TERRACAP)	BRASIL	232,160,000
10	COMPANHIA PAULISTA DE	BRASIL	196,841,088

## FORÇA E LUZ

1	SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS DE SÃO PAULO		493,807,400	
2	MUNICÍPIO DE JOINVILLE		33,118,200	
3	MUNICÍPIO DE BRUSQUE		20,000,000	
4	FUNDAÇÃO VIVER PRODUIR E PRESERVAR		10,859,643	
5	MUNICÍPIO DE NOVA IGUACU	BRASIL	7,168,409	ÁREA SOCIAL
6	MUNICÍPIO DE VILA VELHA		6,128,800	
7	MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ		3,600,000	
8	MUNICÍPIO DE PALMAS		2,999,690	
9	MUNICÍPIO DE RONDONOPOLIS		2,770,974	
10	MUNICÍPIO DE ITAJAI		2,653,110	

Tabela 2- Empresas/instituições financiadas pelo BNDES em 2004(em R\$ mi).

	Empresa/Instituição	Origem do capital	Valor	Setor
1	VERACEL CELULOSE S/A	BRASIL/SUÉCIA/FINLÂNDIA	1,452,192,000	
2	OI S/A	BRASIL	1,267,593,000	
3	TNL PCS S/A (OI)	BRASIL	663,000,000	
4	MAN LATIN AMERICA IND. E COM. DE VEÍCULOS LTDA	ALEMANHA	300,257,000	
5	LOUIS DREYFUS COMMODITIES BRASIL S/A	HOLANDA	147,743,000	INDÚSTRIA
6	GERDAU ACOMINAS S/A	BRASIL	139,561,525	
7	BRACOL HOLDING LTDA	—	134,426,889	
8	TELEFONICA BRASIL S/A	ESPANHA	110,370,000	
9	DOF NAVEGAÇÃO LTDA	NORUEGA	100,211,803	

<b>10</b>	VICUNHA TEXTIL S/A	BRASIL	97,338,780	
<b>1</b>	CENTRAIS ELÉTRICAS DO NORTE DO BRASIL S/A (ELETROBRÁS)	BRASIL	931,000,000	
<b>2</b>	USINA TERMELÉTRICA NORTE FLUMINENSE S/A (EDF)	FRANÇA	750,000,000	
<b>3</b>	ELETROPAULO METROPOLITANA S/A (AES)	BRASIL/EUA	445,405,492	
<b>4</b>	NOVATRANS ENERGIA S/A (TAESA)	BRASIL	431,816,000	
<b>5</b>	ENERPEIXE S/A	BRASIL/PORTUGAL	335,000,000	
<b>6</b>	EMPRESA NORTE DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA S/A (TAESA)	BRASIL	296,766,000	INFRAESTRUTURA
<b>7</b>	TERMOPERNAMBUCO S/A	BRASIL	264,987,731	
<b>8</b>	CERAN CIA ENERGETICA RIO DAS ANTAS (CEEE, CPFL, DESENVIX)	BRASIL	240,805,319	
<b>9</b>	VOTORANTIM METAIS ZINCO S/A	BRASIL	148,342,785	
<b>10</b>	SUL TRANSMISSORA DE ENERGIA S/A (TAESA)	BRASIL	146,130,909	
<b>1</b>	MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE		84,877,758	
<b>2</b>	COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO DISTRITO FEDERAL		67,427,592	
<b>3</b>	MUNICÍPIO DO RECIFE	BRASIL	52,436,000	ÁREA SOCIAL
<b>4</b>	COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTOS DA PARAIBA - CAGEPA		47,989,277	
<b>5</b>	BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE		46,770,208	

	MINAS GERAIS S/A	
	BDMG	
6	MUNICÍPIO DE MARILIA	45,647,463
7	MUNICÍPIO DE RONDONOPOLIS	21,065,600
8	MUNICÍPIO DE VARZEA GRANDE	20,142,620
9	MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	16,731,220
10	ESTADO DO MARANHÃO	15,494,788

**Tabela 3- Empresas/instituições financiadas pelo BNDES em 2005(em R\$ mi).**

	<b>Empresa/Instituição</b>	<b>Origem do capital</b>	<b>Valor</b>	<b>Setor</b>
1	TIM CELULAR S/A	ITALIA	1,386,407,400	
2	TRANSPORTADORA GASENE S/A (PETROBRÁS)	BRASIL	800,000,000	
3	TRANSPORTADORA URUCU MANAUS S/A (PETROBRÁS)	BRASIL	800,000,000	
4	SADIA S/A	BRASIL	412,426,000	
5	GERDAU AÇOMINAS S/A	BRASIL	403,896,000	
6	CIA BRASILEIRA DE ALUMÍNIO (VOTORANTIM)	BRASIL	337,873,000	INDÚSTRIA
7	BRASKEM S/A	BRASIL	336,174,386	
8	COMPANHIA DE BEBIDAS DAS AMERICAS - AMBEV	BRASIL/BÉLGICA	319,000,000	
9	MANATI S/A (BRASOIL)	BRASIL	293,516,920	
10	JBS	BRASIL	287,464,000	
1	VENTOS DO SUL ENERGIA S/A	ESPANHA/ALEMANHA	360,000,000	
2	ENERGÉTICA BARRA	BRASIL	300,000,000	INFRAESTRUTURA

	GRANDE S/A (BAESA)			
3	ATE TRANSMISSORA DE ENERGIA S/A (ABENGOA)	ESPANHA	285,024,000	
4	ALL AMERICA LATINA LOGISTICA MALHA NORTE S/A	BRASIL	265,000,000	
5	COMPANHIA PAULISTA DE FORCA E LUZ	BRASIL	240,855,954	
6	CIA DE NAVEGAÇÃO NORSUL	BRASIL	179,774,222	
7	CIA DE ELETRICIDADE DO ESTADO DA BAHIA (NEOENERGIA)	BRASIL	177,608,634	
8	ARTEMIS TRANSMISSORA DE ENERGIA S/A (ELETROSUL)	BRASIL	170,029,000	
9	AMPLA ENERGIA E SERVICOS S/A	ITÁLIA/CHILE	165,000,000	
10	CENTRAIS ELÉTRICAS DE SANTA CATARINA S/A (CELESC)	BRASIL	163,656,790	
1	ESTADO DO ACRE		111,166,667	
2	ESTADO DO ESPIRITO SANTO		101,000,000	
3	ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE		90,000,000	
4	INSTITUTO PRESBITERIANO MACKENZIE -IPM		35,000,000	
5	ASSOCIAÇÃO EDUCACIONAL NOVE DE JULHO	BRASIL	30,700,000	ÁREA SOCIAL
6	UNIÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA		20,490,596	
7	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO		12,540,000	
8	ESTADO DO CEARÁ		11,548,220	
9	FUND. CENTRO CIÊNCIAS		4,928,000	

	EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA RJ	
<b>10</b>	MUNICÍPIO DE CARUARU	4,048,650

**Tabela 4- Empresas/instituições financiadas pelo BNDES em 2006(em R\$ mi).**

	<b>Empresa/Instituição</b>	<b>Origem do capital</b>	<b>Valor</b>	<b>Setor</b>
<b>1</b>	TELEMAR NORTE LESTE S/A (OI)	BRASIL	1,970,895,929	
<b>2</b>	KLABIN S/A	BRASIL	1,651,440,083	
<b>3</b>	TRANSPORTADORA GASENE S/A (PETROBRÁS)	BRASIL	1,362,563,800	
<b>4</b>	OI S/A	BRASIL	1,304,335,625	
<b>5</b>	COMPANHIA DE GAS DE SÃO PAULO COMGAS	BRASIL/HOLANDA	940,000,000	
<b>6</b>	ARCELORMITTAL	LUXEMBURGO/ESPANHA	719,420,000	INDÚSTRIA
<b>7</b>	BRASKEM S/A	BRASIL	566,200,000	
<b>8</b>	VOLKSWAGEN DO BRASIL IND. VEIC. AUTOMOTORES LTDA	ALEMANHA	499,180,000	
<b>9</b>	SADIA S/A	BRASIL	490,799,200	
<b>10</b>	BAHIA PULP S/A (BAHIA SPECIALTY CELLULOSE/COPENER)	BRASIL	450,000,000	
<b>1</b>	ITUMBIARA TRANSMISSORA DE ENERGIA S/A (STATE GRID)	BRASIL	244,790,000	
<b>2</b>	AMPLA ENERGIA E SERVICOS S/A	ITÁLIA/CHILE	301,389,340	INFRAESTRUTURA
<b>3</b>	ITUMBIARA TRANSMISSORA DE ENERGIA S/A (STATE GRID)	BRASIL	244,790,000	

4	TERMINAL DE GRANEIS DO GUARUJA S/A (ALL, AMAGGI, BUNGE)	BRASIL/HOLANDA	174,880,000	
5	ELEKTRO ELETRICIDADE E SERVICOS S/A	GRÃ-BRETANHA	160,940,958	
6	ESTADO DO CEARÁ	BRASIL	150,000,000	
7	PORTO PRIMAVERA TRANSMISSORA DE ENERGIA S/A (STATE GRID)	BRASIL	127,272,000	
8	VILA DO CONDE TRANSMISSORA DE ENERGIA LTDA (ELEC NOR)	BRASIL	122,359,000	
9	EMPRESA DE TRANS. ENERGIA DE SANTA CATARINA S/A (TAESA)	BRASIL	103,179,751	
10	COMPANHIA SIDERURGICA NACIONAL	BRASIL	100,000,000	
<hr/>				
1	ESTADO DO RIO DE JANEIRO		305,737,280	
2	SANEAMENTO DE GOIÁS S/A		192,146,800	
3	ESTADO DO CEARÁ		168,550,137	
4	ESTADO DO PARA		161,558,975	
5	ESTADO DE PERNAMBUCO		124,896,046	
6	SEST SERVICIO SOCIAL DO TRANSPORTE	BRASIL	112,207,006	ÁREA SOCIAL
7	ASSOCIACAO PARANAENSE DE CULTURA - APC		50,489,000	
8	IRMANDADE DA SANTA CASA DE MISERICORDIA DE CURITIBA		33,620,666	
9	AMIL ASSISTENCIA MÉDICA INTERNACIONAL S/A		30,000,000	
<hr/>				

<b>10</b>	MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE	25,371,308
-----------	--------------------------------	------------

**Tabela 5- Empresas/instituições financiadas pelo BNDES em 2007(em R\$ mi).**

	<b>Empresa/Instituição</b>		<b>Valor</b>	<b>Setor</b>
<b>1</b>	TRANSPORTADORA ASSOCIADA DE GAS S/A TAG (PETROBRÁS)	BRASIL	2,489,500,000	
<b>2</b>	PETROBRAS TRANSPORTE S/A TRANSPETRO	BRASIL	2,474,135,381	
<b>3</b>	TELEFONICA BRASIL S/A	ESPANHA	2,034,717,000	
<b>4</b>	PETROBRAS TRANSPORTE S/A TRANSPETRO	BRASIL	1,764,237,832	
<b>5</b>	VIVO S.A.	BRASIL/PORTUGAL	1,530,459,000	INDÚSTRIA
<b>6</b>	JBS	BRASIL	1,516,486,092	
<b>7</b>	THYSSENKRUPP COMPANHIA SIDERÚRGICA DO ATLÂNTICO	ALEMANHA	1,487,533,586	
<b>8</b>	ESTALEIRO ATLÂNTICO SUL S/A	BRASIL	1,249,901,489	
<b>9</b>	COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL	BRASIL	1,100,000,000	
<b>10</b>	RIO INDÚSTRIA NAVAL S/A	—	901,721,559	
<b>1</b>	FOZ DO CHAPECO ENERGIA S/A (CPFL, CEEE, ELETROBRÁS)	BRASIL	1,103,892,000	
<b>2</b>	VALE S/A	BRASIL	774,568,410	
<b>3</b>	CTEEP CIA TRANS. ENERGIA ELÉTRICA PAULISTA	BRASIL	764,215,001	INFRAESTRUTURA
<b>4</b>	ALL AMERICA LATINA LOGISTICA MALHA SUL S/A	BRASIL	569,269,080	
<b>5</b>	LIGHT SERVICOS DE ELETRICIDADE S/A	BRASIL	521,723,000	
<b>6</b>	SERRA DA MESA TRANS. DE ENERGIA S/A (STATE GRID)	BRASIL	388,751,000	

7	COMPANHIA ENERGETICA SAO SALVADOR - CESS	BRASIL	380,105,900		
8	INTEGRAÇÃO TRANSMISSORA DE ENERGIA S.A. (INTESA)	BRASIL	349,526,800		
9	ALL AMERICA LATINA LOGISTICA S/A	BRASIL	222,860,848		
10	COMPANHIA BRASILEIRA DE ALUMINIO (VOTORANTIM)	BRASIL	206,642,774		
<hr/>					
1	COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANA SANEPAR		295,967,340		
2	MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE		146,564,986		
3	CIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO SABESP		129,973,000		
4	MUNICÍPIO DE PRAIA GRANDE	BRASIL	113,084,140	ÁREA SOCIAL	
5	MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL		40,500,000		
6	MUNICÍPIO DE ITAJAI		39,667,572		
7	MUNICÍPIO DE RIO BRANCO		32,048,964		
8	MUNICÍPIO DE BETIM		31,329,444		
9	MUNICÍPIO DE IPATINGA		25,444,534		
10	MUNICÍPIO DE SÃO JOSE DOS PINHAIS		22,700,000		
<hr/>					

**Tabela 6- Empresas/instituições financiadas pelo BNDES em 2008(em R\$ mi).**

	<b>Empresa/Instituição</b>	<b>Origem do capital</b>	<b>Valor</b>	<b>Setor</b>
1	COMPANHIA VALE DO RIO DOCE	BRASIL	3,480,989,871	
2	CIA BRASILEIRA DE ALUMINIO (VOTORANTIM)	BRASIL	1,163,846,443	INDÚSTRIA
3	VALEPAR S/A	BRASIL	1,066,860,294	
4	SIDERÚRGICA BARRA MANSA S/A (VOTORANTIM)	BRASIL	664,569,830	

5	ALCOA ALUMINIO S/A	EUA	650,285,366		
6	CIA SIDERÚRGICA PAULISTA COSIPA (USIMINAS)	BRASIL	602,181,522		
7	USINA SÃO JOÃO AÇUCAR E ALCOÓL S/A (GRUPO USJ)	BRASIL	410,497,901		
8	BRASKEM S/A	BRASIL	407,689,463		
9	VOTORANTIM METAIS ZINCO S/A	BRASIL	379,214,248		
10	USINA PORTO DAS ÁGUAS LTDA (GRUPO CERRADINHO)	BRASIL	219,137,894		
<hr/>					
1	TELEMAR PARTICIPAÇÕES S/A	BRASIL	1.239.615.500		
2	FURNAS CENTRAIS ELÉTRICAS S/A	BRASIL	1.034.410.400		
3	COMPANHIA VALE DO RIO DOCE	BRASIL	808.350.800		
4	ALCOA ALUMINIO S/A	EUA	687.286.400		
5	AG TELECOM PARTICIPAÇÕES S/A (OI)	BRASIL	665.000.000	INFRAESTRUTURA	
6	LF TEL S/A (OI)	BRASIL	665.000.000		
7	LOG IN LOGÍSTICA INTERMODAL S/A	BRASIL	620.576.804		
8	GLOBAL VILLAGE TELECOM LTDA (GVT)	FRANÇA	615.909.311		
9	TIM CELULAR S/A	ITÁLIA	592.509.000		
10	GERDAU AÇOS LONGOS S/A	BRASIL	543.413.000		
<hr/>					
1	ESTADO DE SÃO PAULO		1.579.000.000		
2	COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS COPASA MG		578.215.928		
		BRASIL			ÁREA SOCIAL
3	ESTADO DO ACRE		462.192.306		
4	ESTADO DO AMAZONAS		400.000.000		
<hr/>					

5	SANEAMENTO DE RIO DAS OSTRAS S/A (ODERBRECHT)	263.155.116
6	COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO CORSAN	184.057.157
7	CIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO SABESP	174.517.400
8	ESTADO DO CEARÁ	160,073,008
9	CIA CATARINENSE DE ÁGUAS E SANEAMENTO CASAN	150.475.807
10	MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL	104.000.000

**Tabela 7- Empresas/instituições financiadas pelo BNDES em 2009(em R\$ mi).**

	<b>Empresa/Instituição</b>	<b>Origem do capital</b>	<b>Valor</b>	<b>Setor</b>
1	REFINARIA ABREU E LIMA S/A (PETROBRÁS)	BRASIL	9,889,997,970	
2	PETROLEO BRASILEIRO S/A PETROBRAS	BRASIL	9,409,998,497	
3	TRANSPORTADORA ASSOCIADA DE GAS S/A TAG (PETROBRÁS)	BRASIL	5,699,997,244	
4	JBS S/A	BRASIL	3,479,600,000	
5	CIA PETROQUIMICA DE PERNAMBUCO- PETROQUIMICASUAPE	BRASIL	2,009,815,000	INDÚSTRIA
6	VALE S/A	BRASIL	1,127,598,171	
7	ALCOA ALUMINIO S/A	EUA	943,846,022	
8	BRF BRASIL FOODS S/A	BRASIL	750,000,000	
9	AMBEV	BRASIL/BÉLGICA	710,045,584	
10	COMPANHIA DE GAS DE SÃO PAULO COMGAS	BRASIL/HOLANDA	664,903,406	
1	ENERGIA SUSTENTÁVEL DO	BRASIL/FRANÇA/JAPÃO	3,635,000,000	INFRAESTRUTURA

BRASIL S.A.			
2	SANTO ANTONIO ENERGIA S/A	BRASIL	3,092,586,200
3	TELEMAR NORTE LESTE S/A (OI)	BRASIL	2,821,424,000
4	PORTO DO PECÉM GERAÇÃO DE ENERGIA S/A (ENERGIA PECEM)	BRASIL/PORTUGAL	1,410,199,000
5	ALL AMÉRICA LATINA LOGÍSTICA MALHA NORTE S/A	BRASIL	1,065,172,657
6	ALL AMÉRICA LATINA LOGÍSTICA MALHA SUL S/A	BRASIL	1,005,090,652
7	UTE PORTO DO ITAQUI GERAÇÃO DE ENERGIA LTDA (ENEVA)	BRASIL/ALEMANHA	797,648,000
8	14 BRASIL TELECOM CELULAR S/A (OI)	BRASIL	766,018,000
9	ALL AMÉRICA LATINA LOGISTICA MALHA PAULISTA S/A	BRASIL	647,849,258
10	TNL PCS S/A (OI)	BRASIL	642,196,000
<hr/>			
1	CIA DE SANEAMENTO BASICO DO ESTADO DE SAO PAULO SABESP		826,110,000
2	ESTADO DE PERNAMBUCO		690,016,000
3	CONCESSÃO METROVIÁRIA DO RIO DE JANEIRO S/A (INVEPAR)		474,575,301
4	ESTADO DO PIAUI		439,056,000
5	ESTADO DE SERGIPE	BRASIL	416,693,900
6	ESTADO DO ACRE		342,136,500
7	ESTADO DO MARANHÃO		300,728,000
8	ESTADO DE SÃO PAULO		295,000,000
9	ESTADO DO CEARÁ		293,476,000
10	GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL		287,926,000
<hr/>			

ÁREA SOCIAL

**Tabela 8- Empresas/instituições financiadas pelo BNDES em 2010(em R\$ mi).**

	<b>Empresa/Instituição</b>	<b>Origem do capital</b>	<b>Valor</b>	<b>Setor</b>
<b>1</b>	PETROLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRAS	BRASIL	24,753,538,074	
<b>2</b>	SUZANO PAPEL E CELULOSE S/A	BRASIL	3,148,982,783	
<b>3</b>	MARFRIG ALIMENTOS S/A	BRASIL	2,700,000,000	
<b>4</b>	PETROBRAS TRANSPORTE S/A TRANSPETRO	BRASIL	2,549,398,856	
<b>5</b>	ESTALEIRO ATLÂNTICO SUL S/A	BRASIL	1,582,846,546	INDÚSTRIA
<b>6</b>	ARCELORMITTAL BRASIL S/A	LUXEMBURGO/ESPANHA	1,536,505,253	
<b>7</b>	CIA BRASILEIRA DE OFFSHORE	BRASIL	1,245,228,947	
<b>8</b>	MERCEDES-BENZ DO BRASIL LTDA.	ALEMANHA	1,157,085,798	
<b>9</b>	BRASKEM S/A	BRASIL	1,125,494,101	
<b>10</b>	WILSON SONS OFFSHORE S/A	BERMUDAS	1,118,785,915	
<b>1</b>	CONCESSIONÁRIA ROTA DAS BANDEIRAS S/A (ODERBRECHT)	BRASIL	1,086,483,487	
<b>2</b>	AUTOPISTA REGIS BITTENCOURT S/A (ARTERIS)	ESPANHA	1,069,495,000	
<b>3</b>	LLX SUDESTE OPERAÇÕES PORTUÁRIAS LTDA.	BRASIL	805,057,591	
<b>4</b>	MPX PECÉM II GERAÇÃO DE ENERGIA S/A	BRASIL	737,390,000	
<b>5</b>	COSAN OPERADORA PORTUÁRIA S/A	BRASIL	614,038,286	INFRAESTRUTURA
<b>6</b>	CPFL GERAÇÃO DE ENERGIA S/A	BRASIL	550,085,000	
<b>7</b>	CEMIG GERAÇÃO E TRANSMISSÃO S/A	BRASIL	412,242,113	
<b>8</b>	INTERLIGAÇÃO ELÉTRICA DO MADEIRA S/A (GRUPO ISA)	BRASIL	401,370,000	
<b>9</b>	VALE S/A	BRASIL	383,908,586	

<b>10</b>	MRS LOGÍSTICA S/A	BRASIL	363,453,000	
<b>1</b>	CAIXA ECONÔMICA FEDERAL		4,000,000,000	
<b>2</b>	MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO		1,201,186,541	
<b>3</b>	ESTADO DA BAHIA		1,091,585,400	
<b>4</b>	ESTADO DO CEARA		1,041,759,150	
<b>5</b>	CIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS COPASA	BRASIL	922,832,234	ÁREA SOCIAL
<b>6</b>	ESTADO DE SÃO PAULO		826,000,000	
<b>7</b>	ESTADO DE PERNAMBUCO		660,983,000	
<b>8</b>	ESTADO DO AMAZONAS		587,726,000	
<b>9</b>	CIA DE SANEAMENTO BÁSICO DE SÃO PAULO SABESP		520,891,015	
<b>10</b>	ESTADO DO MARANHÃO		433,092,000	

Elaboração própria de todas as tabelas. Fonte: BNDES TRANSPARENTE, 2015; VALOR ECONÔMICO, 2015; BM&F BOVESPA, 2015; BLOOMBERG, 2015; e INSTITUTO MAIS DEMOCRACIA, 2015.